

**¿LA VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGÍTIMA GENERA
RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA?**

**ADRIANA SOFIA MOLINA LEYVA
DIANA FERNANDA RIVERA GONZÁLEZ**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA
BUCARAMANGA
2012**

**¿LA VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGÍTIMA GENERA
RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA?**

**ADRIANA SOFIA MOLINA LEYVA
DIANA FERNANDA RIVERA GONZÁLEZ**

**TRABAJO DE GRADO COMO REQUISITO PARA OPTAR AL TÍTULO DE
ABOGADO.**

**DIRECTOR:
LUIS RAÚL CARVAJAL ALMEIDA
ESPECIALISTA**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA
BUCARAMANGA
2012**

*Agradezco a Dios todopoderoso por hacer realidad mis sueños,
por acompañarme y guiarme en todo momento
A mis padres, por iluminar mi camino y darle sentido a mi vida
A mis hermanos por su sincero y valioso amor
A Valentina, María Laura y José Alejandro por llenarme de tanta felicidad
A mis profesores por su invaluable compromiso con la academia
A quienes les debo momentos inolvidables de mi existencia.*

Adriana

Llegado a su fin este primer escalón de mi vida, solo hoy queda revisar las intemperies que trajo cada momento, pues lo único constante de mi vida ha perdurado: el apoyo y amor de mi madre y hermana aún son la bendición que Dios me otorga a diario.

Bendición que se vio reflejada en cada persona que puso en mi camino y me sirvieron de luz para vislumbrar el sendero; por eso hoy agradezco a mi Universidad, a sus profesores, y los amigos que en ella hice y a todos los que contribuyeron de algún modo con este primer título.

A mi padre, que sin saber que voluntad hubiese querido para mí, siempre estuvo como un recuerdo latente en mis actuaciones.

A mi madre mujer de ejemplo, por la vida, por sus sacrificios y esmeros.

A Darkis Daniela, con el profundo deseo de celebrar esta misma ocasión en 7 años. Porque su futuro se haga prometedor y Dios haga de ella una gran mujer.

A Julián por ser la compañía incondicional de cada vivir

Diana

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	14
1. ANTECEDENTES DEL PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGÍTIMA.....	25
1.1 ORIGEN ALEMÁN.....	25
1.2 SISTEMA JURÍDICO DEL COMMON LAW.....	26
1.3 LA COMUNIDAD EUROPEA.....	28
1.4 DERECHO FRANCÉS.....	29
1.5 ESPAÑA.....	30
1.6 EL PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGÍTIMA EN AMÉRICA LATINA.....	32
1.6.1 Argentina.....	32
1.6.2 Venezuela.....	32
1.6.3 Colombia.....	33
2. APROXIMACION AL CONCEPTO DE CONFIANZA LEGÍTIMA	35
2.1 CONCEPTO ETIMOLÓGICO.....	35
2.2 CONCEPTO CONSTITUCIONAL.....	36
2.4 CONCEPTO JURISPRUDENCIAL.....	41
3. FUNDAMENTACION DEL PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGÍTIMA EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE LA BUENA FE.....	44
3.1 LA BUENA FE Y SU SURGIMIENTO EN EL DERECHO ROMANO.....	44
3.2 EL PRINCIPIO DE LA BUENA FE EN COLOMBIA.....	47
3.3 CONCEPTUALIZACION DE LA BUENA FE.....	51
3.4 DIFERENCIA ENTRE EL PRINCIPIO DE LA BUENA FE Y EL PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGÍTIMA	58

3.5 OBJETO DE PROTECCION DEL PRINCIPIO DE LA BUENA FE Y DE LA CONFIANZA LEGITMA	58
4. FUNDAMENTACION DEL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA EN EL PRINCIPIO DE LA SEGURIDAD JURIDICA	60
4.1 ORIGEN DE LA SEGURIDAD JURÍDICA.....	60
4.2 CONCEPTUALIZACIÓN.....	62
4.3 CONSAGRACIÓN CONSTITUCIONAL DEL PRINCIPIO.	64
5. PRESUPUESTOS PARA LA IDENTIFICACION DE SITUACIONES PROTEGIBLES POR EL PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGÍTIMA	66
5.1 QUE SE FUNDE EN HECHOS Y CIRCUNSTANCIAS ATRIBUIBLES AL ESTADO..	67
5.2 DE LA LEGALIDAD E ILEGALIDAD DE LA CONFIANZA.	70
5.3 QUE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EJECUTE ACTOS POSTERIORES, COHERENTES Y ARMÓNICOS.	73
5.4 EL CONFIANTE DESPLIEGUE UNA CONDUCTA CONFIADA.	74
5.5 LA DEFRAUDACIÓN DE LA CONFIANZA LEGÍTIMA.....	76
5.6 ACTUACIÓN DILIGENTE DEL INTERESADO.....	77
6. EL OBJETO DE PROTECCION DE LA CONFIANZA LEGÍTIMA: DIFERENCIACION ENTRE EXPECTATIVAS LEGÍTIMAS Y DERECHOS ADQUIRIDOS.....	81
6.1 LAS MERAS EXPECTATIVAS.....	81
6.2 LAS EXPECTATIVAS LEGÍTIMAS	85
6.3 DIFERENCIA ENTRE MERAS EXPECTATIVAS Y EXPECTATIVAS LEGÍTIMAS	87
6.4 CARACTERISTICAS DE LAS EXPECTATIVAS LEGÍTIMAS.....	89
6.5 TEORIA DE LOS DERECHOS ADQUIRIDOS	91
7. DEFINICIÓN DE RESPONSABILIDAD DEL ESTADO Y SU ALCANCE	95

7. 1 ORIGEN DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO.....	95
7.2 PERIODO DE LA IRRESPONSABILIDAD DEL ESTADO.....	96
7.3 PERIODO DE RESPONSABILIDAD DEL ESTADO.....	98
7.3.1 Periodo de la responsabilidad estatal en el Estado Social y Democrático de Derecho	99
7.4 CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD DEL ESTADO.....	99
7.5 LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN COLOMBIA Y SU ALCANCE.....	101
7.6 LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO ANTES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991.....	103
7.7 LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991.....	109
7.8 ELEMENTOS CONSTITUCIONALES DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO .	110
7.8.1 El daño Antijurídico.....	110
7.8.2 La imputabilidad del Estado.....	111
7.8.3 Nexo de causalidad entre el daño antijurídico y la imputabilidad del Estado	112
8. OBLIGACIONES QUE EL PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGÍTIMA IMPONE A LA ADMINISTRACION PÚBLICA.....	113
8. 1 DETERMINAR CUAL ES EL HECHO O CIRCUNSTANCIA ATRIBUIBLE AL ESTADO.	114
8.2 CON FUNDAMENTO EN EL HECHO O CIRCUNSTANCIA INICIAL TIENE EL DEBER DE EJECUTAR ACTOS POSTERIORES, COHERENTES Y ARMÓNICOS.....	115
8.3 OFRECER MEDIDAS DE TRANSICIÓN O ADAPTACIÓN EN CASO DE REQUERIRSE UNA ACTUACIÓN CONTRARIA A LA ACTUACIÓN PREVIA.	116
8.2.1 Del tiempo y de la medida.....	117
8.4 DE LA OBLIGACIÓN DE NOTIFICAR.....	118
8.5 DE LA PONDERACIÓN DE LOS PRINCIPIOS.....	121

9. LA VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGITIMA COMO FUENTE DE DAÑOS RESARCIBLES.....	124
9. 1 POSTURAS RENUENTES.....	124
9.2 POSTURAS DOCTRINALES QUE ADMITEN LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.	126
10. EJEMPLIFICACION DE ALGUNOS CASOS EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y DEL CONSEJO DE ESTADO	130
10.1 LA CONFIANZA LEGÍTIMA EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL	130
10.2 LA CONFIANZA LEGÍTIMA EN EL DERECHO AL TRABAJO	130
10.3 LA CONFIANZA LEGÍTIMA Y EL DERECHO A LA SALUD	135
10.4 LA CONFIANZA LEGÍTIMA Y EL DERECHO A LA VIVIENDA	137
10.5 LA CONFIANZA LEGÍTIMA EN MATERIA DEL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL	139
10.5 LA CONFIANZA LEGÍTIMA Y EL DERECHO A LA EDUCACIÓN	143
CONCLUSIONES	148
BIBLIOGRAFIA	151

RESUMEN

TITULO*: ¿LA VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGÍTIMA GENERA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA?

AUTORES**: ADRIANA SOFIA MOLINA LEYVA
DIANA FERNANDA RIVERA GONZALEZ

PALABRAS CLAVES: Buena Fe, Confianza Legítima, Meras Expectativas, Expectativas Legítimas, Responsabilidad del Estado, Indemnización, Daños, Perjuicios

DESCRIPCIÓN: Nuestra Constitución Política consagra una serie de derechos y de principios que gozan de mecanismos legales para su protección, uno de ellos es el principio de la buena fe. Este principio, impone un modelo de conducta en todas las relaciones jurídicas, cuyo principal elemento es la permanencia e invulnerabilidad de la confianza. Siendo la confianza el elemento más importante del principio de la buena fe, éste ha ido adquiriendo un desarrollo propio, hasta convertirse en un principio constitucional autónomo.

En este sentido, el principio de la confianza legítima, pese a no tener una consagración normativa, jurisprudencialmente ha sido considerado un principio constitucional que impone límites a la administración pública y al Estado, el cual no puede cambiar súbitamente las reglas de juego o condiciones que han generado unas expectativas legítimas en los administrados. Son entonces, las expectativas legítimas, el objeto de protección del principio de la confianza legítima, y su vulneración, la configuración de dicho principio.

La vulneración de la confianza legítima genera responsabilidad del Estado, ya que se configuran los 3 elementos generadores de dicha responsabilidad: El daño antijurídico, la imputabilidad del Estado y el nexo de causalidad entre el daño antijurídico y la imputabilidad del Estado. Por lo anterior es claro, que la vulneración al principio de la confianza legítima es fuente de indemnización de daños y perjuicios a los administrados. La Corte Constitucional no reconoce que la vulneración al principio de la confianza legítima tenga como consecuencia la indemnización de daños y perjuicios causados, pero por el Contrario, El Consejo de Estado en la sentencia 5 de diciembre de 2005***, deja abierta la posibilidad de que el Estado sea condenado a pagar los perjuicios causados.

*Trabajo de grado

**Facultad de Ciencias Humanas, Escuela de Derecho y Ciencia Política, Director: Luis Raúl Carvajal Almeida

*** COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo: Sección Tercera, sentencia del 5 de diciembre de 2005. Consejero ponente, Alier Eduardo Hernández Enríquez

ABSTRACT

TITLE*: DOES THE VULNERABILITY OF THE PRINCIPLE OF LEGITIMATE EXPECTATIONS IN COLOMBIA GENERATES ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY?

AUTHORS:** ADRIANA SOFIA MOLINA LEYVA
DIANA FERNANDA RIVERA GONZALEZ

KEY WORDS: Good faith, Legitimate trust, Only expectations, Legitimate expectations, State Responsibility, Compensation, Damages.

DESCRIPTION:

This principle imposes a role model in all legal relationships, the main element is the permanence and invulnerability of trust. Confidence being the most important element of the principle of good faith, it has gained an own development, to become an independent constitutional principle.

In this sense, the principle of legitimate expectations, despite not having a consecration rules, case law has been considered a constitutional principle that imposes limits on government and the State, which can not suddenly change the rules or conditions have generated legitimate expectations on people.

They are then legitimate expectations, the protection object the principle of legitimate expectations, and their defraud, the configuration of that principle.

The vulneration of legitimate trust generates State responsibility, because present the 3 elements: The unlawful damage, state imputation and relationship between the unlawful damage and state imputation. Therefore it is clear that the violation of the principle of legitimate expectations is a source of compensation for damages to citizens.

Currently, the Constitutional Court does not recognize that the violation of the principle of legitimate expectations has resulted in the compensation of damages, but on the contrary, the State Council on December 5 Case 2005, *** leaves open the possibility of that the State be ordered to pay the damages caused.

* Work degree

** Faculty of the Human Sciences, School of Law and Political Science. Director, Esp Luis Raúl Carvajal Almeida

*** COLOMBIA, Council of State, Division of Administrative Litigation: Section Three, judgment of 5 December 2005. Reporting Councillor: Alier Eduardo Hernández Enríquez

INTRODUCCIÓN

Nuestra Constitución Política consagra el modelo de Estado social y democrático de derecho que nos cobija; cuyos fines, entre otros son: Promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.

Bajo esta premisa, la carta política de 1991, ha planteado una serie de derechos y principios constitucionales, los cuales gozan de mecanismos legales para su protección, un claro ejemplo de ello es el principio de la buena fe.

Este principio constitucional y de derecho, impone un modelo de conducta en todas las relaciones jurídicas; en las cuales, debe existir un respeto por la palabra dada y la permanencia e invulnerabilidad del elemento principal de la misma, el cual es la confianza.

Siendo entonces la confianza, un elemento fundamental del principio de la buena fe, este ha ido adquiriendo un desarrollo propio, hasta llegar a consolidarse como un principio constitucional autónomo.

En razón a lo anterior, nuestra investigación se dirige al estudio de la figura de la confianza legítima, desde su origen en el derecho internacional, hasta el concepto, evolución, desarrollo y su objeto de protección.

De aquí, que nos ocupemos en analizar las consecuencias jurídicas de la vulneración del mismo y las consecuencias de su defraudación; si esta llega o no a ser constitutiva de responsabilidad del Estado y la posible indemnización por los perjuicios causados.

Por tanto, en nuestra monografía, el lector encontrara un recorrido por principios fundantes de la confianza legítima, tal es el caso, de la buena fe y la seguridad jurídica, seguidamente haremos una descripción de los elementos inescindibles para configurar la confianza legítima por parte del administrado y con base en esto, una diferenciación entre las expectativas legítimas y los derechos adquiridos. Lo que le permitirá al particular ampararse en la correcta protección de la confianza legítima, capítulo de total importancia, pues incidirá en el amparo o no del principio.

Igualmente, haremos una breve descripción de las situaciones que debe considerar la administración para evitar la vulneración del principio de la confianza legítima, describiendo la responsabilidad en la cual se podría ver inmersa, a la luz del artículo 90 de nuestra carta política, y su obligación resarcitoria por los daños que llegase a producir.

De la misma forma, hicimos una caracterización de las situaciones más frecuentes en las que se ha protegido la confianza legítima, con el fin de que quien se hallase en tal desprotección; a través de nuestro trabajo se dote de las bases y argumentos para lograr la tutela del ordenamiento jurídico.

Con el deber cumplido, entregamos una investigación cuyo fin es analizar la responsabilidad administrativa que se ocasiona con la vulneración del principio de

la confianza legítima; a partir del análisis de la jurisprudencia adoptada por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional en Colombia.

PLANTEAMIENTO Y FORMULACION DEL PROBLEMA

Uno de los valores fundantes tanto de la Constitución Política como de la administración pública, es el principio de la buena fe; el cual, ha sido definido por EMILIO BETTI como: *“una actividad de cooperación encaminada a cumplir de modo positivo la expectativa de la otra parte; actitud que tiene como efectos más destacados la confianza, la fidelidad, el compromiso, la capacidad de sacrificio, la prontitud en ayudar a la otra parte”*.¹

Siendo entonces, la buena fe aquel modelo de conducta que concibe la ley frente a las relaciones existentes entre la administración pública con los particulares, o entre particulares, es decir; aquella presunción de que se actúa en debida forma, y que con su accionar no se transgrede ninguna norma jurídica.

Argumentos estos, concordantes con la intención del constituyente del 91, que al momento de plasmar el principio de la buena fe en el artículo 83 de la Constitución Política, supuso [que]: *“Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas.*

¹ CORTÉS FALLA, Mónica. *Temas y Aspectos Jurídicos Básicos de los Actos y Negocios Jurídicos*. Bucaramanga. Universidad Industrial de Santander, 2008. 1 ed. p.19.

A su vez, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, ha concebido la buena fe desde dos perspectivas: *“La buena fe ha sido, desde tiempos inmemoriales, uno de los principios fundamentales del derecho, ya se mire por su aspecto activo, como el deber de proceder con lealtad en nuestras relaciones jurídicas, o por el aspecto pasivo, como el derecho a esperar que los demás procedan en la misma forma. En general, los hombres proceden de buena fe; es lo que usualmente ocurre. Además, el proceder de mala fe, cuando media una relación jurídica, en principio constituye una conducta contraria a la orden jurídica y sancionada por éste. En consecuencia, es una regla general que la buena fe se presume: de una parte es la manera usual de comportarse; y de la otra, a la luz del derecho, las faltas deben comprobarse. Y es una falta el quebrantar la buena fe”*².

Por tanto, el principio de la buena fe, y el de la seguridad jurídica, que se encuentran implícitos en el preámbulo de la Constitución Política, son principios que por vía interpretativa permiten la protección de la confianza legítima; como aquella credibilidad que asume el administrado o particular; por las acciones u omisiones de la administración o del particular, según sea el caso, y otorga la certeza de que no cambiaran las reglas de juego, es decir, no se modificaran abruptamente las situaciones jurídicas existentes.

En concordancia, la Corte Constitucional en sentencia T-364 de 1999 ha manifestado que: *“El principio de la confianza legítima se aplica como mecanismo para conciliar el conflicto entre los intereses público y privado, cuando la administración ha creado expectativas favorables para el administrado y lo sorprende al eliminar súbitamente esas condiciones. Por lo tanto, la confianza que el administrado deposita en la estabilidad de la actuación de la administración, es*

² Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-544 de 1994. Magistrado Ponente. Jorge Arango Mejía.

*digna de protección y debe respetarse”.*³

En el mismo sentido, el Consejo de Estado por vía de jurisprudencia ha manifestado que cuando la administración pública en ejercicio de sus funciones, transgrede, cambia o elimina aquellas expectativas favorables para los administrados, vulnera el principio de la confianza legítima.

Por todo lo anterior, es lógico cuestionarse, si la vulneración del principio de la confianza legítima puede generar responsabilidad administrativa, de acuerdo con la posición jurisprudencial de la Corte Constitucional y el Consejo De Estado en Colombia y en caso de ser afirmativa la respuesta que consecuencias jurídicas traería para la administración tal planteamiento.

HIPÓTESIS

La utilización del principio de la confianza legítima, por parte de la jurisprudencia colombiana, tanto del Consejo de Estado como de Corte Constitucional, se erige como un instrumento efectivo y adecuado para proteger las expectativas que tienen los ciudadanos frente a las actuaciones de la administración.

En Colombia, quienes en virtud del ejercicio de los poderes de invalidación que corresponden a la administración pública y sus actuaciones, que sufren una vulneración al principio de la confianza legítima, acuden según el caso a la jurisdicción constitucional o a la jurisdicción contencioso administrativa para ver como este principio se convierte en una protección a sus expectativas.

³ Ver también Corte Constitucional. Sentencia T-135 de 2010. Magistrado Ponente. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Lo anterior, en razón a que la Corte Constitucional por vía jurisprudencial ha reconocido la validez del principio de la confianza legítima, llegando a considerarlo como un mandato legal para garantizar la protección y garantía de los administrados, criterios seguidos por la jurisdicción contencioso administrativa.

En cuanto a la vulneración de este principio, es lógico cuestionarse si la administración pública incurre en responsabilidad al presentarse dicha defraudación de este principio. Para ello, es necesario analizar la situación en concreto; establecer cuándo nos encontramos frente a expectativas legítimas que llevan consigo un beneficio económico o social y evaluar los cambios abruptos ocasionados por la administración pública, para así, determinar si se está incurriendo en responsabilidad administrativa; toda vez, que es un deber de la administración pública al cambiar las reglas de juego, conceder a su vez a los administrados unas condiciones para que se adapten a dichos cambios, bien sea; ofreciendo diversas alternativas de solución o brindando un tiempo prudencial para que el administrado pueda adaptarse a esta situación.

JUSTIFICACIÓN

Introducirse en los conceptos básicos del Derecho Administrativo y en especial de sus principios protectores, no resulta tarea vana para quien se involucre en esta problemática. La extrema complejidad del mundo contemporáneo y las constantes variaciones del derecho, estructuran un vasto contexto de contenidos doctrinales y teóricos indispensables para la comprensión del contexto político y económico en que se desenvuelve nuestro país. En efecto; el principio de la confianza legítima y la intensidad con la que esta se proteja, revela el modelo económico que despliega la Constitución Política, y la confianza que genera un Estado a sus administrados.

En el ámbito del derecho administrativo, la protección a la confianza legítima adquiere especial preeminencia, ya que constituye una protección sobre el ejercicio de los poderes de invalidación, que corresponden a la administración pública y las actuaciones de ésta frente a los ciudadanos; lo que se conoce con el nombre de “Acto Administrativo”, el cual, es definido por GUIDO ZANOBINI como: *«cualquier declaración de voluntad, juicio, deseo o conocimiento, juicio, realizada por un sujeto de la Administración pública en el ejercicio de una potestad administrativa (distinta de la potestad reglamentaria)»*.⁴

De esta manera, podríamos aseverar que el principio de la confianza legítima, supone un amparo que debe dar el juez al ciudadano, frente a las actuaciones o decisiones constantes que ha venido haciendo la administración en determinada materia y que improvisadamente modifica, rompiendo la confianza legítima que tenía el ciudadano en que la administración seguiría actuando como lo hacía originariamente bajo circunstancias análogas⁵.

En este sentido, nuestra investigación reviste de total importancia, pues con este principio, los ciudadanos tenemos el derecho a que las normas, reglamentos y procedimientos establecidos por la administración sean respetados, pues siendo éstas pautas preestablecidas, no deben ser variadas por la administración, toda vez que ello implicaría; el desconocimiento de la confianza que tienen los ciudadanos en determinados trámites, operaciones y procedimientos que se realizaban de determinada forma y bajo cierta regulación.

⁴ ZANOBINI, GUIDO., Curso de Derecho Administrativo. En: Lección 8. Los Actos Administrativos (I): Concepto, Clases Y Elementos. TOMÁS DE LA QUADRA-SALCEDO.; [En línea]. Formato pdf. Disponible en: <http://ocw.uc3m.es/derecho-administrativo/organizacion-y-actividad-de-las-administraciones-publicas/organizacion-y-actividad-de-las-administraciones-publicas/8.pdf>.

⁵ Es importante resaltar que el principio de la confianza legítima es exigible en el ordenamiento jurídico colombiano casi que de manera parcializada a la administración, concebida ésta como la rama del poder público que ejecuta

De aquí, que con la investigación se pretende determinar, si la vulneración del principio a la confianza legítima, es generadora de responsabilidad administrativa, y en caso de ser afirmativa la respuesta, analizar si se configura un hecho dañoso por parte de la administración, que pueda dar lugar a una posible indemnización de acuerdo a las reglas generales de responsabilidad de la administración pública.

Para tal efecto, es relevante analizar la jurisprudencia adoptada por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional Colombiana; pues, como se verá a lo largo de esta investigación, la vulneración al principio de la confianza legítima se ha protegido a través de la acción de tutela, toda vez que su vulneración en la mayoría de los casos implica la vulneración a un derecho fundamental.

No obstante, se debe aclarar que el principio a la confianza legítima, es un principio objetivo del ordenamiento jurídico; que puede protegerse a través de todo tipo de acciones, ordinarias y extraordinarias y de constitucionalidad.

Siendo necesario definir el concepto, alcance y límites de este principio en el derecho colombiano, y atendiendo a que el mismo; tiene consagración jurisprudencial directa, se hará un análisis de la jurisprudencia proferida por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado en esta materia.

Una vez expuesta la justificación y con fundamento en ella, se procederá al planteamiento de los objetivos que orientan esta investigación.

OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL

Analizar la responsabilidad administrativa que se ocasiona con la vulneración del principio de la confianza legítima; a partir del análisis de la jurisprudencia adoptada por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional en Colombia.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- 1) Brindar una sustentación teórica al principio de la confianza legítima esclareciendo los conceptos de confianza, confianza legítima, buena fe, responsabilidad, responsabilidad administrativa, actuaciones de la administración pública e interés general.
- 2) Establecer las diferentes posiciones doctrinales respecto del Principio de Confianza Legítima y con base en ellas; intentar tomar una posición doctrinal propia.
- 3) Articular los supuestos de vulneración a la confianza legítima, con base en la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional en el periodo comprendido entre 1992 y 2012.

METODOLOGIA

La investigación que se pretende desarrollar y que se expone en la presente propuesta es de tipo cualitativo, descriptivo, técnico-jurídica, comparativa y documental; en donde se utilizará el método hermenéutico esencialmente, bajo la modalidad de interpretación sistemática de un texto o conjunto de símbolos susceptibles de ser interpretados como tal.

De esta manera, haremos un ejercicio de rastreo y selección de material bibliográfico, incluyendo estudios doctrinales, ensayos, compilaciones y textos jurisprudenciales, seguidamente, iniciaremos a desarrollar nuestra investigación en las siguientes etapas:

- **CONCEPTUALIZACIÓN**

En el presente estudio se hará un aproximación conceptual al principio de la confianza legítima, distinguiendo las expectativas válidas de los ciudadanos frente a las actuaciones de la administración, y las ponderaciones o limitaciones que le surgen al principio y que han sido estudiadas por las altas cortes, a partir de las publicaciones hechas por los doctrinantes y las bases jurisprudenciales con las que contamos.

Esta etapa es esencialmente descriptiva, en el entendido que; solo plasmará las diferentes posiciones doctrinales frente al tema que pretendemos analizar.

- **TOMA DE POSICIÓN**

Así una vez logrado la aproximación conceptual al principio, estableceremos sus diferentes vertientes doctrinales y describiremos sus rasgos fundamentales, intentando de esta manera establecer una posición doctrinal propia, lo cual implica que en esta etapa la investigación toma un carácter crítico.

- **ESTUDIO JURISPRUDENCIAL COMPARADO**

En esta etapa intentaremos establecer, cómo la aplicación del principio de la confianza legítima; un instrumento de protección frente a las expectativas legítimas que tengan los particulares, en determinados actos producidos por la administración y el tratamiento dado por la jurisprudencia colombiana como la jurisprudencia producida por otros ordenamientos jurídicos.

De igual forma, en esta fase se utilizará como técnica de investigación, la comparación hermenéutica de las sentencias analizadas, a través de una herramienta para el análisis comparativo; consistente en determinar un formato de análisis de sentencias, para que el lector que pretenda acercarse al trabajo de la investigación pueda confrontar las tesis expuestas en ellas, y halle de manera didáctica las posiciones jurisprudenciales tomadas por nuestro ordenamiento.

1. ANTECEDENTES DEL PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGÍTIMA

En el primer capítulo de esta investigación; nos centraremos en escrudiñar el origen del principio a la confianza legítima, toda vez que la relevancia de esta primera fase histórica de construcción del concepto, radica principalmente en hallar la evolución del mismo y su determinación histórica, por cuanto en ella se establecen las bases teóricas, sobre las cuales hoy descansa.

1.1 ORIGEN ALEMÁN

En cuanto al surgimiento del principio; este aparece en los tres grandes sistemas jurídicos del Derecho Comparado: Sistema del CommonLaw, Sistema Alemán (Vertrauensschutz), Sistema Latino y Comunidad Europea en general.

El principio de confianza legítima surge en Alemania a fines de la década de los años 20, tanto en la doctrina como en la jurisprudencia, adquiriendo su desarrollo en 1956 en la jurisprudencia de la Corte Constitucional Alemana y de los tribunales administrativos, fundamentándose en la idea del “Vertrauensschutz” que alude principalmente a la protección.

Pero fue con la sentencia proferida el 14 de noviembre de 1956 por el Tribunal Superior alemán, que se hace una verdadera alusión a este principio, esto con el fin de resolver la situación de una anciana, viuda de un servidor público, a la cual se le había reconocido la pensión de su marido, y le habían garantizado que al cambiar de domicilio, se le entregaría dicha pensión en iguales condiciones, pero

al llegar a Berlín, cuando las autoridades encargadas de entregar la mesada pensional a la anciana, se dan cuenta que la resolución del reconocimiento de la misma era ilegal por un asunto de competencia, por ello deciden solicitar ante el Tribunal Superior Alemán su revisión, pero esta corporación decidió no revisarla basándose en la teoría del respeto de los actos propios.

Mediante sentencia proferida el 19 de diciembre de 1962, el Tribunal Constitucional Alemán, reconoció que siendo este principio una derivación del postulado general de seguridad jurídica, los servidores públicos encargados de la creación o la aplicación del derecho deben entender que aquel tiene rango constitucional. En virtud de dicha providencia esa corporación declaró inexecutable una ley que había dispuesto la aplicación retroactiva de un tributo, argumentando que tal medida era contraria al principio de claridad y previsibilidad del derecho y la confianza legítima”⁶.

1.2 SISTEMA JURÍDICO DEL COMMON LAW

En el sistema Jurídico del Common Law, el principio de la confianza legítima recibe el nombre “Legitimate Expectation”, utilizado ampliamente en la contratación privada y en los contratos de seguro. En las sentencias en las cuales se ha aplicado este principio no se menciona explícitamente, sino que este ha adquirido el sentido de “Consistency”; el cual ha sido entendido como el deber de la administración de mantener una conducta, con los criterios que ha planteado.

En Inglaterra, el principio de la confianza legítima surge a través de la figura del “Estoppel”, la cual consiste en un mecanismo de protección para las personas que

⁶ VALBUENA HERNÁNDEZ, Gabriel. El principio de la protección de la confianza legítima en el derecho nacional y comparado. En: La defraudación de la confianza legítima aproximación crítica desde la teoría de la responsabilidad del Estado. 1 ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007. p. 248

han actuado conforme a la apariencia de las declaraciones y a la posición previamente adoptada por la contraparte, y que posteriormente dicha posición pretenda ser desconocida aduciendo su inexistencia.

El origen de esta figura, se da en Inglaterra aproximadamente en los siglos XII y XIII. Tal como manifiesta VALBUENA HERNANDEZ GABRIEL, *“En sus orígenes fue básicamente una regla de procedimiento que era empleada para imposibilitar, a manera de excepción, que otra persona incurriera en contradicciones en el curso de la actuación procesal.”*⁷

*“La primera utilización práctica de esta institución en el derecho británico se remonta al año 1969, dentro de la causa judicial identificada como Schmidt vs. Secretary of state for Home Office, originada en la negativa del gobierno británico de renovar un permiso migratorio concedido a un extranjero para realizar sus estudios en el Colegio Hubbard, quien pretendía prolongar su permanencia en el Reino Unido después de haberse producido su vencimiento. La Corte de Apelaciones, Con ponencia de Lord Kenneth Denning, al denegar las pretensiones del demandante, señaló que si el afectado hubiese tenido algún derecho o interés, o mejor aún, alguna expectativa legítima, no sería justo privarlo del derecho de ser oído.”*⁸

En cuanto a este caso, la protección no fue concedida; no obstante, se planteó la posibilidad de proteger la confianza cuando se generan expectativas legítimas en las personas.

En igual sentido, para el año de 1972, surge el asunto *“Regina vs. Liverpool*

⁷ VALBUENA HERNÁNDEZ, Gabriel. El principio de la protección de la confianza legítima en el derecho nacional y comparado. En: La defraudación de la confianza legítima aproximación crítica desde la teoría de la responsabilidad del Estado. 1 ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007. p. 206-207.

⁸ *Ibidem* 275p

Corporation ex parte Liverpool Taxi Fleetoperator's Association", caso en el cual se hace mención al principio de *Legitimate Expectations* contra la autoridad municipal de tránsito, que incumpliendo una promesa anteriormente pactada, consistente en no otorgar más licencias de operación de taxis; cambiando esta situación, al aumentar el número de autorización de licencias y con esto, defraudando la confianza legítima. La Corte de Apelaciones concluyó que pese a que la autoridad municipal había actuado plenamente en el desarrollo de sus funciones, esta también se encuentra obligada a concederles a los particulares el derecho de ser oídos.

En Estados Unidos, tiene su implementación para el año 1976 cuando la Corte de Apelaciones Federal resolvió el caso *Hordazal VS Minister of Manpower Immigration* y más tarde la Corte de Apelaciones de Ontario en el año 1978.

1.3 LA COMUNIDAD EUROPEA

La Comunidad Europea y países bajos, también han incorporado la tesis del principio de confianza legítima en el derecho público; por lo que se le concierne a los países bajos una manifestación de éste principio en una sentencia proferida en 1935 en materia de contencioso judicial.

La Corte de Justicia de la Comunidad Europea; es la que más ha desarrollado el principio de la confianza legítima, equiparándolo con el de buena fe y seguridad Jurídica y considerando la confianza legítima, como un principio de derecho comunitario. La protección de confianza legítima fue invocada por primera vez en esta corte en la sentencia del 22 de mayo de 1961; apareciendo posteriormente expresada en la sentencia del 13 de julio de 1965, el cual fue invocado en el proceso "*LemmerzWerke vs. Alta autoridad*, introduciéndose en esta, la expresión

de “situación de confianza” o *vertrauensschutz*.⁹

Seguidamente, en la sentencia del 5 de junio de 1973 dictada en el caso “Affaire Commission vs Conseil”, en la cual el consejo de Comunidades Europeas decretó un aumento salarial para los funcionarios de la comunidad, cuyo porcentaje fue reducido severamente por un acto posterior, defraudando de esta manera la confianza y las expectativas de quienes creyeron en la inmutabilidad y en la firmeza de esta medida¹⁰.

1.4 DERECHO FRANCÉS

En cuanto al derecho francés, la jurisprudencia de este país no hace mención expresa a esta figura; y la doctrina francesa considera que (...) *“el principio de la confianza legítima no protege tanto la buena fe que debe estar presente en toda relación como principio general de derecho que es, sino que se constituye como una forma de protección y defensa de la seguridad que se ha generado en la contraparte de que no se va a hacer uso de un derecho”*.¹¹

“La histórica decisión proferida el 8 de diciembre de 1994 por parte del Tribunal Administrativo de Estrasburgo dentro del proceso conocido como “Entreprise Personnelle de Transports Freymuth c. Ministere de l’ Environnement”. En la cual dicha corporación admitió la existencia en el derecho público francés del principio de la protección de la confianza legítima, con respecto al carácter previsible que deben tener tanto las reglas jurídicas como la acción

⁹ Se puede consultar la jurisprudencia de la Corte de Justicia de la Comunidad Europea en www.eur-lex.europa.eu/es/index.htm

¹⁰ VALBUENA HERNÁNDEZ, Gabriel. El principio de la protección de la confianza legítima en el derecho nacional y comparado. En: La defraudación de la confianza legítima aproximación crítica desde la teoría de la responsabilidad del Estado. 1 ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007. p. 250-251.

¹¹ ANGULO, Yohanna. La defraudación de la confianza legítima y de la seguridad jurídica derivada de los cambios normativos en telecomunicaciones como título de imputación de responsabilidad estatal. Bogotá D.C Colombia 2010, p 62.

*administrativa, de acuerdo con lo expresado en esa controvertida providencia, en estos casos, es absolutamente valido que quien resulte afectado en sus intereses como consecuencia de la modificación intempestiva e inopinada de las reglas que regulan su actividad económica puede acudir ante la jurisdicción para demandar el resarcimiento de los daños anormales que se deriven de las medidas adoptadas por parte del Estado”.*¹²

1.5 ESPAÑA

En España, la confianza legítima aparece por primera vez en la sentencia del Tribunal Supremo del 28 de febrero de 1989.

“Los hechos que se relatan dan cuenta de un centro de enseñanza que ha venido disfrutando de una subvención del Estado para el curso del año académico 1982-1983 a pesar de no estar cumpliendo los requisitos para obtenerla. En el año siguiente se le niega a pesar de no haber variado las condiciones de hecho y de derecho en las que se encontraba el año anterior y que llevaron a recibir la subvención para ese año y el anticipo para el año siguiente, pese a negarse definitivamente la correspondiente al año 1983-1984.

*El Tribunal Supremo concluye, que si la situación de hecho no había sido modificada de un año para otro, no era posible negar la subvención toda vez que el colegio tenía la convicción de que recibiría la totalidad de la misma”*¹³

¹² VALBUENA HERNÁNDEZ, Gabriel. El principio de la protección de la confianza legítima en el derecho nacional y comparado. En: La defraudación de la confianza legítima aproximación crítica desde la teoría de la responsabilidad del Estado. 1 ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007. p. 263-264.

¹³ DE VIVERO ARCINIEGAS, Felipe. La protección de la confianza legítima y su aplicación en la contratación estatal. En: Revista de Derecho Público de la Universidad de los Andes. mayo, 2004, no. 17., p. 123-148.

Posteriormente, este principio fue utilizado por el Tribunal Supremo español en materia contractual, en la sentencia del 1 de marzo de 1991 y en la sentencia del 31 de marzo de 1998; esta última, en el caso de una empresa que en Canarias había solicitado autorización para la construcción de una estación de servicio cerca de una autovía, el cual fue concedido, pero posteriormente el Cabildo Insular, quien era la autoridad competente para conceder dichas autorizaciones, aduce que invadieron sus competencias; considerando que en razón al orden territorial, eran ellos los competentes en esa materia y no la entidad de otorgo inicialmente el permiso y por lo tanto ordenan la suspensión de la obra. En esta sentencia, dicha corporación concluyo; que si bien la autoridad competente era el Cabildo Insular, se debe brindar protección al individuo, ya que las autorizaciones iniciales llevaron a la convicción al particular de estar amparado por la ley.

La legislación española, ha sido una de pioneras en el desarrollo de este principio, tanto así; que le ha dado una consagración normativa al principio de la confianza legítima en el artículo 3 de la ley 4° de 1999, modificatoria de la Ley 30 de 1992, la cual regula el régimen jurídico de las administraciones públicas y el procedimiento administrativo común:

“Artículo 3°. Principios generales: las administraciones públicas sirven con objetividad a los intereses generales y actúan de acuerdo a los principios de eficacia, jerarquía, descentralización y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho. Igualmente, deberán respetar en su actuación los principios de buena fe y confianza legítima.”

Este principio en la legislación española también ha sido consagrado en la Ley 6° del 2 de julio de 1990, proferida por la Comunidad de Navarra.

1.6 EL PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGÍTIMA EN AMÉRICA LATINA

1.6.1 Argentina

En Argentina, el principio de la confianza legítima ha sido desarrollado a través de la doctrina de los actos propios, aproximadamente en 1995 cuando la Corte Suprema de justicia la aplicó para resolver los casos de “Reverstek” y “Cirlafin”.

“En el proceso administrativo promovido por la sociedad “Reverstek”, se hace referencia explícita al principio de la protección de la confianza legítima. De acuerdo con la situación fáctica planteada en este asunto, dicha firma había emprendido los trámites de importación de un cargamento de hierro procedente de Inglaterra, teniendo como parámetro la normatividad entonces vigente en Argentina en materia de paridad cambiaria, la cual fue posteriormente modificada cuando los trámites en mención aún no habían concluido, ocasionando con ellos serios perjuicios e inconvenientes a la empresa importadora. Al fallar el asunto, la sala del Fuero Contencioso Administrativo Federal consideró mayoritariamente que la modificación del tipo de cambio era un hecho completamente previsible, por cuanto es normal y previsible que ese tipo de fluctuaciones se presenten en un mercado cambiario caracterizado por su inestabilidad.”¹⁴

1.6.2 Venezuela

En Venezuela, igual que en nuestro país; no existe una disposición legal que

¹⁴ VALBUENA HERNÁNDEZ, Gabriel. El principio de la protección de la confianza legítima en el derecho nacional y comparado. En: La defraudación de la confianza legítima aproximación crítica desde la teoría de la responsabilidad del Estado. 1 ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007. p. 206-207.

contenga expresamente el principio de la confianza legítima, pero ha sido desarrollado en la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Venezuela. Un ejemplo de ello fue la sentencia proferida el 11 de agosto de 1977, por parte de la Corte Suprema de Justicia de Venezuela, en la cual se decidió decretar la nulidad de un acto administrativo en el cual, las autoridades competentes del Distrito Federal desconocieron una situación jurídica creada por un acto anterior, el cual concedió el permiso para el levantamiento de una edificación en un predio que posteriormente fue afectado por afectar una zona verde.

En providencia del 29 de marzo de 2001, la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela, al fallar un proceso promovido por la firma The Coca-Cola Company contra el Ministerio de la Producción y el Comercio, dejó consignado que “las actuaciones reiteradas de la administración pública hacen nacer expectativas jurídicas que han de ser apreciadas por el juez, y reconoció que los criterios administrativos si bien pueden ser cambiados, son idóneos para crear tales expectativas.”¹⁵

1.6.3 Colombia

En nuestro país, este principio tiene sus orígenes en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, de la Corte Suprema de Justicia y en algunos Tribunales, sin que ninguna norma se refiera expresamente a este.

La teoría de la confianza legítima, aparece por primera vez en la sentencia de la Corte Constitucional T-225 de 1992; con el fin de dirimir el conflicto entre la recuperación del espacio público y vendedores ambulantes; es pertinente aclarar que en esta sentencia, la Corte constitucional hace alusión a este principio,

¹⁵Ibid., p. 223

adoptando la posición doctrinaria de los tratadistas españoles EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA Y DE TOMAS RAMÓN FERNÁNDEZ, en el libro Curso de Derecho Administrativo:

“Este principio (...)no impide, desde luego, al legislador modificar las generales con el fin de adaptarlas a las exigencias del interés público, pero sí le obliga a dispensar su protección, en caso de alteración sensible de situaciones en cuya durabilidad podía legítimamente confiarse, a los afectados por la modificación legal, a quienes ha de proporcionar en todo caso tiempo y medios para reequilibrar su posición o adaptarse a la nueva situación, lo que, dicho de otro modo, implica una condena de los cambios legislativos bruscos adoptados por sorpresa y sin las cautelas aludidas”¹⁶

Este principio, como se mencionó anteriormente, no aparece expresamente en ninguna norma, pero si ha tenido un desarrollo en la jurisprudencia colombiana ya que ha sido el mecanismo idóneo para dirimir muchos conflictos jurídicos, tales como: Los vendedores informales, donde se presentan conflictos entre el derecho al trabajo y la recuperación del espacio público; la protección del derecho a la vivienda, donde se presentan conflictos entre el derecho a la vivienda digna y la recuperación del espacio público, las recuperaciones de espacios ambientales, donde se presentan conflictos entre el derecho al trabajo, derecho a la vivienda y la satisfacción de las necesidades primarias de ellos y sus familias y el cerramiento de depósitos de basuras, entre otros.

Finalizado este recorrido histórico, procederemos a determinar conceptualmente el principio de la confianza legítima.

¹⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO Y FERNÁNDEZ, TOMÁS-RAMÓN. Curso de Derecho Administrativo II Ed. Civitas. Madrid 1991. p.375-376

2. APROXIMACION AL CONCEPTO DE CONFIANZA LEGÍTIMA

2.1 CONCEPTO ETIMOLÓGICO.

Antes de desarrollar estas ideas; es pertinente señalar, que el concepto de confianza legítima ha caído en una indeterminación conceptual, pues han sido pocos por no decir inexistentes, los esfuerzos por darle un desarrollo legal; en cuanto a su desarrollo jurisprudencial; han sido heterogéneas las definiciones que se han producido. Por lo tanto; es compleja la tarea de precisar con el mayor rigor posible este principio.

Ahora bien, el vocablo *confianza*, no es exclusivo del dominio del derecho, toda vez que pertenece al argot cotidiano, y en concordancia con el Diccionario de la Real Academia, representa en sí mismo la “*Esperanza que se tiene de alguien o algo*”. Se trata, entonces, de una espera, sin más sustento que la buena fe en ese alguien o ese algo.

Ante dicha imprecisión; surge otra complejidad en la delimitación del concepto, en cuanto a la expresión confianza le agregamos el calificativo de legítima; pues de conformidad con el Diccionario de la Real Academia, por el vocablo *legítima*, se entiende “*conforme a las leyes*” o “*cierto, genuino y verdadero en cualquier línea*”.

Así las cosas, la articulación de estos dos conceptos evoca la idea de una esperanza certera, verdadera en algo o alguien, en otras palabras; una confianza razonable y justificada, donde media un estado de dependencia; por cuanto se esta la espera de que ese alguien o ese algo no defraude la confianza que se le ha depositado, no obstante; la confianza no puede ser ciega, pues debe adoptar una actitud objetiva, que le permita estar alerta frente a la posible defraudación.

2.2 CONCEPTO CONSTITUCIONAL.

Pretender dar un concepto de confianza legítima desde el punto de vista constitucional, nos trae como problema, el inexistente desarrollo legal de la confianza legítima como principio constitucional, toda vez que no cuenta con expresa consagración constitucional formal. No obstante; pese a no tener esta consagración, el principio goza de total existencia y validez jurídica, por derivarse interpretativamente de otras disposiciones constitucionales.

Entre las disposiciones más representativas son quizás el preámbulo y el artículo 2 de la Constitución Política, que consagran la seguridad jurídica como principio; y también el artículo 83, que establece el principio de la buena fe. Por esta razón, iniciaremos un escrutinio sobre el concepto de seguridad jurídica y buena fe, en conexidad con la confianza legítima.

La seguridad jurídica es un principio y un valor del derecho; el valor que es un concepto filosófico, es reconocido en la teoría jurídica general como un principio¹⁷ y en palabras de AUGUSTO TRUJILLO, *“podría decirse que el principio es derecho y el valor es filosofía”*¹⁸.

Al decir, de EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA Y TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ, *“los principios generales del derecho expresan los valores materiales básicos de un ordenamiento jurídico, aquellos sobre los cuales se constituyen como tales las convicciones ético-jurídicas de una comunidad”*¹⁹

¹⁷ Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia. No 329, pag. 13.

¹⁸ Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia. No 324, pag. 87.

¹⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás. *Curso de Derecho Administrativo*, Ed. Civitas, Madrid, 1987, p.75.

Así, el principio de seguridad jurídica se encuentra consagrado en la Constitución de 1991, en su preámbulo, cuyo fin de la Asamblea Nacional Constituyente era *“asegurar -los derechos fundamentales- dentro de un marco jurídico, democrático, y participativo que garantice un orden político, económico y social justo”*, en concordancia con el artículo 2 de la Constitución *“...asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”*. Lo anterior, nos lleva a afirmar que el principio de la seguridad jurídica tiene en el ordenamiento jurídico colombiano rango constitucional.

De esta manera, y en lo que refiere a la conexidad del principio de la seguridad jurídica con la confianza legítima, se encuentra esta, en la certeza que produce la seguridad jurídica, siendo esta; el equivalente de la confianza que se tiene en la estabilidad de las normas, pues, el efecto que produce la seguridad jurídica en los particulares es la tranquilidad, esperanza y confianza en la existencia de reglas del derecho, que les permiten saber a qué atenerse, porque el derecho en sí mismo, ha de ser previsible.

Seguidamente, y como ya se expresó; la buena fe tiene consagración constitucional en el artículo 83 de la carta política de 1991, pues se quiso con el principio ir convirtiendo valores éticos como la lealtad, la franqueza y la confianza, en reglas de derecho. Pero fue con el constituyente de 1991; que se instituyó como norma constitucional, de manera que *“Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas”*.

Para SAINZ MORENO, el principio de buena fe *“es uno de los principios generales del derecho, uno de aquellos valores materiales básicos de un ordenamiento jurídico, sobre los cuales se constituye este como tal”* de igual forma ha afirmado, *que la buena fe del administrado equivale a la “legítima confianza de que esta no*

va a ejecutar sus derechos y prerrogativas más allá del límite trazado por las exigencias del interés general y siempre dentro del marco del ordenamiento jurídico.”²⁰

La relación existente entre el principio de la confianza legítima y la buena fe, viene desde el derecho romano, pues como lo afirma, JUAN CARLOS ESGUERRA PORTOCARRERO, *“las expresiones de fides (fe) y bona fides (buena fe) también se utilizaron desde un principio para describir la confianza recíproca que caracterizó algunos de los vínculos de derecho de gentes que Roma estableció con otros pueblos”²¹*

Así las cosas, el principio de la buena fe tienen su origen en Roma, y fue plasmado por vez primera en la constitución del 91, en el artículo 83, atribuyéndosele rango constitucional, al igual que el principio de la seguridad jurídica ya mencionado.

Como ya se demostró; estas dos disposiciones fundamentan el principio de la confianza legítima, lo cual permite la invocación del principio de la confianza legítima, como principio constitucional, pese a no existir consagración constitucional expresa. Por tanto, será válido afirmar que en el ordenamiento jurídico colombiano el principio de la confianza legítima es un principio implícito deducible, por un lado, del principio de la buena fe (art. 83 C.P), y por otro lado, del principio de seguridad jurídica, que a su vez, es otro principio implícito deducible del preámbulo y el art.2 de la Constitución Política.

²⁰ Revista de Administración Pública. No 89, pag. 293 y ss.

²¹ ESGUERRA PORTOCARRERO, Juan Carlos. *La Protección Constitucional del Ciudadano*. Bogotá, Legis Editores, 2004, pag. 67.

2.3 CONCEPTO DOCTRINAL.

Valiéndonos de soportes doctrinarios, que nos permitan perfilar el contorno conceptual del principio de la confianza legítima, podremos mencionar diversos e interesantes planteamientos alrededor de este.

Para JORGE BERMÚDEZ SOTO, *“la protección de la confianza legítima, en un sentido jurídico, significa, por tanto, una garantía en el ámbito público, consistente en la defensa de los derechos del ciudadano frente al Estado y en la adecuada retribución a sus esperanzas en la actuación acertada de éste. De esta forma su ámbito de actuación se extiende tanto al campo de la administración como de la legislación, como por último, de la jurisprudencia.”*²²

En este sentido, el profesor argentino PEDRO COVIELLO, agrega *“la protección de la confianza legítima, es el instituto del derecho público, derivado de los postulados del Estado de Derecho, de la seguridad jurídica y de la equidad, que ampara a quienes de buena fe creyeron en la validez de los actos (de alcance particular o general, sean administrativos o legislativos), comportamientos, promesas, declaraciones o informes de las autoridades públicas, que sean jurídicamente relevantes y eficaces para configurarla, cuya anulación, modificación, revocatoria o derogación, provoca un daño antijurídico en los afectados, erigiéndose, bajo la observancia de esos componentes, en un derecho subjetivo que puede invocar el administrado, y que consiste, en su aspecto práctico, en la limitación de los efectos de la anulación, de tratarse de un acto (de alcance individual o general) **inválido o del reconocimiento del derecho a una indemnización de no ser ello posible**; de tratarse de un acto o comportamiento válido, su continuidad o permanencia; en los supuestos de revocación o*

²² VALPARAISO, Revista de Derecho. Vol. XVIII. No 2, pag. 89.

*modificación de actos válidos o de derogación de actos normativos (administrativos o legislativos), en la posibilidad del reconocimiento del derecho a una indemnización” (Negritas fuera del texto).*²³

Si bien, a nuestro parecer la definición del profesor COVIELLO, es de las más completas y descriptivas que pudimos encontrar, consideramos necesario hacerle algunas precisiones, puesto; que el principio de la confianza legítima no es del dominio exclusivo del derecho público, toda vez que puede ser aplicado en otras ramas del derecho como la tributaria, que se analizara en lo sucesivo de esta investigación.

De igual manera, hace exclusiva esta definición de los actos administrativos, dejando de un lado los hechos, las operaciones y omisiones administrativas por parte de la administración.

Y por último, ha dejado de lado la protección del principio que puede invocar la administración, cuando obre en su calidad de confiante en sus relaciones con los particulares, entidades públicas u otros Estados. Que si bien solo es un tema abordado por esta investigación en carácter enunciativo, no se puede desconocer su existencia.

Al igual, la Corte Constitucional ha procurado definir el vocablo al citar a Mülle, en la sentencia C 131 de 2004. En el parecer de MÜLLE “ *este vocablo significa, en términos muy generales, que ciertas expectativas, que son suscitadas por un sujeto de derecho; en razón de un determinado comportamiento en relación con otro, o ante la comunidad jurídica en su conjunto, y que producen determinados efectos jurídicos; y si se trata de autoridades públicas, consiste en que la*

²³ COVIELLO, Pedro. *La protección de la Confianza del administrado*. Buenos Aires, Editorial LexisNexis, 2004, p 462.

*obligación para las mismas de preservar un comportamiento consecuente, no contradictorio frente a los particulares, surgido en un acto o acciones anteriores, incluso ilegales, salvo interés público imperioso contrario.*²⁴

Las anteriores definiciones doctrinales, nos ofrecen un soporte doctrinario, que nos conlleva a formular nuestra propia definición de la confianza legítima: “cuando por el actuar de la Administración, el administrado ha realizado determinados actos, que no resultan concordantes con la confianza depositada en la Administración y los actos producidos por esta. Se debe proteger la confianza legítima que al administrado ha depositado en la administración.

2.4 CONCEPTO JURISPRUDENCIAL.

El desarrollo jurisprudencial dado en Colombia al principio de la confianza legítima ha sido heterogéneo, toda vez, que las diversas sentencias proferidas sobre la materia, han dado un concepto, alcance y delimitación variable.

No obstante, la Corte Constitucional, en sentencia C 131 de 2004, ha definido a la confianza legítima como un principio constitucional, al manifestar que “*el principio de la confianza legítima es un corolario de aquel de la buena fe y consiste en que el Estado no puede súbitamente alterar unas reglas de juego que regulaban sus relaciones con los particulares, sin que se les otorgue a estos últimos un período de transición para que ajusten su comportamiento a una nueva situación jurídica. No se trata, por tanto, de lesionar o vulnerar derechos adquiridos, sino tan sólo de amparar unas expectativas válidas que los particulares se habían hecho con base en acciones u omisiones estatales prolongadas en el tiempo, bien que se trate de comportamientos activos o pasivos de la administración pública, regulaciones*

²⁴ Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-131 de 2004, Magistrado Ponente: Clara Inés Vargas Hernández.

legales o interpretaciones de las normas jurídicas. De igual manera, como cualquier otro principio, la confianza legítima debe ser ponderada, en el caso concreto, con los otros, en especial, con la salvaguarda del interés general y el principio democrático”

En igual sentido, la Corte agrega que la “*esencia, [de] la confianza legítima consiste en que el ciudadano debe poder evolucionar en un medio jurídico estable y previsible, en cual pueda confiar. [...] este vocablo significa, en términos muy generales, que ciertas expectativas, que son suscitadas por un sujeto de derecho en razón de un determinado comportamiento en relación con otro, o ante la comunidad jurídica en su conjunto, y que producen determinados efectos jurídicos; y si se trata de autoridades públicas, consiste en que la obligación para las mismas de preservar un comportamiento consecuente, no contradictorio frente a los particulares, surgido en un acto o acciones anteriores, incluso ilegales, salvo interés público imperioso contrario. Se trata, por tanto, que el particular debe ser protegido frente a cambios bruscos e inesperados efectuados por las autoridades públicas. En tal sentido, no se trata de amparar situaciones en las cuales el administrado sea titular de un derecho adquirido, ya que su posición jurídica es susceptible de ser modificada por la Administración, es decir, se trata de una mera expectativa en que una determinada situación de hecho o regulación jurídica no serán modificadas intempestivamente. De allí que el Estado se encuentre, en estos casos, ante la obligación de proporcionarle al afectado un plazo razonable, así como los medios, para adaptarse a la nueva situación*”²⁵.

Seguidamente, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha definido el principio de la confianza legítima:

²⁵ Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-131 de 2004, Magistrado Ponente: Clara Inés Vargas Hernández.

“La teoría de la confianza legítima, encuentra fundamento en el principio general de buena fe y, si bien no impide a la administración que, en aras del interés general, modifique ciertas situaciones, la obliga a tener en cuenta los intereses de los administrados que, al ver notable y súbitamente alterada una situación en cuya durabilidad podían confiar, merecen obtener la protección consistente en el otorgamiento del tiempo y de los medios necesarios para lograr una adecuada readaptación, sin que ello implique donación o indemnización en su favor o desconocimiento del principio del interés general que fija un límite al contenido y al alcance del principio de la confianza debida.”²⁶

Teniendo en cuenta estas premisas, podremos abordar el estudio de los presupuestos y condiciones inescindibles para que se configure la vulneración al principio de la confianza legítima.

²⁶ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, 25 de enero de 2001. Consejera Ponente. María Elena Giraldo Gómez.

3. FUNDAMENTACION DEL PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGÍTIMA EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE LA BUENA FE.

En el presente capítulo abordaremos el estudio del principio de la buena fe, que a su vez dio origen al principio de la confianza legítima. Para ello es menester analizar la evolución histórica de esta figura, su desarrollo conceptual tanto en la jurisprudencia como en la doctrina y también; su relación y diferencia con el principio de la confianza legítima.

3.1 LA BUENA FE Y SU SURGIMIENTO EN EL DERECHO ROMANO

Este principio constitucional y de Derecho tuvo su origen en Roma; el cual tenía básicamente un fundamento moral; siendo fue ampliamente desarrollado en materia contractual; este principio consistía en el respeto por la palabra dada, por los actos propios, también por que se mantuviera la lealtad y la transparencia en lo pactado.

“La palabra fides consiste, según lo explica CÍCERON, en que ella se refiere a la conducta de quien hace lo que dice, de quien actúa conforme a lo ofrecido. La fides representa entonces, ante todo, un valor ético: el de recta intención; el de lealtad con el compromiso adquirido”²⁷.

Es necesario resaltar que el principio de la buena fe, solo adquiere realmente importancia en las relaciones sociales, de ahí que su desarrollo se dio principalmente en materia comercial, siendo entonces el instrumento regulador de dichas relaciones bajo el respeto por la confianza y la lealtad.

²⁷ ESGUERRA PORTOCARRERO, Juan Carlos. La presunción buena fe. En: La protección constitucional al ciudadano. 1 ed. Bogotá. Legis Editores S.A, 2004. p. 62

La palabra *fides*, dio origen a diversos instrumentos jurídicos. Desde temprana época se conoce la *fide promissio*, y la *fide iusso*, modalidades de estipulación remitidas a la *fides*, las cuales como instituciones *del juris gentium*, estaban dotadas de sanción jurídica. De esta manera la contratación empieza a configurarse dentro de los cuatro tipos de contratos denominados consensuales, existiendo la compraventa desde el siglo II a.c; y siendo reconocidos desde la época republicana los contratos reales no solemnes de depósito y comodato, así como los de arrendamiento, (dentro del cual entra el concepto de contrato laboral), sociedad y mandato.²⁸

Es a todas luces claro, el importante papel que tuvo el principio de la buena fe, en el desarrollo de los contratos y de las relaciones mercantiles, donde este fue el principio rector de todas ellas.

Con el tiempo, el desarrollo de ese proceso fue conduciendo a que, para destacar mejor las condiciones del comportamiento que demanda dicha regla de conducta, la locución *fides* fuera complementada con el calificativo de *bona* y a que se pasara a hablar de *bona fides* o *fides bona*.²⁹

Sin lugar a dudas, que la inclusión de esta palabra, la verdadera consolidación de la buena fe como principio rector de las relaciones particulares a la luz del derecho, las cuales se erigen por una fe recíproca, un respeto y confianza por la palabra dada; en donde se asume que las personas actúan bajo “el deber ser”.

El calificativo de *bonae fidei* comenzó a aplicarse también a ciertos eventos de posesión no nacida de la compraventa. Inclusive, en el caso de la usucapión , la

²⁸ GARCIA PINO, Diana Beatriz. Principio de la Buena Fe en materia de Derecho Civil: En materia constitucional y aplicación jurisprudencial en el distrito judicial de Bucaramanga. Trabajo de grado de Abogado. Bucaramanga.: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Derecho y Ciencia Política, 2010-

²⁹ ESGUERRA PORTOCARRERO, Juan Carlos. La presunción buena fe. En: La protección constitucional al ciudadano. 1 ed. Bogotá. Legis Editores S.A,2004. p. 63

sola buena fe –sumada al transcurso de un determinado lapso de tiempo, llego a ser soporte suficiente para legitimar la posesión ejercida de hecho por una persona sobre un bien que originalmente no era suyo. En este caso, dichos tres elementos aunados vinieron a convertirse en una especie de título jurídico sustitutivo para hacerse al dominio de un bien, ya que para adquirir por prescripción de la propiedad sobre él bastaba simplemente con haberlo poseído de modo pacífico y de buena fe durante cierto término.³⁰

El calificativo de *bona* surge de la necesidad de concretar y limitar la aplicación e interpretación de la *fides*. La fórmula *fides bona*, se concreta en la *fides* cuando a propósito de determinadas relaciones jurídicas, ha surgido un conflicto interpartes, y por ende, supone mantener firme las consecuencias del compromiso adquirido mediante la palabra, agregando un nuevo elemento, el de la honestidad, congruente con los usos propios del hombre honesto, la naturaleza de la relación jurídica y con la finalidad perseguida por las partes a través de ella.³¹

En cuanto a la evolución del principio de la buena fe en el derecho romano, es necesario resaltar, que este principio esencialmente tuvo aplicación en las relaciones entre particulares, siendo la buena fe en esta etapa histórica un principio eminentemente del derecho privado; en el cual se puede inferir que el espectro de aplicación de la buena fe, no trascendió a las relaciones del derecho público.

³⁰ *Ibid.* p 65

³¹ GARCIA PINO, Diana Beatriz. Principio de la Buena Fe en materia de Derecho Civil: En materia constitucional y aplicación jurisprudencial en el distrito judicial de Bucaramanga. Trabajo de grado de Abogado. Bucaramanga.: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Derecho y Ciencia Política, 2010. 19-20 p

3.2 EL PRINCIPIO DE LA BUENA FE EN COLOMBIA

El principio de la buena fe surge en nuestro ordenamiento jurídico en el Código Civil principalmente en el Artículo 769:

“ARTICULO 769. PRESUNCION DE BUENA FE. La buena fe se presume, excepto en los casos en que la ley establece la presunción contraria. En todos los otros, la mala fe deberá probarse”.

Haciendo un análisis de este cuerpo normativo; se puede evidenciar que el principio de la buena fe aparece en numerosos artículos sirviendo como referente y determinante en ciertas situaciones jurídicas, un ejemplo de ello es la forma en la cual se adquiere la posesión, al otorgarse el nombre de poseedor regular al quien haya adquirido la posesión bajo el justo título y la buena fe, y a su vez poseedor irregular quien ejerza dicha posesión careciendo uno de los anteriores elementos³²

En este sentido, el principio de la buena fe también es utilizado en materia contractual; el artículo 1603 regula la ejecución de los contratos a la luz del principio de la buena fe:

“ARTICULO 1603. EJECUCION DE BUENA FE. Los contratos deben ejecutarse de buena fe, y por consiguiente obligan no solo a lo que en ellos se expresa, sino a todas las cosas que emanan precisamente de la naturaleza de la obligación, o que por ley pertenecen a ella.”

³² Ver Código Civil Artículos 764, 770

Nuestra legislación comercial también utiliza ampliamente el principio de la buena fe, ejemplo de ello es el artículo 835, el cual consagra la presunción de buena fe:

“ARTICULO 835. PRESUNCION DE BUENA FE. Se presumirá la buena fe, aún la exenta de culpa. Quien alegue la mala fe o la culpa de una persona, o afirme que ésta conoció o debió conocer determinado hecho, deberá probarlo”.

Al igual que en el Código Civil, la buena fe es el principio rector de los contratos, el código de comercio acoge este principio también en la etapa precontractual, contractual y en la ejecución de los mismos.

“ARTICULO 863. BUENA FE EN EL PERIODO PRECONTRACTUAL. Las partes deberán proceder de buena fe exenta de culpa en el período precontractual, so pena de indemnizar los perjuicios que se causen.

ARTICULO 871. PRINCIPIO DE BUENA FE. Los contratos deberán celebrarse y ejecutarse de buena fe y, en consecuencia, obligarán no sólo a lo pactado expresamente en ellos sino a todo lo que corresponda a la naturaleza de los mismos, según la ley la costumbre o la equidad natural”.

El desarrollo más importante del principio de la buena fe en nuestro ordenamiento jurídico, se encuentra en el artículo 83 la Constitución Política de 1991, el cual le otorga a este principio general de derecho rango constitucional, si bien este artículo no contiene una definición expresa del mismo, estipula el campo de aplicación de la buena fe tanto en las relaciones de derecho público y privado, por lo tanto haciendo que este principio trascienda a todas las esferas del derecho.

“Artículo 83: Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas.”³³

La inclusión del principio de la buena fe en la Constitución Política, fue el producto de un arduo debate llevado a cabo por los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente³⁴. Este debate fue mencionado por la Corte Constitucional en Sentencia T-469 de 1992.

En la ponencia presentada a la Asamblea Nacional Constituyente, los ponentes consideraron que la norma (artículo 83), tiene dos elementos fundamentales:

"Primero: que se establece el deber genérico de obrar conforme a los postulados de la buena fe. Esto quiere decir que tanto los particulares en el ejercicio de sus derechos o en el cumplimiento de sus deberes, como las autoridades en el desarrollo de sus funciones, deben sujetarse a los mandatos de honestidad, lealtad y sinceridad que integran el principio. En el primer caso, estamos ante una barrera frente al abuso del derecho; en el segundo ante una limitante de los excesos y la desviación del poder.

Segundo: se presume que los particulares en sus relaciones con el poder público actúan de buena fe. Este principio que parecería ser de la esencia del derecho en Colombia ha sido sustituido por una general desconfianza hacia el particular. Esta concepción negativa ha permeado todo el sistema burocrático colombiano, el cual, so pretexto de defenderse del asalto

³³ Constitución Política de Colombia

³⁴ VIANA CLEVES, María José. El principio de la confianza legítima en el derecho administrativo colombiano. En: EL principio de la confianza legítima en el derecho administrativo colombiano. 1 ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007. p. 87

*siempre mal intencionado de los particulares, se ha convertido en una fortaleza inexpugnable ante la cual sucumben las pretensiones privadas, enredadas en una maraña de requisitos y procedimientos que terminan por aniquilar los derechos sustanciales que las autoridades están obligadas a proteger*³⁵.

El principio de la buena fe se encuentra ampliamente desarrollado en muchas disposiciones legales de nuestro país, un ejemplo de ello es el Estatuto de Contratación Estatal (Ley 80 de 1993), Dicho estatuto contiene el principio de la buena fe en dos artículos, en el inciso 2° del artículo 5° (sobre los derechos y deberes de los contratistas); y en el artículo 28 (sobre la interpretación de las reglas contractuales).

El inciso segundo del artículo 5 de la Ley 80 de 1993, el cual contiene los derechos y los deberes de los contratistas; estipula que:

“Colaborarán con las entidades contratantes en lo que sea necesario para que el objeto contratado se cumpla y que éste sea de la mejor calidad; acatarán las órdenes que durante el desarrollo del contrato ellas les impartan y, de manera general, obrarán con lealtad y buena fe en las distintas etapas contractuales, evitando las dilaciones y entramientos que pudieran presentarse”.

En este artículo, se puede evidenciar la aplicación del principio de la buena fe a la luz de la Constitución Política, donde el sentido que le da nuestra carta política se ve reflejado en los deberes de los contratistas siendo la buena fe, el patrón de conducta de estas relaciones.

³⁵ COLOMBIA, Corte Constitucional, Sentencia T-469 de 1992. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

El artículo 28 de esta ley, que trata sobre la interpretación de las reglas contractuales; se refiere al principio de la buena fe, en los siguientes términos:

“Artículo 28. De la interpretación de reglas contractuales: En la interpretación de las normas sobre contratos estatales, relativas a procedimientos de selección y escogencia de contratistas y en la de las cláusulas y estipulaciones de los contratos, se tendrá en consideración los fines y los principios de que trata esta ley, los mandatos de la buena fe y la igualdad y equilibrio entre prestaciones y derechos que caracteriza a los contratos conmutativos”.

En razón a lo anterior, se puede inferir que el principio de buena fe tiene doble connotación en nuestro ordenamiento jurídico, primero como un instrumento armonizador de las relaciones jurídicas que presupone un modelo de conducta a seguir en todas ellas y a su vez como mecanismo de interpretación de situaciones jurídicas no reguladas por la norma, cumpliendo con esto último; su función como principio general de derecho.

3.3 CONCEPTUALIZACION DE LA BUENA FE

En cuanto a la definición del principio de la buena fe, es necesario señalar que; debido a su aplicación en diferentes ramas del derecho, al conceptualizar este principio nos encontramos frente al problema de delimitar el alcance del mismo.

El principio constitucional de buena fe, ha sido calificado por algunos como “principio cumbre del derecho”, además de inspirar, informar e impregnar el ordenamiento jurídico en su conjunto, se proyecta en los más variados ámbitos las relaciones jurídicas intersubjetivas, convirtiéndose de esta manera en 2 una vía que comunica al derecho con la moral.³⁶

El Diccionario Jurídico Colombiano en su séptima edición del año 2007 en las páginas 398 y 399 define la buena fe en los siguientes términos:

“La buena fe no es una norma jurídica, sino un principio jurídico fundamental, estos es, algo que debemos admitir como supuesto de todo ordenamiento jurídico fundamental, esto es, algo que debemos admitir como supuesto de todo ordenamiento jurídico. Informa a la totalidad del mismo y aflora de modo expreso en múltiples y diferentes normas, en las cuales muchas veces el legislador se ve obligado a aludirla en forma intergiversable y expresa. La buena fe se muestra como la convicción o consciencia de no perjudicar a otro, de no defraudar la ley, en la honesta y leal concertación y cumplimiento de los negocios jurídicos. La buena fe es un elemento de la vida de relación, pero no se incorpora al derecho tal cual se da en la realidad, sino que recibe una carga o un plus que resulta de unas precisiones técnicas necesarias. En el campo jurídico, el concepto de buena fe, aunque indeterminado en sus alcances, tiene un sustento real. No es creación de legislador, sino que este, partiendo de la realidad, adscribe a la buena fe ciertos contenidos y le impone determinadas limitaciones. Por ello, aun cuando creemos que pueda hablarse de un principio general de buena fe, con su contenido más o menos uniforme en los diversos sistemas jurídicos, no podemos desconocer que en cada

³⁶GONZALEZ PEREZ, Jesús. El principio general de la buena fe en el derecho administrativo. En VALBUENA HERNANDEZ, Gabriel. La defraudación de la confianza legítima aproximación crítica desde la teoría de la responsabilidad del Estado. 1. Ed. Bogotá. Universidad Externado de Colombia. 2008. P. 186.

ordenamiento jurídico concreto se le asignan matices, que, sin afectar su esencia, modifican su aplicabilidad, su alcance, y sus efectos.”

Por otro lado, el Diccionario Jurídico de Espasa en su edición del año 2001, paginas 245, 246, 247 y 248; al definir la buena fe, reconoce la complejidad de la delimitación de este concepto, aduciendo que dicha dificultad reside en que la mayor parte de la doctrina se ha inclinado más a la consideración de la misma, desde diversos puntos de vista, sin admitir una concepción unitaria de ella y ello provoca diferentes nociones conceptuales.³⁷, por lo tanto, en aras de definir la buena fe, aborda el concepto de buena fe desde dos perspectivas objetiva y subjetiva:

“La buena fe se consagra como un principio general del derecho, que puede ser entendido de dos diferentes maneras: Subjetiva o psicológica y objetiva o ética.

Para la concepción psicológica, la buena fe se traduce en un estado de ánimo consistente en ignorar, con base en cualquier error o ignorancia, la ilicitud de nuestra conducta o de nuestra posición jurídica. La concepción ética exige, además, que en la formación de ese estado de ánimo se haya desplegado la diligencia socialmente exigible, con lo cual solo tiene buena fe, quien sufre un error o ignorancia excusable.”³⁸

El tratadista DIEZ PICAZO, define la buena fe como *“aquella conducta que revela la posición moral de una persona respecto de una situación jurídica,*

³⁷ Ibíd.p.246

³⁸ Ibíd., p.245

que impone la obligación de guardar fidelidad a la palabra dada, no defraudar la confianza de los demás, no abusar de la confianza de otros".³⁹

La buena fe, según TAFUR MORALES, ha sido "la manifestación más típica del imperio de la equidad en el comercio jurídico". Su originaria naturaleza como principio de contenido moral ha hecho que sea denominada la "hija de la justicia", a cuyo título invadió el campo jurídico".⁴⁰

En cuanto a la definición de este figura por parte de la doctrina, para BENEDICTE FAUVARQUE-COSSON, "el postulado de buena fe es el más fecundo de todos los principios del derecho, pues a partir de él, los jueces suelen construir doctrinas mucho más específicas y adecuadas para dar solución a los conflictos y garantizar la realización de los fines del derecho"⁴¹.

Para KARL LARENZ, "El principio de la buena fe significa que cada uno debe guardar fidelidad a la palabra dada y no defraudar la confianza o abusar de ella, ya que esta forma la base indispensable de todas las relaciones humanas; supone el conducirse como cabía esperar de cuantos con pensamiento honrado intervienen en el tráfico como contratantes o participan en él, en virtud de otros vínculos jurídicos. Se trata por lo tanto de un módulo necesitado de concreción, que únicamente nos indica la dirección en que

³⁹ DÍEZ PICAZO, Fundamentos de derecho patrimonial civil, t. 1. Madrid, Editorial. Civitas, 1978. En: VIANA CLEVES, María José. El principio de la confianza legítima en el derecho administrativo colombiano. En: EL principio de la confianza legítima en el derecho administrativo colombiano. 1 ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007, p. 39

⁴⁰ F. TAFUR MORALES. *La nueva jurisprudencia de la Corte*, 2° edición, aumentada, Bogotá, Editorial Optima, p.5 En: VIANA CLEVES, María José. El principio de la confianza legítima en el derecho administrativo colombiano. En: EL principio de la confianza legítima en el derecho administrativo colombiano. 1 ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007. p. 42

⁴¹ Fauvarque –Cosson. Ob. Cit., p.39. En: VALBUENA HERNÁNDEZ, Gabriel. El principio de confianza legítima y su aplicación en las relaciones jurídicas. En: La defraudación de la confianza legítima aproximación crítica desde la teoría de la responsabilidad del Estado. 1 ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007. p. 187

hemos de buscar la contestación a la cuestión de cuál es la conducta exigible en determinadas circunstancias”.⁴².

De este concepto, podemos analizar que el profesor LARENZ, define la buena fe, comprendiendo que el elemento fundamental de la buena fe es la confianza existente entre las relaciones existentes.

SYLVIA CALMES, asume la complejidad de la delimitación de la buena fe, por la extensa aplicación de la buena fe en diferentes escenarios jurídicos. Considera que no es fácil construir una noción general del concepto de buena fe, por tratarse de una noción muy general y muy fecunda, que en razón de su misma amplitud y flexibilidad abarca muchas ideas que le son afines, dentro de las cuales se encuentran la fidelidad, la lealtad, la coherencia y la confianza, siendo esta última uno de sus elementos constantes.⁴³

Para FERNANDO SAINZ MORENO, la expresión buena fe refleja el valor ético social designado por ese concepto en el lenguaje cotidiano, el valor de la confianza, pero reducido a su valor jurídico. “En el sintagma buena fe, el adjetivo “buena” no alude solo a la bondad en el sentido ético a la creencia o ignorancia en sentido psicológico, sino al valor jurídico de la validez. Buena fe equivale a válida fe, esto es, confianza aceptable por el Derecho. Así pues la noción de buena fe en sentido jurídico incorpora el valor ético social de la confianza, pero reduce su ámbito de referencia; no hace alusión a toda la confianza psicológicamente cierta, sino solo a aquella que además de existir

⁴²KARL LARENZ “ Derecho de obligaciones”, Madrid, Revista de Derecho Privado, T I, p 142 En: VALBUENA HERNÁNDEZ, Gabriel. El principio de confianza legítima y su aplicación en las relaciones jurídicas. En: La defraudación de la confianza legítima aproximación crítica desde la teoría de la responsabilidad del Estado. 1 ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007. p. 187

⁴³CALMES. Du principe de la protection de la confiance legitime en droit allemand, communautaire et francais cit., pp 221 y ss. En: VALBUENA HERNÁNDEZ, Gabriel. El principio de confianza legítima y su aplicación en las relaciones jurídicas. En: VALBUENA HERNANDEZ, Gabriel: La defraudación de la confianza legítima aproximación crítica desde la teoría de la responsabilidad del Estado. 1 ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007. p. 187

en sentido psicológico, es válida en sentido jurídico por no encontrar en los usos sociales o en el derecho un límite”.⁴⁴

En cuanto a la definición del principio de la buena fe en nuestra jurisprudencia, cabe resaltar la sentencia T-475 de 1992, en la cual se analiza el principio de la buena fe, desde las relaciones entre la administración pública y los administrados, y a su vez se fundamenta en la doctrina para analizar los eventos donde se transgrede dicho principio. La Corte Constitucional se refiere a la buena fe de la siguiente manera:

“La buena fe supone la existencia de una relación entre personas y se refiere fundamentalmente a la confianza, seguridad y credibilidad que otorga la palabra dada. En las gestiones ante la administración, la buena fe se presume del particular y constituye guía insustituible y parámetro de acción de la autoridad. La doctrina, por su parte, ha elaborado diversos supuestos para determinar situaciones contrarias a la buena fe. Entre ellos cabe mencionar la negación de los propios actos (venire contra factum proprium), las dilaciones injustificadas, el abuso del poder y el exceso de requisitos formales, sin pretender con esta enumeración limitar el principio a tales circunstancias. No es posible reducir la infracción de la buena fe a casos tipificados legalmente. De ahí que la aplicación de este principio suponga incorporar elementos ético-jurídicos que trascienden la ley y le dan su real significado, suscitando en muchas ocasiones la intervención judicial para calificar la actuación pública según las circunstancias jurídicas y fácticas del caso”.

⁴⁴ FERNANDO SAINZ MORENO. “La buena fe en las relaciones de la administración con los ciudadanos”, En: Revista de Administración Pública (RAP), n°89, Madrid, 1979. En: VALBUENA HERNÁNDEZ, Gabriel. El principio de confianza legítima y su aplicación en las relaciones jurídicas. En: La defraudación de la confianza legítima aproximación crítica desde la teoría de la responsabilidad del Estado. 1 ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007. p. 188

En este sentido, la Sentencia C-131 de 2004 se refiere a la aplicación del principio de buena fe tanto en el derecho público, como en el derecho privado:

“El mencionado principio es entendido, en términos amplios, como una exigencia de honestidad, confianza, rectitud, decoro y credibilidad que otorga la palabra dada, a la cual deben someterse las diversas actuaciones de las autoridades públicas y de los particulares entre sí y ante éstas, la cual se presume, y constituye un soporte esencial del sistema jurídico; de igual manera, cada una de las normas que componen el ordenamiento jurídico debe ser interpretada a luz del principio de la buena fe, de tal suerte que las disposiciones normativas que regulen el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes legales, siempre deben ser entendidas en el sentido más congruente con el comportamiento leal, fiel y honesto que se deben los sujetos intervinientes en la misma. La buena fe incorpora el valor ético de la confianza y significa que el hombre cree y confía que una declaración de voluntad surtirá, en un caso concreto, sus efectos usuales, es decir, los mismos que ordinaria y normalmente ha producido en casos análogos. De igual manera, la buena fe orienta el ejercicio de las facultades discrecionales de la administración pública y ayuda a colmar las lagunas del sistema jurídico.

Por otro lado, La sentencia C- 071 de 2004, donde la Corte Constitucional acoge el concepto del tratadista JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ:

“El principio de la buena fe⁴⁵“principio cumbre del derecho” es de aquellos principios informadores de las relaciones entre los seres humanos llamados a

⁴⁵ En la doctrina se identifica el principio de la buena fe como aquel que “comporta la necesidad como la necesidad de una conducta leal y honesta, que según la estimación de la gente cabe esperar de una persona” Jesús González Pérez El principio General de la Buena Fe en el Derecho Administrativo. Madrid. 1983.

impregnar el ordenamiento jurídico en su conjunto⁴⁶ y que presenta proyecciones específicas, en los más variados y específicos ámbitos de las relaciones sancionadas por las normas jurídicas⁴⁷.

Por lo anterior es claro, que el principio de la buena fe, es un principio general de derecho cuyo origen es eminentemente moral, por lo tanto tiene como fin proteger valores como la lealtad, la confianza y honestidad en las relaciones existentes, y a su vez a falta de un sustento legal claro, servir como orientador de las mismas.

3.4 DIFERENCIA ENTRE EL PRINCIPIO DE LA BUENA FE Y EL PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGÍTIMA

Una vez analizado el principio de la buena fe, desde su concepción y evolución histórica, hasta su concepto y aplicación en la actualidad, es necesario distinguir entre estas dos figuras, ya que es a todas luces claro, que estos dos principios tienen un carácter esencialmente moral, por lo tanto y para la comprensión de estas dos figuras es necesario determinar las relaciones y diferencias entre estas.

3.5 OBJETO DE PROTECCION DEL PRINCIPIO DE LA BUENA FE Y DE LA CONFIANZA LEGITMA

El objeto de protección de la buena fe y de la confianza legítima es el elemento de diferenciación más representativo de estos principios. El principio de protección de la confianza legítima opera de manera exclusiva en la órbita de las expectativas legítimas, el principio de la buena fe hace lo propio en un ámbito mucho más

⁴⁶ Ver Fernando Hinestrosa Forero. Los principios Generales del Derecho- Aplicación y perspectivas – en Revista de Derecho Privado Universidad Externado de Colombia. Bogotá. N° 1 Enero-junio de 1997. Págs. 13 y 14.

⁴⁷ Ver. La Nueva Jurisprudencia de la Corte, páginas 6 y 7.

extenso, abarcando el amplio dominio de los derechos adquiridos y de las relaciones jurídicas consolidadas.

Siendo los derechos adquiridos y las expectativas legítimas; el objeto de protección de estos principios, es necesario abordar un estudio minucioso y concienzudo con el fin de entender el espectro de aplicación de cada una de ellas con el fin de comprender la posición. Por esta razón dedicaremos un capítulo al análisis de dichas figuras desde la definición de cada una de ellas, hasta su aplicación y consagración en nuestra jurisprudencia.

4. FUNDAMENTACION DEL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA EN EL PRINCIPIO DE LA SEGURIDAD JURIDICA

El principio de la confianza legítima, pese a no estar consagrado expresamente en la Constitución colombiana, tiene validez dentro de nuestro ordenamiento jurídico. Toda vez que su existencia jurídica, como ya lo hemos mencionado se encuentra fundamentada en dos disposiciones constitucionales: el principio de la buena fe abordado en el capítulo anterior y el principio de la seguridad jurídica implícito en el artículo 1° de la Constitución, que contiene la cláusula del Estado de derecho .

El principio de la seguridad jurídica constituye el mayor y más claro fundamento de la confianza legítima. De aquí que se haga indispensable estudiar más a fondo el origen y alcance de dicho principio.

4. 1 ORIGEN DE LA SEGURIDAD JURÍDICA

La Corte ha señalado el origen de la seguridad jurídica como un *“principio del iusgentium, fruto de la recta razón humana; es decir, se trata del primer consenso jurídico evidente. Es un derecho de gentes, que en un principio se confundió con el derecho natural, particularmente en las concepciones de los jurisconsultos Gayo y Paulo, pero que a partir de Ulpiano se distinguió del iusnaturale”*⁴⁸.

Así mismo, MIGUEL ÁNGEL SUAREZ, en su escrito la seguridad jurídica a la luz del ordenamiento jurídico mexicano, atribuye a Sócrates el origen de la seguridad jurídica, sustentado en el dialogo platónico el *Critón*, en el cual se le realiza el

⁴⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-284 de 1994. Magistrado Ponente. Dr Vladimiro Naranjo Mesa.

juicio de culpabilidad a Sócrates acusado de pervertir a la juventud a través de sus enseñanzas y condenado a muerte. Pese a ser la condena injusta, por fundarse en una falsa acusación Sócrates acata el fallo negándose a huir, toda vez que la seguridad jurídica se basa en la obediencia del derecho.⁴⁹

Por otro lado el ex – presidente de la Corte Suprema de Justicia YESID RAMIREZ BASTIDAS, atribuye el surgimiento de la seguridad jurídica al nacimiento del Estado de derecho, elevándolo al rango de garantía constitucional, considerándolo un instrumento de protección que se la brinda a sus ciudadanos y una condición esencial para la vida y el desarrollo de una nación.⁵⁰

VIANA CLEVES⁵¹, acuñe el origen del principio de seguridad jurídica al derecho privado, pues identifica a este como uno de los principios fundantes del comercio jurídico. No obstante, manifiesta que pese haber sido invocado originalmente por el derecho privado, la seguridad jurídica se convirtió en base fundante para la creación y justificación del poder público y en la piedra angular para la consolidación de los Estados.

Ahora bien, dejando precisado los orígenes de la seguridad jurídica tenidos por algunos autores y acotando nuestro estudio a la seguridad jurídica en el derecho administrativo y como base fundante del principio de la confianza legítima, pasaremos a contextualizar dicha noción.

⁴⁹ SUAREZ, Miguel Ángel. La seguridad jurídica a la luz del ordenamiento jurídico mexicano. Documento pdf [En línea] Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/252/art/art15.pdf>.

⁵⁰ RAMIREZ BASTIDAS, Yesid. La seguridad Jurídica. [En línea] Disponible en: <http://www.ramajudicial.gov.co/csj/downloads/UserFiles/File/ALTAS%20CORTES/CONSEJO%20SUPERIOR/CENDOJ/Series%20documentales/Contenido%20Corte%20Suprema%20Revista%20No%2021.pdf>.

⁵¹ VIANA CLEVES, María José. El principio de la confianza legítima en el derecho administrativo colombiano. 1 ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007. p. 126- 128.

4.2 CONCEPTUALIZACIÓN.

La Corte Constitucional en Sentencia T-284 de 1994 entiende por seguridad jurídica “aquella situación estable y definida conforme a derecho, que se encuentra fundamentada en el imperio de la justicia dentro de un determinado orden social. Este principio requiere de una situación jurídica definida que acarree consecuencias también jurídicas, las cuales sean plenamente identificadas y determinadas por el sujeto de derecho dentro de la sociedad y garantizadas por el Estado. Por ello, la seguridad jurídica apunta, en últimas, a la estabilidad de la persona dentro del ordenamiento, de forma tal que la certeza jurídica en las relaciones de derecho público o privado, prevalezca sobre cualquier expectativa, indefinición o indeterminación.”⁵²

Por su parte el profesor DIEGO LÓPEZ MEDINA, expresa que “el principio de la seguridad jurídica en derecho exige únicamente que las normas actualmente vigentes sean estables en el tiempo y que los actores [...]Puedan hacer predicciones más o menos firmes de cómo los tribunales resolverán sus disputas en caso de conflicto.”⁵³

Al respecto el profesor Español GARCÍA DE ENTERRÍA señala que “*la seguridad jurídica es una exigencia social inexcusable*” pero “*constantemente deficiente*”.⁵⁴

En consideración a lo anterior podemos aseverar que la seguridad jurídica como derecho faculta a los ciudadanos para exigir al Estado su garantía y protección; así las cosas, toda persona puede exigir al Estado, a las autoridades y a sus

⁵² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-284 de 1994. Magistrado Ponente. Dr Vladimiro Naranjo Mesa.

⁵³ LÓPEZ MEDINA, Diego. ¿Qué es la seguridad jurídica? En. Ámbito Jurídico, 23 de Mayo 2006.

⁵⁴ GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, Juan José. Una aproximación a los principios de seguridad jurídica, buena fe y protección de la confianza legítima en derecho administrativo. Ámbito Jurídico. Abril 2005. [En línea] Disponible en: <http://noticias.juridicas.com/articulos/15-Derecho%20Administrativo/200504-3555121421051720.html>.

conciudadanos el respeto a la seguridad jurídica, derivándose de este la obligación de informar al interesado la situación jurídica en que se encuentra y las modificaciones que se pretendan hacer.

Lo anterior no deriva en la inmutabilidad de la administración, pues no se podría atar a perpetuidad el accionar de ella. Toda vez, que la seguridad jurídica no implica la invariabilidad en el futuro de la normatividad, pero si garantiza que esta variabilidad se haga conforme a la constitución y las leyes.

De aquí, que los particulares tengan derecho a exigir a la Administración pública la sujeción de sus actuaciones a la ley; y en virtud de esta exigencia el interesado tendrá la seguridad y confianza de que las autoridades respetaran los procedimientos establecidos por el ordenamiento jurídico, confianza que será objeto de protección tanto por la vulneración al principio de la seguridad jurídica como por la vulneración al principio de la confianza legítima materia de estudio de esta investigación.

Al respecto, conviene lo expresado por JUAN RAFAEL BRAVO ARTEAGA⁵⁵, en donde “la seguridad jurídica es el equivalente a la claridad respecto de los derechos y obligaciones que se derivan de las instituciones legales.” Así mismo el autor manifiesta que la seguridad jurídica “consiste en la certeza de que las reglas de derecho serán aplicadas y de que será castigado por las autoridades quien las viole” en igual sentido expone que la seguridad jurídica se “traduce en la confianza por la estabilidad de las normas, de tal manera que la actividad humana se pueda planificar con arreglo a la ley vigente. Se puede decir, que se trata de una razonable certeza estable, sin que implique una petrificación o congelación del

⁵⁵ BRAVO ARTEAGA, Juan Rafael. La seguridad jurídica en el derecho tributario colombiano: ideales, valores y principios. En: Revista de la academia colombiana de jurisprudencia N° 329 Agosto 2005.

derecho. El efecto que el principio de la seguridad jurídica produce en los particulares, consiste en la tranquilidad, la confianza, la esperanza, el optimismo”.

4.3 CONSAGRACIÓN CONSTITUCIONAL DEL PRINCIPIO.

La seguridad jurídica es un principio integrador del Estado de derecho, implícito en la Constitución Política a través del preámbulo, la cláusula del Estado de derecho y los fines del Estado.

La seguridad jurídica se encuentra implícita en el preámbulo de la Constitución al pretender “asegurar” a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo “que garantice un orden político, económico y social justo”.

Del mismo modo, se encuentra implícita en el artículo primero, que contiene la cláusula del Estado de derecho, fundada en el “respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.” Estableciendo un marco de delimitación de las funciones de la administración pública, recayendo sobre ella la prohibición de afectar injustificada e irrazonablemente los derechos del administrado.

A su vez, se encuentra implícito en el artículo segundo de los fines esenciales del Estado: en garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; en la obligación de asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Así como el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

En suma, estas disposiciones fundamentan el principio de la seguridad jurídica el cual cumple la labor de ser el causante de la confianza legítima y garante de la misma. De esta manera la confianza legítima viene a ser entendida como una especie del género de la seguridad jurídica.

Por tanto, el principio de la seguridad jurídica pese a no contar con una consagración formal se debe tener como una disposición de contenido indeterminado con rango constitucional, toda vez que la Corte Constitucional en Sentencia T-406 de 1992 manifestó:

[Que] “El sentido y alcance del artículo primero no puede ser desentrañado plenamente a partir de una interpretación reducida al análisis de su texto. Cada una de las palabras del artículo posee una enorme carga semántica, la cual a través de la historia del constitucionalismo occidental, se ha ido decantando en una serie de nociones básicas que delimitan su alcance y lo hacen coherente y razonable. Una interpretación que se aparte del contexto nacional e internacional en el cual han tenido formación los conceptos del artículo primero, puede dar lugar a soluciones amañadas y contradictorias. [...] No es posible, entonces, interpretar una institución o un procedimiento previsto por la Constitución por fuera de los contenidos materiales plasmados en los principios y derechos fundamentales.

De lo anterior, podemos afirmar que siendo la seguridad jurídica un principio de justicia material, toda disposición expedida por el legislador debe armonizarse con el principio de seguridad jurídica, dado que este tiene rango constitucional e implica la determinación legal para todos los actos de las autoridades.

Es así como puede tenerse a manera de conclusión lo expresado por VIANA CLEVEZ, respecto del principio de seguridad jurídica como base fundante del principio de la confianza legítima. Toda vez que el principio de seguridad jurídica

“protege la pretensión que tiene todo individuo a la certeza o estabilidad de las situaciones jurídicas, a la fiabilidad en el mantenimiento de las regulaciones que inciden en el ejercicio de las actividades del tráfico jurídico, a la posibilidad de calcular los resultados de su actividad en el marco del régimen jurídico vigente”⁵⁶

Del estudio del capítulo tercer y cuarto podemos concluir que la relación existente entre el principio de seguridad jurídica y el de confianza legítima es análoga a la relación existente entre este último y el principio de la buena fe. Pues en palabras de la Corte “*en su aspecto subjetivo, la seguridad jurídica está relacionada con la buena fe, consagrada en el artículo 83 de la Constitución, a partir del principio de la confianza legítima*”. De igual forma se debe hacer precisión que pese a ser interdependientes estos tres principio tienen una existencia conceptual independiente.

En últimas, el principio de confianza legítima, a pesar de no estar consagrado formalmente en la Constitución, goza de validez dentro del ordenamiento jurídico colombiano puesto que su existencia se fundamenta en el principio de la buena fe y el principio de la seguridad jurídica. Por tanto concluimos que la confianza legítima en Colombia tiene rango constitucional.

Sentadas estas bases procederemos a continuación a establecer los presupuestos necesarios para obtener la protección del principio materia de análisis

5. PRESUPUESTOS PARA LA IDENTIFICACION DE SITUACIONES PROTEGIBLES POR EL PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGÍTIMA

Para hablar de la vulneración al principio de la confianza legítima, es requisito sine qua non, profundizar en los supuestos y condiciones para la identificación de

⁵⁶ VIANA CLEVES, María José. El principio de la confianza legítima en el derecho administrativo colombiano. 1 ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007. p. 150.

situaciones protegibles por el ordenamiento jurídico de la confianza legítima.

De esta manera, nos ocuparemos de catalogar los elementos y requisitos necesarios para que las expectativas de un administrado puedan ser protegidas; así:

5.1 QUE SE FUNDE EN HECHOS Y CIRCUNSTANCIAS ATRIBUIBLES AL ESTADO.

Estamos haciendo referencia a actos o hechos que de acuerdo con el criterio de VALBUENA HERNANDEZ, representen de manera asertiva, inequívoca y concluyente, una postura, una decisión o el sentido de la voluntad administrativa, a partir de las cuales resulta razonable y justificado el surgimiento de la confianza de los administrados.⁵⁷

De aquí que se deba resaltar que el principio de la confianza legítima es exigible en el ordenamiento jurídico colombiano casi que de manera parcializada a la administración, concebida ésta como la rama del poder público que ejecuta actos, hechos, operaciones y omisiones administrativas. Entonces, le concierne a las autoridades públicas en su actuar suscitar la confianza de los administrados.

Con todo y lo anterior, se considerara fundada en hechos y circunstancias atribuibles al Estado, cuando un hecho, acto u omisión por parte de la administración pública permita que de manera inequívoca, objetiva y concluyente se estimule, aliente, induzca, mueva, impulse, permita o tolere la eclosión de expectativas a los administrados fundadas en la perdurabilidad y permanencia de una situación jurídica adoptada por la administración o

⁵⁷ VALBUENA HERNÁNDEZ, Gabriel. El principio de la protección de la confianza legítima en el derecho nacional y comparado. 1 ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007. p. 159.

sustentada en las actuaciones de la misma.

Por eso, puede decirse que cada vez que la administración permita a los administrados la injerencia razonable, justificada y confiada de la estabilidad, perdurabilidad, vigencia o mantenimiento de una situación jurídica, regulación, criterio, postura, o doctrina se funda objetivamente la existencia de la confianza legítima.

En concordancia, al examinar la jurisprudencia española camino obligado para nosotros por no ser irrisorios los aportes ofrecidos a nuestro ordenamiento; el Tribunal Supremo ha formulado las siguientes consideraciones: Mediante sentencia del 1 de febrero de 1990, (Ar.1258), ha manifestado que tal principio se origina" **no tan sólo cuando se produzca cualquier tipo de convicción psicológica en el particular beneficiado, sino más bien cuando se basa en signos externos producidos por la Administración lo suficientemente concluyentes para que le induzcan razonablemente a confiar en la legalidad de la actuación administrativa**, unido a que dada la ponderación de los intereses en juego(...)la revocación o dejación sin efectos del acto hace crecer en el patrimonio del beneficiado que **confió razonablemente** en dicha situación administrativa unos perjuicios que no tiene por qué soportar derivados de unos gastos o inversiones que sólo pueden ser restituidos con graves perjuicios para su patrimonio".

Seguidamente, en sentencia del 28 de febrero de 1989, (Ar. 1458); arguye que la confianza legítima se fundamenta en "que **sus expectativas como interesado son razonables**"; en igual sentido, la sentencia del 8 de junio de 1990, (Ar.5180) indica que cuando la Administración **genera signos externos que, incluso sin ser jurídicamente vinculantes, orienten al ciudadano hacia una determinada conducta**, nos encontramos frente a una situación protegible por la

confianza legítima.⁵⁸ **(Negritas fuera del texto).**

Así mismo, la Corte Constitucional en sentencia C-007 de 2002, expone las circunstancias en las cuales se tendrían razones objetivas para predicar la protección del principio a la confianza legítima frente a la durabilidad de la regulación y el cambio súbito de la misma, manifestando [que] “Se podría predicar la existencia de dichas "razones objetivas" cuando, por ejemplo, la norma en cuestión (i) ha estado vigente por un muy largo período; (ii) no ha estado sujeta a modificaciones ni hay propuestas sólidas de reforma; (iii) su existencia es obligatoria, es decir, no es discrecional para las autoridades responsables suprimir el beneficio; y además, (iv) ha generado efectos previsibles significativos, es decir, ha conducido a que los particulares acomoden de buena fe sus comportamientos a lo que ella prescribe.

Si bien, este pronunciamiento se originó bajo un conflicto tributario, no obstante; podría este aplicarse a otras situaciones que refieran a los cambios de legislación, toda vez que en palabras de la Corte no puedan ser derogadas o modificadas intempestivamente, sino que cuando lo sean, "el Estado debe proporcionar al afectado tiempo y medios que le permitan adaptarse a la nueva situación", lo cual consiste, por ejemplo, (i) en que haya un período de transición o (ii) en que no se establezcan barreras o trabas para que los afectados ajusten su comportamiento a lo prescrito por la nueva norma. En algunas situaciones, la protección de la confianza legítima puede exigir que (iii) el beneficio [...] no sea derogado durante el lapso en que está corriendo el término para [su disfrute]. Adicionalmente, el alcance de la protección de la confianza legítima ha de corresponder al grado y tipo de afectación de la misma de conformidad con el principio de proporcionalidad sin que ello implique pasar por alto que en materia

⁵⁸ CONSEJO CONSULTIVO DE CANARIAS. Dictamen 109 de 202. Sección 2°. [En línea]. Disponible en: <http://dcc.consultivodecanarias.org/2002/0109.pdf.2>

tributaria el legislador no sólo aprecia la oportunidad y conveniencia de las reformas sino que dispone de una amplia potestad de configuración jurídica.⁵⁹

De esta manera corresponde al operador de justicia determinar los criterios de razonabilidad en que se fundan las expectativas del administrado; es decir, que bajo circunstancias similares una persona crearía las mismas expectativas creadas por el administrado. Toda vez, que no basta su mera alegación para aplicarse la protección.

De este modo, resaltamos los esfuerzos hechos por el legislador, al plasmar en el inciso final del artículo 73 del Código Contencioso “... *siempre podrán revocarse parcialmente los actos administrativos en cuanto sea necesario para corregir simples errores aritméticos, o de hecho que no incidan en el sentido de la decisión.*” Entendiéndose, este enunciado, como la intención de evitar a toda costa situaciones de error invencible que puedan desencadenar el surgimiento de la confianza.

5.2 DE LA LEGALIDAD E ILEGALIDAD DE LA CONFIANZA.

Ciertamente hemos analizado los hechos y circunstancias en que se funda la confianza desde actuaciones legales atribuibles al Estado; por tanto nos concierne ahora discernir si las expectativas creadas por el administrado cuando se fundan en actos ilegales son base de la confianza.

Toda vez que de la legalidad o ilegalidad de la confianza se constituye el factor legitimidad, elemento cualificador de las situaciones protegibles por el principio

⁵⁹ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-007 de 2002, Magistrado Ponente. Manuel José Cepeda Espinosa.

de la confianza legítima.

De aquí la importancia de ejemplificar las situaciones de ilegalidad que podrían generar una expectativa legítima en el ciudadano; para tal propósito, podríamos citar el caso de los vendedores ambulantes, que a sabiendas de que ejercen una actividad ilícita, contraria al ordenamiento jurídico y con la cual se afecta el interés general, han pretendido a través de la acción de tutela como mecanismo de protección de los derechos fundamentales amparar su circunstancia de ilegalidad, y legitimar lo ilegítimo.⁶⁰

Al respecto GARCÍA MACHO, señala [que] “solamente se considera infringida la confianza legítima cuando la medida normativa es legal, pero hasta tal punto desestabilizadora que rompe los límites razonables en las relaciones entre la administración y los administrados”.⁶¹

Esta postura es coherente con la opinión del ex -Alcalde Mayor de Bogotá, ANTANAS MOCKUS, expresada en sentencia T-617 de 1995, en la cual manifiesta [que] “La situación de los demandantes ha estado al margen de la ley durante muchos años y por ello no es admisible que se exijan derechos amparándose en tal circunstancia, por cuanto implicaría que la violación de la ley fuera una manera de adquirir derechos [...] Exigir a la Autoridad que dé soluciones integrales a los invasores es forzarla a destinar los recursos para premiar a aquellos que transgreden la ley y desconocer las circunstancias de otras personas más vulnerables a las que el Estado debería atender prioritariamente por ser más débiles”.⁶²

⁶⁰ Situación contraria si contasen con autorización de la administración para ejercer su actividad comercial en el lugar; pues de ser así, se configuraría la confianza y en consecuencia la protección de sus derechos.

⁶¹ VIANA CLEVES, María José. El principio de la confianza legítima en el derecho administrativo colombiano. 1 ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007. p. 216.

⁶² CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-617 de 1995. Magistrado Ponente. Alejandro Martínez Caballero.

Del mismo modo, la Corte Constitucional agrega que, “la administración como los administrados deben actuar conforme a las exigencias de la buena fe, [...] lo anterior implica que, así como la administración pública no puede ejercer sus potestades defraudando la confianza debida a quienes con ella se relacionan, tampoco el administrado puede actuar en contra de aquellas exigencias éticas”.⁶³ Por tanto y en la opinión que aquí se defiende no podría consolidarse la confianza legítima fundada en la ausencia de la buena fe, sustentadas es actividades ilegales, tal como se ejemplifico en el caso de los vendedores ambulantes que no gozan de permiso, autorización por parte de la administración.

Distinto fuera si a los vendedores ambulantes se les hubiera concedido permiso por las autoridades para el desarrollo de determinada actividad, pues en el parecer de la Corte, estos “son actos administrativos particulares y concretos que amparan a sus titulares en el ejercicio del derecho a ejercer aquélla [actividad] dentro de los términos, límites y facultades que ellos mismos incorporan, de conformidad con la ley. Una vez [entrado] en vigor el acto administrativo que concede una licencia o permiso, se crea una situación jurídica individual y el administrado entra a gozar del derecho al que se refiere la autorización. Las autoridades, incluida la que expidió el acto, están obligadas a reconocer los efectos del mismo y, en consecuencia, a respetar el ejercicio del derecho individual nacido a partir de aquél mientras no sea anulado, suspendido o revocado. [...] Los funcionarios de policía y los llamados a ejercer control y vigilancia no tienen otra alternativa, so pena de incurrir en flagrante abuso de autoridad, que la de aceptar el documento que el particular exhiba, en el cual conste que se le ha conferido permiso o licencia, pues de lo contrario, además de la violación del derecho individual amparado, ningún efecto tendría la decisión administrativa de quien tiene la competencia correspondiente.”⁶⁴

⁶³ Ibid.

⁶⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T- 578 de 1994. Magistrado Ponente. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

De esta manera y con el ánimo de concluir este primer elemento de consolidación de la confianza, podemos aseverar que la confianza se funda en hechos y circunstancias atribuibles al Estado cuando se sustenta en situaciones objetivas, plausibles, razonables, y verdaderas que le permitan la injerencia justificada y confiada de la estabilidad, perdurabilidad, vigencia o mantenimiento de una situación jurídica. Por tanto, cuando la confianza se base en ideas erróneas, creencias inequívocas, comportamientos dolosos, culposos o negligentes; no podría considerarse tal confianza como legítima, ni mucho menos, sería digna de protección alguna.

5.3 QUE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EJECUTE ACTOS POSTERIORES, COHERENTES Y ARMÓNICOS.

Inicialmente, propusimos que la confianza debía fundarse en hechos y circunstancias atribuibles al estado, como elemento consolidador de la confianza legítima, además; que esta debía ser una confianza sustentada en la legalidad. Ahora bien, tendremos que agregarle que la administración pública generadora de la confianza inicial debe ejecutar actos posteriores que lleven al afianzamiento de la confianza en el administrado.

En otras palabras, esto equivale a la confirmación de la palabra dada por la administración con actos posteriores, armónicos y coherentes como lo expresa MARÍA JOSÉ VIANA CLEVES.⁶⁵

Entonces, resulta que la confianza del particular nace a la vida jurídica con el surgimiento de una palabra, promesa, acuerdo por parte de la administración

⁶⁵ VIANA CLEVES, María José. El principio de la confianza legítima en el derecho administrativo colombiano. 1 ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007. p. 184.

pública, pero se fortalece con actos posteriores acordes y congruentes con la palabra empeñada inicialmente.

Argumento corroborado por la Corte Constitucional en Sentencia T- 364 de 1999, donde manifiesta que el principio de la confianza legítima y la buena fe imponen a las autoridades y los particulares la exigencia de mantener una coherencia en sus actuaciones, un respeto por los compromisos a los que se han obligado y una garantía de estabilidad y durabilidad de la situación que objetivamente permita esperar el cumplimiento de las reglas propias del tráfico jurídico.⁶⁶

En conclusión, para que el administrado pueda invocar la protección del principio de la confianza legítima es imprescindible probar la existencia de un hecho o circunstancia atribuible a la administración (*palabra dada*), y la posterior cadena de actos o actuaciones coherentes y armónicos con la palabra inicialmente fundada, que lo llevaron a confiar razonable y objetivamente en la voluntad de la administración de dar cumplimiento a lo prometido.

5.4 EL CONFIANTE DESPLIEGUE UNA CONDUCTA CONFIADA.

Para terminar el abordaje del primer elemento necesario para la consolidación de la confianza legítima, se hace necesario citar la conducta del confiante frente al hecho o circunstancia atribuible al Estado y reafirmado por actos posteriores coherentes y armónicos con la palabra dada.

⁶⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T- 364 de 1999. Magistrado Ponente Dr. Alejandro Martínez Caballero.

De aquí, que se haga necesario que el confiante frente a estas situaciones realice u omita una conducta o actividad que directa o indirectamente repercute en su esfera patrimonial y, que bajo el caso de que dicha confianza no hubiere surgido el administrado no hubiere realizado tales gastos.

Sobre este punto la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 1990 (Ar. RJ 1990/1258) ha dicho que:

“el principio de protección de la confianza legítima ha de ser aplicado, [...] cuando se basa en signos externos producidos por la Administración lo suficientemente concluyentes para que le induzcan razonablemente a confiar en la legalidad de la actuación administrativa, unido a que, [...] hace crecer en el patrimonio del beneficiado que confió razonablemente en dicha situación administrativa, unos perjuicios que no tiene por qué soportar derivados de unos gastos o inversiones que sólo pueden serle restituidos con graves perjuicios para su patrimonio, al no ser todos ellos de simple naturaleza económica.”⁶⁷

En definitiva, la confianza creada por la administración debe ser determinante en la actividad jurídica desplegada por el administrado, pues estas conductas o actuaciones se constituirán en un elemento identificador de la confianza legítima y así contribuirán al operador jurídico a establecer si la situación es protegible o no por el principio.

Por todo lo anterior, no basta que la confianza legítima del administrado se funde en hechos o circunstancias atribuibles al Estado, sino que dicha situación debe ser asertiva, inequívoca y concluyente, fundada en la legitimidad, razonabilidad y objetividad; además se requiere que el administrado haya obrado de buena fe, que

⁶⁷ CONSEJO CONSULTIVO DE CASTILLA- LA MANCHA. Dictamen N° 60 de 19 de Abril de 2006. [En línea]. Disponible en: <http://consultivo.jccm.es/documentos/dictamenes/DICTAMEN60.pdf>.

la administración haya ejecutado actos posteriores coherentes y armónicos que permitan la consolidación de la confianza y finalmente que el administrado haya desplegado actuaciones que permitan corroborar la confianza que él depositó en la administración de que actuaría de cierta manera.

5.5 LA DEFRAUDACIÓN DE LA CONFIANZA LEGÍTIMA.

El segundo elemento necesario para la consolidación del principio de la confianza legítima es la concurrencia efectiva de la defraudación, es decir; que la administración de manera inesperada e intempestiva modifique la palabra dada.

En consecuencia, es indispensable para que se configure la defraudación de la confianza legítima que la administración con una acción u omisión rompa una promesa o un ofrecimiento formalmente efectuado, desconociendo así las expectativas tenidas por el administrado sin que medie justificación alguna.

Sin embargo, en los términos de la Sentencia T-037 de 2012, la Corte Constitucional ha agregado: [que] “de este principio no se deriva la intangibilidad e inmutabilidad de las relaciones jurídicas con los administrados. El Estado y las autoridades, en virtud de la necesidad de preservar el interés público, **pueden provocar una desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la administración y los administrados** pero, para preservar la confianza legítima, **deben adoptar medidas por un período transitorio que adecuen la actual situación a la nueva realidad**, y deben respetar plenamente los compromisos que los asociados consideran auténticamente han adquirido con la administración, de conformidad con sus conductas u omisiones.⁶⁸ **(Negritas fuera del texto).**

⁶⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-037 de 2012. Magistrado Ponente Luis Ernesto Vargas Silva.

Así las cosas, cada que la administración derogue, modifique o cree una situación que intempestivamente transgreda la confianza depositada por el particular, se consolida la defraudación de la confianza legítima, siempre y cuando no medie exculpación alguna por parte de la administración, ni está haya adoptado medidas de transición o adaptación.

En razón de lo expuesto, las autoridades tienen la obligación de proporcionar al confiante medidas de transición que le otorguen el tiempo y los medios para adaptarse a la nueva situación. Tales medidas pueden versar entre regímenes de transición, compensación o ajuste como lo menciona VALBUENA HERNANDEZ en su libro la defraudación de la confianza legítima, o tratarse de plazos de gracias, vacancia legal, etc.

Por tal razón, la administración debe compensar la confianza defraudada en bien del interés general con medidas enderezadas a garantizar su mantenimiento o a restablecer la situación que fue objeto de modificaciones.

5.6 ACTUACIÓN DILIGENTE DEL INTERESADO.

La carga de diligencia impuesta al particular es el último elemento necesario para la consolidación de la confianza legítima. Toda vez que esta carga hace alusión a la actuación diligente del administrado, que pese a haber obrado con prudencia y diligencia no le fue posible conocer el hecho jurídico que defraudo la confianza depositada por él.

Esta situación difiere del primer elemento mencionado, pues en este se obliga al confiante a desplegar una conducta confiada, es decir, que el confiante debe

frente al hecho defraudador de la confianza realizar u omitir una conducta o actividad que directa o indirectamente repercuta en su esfera patrimonial y, que bajo el caso de que dicha confianza no hubiere surgido el administrado no hubiere realizado tales gastos.

Por lo tanto, el requisito impuesto al confiante de desplegar una conducta confiada hace alusión al daño que se le ha ocasionado con la defraudación de la confianza; mientras que la actuación diligente que se le exige al interesado se refiere a la actitud del administrado la cual debe estar precedida de la ausencia de dolo o culpabilidad, para que esta confianza sea legítima y goce así de protección. Para cumplir este último requisito se hace necesario que el particular obre de buena fe, para poder proseguir con el análisis de la actuación y determinar si el interesado se vio inmerso en la teoría del error común creador de derechos.

De tal manera, que se haga necesario adentrarnos en el estudio de la máxima "*error communisfacitius*"⁶⁹, cuyo significado y sentido conducen a sostener que el error común e invencible es creador de derecho. Dicho de otro modo, aquellas situaciones en las cuales se produzcan errores invencibles de naturaleza colectiva, donde los sujetos hayan actuado con buena fe exenta de culpa, la cual se entiende como cualificada por el grado de diligencia que conlleva, y que conduzcan a que se cree o se genere un derecho subjetivo en cabeza de las personas que así han actuado, se debe proteger al particular por la afectación que haya sufrido como consecuencia de tal error.⁷⁰

⁶⁹ Pese a no estar consagrado explícitamente en el ordenamiento jurídico colombiano, la jurisprudencia emitida por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia en sentencias del 20 de mayo de 1936, 22 de junio de 1939, 27 de julio de 1945 y del 23 de junio de 1958, ha desarrollado dicha teoría.

⁷⁰ ARIZA, David y GIRALDO, Wilson. Adquisición Del Derecho De Propiedad Por La Aplicación Del Principio De Buena Fe (Adquisiciones A *Non Domino*). Trabajo de Grado Derecho. Bogotá D.C.: Pontificia Universidad Javeriana. Facultad De Ciencias Jurídicas. Carrera De Derecho 2005. 97p.

Se entiende así, la necesidad de que haya un error en el que cualquiera hubiese incurrido sin culpa, que crea en las personas una convicción sobre determinada situación que las lleva a tenerla como existente y totalmente fiable, llevando a que el ordenamiento jurídico opte por darle existencia a aquellos derechos que se creyeron obtener con base en aquel evento aparente.

Todo lo anterior, es coherente con las palabras enunciadas por VIANA CLEVES al manifestar que “el principio de confianza legítima protege la confianza que se ha consolidado con ocasión de las actuaciones de la Administración Pública y no por la negligencia del particular”.⁷¹

De esta manera, siempre que el particular pretenda invocar la protección del principio de la confianza legítima deberá probar que actuó con la diligencia según el grado o la intensidad que se le exija con ocasión del rol que desempeñe.

Así las cosas, para que el perjudicado por una acción u omisión de la administración se pueda cobijar bajo la protección del principio de la confianza legítima deberá acreditar que el hecho o circunstancia es atribuible al Estado, al permitir a los administrados la injerencia razonable, justificada y confiada de la estabilidad, perdurabilidad, vigencia o mantenimiento de una situación jurídica. Esta injerencia debe fundarse en la legitimidad y ser reafirmada por actos posteriores, coherentes y armónicos; además de esto, se requiere que el confiante despliegue una conducta confiada, es decir que realice u omita una conducta o actividad que directa o indirectamente repercuta en su esfera patrimonial. Seguidamente se hace necesario que la Administración de manera inesperada e intempestiva modifique la palabra dada en la que se sustenta la confianza del administrado y por último se le impone la carga al particular de actuar con

⁷¹ VIANA CLEVES, María José. El principio de la confianza legítima en el derecho administrativo colombiano. 1 ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007. p. 188.

diligencia, es decir que pese a haber obrado con prudencia y diligencia no le fue posible conocer el hecho jurídico que defraudo la confianza depositada por él. Cumplidos estos requisitos podríamos aseverar que se ha consolidado la confianza legítima respecto de una situación jurídica defraudada por la administración.⁷²

⁷² Los presupuestos por nosotras propuestos para la identificación de situaciones protegibles por el principio de la confianza legítima, se hicieron a partir de los conceptos emitidos por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado en Colombia al respecto. Al igual nos valimos de los cuatro elementos enunciados por VIANA CLEVES en su libro “El principio de confianza legítima en el derecho administrativo”, los cuales son: 1. La existencia de una relación jurídica, 2. Existencia de una palabra dada, 3. Confirmación de la palabra dada por actos posteriores, armónicos y coherentes, y por último 4. La actuación diligente del interesado. De igual forma, tomamos algunos aportes brindados por VALBUENA HERNANDEZ GABRIEL en su libro “La defraudación de la confianza legítima” en la segunda parte, capítulo primero él propone seis elementos necesarios para la identificación de situaciones protegibles por el principio de la confianza legítima: 1. La existencia de una base objetiva de la confianza, 2. La legitimidad de la confianza, 3. La toma de decisiones o posiciones jurídicas cimentadas en la confianza, 4. La defraudación de la confianza, 5. La no adopción de medidas de transición o adaptación y finalmente 6. La prevalencia de la confianza legítima frente a otros principios, valores, derechos e intereses de rango constitucional.

6. EL OBJETO DE PROTECCION DE LA CONFIANZA LEGÍTIMA: DIFERENCIACION ENTRE EXPECTATIVAS LEGÍTIMAS Y DERECHOS ADQUIRIDOS

Abordar el estudio de la figura de las expectativas legítimas y de los derechos adquiridos, es clave a la hora de comprender la diferencia entre el principio de la confianza legítima y el principio de la buena fe. Si bien, el principio de la confianza legítima es derivado de la buena fe, este ha sido considerado como un principio constitucional autónomo; por lo tanto es necesario conceptualizar cada figura, su desarrollo y aplicación jurisprudencial para así llegar a la comprensión y diferenciación de cada principio.

6.1 LAS MERAS EXPECTATIVAS

La palabra expectativa, según el Diccionario Enciclopédico Espasa en su edición del año 2002 página 699, es la esperanza de conseguir una cosa, si se depara la oportunidad que se desea, es la posibilidad de conseguir un derecho, empleo, etc., al ocurrir un suceso que se prevé.

Los tratadistas españoles EDUARDO GARCIA DE ENTERRÍA Y TOMAS RAMON FERNANDEZ definen las meras expectativas como “situaciones de simple o mero interés”, “una situación dada que crea intereses en su mantenimiento, los cuales se verán afectados por el cambio que ha dicha situación pueda imponer una potestad discrecional que parta de una apreciación de la oportunidad de alterarla⁷³ En cuanto a la definición de la doctrina Colombiana, según MARIA JOSE VIANA CLEVES, las meras expectativas pueden ser entendidas como “aquellas ilusiones

⁷³ GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y RAMON FERNANDEZ, Thomas. Curso de Derecho Administrativo, cit., p 95

de posiciones jurídicas que surgen de la percepción subjetiva de un individuo. Son esperanzas aleatorias que se basan en meras probabilidades. Estas expectativas emanan de la mente de un sujeto como consecuencia de la percepción que este tiene de su entorno jurídico y de las modificaciones que experimentan. No cuentan con una fundamentación suficiente dentro del mundo jurídico”.⁷⁴

Para VALBUENA HERNANDEZ, las meras expectativas apenas constituyen unas simples esperanzas que giran en torno a la probabilidad de llegar a convertirse en derechos perfectos que se incorporen al patrimonio de su titular.⁷⁵

Para SAINZ MORENO, son la consecuencia de deducciones subjetivas o psicológicas que suponen “intenciones no objetivables”.⁷⁶

LUIS JOSSERAND las ha definido como “simples esperanzas más o menos fundadas” como “situaciones de hecho más que situaciones jurídicas”, como “intereses que no están jurídicamente protegidos y que se asemejan mucho a los castillos de aire”, por lo que pueden ser destruidas por un cambio de legislación sin que la ley que las disipe pueda ser tachada de retroactividad.

Los hermanos MAZEUD, por su parte las definen como “la esperanza no realizada todavía, que debe “ceder ante la ley nueva, que puede atentar contra ella y dejarla sin efecto”.⁷⁷

⁷⁴ GONZALEZ FERNANDEZ. Una aproximación a los principios de seguridad jurídica, buena fe y protección de la confianza legítima en derecho administrativo, cit., p.5. En: VIANA CLEVES, María José. Concepto, consolidación y objeto de protección del principio de la confianza legítima. En: EL principio de la confianza legítima en el derecho administrativo colombiano. 1 ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007. p. 196

⁷⁵ VALBUENA HERNANDEZ, Gabriel. Del principio de la confianza legítima y su aplicación en las relaciones jurídicas, En: La defraudación de la confianza legítima aproximación crítica desde la teoría de la responsabilidad del Estado. 1 ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2008, p.217

⁷⁶ GONZALEZ FERNANDEZ. Una aproximación a los principios de seguridad jurídica, buena fe y protección de la confianza legítima en derecho administrativo, cit, p.5 En: VIANA CLEVES, María José. Concepto, consolidación y objeto de protección del principio de la confianza legítima. En: EL principio de la confianza legítima en el derecho administrativo colombiano. 1 ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007. p. 196

Son entonces, las meras expectativas una percepción asumida por un individuo, el cual se encuentra bajo la convicción de estar inmerso en una situación que probablemente tenga repercusiones jurídicas.

En cuanto a los conceptos aportados por la doctrina, se puede evidenciar que no hay uniformidad en cuanto a que si las meras expectativas tienen o no consecuencias jurídicas. Por lo tanto es menester citar los diversos conceptos emitidos por la Corte Constitucional.

En la Sentencia C-168 de 1995 se refiere a las meras expectativas en los siguientes términos:

“las expectativas, pues como su nombre lo indica, son apenas aquellas probabilidades o esperanzas que se tienen de obtener algún día un derecho; en consecuencia, pueden ser modificadas discrecionalmente por el legislador.

En la sentencia C-147 de 1997 encontramos una definición más completa acerca de esta figura:

“Las meras expectativas, se reducen a la simple posibilidad de alcanzar un derecho y que, por lo mismo, no son más que una intención o una esperanza de obtener un resultado jurídico concreto. Por lo tanto, la ley nueva si puede regular ciertas situaciones o hechos jurídicos que aun cuando han acaecido o se originaron bajo la vigencia de una ley no tuvieron la virtud de obtener su consolidación de manera definitiva, como un derecho, bajo la ley antigua. No obstante, las expectativas pueden ser objeto de alguna consideración protectora por el legislador, con el fin de evitar que los cambios de legislación generen situaciones desiguales e inequitativas o de promover o de asegurar beneficios

⁷⁷ Los Hermanos MAZEUD. Lecciones de derecho civil, t. I Buenos aires, 1965. En: VIANA CLEVES, María José. Concepto, consolidación y objeto de protección del principio de la confianza legítima. En: EL principio de la confianza legítima en el derecho administrativo colombiano. 1 ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007. p. 197

sociales para ciertos sectores de la población o, en fin, para perseguir cualquier otro objetivo de interés público o social. Es así como la ley nueva puede tomar en cuenta hechos o situaciones sucedidos en vigencia de la ley antigua para efectos de que con arreglo a las disposiciones de aquélla puedan configurarse o consolidarse ciertos derechos (efecto retrospectivo).”

De este pronunciamiento de la Corte se puede considerar, es confuso, ya que si bien, las expectativas son una esperanza de obtener un resultado jurídico concreto, pueden ser sujetas de protección del legislador; si con el cambio en la ley se generan situaciones desiguales. Entonces surge la pregunta de que si dichas expectativas si son o no sujetas de protección generen vulneración de la confianza legítima.

El artículo 17 de la Ley 153 de 1887 nos ofrece una respuesta a esta inquietud, refiriéndose expresamente a las meras expectativas:

“ARTÍCULO 17. Las meras expectativas no constituyen derecho contra la ley nueva que las anule o cercene”.

En este sentido, la sentencia C- 314 de 2004 se fundamenta en el mencionado artículo y se refiere a las meras expectativas en los siguientes términos:

“Las meras expectativas, es decir, las situaciones jurídicas que no se han configurado o consolidado en cabeza de sus futuros titulares, pueden ser discrecionalmente modificadas por el legislador de acuerdo con la evaluación que haga de las necesidades públicas.”

Es por lo anterior claro, que las meras expectativas no son sujetos de protección por parte del ordenamiento jurídico, por lo tanto el legislador puede modificarlas,

sin perjuicio de incurrir en responsabilidad por ello, por lo tanto la protección a la confianza legítima no puede ser avocada en estos casos.

6.2 LAS EXPECTATIVAS LEGÍTIMAS

La definición de “expectativas legítimas” ha sido un concepto desarrollado básicamente por la doctrina, ya que en la jurisprudencia colombiana su aparición ha sido relativamente reciente. Por lo tanto, son pocas las sentencias que explícitamente se refieren a esta figura, ya que anteriormente solo se hacía mención a las “meras o simples expectativas”.

El tratadista J.P. MÜLLER ha señalado que las expectativas que son objeto de protección del principio de confianza legítima se caracterizan porque emanan de un sujeto de derecho, en razón de un determinado comportamiento o relación con otro o ante la comunidad jurídica en su conjunto, tienen la capacidad de producir efectos jurídicos e imponen a las autoridades públicas la obligación de respetar los actos propios previos y actuar en forma armónica y coherente con ellos.⁷⁸

En cuanto a la doctrina colombiana, VIANA CLEVES define las expectativas legítimas como:

“Aquella esperanza que, de buena fe surge, surge a favor de un particular, con ocasión de ciertos signos externos y objetivos, emitidos por la administración pública que conducen al ciudadano a la realización de determinadas conductas

⁷⁸ J.P. Müller. Vertrauensschutz im Völkerrecht, Berlin, 1971, Citado por CALMES. Du principe de protection de la confiance légitime en droit allemand, communautaire et français, cit., p. 567. En: VIANA CLEVES, María José. Concepto, consolidación y objeto de protección del principio de la confianza legítima. En: EL principio de la confianza legítima en el derecho administrativo colombiano. 1 ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007. p. 211

*dirigidas hacia la producción de efectos jurídicos y que, por lo tanto, son objetos de protección por parte del Estado”.*⁷⁹

Por otro lado, para VALBUENA HERNANDEZ las expectativas legítimas son aquellas expectativas plausibles o justificadas, con cuya protección se trata de evitar que los cambios introducidos de manera sorpresiva en las normas, criterios y posturas oficiales desencadenen situaciones de injusticia, desigualdad o inequidad.⁸⁰

Son entonces las expectativas legítimas aquellas situaciones que han sido retroalimentadas por actos de la administración pública, las cuales generan un beneficio para los administrados y al cambiar súbitamente dicha situación, pueden tener consecuencias jurídicas.

En este sentido, se puede encontrar una definición más concreta de expectativas legítimas en la sentencia C-663 de 2007; según la Corte Constitucional las expectativas legítimas: *“Suponen una probabilidad cierta de consolidación futura del correspondiente derecho, si se mantienen las condiciones establecidas en una ley determinada. Tales expectativas pueden ser modificadas por el legislador en virtud de sus competencias, si ello se requiere para cumplir fines constitucionales, pero no pueden ser modificadas de una manera arbitraria en contraposición a la confianza legítima de los ciudadanos”.*⁸¹

Cabe citar, la sentencia C-428 de 2009, la cual se refiere a las expectativas legítimas en los siguientes términos:

⁷⁹ VIANA CLEVES, María José. Concepto, consolidación y objeto de protección de la confianza legítima. En: EL principio de la confianza legítima en el derecho administrativo colombiano. 1 ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007. p. 212

⁸⁰ VALBUENA HERNANDEZ, Gabriel. Del principio de la confianza legítima y su aplicación en las relaciones jurídicas, En: La defraudación de la confianza legítima aproximación crítica desde la teoría de la responsabilidad del Estado. 1 ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2008, p.216

⁸¹ CORTE CONSTITUCIONA. Sentencia C-663 de 2007. Magistrado Ponente. Manuel José Cepeda Espinoza

Las expectativas legítimas deben “*ser objeto de alguna consideración protectora por el legislador, con el fin de evitar que los cambios de legislación generen situaciones desiguales e inequitativas, de promover o de asegurar beneficios sociales para ciertos sectores de la población o, en fin, para perseguir cualquier otro objetivo de interés público o social*”⁸². En este sentido, las expectativas legítimas no pueden ser modificadas de una manera arbitraria por parte del Legislador en contraposición a la confianza legítima de los ciudadanos. Lo pueden ser, sin embargo, “*bajo parámetros de justicia y de equidad que la Constitución le fija [al legislador] para el cumplimiento cabal de sus funciones*”⁸³

6.3 DIFERENCIA ENTRE MERAS EXPECTATIVAS Y EXPECTATIVAS LEGÍTIMAS

En cuanto a la diferencia entre estas dos figuras; es necesario aclarar que, el concepto de expectativas legítimas tuvo un desarrollo implícito en la jurisprudencia colombiana, esto quiere decir, que no se hizo alusión expresa al término “expectativas legítimas”, pero si se puede inferir que se trata de la primera definición de esta institución; a partir de una diferenciación hace la Corte entre dos tipos de expectativas, siendo esta sentencia un gran aporte al distinguir entre estas dos figuras:

“Las meras expectativas, no son objeto de protección ni vinculan al Estado, y las otras expectativas, que aunque no estén consolidadas ni haya generado derechos adquiridos, si han determinado cierta expectativa válida, respecto de la permanencia de la regulación. “Son una suerte de expectativas que goza de cierta

⁸² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-147 de 1997 Magistrado Ponente. Antonio Barrera Carbonell.

⁸³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-926 de 2000 Magistrado Ponente. Carlos Gaviria Díaz.

protección, por cuanto existían razones que justificaban la confianza del administrado en que la regulación que lo amparaba se seguiría manteniendo”.⁸⁴

En este sentido, la Sentencia C-228 de 2011 nos ofrece unas pautas para distinguir en qué casos se configuran la vulneración de expectativas legítimas:

*“Para establecer si se trata de una expectativa legítima se debe analizar si el cambio de legislación fue desproporcionado, abrupto y arbitrario y no tuvo en cuenta los principios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad en sentido estricto en consonancia con los derechos de confianza legítima.”*⁸⁵

Por lo anterior se puede diferenciar claramente los conceptos de meras expectativas y expectativas legítimas, siendo este primero apenas una ilusión o esperanza de que una situación tenga repercusiones jurídicas, en tanto que las expectativas legítimas van más allá de una esperanza, porque la misma se encuentra sustentada en acciones de la administración pública, que hacen que el ciudadano tenga la convicción de que dicha situación no se cambiara.

Otra de las grandes diferencias entre estas dos clases de expectativas es la facultad reguladora del Estado. En cuanto a las meras expectativas se puede inferir que el Estado se encuentra facultado para que discrecionalmente cambie o elimine dichas expectativas, pero en el caso de las expectativas legítimas, el legislador tiene el deber de obrar a la luz de los principios de proporcionalidad, con el fin de no crear situaciones de desigualdad e inequidad.

⁸⁴ COLOMBIA, Corte Constitucional. Sentencia C-544 de 1994. Magistrado Ponente. Jorge Arango Mejía.

⁸⁵ COLOMBIA, Corte Constitucional. Sentencia C-228 de 2011, Magistrado Ponente. Juan Carlos Henao Pérez

6.4 CARACTERÍSTICAS DE LAS EXPECTATIVAS LEGÍTIMAS

Con el fin de distinguir entre meras expectativas y expectativas legítimas, la doctrina, bajo interpretaciones jurisprudenciales ha desarrollado dos características esenciales de las expectativas legítimas:

Para VIANA CLEVES, las expectativas legítimas tienen dos características principales: La legitimidad y la razonabilidad.⁸⁶

En cuanto a esta primera, es apenas obvio, que dicho calificativo sea tomado como característica, ya que este, es quien se encarga de diferenciarlas de las meras expectativas.

Cabe citar para sustentar esta característica la sentencia C- 131 de 2004:

“Son aquellas expectativas válidas, que los particulares se habían hecho con base en acciones u omisiones estatales prolongadas en el tiempo, bien que se trate comportamientos activos o pasivos de la administración pública, regulaciones legales o interpretación de las normas jurídicas”

Al respecto, se puede resaltar, que dichas expectativas se consideran legítimas a partir de que las mismas se encuentran fundadas en las acciones de la administración pública, por lo tanto dicha situación les otorga su carácter de legítimas. En razón a lo anterior es claro, que las expectativas legítimas solo surgen con ocasión de las disposiciones y actuaciones jurídicas adecuadas a la legalidad y a la buena fe, por lo tanto, nadie podrá alegar la protección de una

⁸⁶ VIANA CLEVES, María José. Concepto, consolidación y objeto de protección de la confianza legítima. En: EL principio de la confianza legítima en el derecho administrativo colombiano. 1 ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007. p. 212

expectativa que surgió con fundamento en una actuación ilegal de la administración pública.⁸⁷

La característica de la razonabilidad es aplicable tanto para los particulares como para la administración pública. En cuanto a la administración pública se le impone el deber de actuar bajo la razonabilidad en sus actuaciones, las cuales deben tener un fundamento legal y motivado a la hora de cambiar las expectativas legítimas fundadas en los particulares, previendo condiciones de adaptación cuando dichas expectativas han sido cambiadas o eliminadas, siendo a su vez, la razonabilidad limite a sus actuaciones, con el fin de no transgredir los principios constitucionales de la buena fe y de la confianza legítima.

Un ejemplo de esta característica, es la sentencia del Consejo de Estado del 25 de enero de 2001, que define la confianza legítima:

“La teoría de la confianza legítima, encuentra fundamento en el principio general de buena fe y, si bien no impide a la administración que, en aras del interés general, modifique ciertas situaciones, la obliga a tener en cuenta los intereses de los administrados que, al ver notable y súbitamente alterada una situación en cuya durabilidad podían confiar, merecen obtener la protección consistente en el otorgamiento del tiempo y de los medios necesarios para lograr una adecuada readaptación, sin que ello implique donación o indemnización en su favor o desconocimiento del principio del interés general que fija un límite al contenido y al alcance del principio de la confianza debida”⁸⁸

En cuanto a la razonabilidad por parte de los administrados, debe aplicarse a la hora de exigir la protección de sus expectativas, donde este, si pueda probar que

⁸⁷ Ibíd., p.216

⁸⁸ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, 25 de enero de 2001. Consejera Ponente. María Elena Giraldo Gómez

la administración pública con sus actuaciones generó una confianza legítima, la cual posteriormente fue vulnerada.

En razón de esta característica, es menester citar la sentencia T-135 de 2010 la cual incorpora esta característica como parte de las expectativas legítimas:

*“**Son aquellas** expectativas ciertas, razonables, evidentes y fundamentadas en el ordenamiento que los ciudadanos tienen frente a esas actuaciones.”⁸⁹ (Negrilla y subrayado fuera del texto).*

Con las características aportadas por la doctrina, quedan claro las diferencias existentes entre las meras expectativas y las expectativas legítimas, siendo estas últimas el objeto de protección del principio de la Confianza legítima

6.5 TEORIA DE LOS DERECHOS ADQUIRIDOS

La teoría de los derechos adquiridos abarca diversas situaciones del escenario jurídico. Dicha teoría tiene como finalidad salvaguardar aquellos derechos que ya tienen una consolidación normativa, para que con los cambios o modificaciones que el legislador le haga a las normas que lo regulan, no afecten o vulneren dicho derecho.

Esta teoría ha sido desarrollada ampliamente en el Derecho. GABBA Y LASSALLE fueron algunos de los pioneros en construir definiciones sobre derechos adquiridos. GABBA, en primer lugar, esbozó una definición amplia del concepto y estableció como derechos adquiridos aquellos que han ingresado en el patrimonio de un individuo mediante actos idóneos, según lo establecido por las

⁸⁹ COLOMBIA, Corte Constitucional. Sentencia T-135 de 2010. Magistrado Ponente. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

leyes vigentes al momento de su consolidación. LASSALLE opto por la posición restrictiva y limito la consolidación de los derechos adquiridos a la mediación de la voluntad humana en su creación y dejo por fuera los derechos otorgados por el legislador.⁹⁰

Por otro lado, MERLÍN DE DOUAL, define los derechos adquiridos son “*aquellos que han entrado en nuestro patrimonio, que hacen parte de él y que nadie nos los puede arrebatarse*”⁹¹

BONECASSE, señala que el concepto de «derecho adquirido» debe ser remplazado por el de «situaciones jurídicas concretas», entendiendo por éstas, «la manera de ser de una persona determinada, derivada de un acto jurídico o de un hecho jurídico que ha hecho actuar en su provecho o en su contra, las reglas de una institución jurídica, y el cual al mismo tiempo le han conferido efectivamente las ventajas y las obligaciones inherentes al funcionamiento de esa institución.»⁹²

La teoría de los derechos adquiridos se encuentra consagrada en el Artículo 58 de la Constitución Política; dicho artículo no contiene una definición de esta figura, pero si otorga su protección, cabe resaltar que también contiene el principio de la prevalencia del interés público sobre el particular:

“Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los

⁹⁰ Enciclopedia Jurídica Básica, vol II, editorial Civitas, 1995, p.2381) En: VIANA CLEVES, María José. Concepto, consolidación y objeto de protección del principio de la confianza legítima. En: EL principio de la confianza legítima en el derecho administrativo colombiano. 1 ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007. p. 201

⁹¹ MERLÍN DE DOUAL, citado por ROUBIER, Paul, Derechos Subjetivos y situaciones jurídicas, tomo 1. París, 1963, p. 33. En: HERRERA ROBLES, Aleksey. Los derechos adquiridos frente a la función administrativa. Revista de Derecho. Universidad del Norte. No 18, julio de 2002.106-117 p

⁹² BONNECASSE, Julián, Elementos de derecho Civil, tomo 1. (Trad. de J.M. Cajicá). México, 1946, p. 194. En: HERRERA ROBLES, Aleksey. Los derechos adquiridos frente a la función administrativa. Revista de Derecho. Universidad del Norte. No 18, julio de 2002.106-117 p

particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social’.

En cuanto al desarrollo de esta teoría en la jurisprudencia colombiana, la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 17 de marzo de 1977, hace alusión de esta teoría, en los siguientes términos:

“Por derechos adquiridos, ha dicho la Corte, se tienen aquellas situaciones individuales y subjetivas que se han creado y definido bajo el imperio de una ley, y que por lo mismo han creado a favor de sus titulares un cierto derecho que debe ser respetado. Fundamento de la seguridad jurídica y del orden social en las relaciones de los asociados y de éstos con el Estado, es que tales situaciones y derechos sean respetados íntegramente mediante la prohibición de que leyes posteriores pretendan regularlos nuevamente. Tal afectación o desconocimiento sólo está permitido constitucionalmente en el caso de que se presente un conflicto entre los intereses generales o sociales y los individuales, porque en este caso, para satisfacer los primeros, los segundos deben pasar a un segundo plano [...]».

En cuanto al concepto de “derechos adquiridos”, en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la sentencia C- 478 de 1998, contiene un claro concepto de esta institución:

“El derecho adquirido es aquel que se entiende incorporado al patrimonio de la persona, por cuanto se ha perfeccionado durante la vigencia de una ley. Esto significa que la ley anterior en cierta medida ha proyectado sus efectos en relación con la situación concreta de quien alega el derecho. Y como las leyes se estructuran en general como una relación entre un supuesto fáctico al cual se atribuyen unos efectos jurídicos, para que el derecho se perfeccione resulta

*necesario que se hayan verificado todas las circunstancias idóneas para adquirir el derecho, según la ley que lo confiere. En ese orden de ideas, un criterio esencial para determinar si estamos o no en presencia de un derecho adquirido consiste en analizar si al entrar en vigencia la nueva regulación, ya se habían cumplido o no todos los supuestos fácticos previstos por la norma anterior para conferir el derecho, aun cuando su titular no hubiera todavía ejercido ese derecho al entrar en vigor la nueva regulación”.*⁹³

Es entonces evidente, que la protección de los derechos adquiridos es una garantía constitucional, que persigue principalmente dos fines; primero la protección del principio de la seguridad jurídica y a su vez, los principios constitucionales del Estado social y democrático de derecho; y segundo, limitar la potestad legislativa del Estado, donde éste no pueda cambiar a su arbitrio los derechos que son titulares sus ciudadanos.

Por lo anterior, es claro que los derechos adquiridos no son objeto de protección del principio de la confianza legítima, ya que su carácter de derecho les otorga mecanismos claros y concretos para su defensa, por lo tanto, los derechos consagrados en el ordenamiento jurídico gozan de regulación para su ejercicio y también de mecanismos para su defensa y protección; situación completamente diferente de las expectativas legítimas, las cuales son situaciones jurídicas fundadas en esperanzas que han sido alimentadas por actuaciones de la administración pública, las cuales no puede cambiarlas súbitamente, en perjuicio de quienes se benefician de dicha situación. Por otro lado, las expectativas legítimas necesitan de reconocimiento cuando se busca su protección, situación que no ocurre con los derechos adquiridos.

⁹³ COLOMBIA, Corte Constitucional, Sentencia C-478 de 1998, Magistrado Ponente, Alejandro Martínez Caballero.

7. DEFINICIÓN DE RESPONSABILIDAD DEL ESTADO Y SU ALCANCE

Con el fin de comprender las consecuencias jurídicas de la vulneración de la confianza legítima, es necesario entender el concepto de la responsabilidad del Estado, sus orígenes y alcance, para así poder determinar si la defraudación de este principio si configura responsabilidad estatal.

7. 1 ORIGEN DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

La noción de responsabilidad estatal tuvo su origen a partir de la consolidación del Estado como tal. Básicamente dicho concepto surge en 1789, a partir de la revolución francesa, con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. El artículo 17 de dicha declaración consagra lo siguiente:

“La propiedad es un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella sino cuando la necesidad pública legalmente constatada, lo exija evidentemente, y bajo la condición de una justa y previa indemnización.”⁹⁴

Es claro, que este artículo fue el punto de partida de la teoría de la responsabilidad estatal, el cual exige al Estado proteger a los ciudadanos cuando en ejercicio de sus potestades afecta el patrimonio del individuo.

Cabe resaltar que, dicho artículo tuvo como consecuencia la ruptura de la teoría de la soberanía absoluta del Estado, poniendo límites al ejercicio de sus potestades y funciones, las cuales si llegaban a causar perjuicios a los particulares, estos debían ser indemnizados.

⁹⁴ PEREZ SINITABE, Luis Humberto. Origen y fundamento. En: Elementos de la responsabilidad extracontractual del Estado. 1 ed. Bogotá. Editorial Leyer. 2002. p.5

La doctrina ha estipulado tres periodos históricos, bajo los cuales la teoría de la responsabilidad del estado ha evolucionado:

7.2 PERIODO DE LA IRRESPONSABILIDAD DEL ESTADO

Este periodo surge aproximadamente en el siglo XV. Dicha etapa es llamada de esa forma, debido a que al Estado no se le podía imputar ninguna responsabilidad, las irregularidades cometidas por el Estado eran asumidas como casos de fuerza mayor o caso fortuito, por lo tanto el particular afectado no tenía ninguna acción legal para pedir indemnización de perjuicios, por lo tanto todos sus actos eran tenidos como buenos por derecho natural⁹⁵. La soberanía del Estado era ejercida bajo el carácter de absoluta, es entonces que se puede inferir que los conceptos de responsabilidad y de soberanía, eran contradictorios.

En este sentido, el Tratadista VLADIMIRO NARANJO MESA, en su libro “Teoría constitucional e instituciones políticas”, expone el concepto de soberanía del Estado bajo la doctrina clásica:

“La soberanía del Estado, consiste fundamentalmente, en el supuesto de que en toda sociedad existe un poder absoluto, superior e incontrolado, que tiene la decisión final con respecto de la adopción y promulgación de normas jurídicas que deben regir esa sociedad. Según esta concepción, el soberano no está sujeto a ninguna autoridad superior y puede emplear –de manera ilimitada- la coacción sobre quienes están sometidos a su poder.”⁹⁶

⁹⁵ *Ibíd.* p 7

⁹⁶ NARANJO MESA, Vladimiro. Fundamento y atributos del Estado. En: Teoría constitucional e instituciones políticas. 5 ed. Bogotá. Editorial Temis. 1994, p 204.

Por su parte, el doctrinante DIEGO YOUNES MORENO, expone el concepto de soberanía estatal según BODINO:

“La soberanía estatal, era el poder abstracto y perpetuo de una República, como lo concibió BODINO en su tratado “Los seis libros de la República, en el año 1576. Reforzaba el criterio de la irresponsabilidad estatal, la concepción teocrática del Estado, pues según ella los gobernantes solo estaban obligados a responder ante Dios”⁹⁷

Al respecto, es menester hacer un recuento histórico de la noción de soberanía. Es necesario aclarar que, dicho concepto ha evolucionado de acuerdo a las ideologías imperantes, el cual tuvo primeramente un fundamento eminentemente divino, el cual condujo a la irresponsabilidad de los gobernantes, a quienes sentían merecedor de rendir cuentas era a Dios⁹⁸, posteriormente en el siglo XVIII, las teorías democráticas cambiaron completamente la concepción de soberanía, la cual paso de radicar en el monarca a radicar en el pueblo.

En razón a lo anterior, resulta claro que históricamente los conceptos de soberanía y responsabilidad eran considerados como excluyentes. En cuanto a esto, LEON DUGUIT fundamento su posición frente a estos conceptos en los siguientes términos: “Es evidente que tomadas en sí, las dos nociones de responsabilidad y soberanía son antinómicas porque si el Estado se considera soberano, no puede admitirse que sea responsable, no puede admitirse que sea soberanos. O si la soberanía es nada, o ella es, como se ha dicho, ese rasgo de voluntad que no se determina sino por sí misma, es decir, que no puede ser limitada por un elemento extraño, ni sometida obligaciones sino en la medida consentida. De ahí resulta que

⁹⁷ YOUNES MORENO, Diego. La responsabilidad del Estado. En: Curso de derecho administrativo. 6 ed. Bogotá. Editorial Temis. 1997, p. 201.

⁹⁸ RAMOS ACEVEDO, Jairo. Responsabilidad extracontractual del Estado En: Fundamentos de la responsabilidad extracontractual de la administración pública. 1 ed. Bogotá. Editorial Leyer. 2004, p.149

una persona soberana no puede ser responsable de sus actos, esto es, sometida a una obligación que se imponga a ella desde el exterior, o por lo menos, no puede serlo en la medida en que lo quiera. Pero entonces no se trata de una responsabilidad porque no es una obligación”.⁹⁹

7.3 PERIODO DE RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

La evolución de las doctrinas estatales y la consolidación del Estado de Derecho, dieron paso a la teoría de la responsabilidad del Estado. Pero fue con la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, que hubo una consagración normativa que implícitamente consolidó dicha teoría.

En cuanto a una consagración expresa de la teoría de la responsabilidad del Estado, esta fue el Fallo Blanco de 1873, del Tribunal de Conflictos francés. En dicho fallo se definió la responsabilidad del Estado sin importar que apareciera consagrada expresamente en textos legales, y sin que interese que la actividad ejercida era de poder o de gestión por parte del Estado. En esta decisión se tuvo en cuenta el nuevo concepto de servicio público que reemplazó los de poder y de gestión; además de lo anterior dicho fallo constituye también el nacimiento del derecho administrativo.¹⁰⁰

La evolución de la teoría de la responsabilidad del Estado, responde a los conflictos socioeconómicos entre las clases y a su vez el intervencionismo del Estatal, y por lo anterior surge la necesidad de admitir que el Estado debe responder por los perjuicios causados a los particulares.

⁹⁹ PEREZ SINITABE, Luis Humberto. Origen y fundamento. En: Elementos de la responsabilidad extracontractual del Estado. 1 ed. Bogotá. Editorial Leyer. 2002. p.8

¹⁰⁰ *Ibíd.* P 10.

7.3.1 Periodo de la responsabilidad estatal en el Estado Social y Democrático de Derecho

Este periodo surge con anterioridad a la primera guerra mundial, y principalmente surge por dos razones, primero, con el fin de resarcir los perjuicios causados por los agentes del Estado a los particulares y segundo porque los hechos generadores de responsabilidad del Estado en esa época eran numerosos.

La consolidación de la teoría de la responsabilidad del Estado como fuente de daños resarcibles, se dio en Francia, con el fallo Anguet (CE, 3 de febrero de 1991), en el cual se reconoce la existencia de una culpa personal de un agente público que a su vez justifica la competencia del juez ordinario con fundamento en la jurisprudencia de Pelletier. En dicho fallo además de reconocer una culpa personal del agente público, también se reconoce la falla del servicio.¹⁰¹

La evolución del Estado de Derecho al Estado social y democrático de derecho ha traído como consecuencia el desarrollo de diversos tipos de responsabilidad del Estado que se adecuan dentro del accionar del mismo., esto con el fin de que se dé el cumplimiento de los fines del Estado social y democrático de derecho, creando mecanismos para la protección de los derechos y a su vez limitando las funciones y potestades del Estado.

7.4 CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

Para comprender la definición de responsabilidad del Estado es necesario principalmente entender su significado. La palabra responsabilidad según el

¹⁰¹ PAILLET, Michel. La evolución de la responsabilidad administrativa. En: la responsabilidad administrativa. 1 ed. Bogotá D.C. Universidad Externado de Colombia. 2001, p. 49

Diccionario de la Real academia de la Lengua Española es la deuda, obligación de reparar y satisfacer, por si o por otra persona, a consecuencia de un delito, de una culpa o de otra causa legal.

El concepto de responsabilidad, ha sido desarrollado ampliamente por estudiosos del derecho civil. Para ALESSANDRI RODRIGUEZ “en derecho civil la expresión responsabilidad no se define por su fundamento que puede variar, sino por su resultado, es decir, por las consecuencias jurídicas que el hecho acarrea para el autor. En este sentido se dice que un individuo es responsable cuando está obligado a indemnizar el daño. En derecho civil hay responsabilidad cada vez que una persona debe reparar el perjuicio o daño sufrido por otra. Puede definírsela diciendo que es la obligación que pesa sobre una persona de indemnizar el daño sufrido por otra”¹⁰²

Para PLANIOT Y RIPERT, “existe responsabilidad en todos los casos en que una Persona queda obligada a reparar un daño sufrido por otra”.

El Diccionario Jurídico de la editorial Lexisnexis, tomo IV página 225, define la responsabilidad en los siguientes términos:

“Es la obligación de un individuo de responder por su conducta, o en ciertos casos. Por la de otros individuos. Se dice que es objetiva cuando el individuo responde ante otros hombres, por una conducta objeto de sanciones exteriores, ya sean medidas legales o reacciones de la opinión. Es subjetiva, en cambio cuando el individuo responde por su conducta ante su propia consciencia y cuando la sanción es, por lo tanto, puramente

¹⁸ALESSANDRI RODRÍGUEZ, Arturo. De la responsabilidad extracontractual en el derecho civil. En: IRISAIRRI BOADA, Catalina. En: El daño antijurídico y la responsabilidad extracontractual del Estado colombiano. Tesis de grado para optar al título de Abogado. Bogotá D.C.: Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Jurídicas. Departamento de Derecho Público, 2000. 11 p.

interior(...) La determinación de la responsabilidad va acompañada por una recompensa o un castigo, que constituye la sanción o juicio y que es interior o exterior, según interese a las relaciones de los hombres entre sí, como seres sociales o como personas morales. La responsabilidad tiene, pues, dos aspectos, y es de naturaleza tanto individual como social”.¹⁰³

En cuanto a la definición de responsabilidad del Estado, podemos decir, que es la obligación que este tiene con los ciudadanos de resarcir los perjuicios causados por su acción u omisión.

El tratadista DIEGO YOUNES MORENO concibe la responsabilidad del Estado como “un principio jurídico del derecho moderno que quien ocasione daño a una persona o a sus bienes debe indemnizar. Este es un principio que impera actualmente tanto en el derecho privado como en el derecho público”.¹⁰⁴.

Por lo anterior, es claro que la responsabilidad del Estado surge de sus relaciones con los particulares; La responsabilidad del Estado es la situación en la que se encuentra el Estado o su representante (funcionario o empleado público), por un hecho antijurídico y lesivo de un interés legítimamente protegido.¹⁰⁵

7.5 LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN COLOMBIA Y SU ALCANCE

El desarrollo histórico de la teoría de la responsabilidad en nuestro país se dio a mediados del siglo XIX.

¹⁰⁴ YOUNES MORENO, Diego. La responsabilidad del Estado. En: Curso de derecho administrativo. 6 ed. Bogotá. Editorial Temis. 1997, p. 20

¹⁰⁵ PENAGOS, Gustavo. Derecho Administrativo. En: LOPEZ ACUÑA, José Javier y MARTINEZ TORRES, Cristian Fernando. En: Responsabilidad estatal por privación injusta de la libertad: criterios del Consejo de Estado al otorgar indemnización de perjuicios. Tesis de grado para optar al título de Abogado. Bucaramanga: Universidad Industrial de Santander. Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Derecho y Ciencia Política, 2011. 17 p.

El primer antecedente se encuentra en la sentencia del 7 de diciembre de 1864 de la Corte Suprema Federal de entonces, dicho proceso anterior y más avanzado del que se dio en Francia con el fallo blanco, lamentablemente vino seguido de un retroceso no menos notable. No solamente con por causa del borrón y cuenta nueva que en 1885 precipito el presidente Rafael Núñez en nuestras instituciones, a partir de su célebre declaración de que “la Constitución de 1863 ha dejado de existir”, que sepulto buena parte del derecho que hasta entonces se había construido la jurisprudencia, sino porque al cabo de varios años se retomó el tema de la responsabilidad del Estado, la nueva construcción resulto menos avanzada que la anterior.¹⁰⁶

Fue con la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 1896, magistrado ponente que realmente se dio un avance significativo en la teoría de la responsabilidad del Estado, la cual se refiere a dicha teoría en los siguientes términos:

“Es cierto que el sistema federal que regía en Colombia, al tiempo que se cumplieron aquellos hechos ofrecía dificultades para que el gobierno general pudiera impedirlos oportunamente; pero los defectos de un sistema de gobierno no deben servir para privar a los extranjeros de las garantías a las que tiene derecho; y si esas garantías se vulneran por los mismos funcionarios públicos que deben hacerlas eficaces, y si esto sucede obedeciendo a órdenes de una autoridad superior como lo era el Gobernador de Panamá, la equidad exige que a la Nación se le declare obligada a reparar el daño ocasionado por agentes suyos, ya que sería ilusorio la responsabilidad civil que pudiera demandarse de los empleados delincuentes.

¹⁰⁶ ESGUERRA PORTOCARRERO, Juan Carlos. La responsabilidad patrimonial del Estado. En: La protección constitucional al ciudadano. 1 ed. Bogotá D.C. Legis Editores S.A. 2004, p 271- 272

Todas las naciones deben protección a sus habitantes, nacionales y extranjeros, y si bien es cierto que un Estado, como persona jurídica, no es susceptible de responsabilidad penal, sí está obligado a las reparaciones civiles por los daños que resultan por un delito imputable a sus funcionarios públicos, cuando no es posible que estos los resarzan con sus bienes, como sucede en el presente caso, y cuando concurren circunstancias especiales que originaron la muerte de Rosazza.

Estos son los principios universales del Derecho Internacional moderno, conformes con la moral y la justicia, principios que obligan a las naciones civilizadas”.¹⁰⁷

La teoría de la responsabilidad del Estado en nuestro país se divide en dos etapas: antes de la expedición de la constitución política de 1991 y a partir de la Constitución de 1991.

7.6 LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO ANTES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991

La responsabilidad del Estado en nuestro país tiene su origen en la sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 22 de octubre de 1896, en la cual la Corte tomando como referencia los artículos 2347 y 2349 del código civil desarrollan la teoría de la responsabilidad estatal.¹⁰⁸

¹⁰⁷ NADER ORFALE, Rachid Farid. Evolución jurídica de la responsabilidad extracontractual del Estado en Colombia. En: Revista Advocatus Universidad Libre de Colombia Seccional Barranquilla. Octubre, 2010, no.15, p. 55-71

¹⁰⁸ VALBUENA HERNANDEZ, Gabriel. La responsabilidad patrimonial del Estado en el derecho colombiano: derrotero y tendencias actuales. En: la defraudación de la confianza legítima aproximación crítica desde la teoría de la responsabilidad del Estado. 1 ed. Bogotá D.C. Universidad Externado de Colombia. 2008, p. 319.

Es necesario resaltar que en esta época, era la Corte Suprema de Justicia, la encargada de dirimir los conflictos existentes entre el Estado y los particulares, ya que dicha competencia le fue conferida por el artículo 151 de la Constitución Política de 1886:

“Artículo 151: Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:

- 1. Juzgar a los altos funcionarios nacionales que hubieren sido acusados ante el Senado, por el tanto de culpa que les corresponda cuando haya lugar, conforme al artículo 97;*
- 2. Conocer de las causas que por motivos de responsabilidad, por infracción de la Constitución o leyes, o por mal desempeño de sus funciones, se promuevan contra los Jefes de Departamentos Administrativos, el Contralor General de la República, los Agentes Consulares y Diplomáticos de la Nación, los Gobernadores, los Magistrados de Tribunales de Distrito, los Comandantes Generales y los Jefes Superiores de las Oficinas Principales de Hacienda de la Nación;*
- 3. Conocer de todos los negocios contenciosos de los Agentes Diplomáticos acreditados ante el Gobierno de la Nación, en los casos previstos por el Derecho Internacional;*
- 4. Las demás que le señalen las leyes.”*

La Corte Suprema de Justicia en ejercicio de dicha competencia, desarrollo en su jurisprudencia diversos tipos de responsabilidad: la responsabilidad indirecta, la responsabilidad directa y la responsabilidad por falla del servicio.

En cuanto a la responsabilidad indirecta, la Corte se fundamentó en la responsabilidad extracontractual, consagrada en el Artículo 2347 y 2349 del Código Civil. La aplicación de la responsabilidad indirecta fue la primera que se

aplicó con respecto a las personas jurídicas públicas y privadas, aplicando la responsabilidad por el hecho ajeno. Este tipo de responsabilidad tiene su fundamento en las nociones de “culpa in eligendo” y “culpa in vigilando”, en la que la responsabilidad es producida como consecuencia de la errada elección de un funcionario o en la falta.¹⁰⁹

El artículo 2347 del Código Civil consagra lo siguiente:

“Artículo 2347. Responsabilidad por el hecho propio y de las personas a cargo: Toda persona es responsable, no sólo de sus propias acciones para el efecto de indemnizar el daño sino del hecho de aquellos que estuvieron a su cuidado”.

En este sentido, el artículo 2349 estipula que:

“Artículo 2349. Daños Causados Por Los Trabajadores. Los empleadores responderán del daño causado por sus trabajadores, con ocasión de servicio prestado por éstos a aquéllos; pero no responderán si se probare o apareciere que en tal ocasión los trabajadores se han comportado de un modo impropio, que los empleadores no tenían medio de prever o impedir empleando el cuidado ordinario y la autoridad competente; en este caso recaerá toda responsabilidad del daño sobre dichos trabajadores”.

¹⁰⁹ GONZALEZ NORIGEA, Olga Cecilia. Responsabilidad extracontractual del Estado. En: La responsabilidad del Estado por el daño antijurídico derivado de la falta de regulación o por la regulación legítima. Tesis de maestría de Hermenéutica Jurídica y Derecho. Bucaramanga. Universidad Industrial de Santander. . Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Derecho y Ciencia Política, 2009. 21 p.

De lo anterior, se puede afirmar que el Estado reconoce su responsabilidad por las acciones de sus agentes públicos, asumiendo que dicha responsabilidad se le imputa en razón a su obligación de vigilar la conducta de los mismos.

Posteriormente, esta corporación cambia su posición y considera que la responsabilidad de ejercer selección, control y vigilancia de sus agentes no es una responsabilidad indirecta sino directa. El Consejo de Estado hace un recuento de este cambio de posición jurisprudencial:

“La existencia del empleado es un hecho ineludible de la administración; y dado el modo en que conforme a los reglamentos legales se hace su nominación, es imposible acusar al Estado de falta de diligencia y cuidado en la designación de sus funcionarios. El empleado no es un mandatario de la administración al modo del subalterno de una persona natural o moral de derecho privado. de consiguiente para muchos resulta un tanto ficticio o irreal deducir responsabilidad del Estado por vía indirecta, asimilándola a la persona que tuvo libertad de para elegir subalterno, por lo cual exige de ella la debida previsión y cuidado en el nombramiento y luego estricta vigilancia sobre la manera como el dependiente cumpla las funciones”¹¹⁰

En cuanto a la teoría de la responsabilidad directa, esta fue limitada por la teoría organicista, la cual fue desarrollada por la Corte suprema de Justicia en la sentencia de casación de febrero de 1958:

“Las personas físicas y jurídicas obran mediante de sus órganos de actuación. Así, en relación con una persona física son órganos propios las manos, los brazos y demás miembros principales de que puede valerse el

¹¹⁰COLOMBIA, Consejo de Estado. Sentencia del 30 de septiembre de 1960. Consejero Ponente: Francisco Eladio Gómez. En: LOPEZ MORALES, Jairo. op. Cit. P69.

cerebro para realizar en el mundo exterior sus voliciones. Todo acto realizado por una persona física se imputa a su voluntad, pues esta quiso la acción y la ejecuto mediante los órganos sobre los cuales se tiene pleno control y dirige a su antojo. Las personas jurídicas obran mediante órganos. El órgano es la persona o conjunto de personas encargadas del cumplimiento de una función colectiva propia de la organización y fines a que se dedica la persona jurídica, por ser ese órgano propio y necesario para el cumplimiento de los fines. Por ser parte integrante de su existencia y constitución, se miran los actos semejantes a los órganos como actos propios y directos de la persona jurídica”.

En cuanto a la teoría de la responsabilidad por falla del servicio, esta encuentra se fundamentó en el artículo 16 de la Constitución de 1886:

“Artículo 16: Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en sus vidas, honra y bienes, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Con referencia a lo anterior, el Estado incurría en este tipo de responsabilidad bajo la existencia de los siguientes elementos:

- Una falla o falta del servicio de la administración, por omisión, retardo, irregularidad, ineficiencia o ausencia del servicio.
- Un daño traducido como la lesión o perturbación de un bien protegido por el derecho administrativo, con las características de este; es decir, que sea un daño indemnizable, cierto, determinado o determinable.

- Una relación de causalidad entre la falla o falta de la administración sin la cual, aun demostrada la falla o falta del servicio, no habrá lugar a indemnización.¹¹¹

Es pertinente aclarar que, este tipo de responsabilidad se aplicó en nuestra jurisprudencia en razón a que se llegó a la conclusión de que ninguna de las teorías de responsabilidad privada podía ser aplicada en la responsabilidad administrativa.¹¹²

En cuanto al fundamento jurídico de este tipo de responsabilidad, la Corte Suprema de Justicia se basó en el artículo 2341 del Código Civil:

“Artículo 2341. Responsabilidad Extracontractual. El que ha cometido un delito o culpa, que ha inferido daño a otro, es obligado a la indemnización, sin perjuicio de la pena principal que la ley imponga por la culpa o el delito cometido”.

Con la expedición de la ley 617 de 1941, se atribuyó al Consejo de Estado la competencia para conocer de las acciones indemnizatorias derivadas de la ocupación de inmuebles con motivo de la ejecución de los trabajos públicos, pero dicha competencia fue solo residual y aislada, en la medida de que la Corte Suprema de Justicia seguía conociendo de las demás acciones de responsabilidad.

Pero fue con la expedición del decreto 528 de 1964, la que se le atribuyó al Consejo de Estado la competencia de conocer de los procesos derivados de las actuaciones de la administración. Fue a partir de este momento que se desarrolló

¹¹¹ YOUNES MORENO, Diego. La responsabilidad del Estado. En: Curso de derecho administrativo. 6 ed. Bogotá. Editorial Temis. 1997, p. 201.

¹¹² RODRIGUEZ, Libardo. Actividad de la administración. En: Derecho administrativo general y colombiano. 14 ed. Bogotá. Editorial Temis. 2005, p. 466

jurisprudencialmente la teoría de la responsabilidad del Estado fundamentada en los artículos 2, 16, 20, 30 y 33 de la Constitución Política de 1886.¹¹³

7.7 LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991

La carta política de 1991 consagro un gran avance en nuestra legislación colombiana y en la consolidación del Estado Social y Democrático de Derecho. Fue con esta Constitución política que en nuestro país se creó un régimen de responsabilidad del Estado.

El artículo 90 de la constitución consagra expresamente la teoría de la responsabilidad del Estado:

“Artículo 90: El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.

En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste”.

A partir de este artículo se desarrolló en nuestro país la teoría de la responsabilidad patrimonial del Estado. La jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional ha desarrollado este tipo de responsabilidad, aduciendo que se encuentra compuesta por dos elementos esenciales: “El daño antijurídico y la imputabilidad”

¹¹³ VALBUENA HERNANDEZ, Gabriel. La responsabilidad patrimonial del Estado en el derecho colombiano: derrotero y tendencias actuales. En: la defraudación de la confianza legítima aproximación crítica desde la teoría de la responsabilidad del Estado. 1 ed. Bogotá D.C. Universidad Externado de Colombia. 2008, p. 319-320

7.8 ELEMENTOS CONSTITUCIONALES DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

7.8.1 El daño Antijurídico

El daño antijurídico ha sido definida por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado como: “[...]la lesión de un interés legítimo , patrimonial o extrapatrimonial, que la víctima no está en la obligación de soportar, que no está justificado por la ley o por el derecho”¹¹⁴.

En otra sentencia, el Consejo de Estado conceptualiza el daño antijurídico en los siguientes términos:

“el daño, en su sentido natural y obvio, es un hecho consistente en el detrimento, perjuicio, menoscabo, dolor, o molestia causado a alguien, [...]ensu persona, bienes, libertad, honor, afectos, creencias, etc. [...] supone la destrucción o disminución de ventajas o beneficios patrimoniales o extrapatrimoniales de que goza un individuo. Según se ha visto, condición necesaria para que se desencadene la reparación es que el daño sea antijurídico, calificación que se obtiene de constatar que el ordenamiento jurídico no le ha imputado a la víctima el deber de soportarlo, es decir, que el daño carece de causales de justificación. Adviértase como entendido así el daño antijurídico frente al cual el Estatuto superior impone la obligación reparatoria a cargo del Estado, si bien puede revestir modalidades diversas (material, moral, fisiológico, etc.), constituyéndose una constante, razón por la

¹¹⁴ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 2 de marzo de 2000. Consejera Ponente. María Elena Giraldo Gómez

cual al tiempo que constituye un elemento indispensable para declarar la responsabilidad patrimonial del Estado, se sitúa en la base misma de la institución jurídica proveyéndola de fundamento”.¹¹⁵

7.8.2 La imputabilidad del Estado

En cuanto al segundo elemento, la imputabilidad del Estado, debe entonces existir un título que permita su atribución a una actuación u omisión de una autoridad pública. Es entonces lógico afirmar que para que exista el elemento de la imputabilidad es necesario que dicha actuación provenga de una persona diferente de la víctima

El consejo de Estado se ha referido al elemento de la imputabilidad del Estado de la siguiente forma:

”No basta que el daño sea antijurídico, sino que este debe ser además imputable al Estado, es decir, debe existir un título que permita su atribución o u omisión de una autoridad pública. Esta imputación está ligada pero no se confunde con la causación material, por cuanto a veces como lo ha establecido la jurisprudencia y la doctrina, se produce una disociación entre tales conceptos. Por ello, la corte coincide con el Consejo de Estado en que para imponer la obligación de reparar un daño es menester, que además de constatar la antijuridicidad del mismo, el juzgador elabore un juicio de imputabilidad que le permita encontrar un título distinto a la simple causalidad

¹¹⁵ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo: Sección Tercera, sentencia del 11 de noviembre de 1999. Consejero ponente, Alier Eduardo Hernández Enríquez.

material que legitime la decisión, vale decir, la imputatio juris, además de imputatio facti”.¹¹⁶

7.8.3 Nexo de causalidad entre el daño antijurídico y la imputabilidad del Estado

Para que exista responsabilidad del Estado, es necesario que entre el daño antijurídico y la imputabilidad del Estado exista una relación o nexo de causalidad. El Consejo de Estado ha definido el nexo causal como: “La relación necesaria y eficiente entre la conducta imputada, probada o presumida, según sea el caso, con el daño probado o presumido”.¹¹⁷

En dicha sentencia, también se expone el nexo causal desde dos teorías:

“sobre el nexo de causalidad se han expuesto dos teorías: La equivalencia de las condiciones y que señala que todas las causas que contribuyen en la producción de un daño se consideran causantes del mismo, teoría que fue desplazada por la de causalidad adecuada, en la cual el daño se tiene como causado por el hecho o fenómeno que normalmente ha debido producirlo. Dicho de otro modo, la primera teoría se refiere a que todas las situaciones que anteceden a un resultado tiene la misma incidencia en su producción, y en consecuencia todas son jurídicamente relevantes, pues partiendo de un concepto de causalidad natural, todas las condiciones del resultado tiene idéntica y equivalente calidad causal.

¹¹⁶ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo: Sección Tercera, sentencia del 13 de julio de 1993. Consejero ponente, Juan de Dios Montes Hernández.

¹¹⁷ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo: Sección Tercera, sentencia del 11 de noviembre de 2002. Consejera ponente, María Elena Giraldo

Sobre la teoría de la causalidad adecuada, la acción u omisión que causa un resultado es aquella que normalmente lo produce. De estas teorías en materia de responsabilidad extracontractual se aplica la causalidad adecuada, porque surge como un correlativo de la teoría de la equivalencia de las condiciones, para evitar la extensión de la cadena causal hasta el infinito¹¹⁸.

Por lo anterior es claro, que para que exista responsabilidad del Estado es necesario que se configuren los elementos necesarios para tal fin, que son: el Daño antijurídico, la imputabilidad del Estado y el nexo de causalidad entre el daño y la imputabilidad, la inexistencia de estos elementos ocasiona la exoneración de responsabilidad estatal.

En razón a esto, podemos inferir que nuestro ordenamiento jurídico ha reconocido y desarrollado la teoría de la responsabilidad de acuerdo a las diversas situaciones donde se ve inmersa la responsabilidad del Estado, siendo esta una base del Estado Social y democrático de Derecho en el que vivimos.

8. OBLIGACIONES QUE EL PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGÍTIMA IMPONE A LA ADMINISTRACION PÚBLICA

¹¹⁸ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo: Sección Tercera, sentencia del 11 de noviembre de 2002. Consejera ponente, Maria Elena Giraldo

Una vez expuestos los fundamentos que dieron origen al reconocimiento del deber de indemnización de la administración pública por los daños causados a los particulares como consecuencia de su funcionamiento normal. Abordaremos el estudio de las obligaciones que el principio de confianza legítima impone a la administración, es decir; la obligación de resarcimiento que le surge a la administración por el daño que ocasione con el incumplimiento o vulneración a la confianza legítima y que pone en marcha el sistema de responsabilidad administrativa.

Así las cosas, propondremos para los efectos de desarrollar la presente investigación unas obligaciones a cargo de la administración pública cuyo fin es identificar que actos se deben producir para proteger la confianza legítima y cuales se deben omitir por ser vulneratorios de ella.

Ahora bien, debemos hacer precisión que si en el capítulo quinto expusimos los presupuestos de identificación de situaciones protegibles por la confianza legítima desde el punto de vista del administrado, ahora presentaremos identidad de elementos pero desde el punto de vista de la administración.

8. 1 DETERMINAR CUAL ES EL HECHO O CIRCUNSTANCIA ATRIBUIBLE AL ESTADO.

Es decir, cual es el acto o hecho que de manera asertiva, inequívoca y concluyente, representa una postura, una decisión o el sentido de la voluntad administrativa, a partir de las cuales resulta razonable y justificado el surgimiento de la confianza de los administrados.¹¹⁹

¹¹⁹ VALBUENA HERNÁNDEZ, Gabriel. El principio de la protección de la confianza legítima en el derecho nacional y comparado. 1 ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007. p. 159.

Por tanto, la primera obligación que recae sobre la administración es determinar con exactitud en que acto o hecho se encuentra fundada la confianza, para así adecuar sus actuaciones futuras a su postura inicial. De esta manera, si la administración actúa de manera contraria a su postura inicial, estaría violando la confianza legítima depositada por los particulares. Por tanto, para evitar dicha vulneración la administración debe respetar la decisión inicial que llevo al particular a crear una confianza legítima en el actuar de la administración y los actos posteriores y armónicos que llevaron a su consolidación.¹²⁰

8.2 CON FUNDAMENTO EN EL HECHO O CIRCUNSTANCIA INICIAL TIENE EL DEBER DE EJECUTAR ACTOS POSTERIORES, COHERENTES Y ARMÓNICOS.

La administración debe tener total claridad en los hechos que acarrear la confianza depositada por el particular, pues de esta lucidez dependerán las futuras actuaciones que deberá ejercer la administración para no defraudar la confianza del administrado. De esta manera, la administración deberá proferir una cadena de actos o actuaciones posteriores, coherentes y armónicas con la palabra inicialmente fundada.¹²¹

En síntesis, y tal como lo expresa VIANA CLEVES, siempre que la administración pública contrarié la cadena de actos previos mediante la expedición de un acto administrativo opuesto, que tenga la capacidad de surtir

¹²⁰ Ver Capítulo Quinto. De la Legalidad e Ilegalidad de la Confianza.

¹²¹ Al tenor la Corte Constitucional en Sentencia T- 364 de 1999, ha manifestado que el principio de la confianza legítima y la buena fe imponen a las autoridades y los particulares la exigencia de mantener una coherencia en sus actuaciones, un respeto por los compromisos a los que se han obligado y una garantía de estabilidad y durabilidad de la situación que objetivamente permita esperar el cumplimiento de las reglas propias del tráfico jurídico. (CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T- 364 de 1999. Magistrado Ponente Dr. Alejandro Martínez Caballero.)

los efectos jurídicos y que haya sido expedido en ejercicio de las facultades y atribuciones que el ordenamiento jurídico le ha concedido a la administración, vulnerará la confianza legítima de aquellos administrados que sean simultáneamente destinatarios de los actos primeros y del acto posterior contradictorio.¹²²

8.3 OFRECER MEDIDAS DE TRANSICIÓN O ADAPTACIÓN EN CASO DE REQUERIRSE UNA ACTUACIÓN CONTRARIA A LA ACTUACIÓN PREVIA.

La tercera obligación que recae sobre la administración pública para impedir la vulneración del principio de la confianza legítima es la de ofrecer medidas de transición que le otorguen el tiempo y los medios al administrado para adaptarse a la nueva situación.

Por tanto, cada vez que se haga necesario cambiar el sentido de las decisiones que hasta hoy se habían tomado por parte de la administración y que con estas se modifica el sentido de las decisiones previas, “[...] el Estado debe proporcionar al afectado tiempo y medios que le permitan adaptarse a la nueva situación. [Toda vez, que se] pretende proteger al administrado y al ciudadano frente a cambios bruscos e intempestivos efectuados por las autoridades. Se trata entonces de situaciones en las cuales el administrado no tiene realmente un derecho adquirido, pues su posición jurídica es modificable por las autoridades. Sin embargo, si la persona tiene razones objetivas para confiar en la durabilidad de la regulación, y el cambio súbito de la misma altera de manera sensible su situación, entonces el principio de la confianza legítima la protege. [...] Eso sucede, por ejemplo, cuando una autoridad decide súbitamente prohibir una actividad que antes se encontraba

¹²² VIANA CLEVES, María José. El principio de la confianza legítima en el derecho administrativo colombiano. 1 ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007. p. 246.

permitida, por cuanto en ese evento, es deber del Estado permitir que el afectado pueda enfrentar ese cambio de política.”¹²³

“De esta forma, el postulado de la confianza legítima obliga a la administración a guardar coherencia con sus actuaciones, impidiendo que un acto intempestivo de las autoridades modifique sustancialmente la situación de un particular sin tener en cuenta las consecuencias que dicha modificación conlleva; obligándolas a tomar medidas que faciliten la transición.”¹²⁴

Por tanto puede darse el caso que una vez sometido a estudio por la administración determinada situación jurídica hasta ahora protegible por la confianza legítima; se llegue a la determinación de contravenir la palabra hasta ahora dada al administrado, en aras de proteger el interés general. Bajo este supuesto la administración deberá adoptar medidas de transición encaminadas a evitar un daño en la confianza del particular, que de ser adoptadas impedirán la puesta en marcha del sistema de responsabilidad administrativo, pues no le sería dable al administrado alegar la vulneración al principio de la confianza legítima. Estas medidas pueden versar entre regímenes de transición, compensación o ajuste como ya se mencionaron, o tratarse de plazos de gracias, vacancia legal, etc.

8.2.1 Del tiempo y de la medida.

En el mismo sentido es necesario resaltar la importancia de la idoneidad del medio escogido por la administración al igual que el plazo razonable ofrecido al administrado para adaptarse a la nueva situación. Pues de la primera puede

¹²³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T- 364 de 1999. Magistrado Ponente Dr. Alejandro Martínez Caballero.

¹²⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T- 578 A de 2011. Magistrado Ponente Dr. Mauricio González Cuervo.

resultar, que si bien la administración doto de medios al particular estos no eran los adecuados, lo que desencadenaría una vulneración al principio de la confianza legítima por cuanto los medios ofrecidos no cumplen con las exigencias requeridas por la protección del principio. Tal es el caso de reubicación en instalaciones no acordes para la existencia humana.

En el segundo caso, hacemos alusión al termino o plazo otorgado al administrado, el cual debe ser razonable, debe permitirle adaptarse a su nueva situación, no puede fundarse en decisiones abruptas e intempestivas por el contrario la situación debe someterse a estudio en concreto.

8.4 DE LA OBLIGACIÓN DE NOTIFICAR

No pudiéndose confundir dicha obligación, con el deber de otorgar plazo razonable respecto de los mecanismos alternativos de adaptación, pues la primera se refiere al término de la notificación previa sobre la toma de decisiones que introducirá un cambio en el régimen previamente establecido y la segunda hace alusión al término que debe otorgar la administración al particular para adaptarse a su nueva situación, tema que ya fue objeto de estudio en el aparte anterior.

Así las cosas, la notificación es el instrumento que la ley le concede al particular para la defensa de sus intereses, que en palabras de la CORTE CONSTITUCIONAL, constituye “un acto material de comunicación por medio del cual se ponen en conocimiento de las partes o terceros interesados los actos de particulares o las decisiones proferidas por la autoridad pública. La notificación tiene como finalidad garantizar el conocimiento de la existencia de un proceso o actuación administrativa y de su desarrollo, [en nuestro caso el cambio en sus

decisiones] de manera que se garanticen los principios de publicidad, de contradicción y, en especial, de que se prevenga que alguien pueda ser condenado sin ser oído.”¹²⁵

Por tanto, la notificación constituye el medio idóneo y con mayor eficacia para que el particular conozca las decisiones que pueden alterar su situación jurídica y las vías jurídicas con que él cuenta para accionar frente al actuar de la administración. Toda vez, que la notificación debe dar a conocer al administrado los recursos y acciones de que goza para proteger su derecho de defensa y ejercer efectivamente su derecho de contradicción e impugnación.

Siguiendo bajo el estudio de la sentencia T-419 de 1994, de la Corte Constitucional, encontramos que el ordenamiento jurídico en caso de no ser notificada la decisión administrativa impone la sanción de “ineficacia o inoponibilidad. [...] Así, pues, mientras no se surta o realice materialmente la notificación, la decisión administrativa respectiva carece de efectos jurídicos respecto del administrado, o sea, es ineficaz.” ¹²⁶

En concordancia, la jurisprudencia y la doctrina administrativas han señalado que los actos administrativos no notificados "ni aprovechan ni perjudican", es decir, son "inoponibles al interesado".¹²⁷

En el mismo sentido, la Corte ha considerado que “la decisión que pone término a una actuación administrativa que no es notificada a las partes vulnera el debido proceso. La notificación es una condición de posibilidad de la ejecución del debido proceso. De ahí que el ocultamiento del acto - que es análogo a su no notificación

¹²⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T- 419 de 1994. Magistrado Ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia Diciembre 12 de 1983; Sección Primera, Sentencia Julio 7 de 1982.

- , equivale a la vulneración del debido proceso, que incorpora en su núcleo esencial la posibilidad de conocer los actos públicos y ejercitar todos los recursos y acciones que concede la ley. La insistencia de la administración en ejecutar un acto ineficaz que afecta la esfera patrimonial de una persona, se inscribe dentro de la misma violación del debido proceso. La acción de tutela procede contra las acciones de la autoridad pública consistentes en la ejecución de un acto ineficaz.”¹²⁸

Una vez expuestos los efectos de la falta de notificación de las decisiones administrativas; mencionaremos que requisitos debe cumplir la notificación para evitar la vulneración del principio de la confianza legítima:

1. Esta debe dirigirse al interesado o interesados que pudiesen resultar afectados con la decisión que va a proferir la administración. Cuando la afectación se dirija contra un grupo de personas indeterminado; deberá hacerse por conducto de medios masivos de comunicación (periódico, radio, televisión), y si el grupo de personas se encontrase organizado; deberá hacerse al órgano de representación u organización encargado.
2. Debe hacerse en forma personal, a la luz del artículo 44 del Código Contencioso Administrativo, “las demás decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, o a su representante o apoderado”, de esta manera, la notificación por correo certificado, por edicto o en diario oficial se harán de forma subsidiaria cuando no exista la manera de notificar personalmente al interesado de la decisión.
3. La decisión deberá ser motivada, pues en palabras de la Corte Constitucional “La motivación de los actos administrativos responde a la garantía de los principios de legalidad y de publicidad y al respeto al derecho al debido

¹²⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T- 419 de 1994. Magistrado Ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

proceso, toda vez que dicha motivación permite el ejercicio del derecho a la defensa, lo cual evita la arbitrariedad por parte de las autoridades administrativas. Por lo tanto, la motivación de los actos administrativos asegura la garantía constitucional al derecho fundamental al debido proceso.”¹²⁹

4. Se deberá indicar los recursos y acciones con que cuenta el administrado para ejercer su derecho de contradicción e impugnación. Y los términos para ejercitarlos, según sea el caso.

De acuerdo a los elementos citados, si estos se llegasen a cumplir se podrá evitar la vulneración al principio de la confianza legítima, pues de estar informado el particular podrá interponer los recursos a que diere lugar para eludir la decisión que modificaría su actual situación.

8.5 DE LA PONDERACIÓN DE LOS PRINCIPIOS.

No siendo el principio de la confianza legítima de carácter absoluto, deberá este someterse a ponderación con los demás principios que colisione, ejemplo de ellos; se tienen el principio de interés general, el espacio público, el de legalidad, el de protección especial a los grupos marginados, el derecho al trabajo y demás derechos fundamentales que serán objeto de estudio en el capítulo X de la caracterización del principio.

Por tanto, la ponderación se erige como el mecanismo de enfrentamiento entre dos principios cuyo fin es restringir uno en favor de otro, otorgándole más poder o más validez en un caso concreto.

¹²⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU- 250 de 1998. Magistrado Ponente Dr. Alejandro Martínez Caballero.

Al respecto ROBERT ALEXI¹³⁰, expone tres pasos para lograr la ponderación; el primero, es definir el grado de satisfacción de uno y el grado de afectación de otro, el segundo, hace referencia a la importancia de afectarlo o satisfacer uno y otro, y el ultimo, hace referencia a la justificación de satisfacer uno sobre la afectación de otro.

Entonces, le surge a la administración la obligación de someter a consideración cada una de las decisiones administrativas según el caso en concreto, y determinar la justificación de restringir el principio de la confianza legítima, o su no justificación y la prevalencia por supuesto del principio.

En definitiva, tal como lo ha manifestado la Corte Constitucional, “el principio de confianza legítima como cualquier otro principio debe ser ponderada, en el caso concreto, con los otros, en especial, con la salvaguarda del interés general y el principio democrático”.¹³¹

Así las cosas, le corresponde a la administración pública determinar el hecho o circunstancia atribuible a sus actuaciones y con fundamento en este hecho o circunstancia debe ejecutar actos posteriores, coherentes y armónicos, que reafirmen la confianza depositada por el administrado. Ahora bien, siempre que la administración decida modificar el sentido de sus actuaciones iniciales deberá ofrecer medidas de transición o adaptación otorgando un plazo razonable y unos mecanismos idóneos. En el mismo sentido, le nace la obligación de notificar al administrado de forma motivada la decisión que va alterar su situación jurídica y someter a ponderación los principios que colisionan con la confianza legítima.

¹³⁰ ALEXI Robert. “Epilogo a la Teoría de los Derechos Fundamentales. En: VIANA CLEVES, María José. El principio de la confianza legítima en el derecho administrativo colombiano. p. 276.

¹³¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-131 de 2004. Magistrado Ponente Dr. Clara Inés Vargas Hernández.

De esta manera, la Administración pública se encontrara fuera del margen indemnizatorio que cause con la vulneración al principio de la confianza legítima cuando sus actuaciones hubieren estado precedidas de estos 5 pasos citados por nosotros en nuestra tesis como eximentes de responsabilidad patrimonial del Estado.

A nuestro parecer cumplidos estos requisitos la Administración a bien podría hacer cualquier modificación con la cual cambie la voluntad hasta ahora tenida y en la cual se funda la confianza del administrado,

9. LA VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGITIMA COMO FUENTE DE DAÑOS RESARCIBLES

El propósito de responsabilizar a la administración pública por la vulneración al principio de la confianza legítima y la posterior obligación de resarcimiento corresponde al campo de la responsabilidad patrimonial del Estado, el cual fue incluido en el artículo 90 de la Constitución Política y estudiado en el capítulo séptimo de la presente investigación. De donde, se requiere la configuración de tres elementos para que exista responsabilidad del Estado; a saber: el daño antijurídico, la imputabilidad del Estado y el nexo de causalidad entre el daño y la imputabilidad, por tanto, de la inexistencia de estos elementos se obtiene una causal objetiva de exoneración de responsabilidad por parte del Estado.

Con el ánimo de demostrar el carácter resarcitorio o no de la vulneración al principio de la confianza legítima, expondremos las posturas citadas por VALBUENA HERNANDEZ¹³², acerca de la renuencia o aceptación a declarar la responsabilidad patrimonial del Estado por dicha defraudación:

9. 1 POSTURAS RENUENTES.

Esta postura se funda en la imposibilidad de extender la responsabilidad del Estado hacía el dominio de las expectativas defraudadas; toda vez que en el parecer de sus defensores, el reconocimiento de una indemnización propiciaría un

¹³²VALBUENA HERNÁNDEZ, Gabriel. El principio de la protección de la confianza legítima en el derecho nacional y comparado. En: La defraudación de la confianza legítima aproximación crítica desde la teoría de la responsabilidad del Estado. 1 ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007. p. 336.

enriquecimiento injustificado a favor de las víctimas, en la medida que los derechos no consolidados y los intereses legítimos en proceso de gestación no hacen parte de su patrimonio aún.

El autor ha creado tres situaciones para respaldar a los adeptos de esta postura:

1. La imposibilidad de reparar daños y perjuicios inexistentes: Pues, no tratándose de derechos adquiridos, no se hace correcto hablar de menoscabo o detrimento alguno; sino de simples afectaciones o privaciones que en cierta forma son consentidas o permitidas por el ordenamiento jurídico, y en consecuencia; no podrían ser calificadas de antijurídicas.
2. La inconveniencia de extender el régimen de responsabilidad estatal hacía el campo de las expectativas: En razón, de la sostenibilidad de un Estado, pues ello tendría graves repercusiones en las finanzas públicas y en la estabilidad macroeconómica de la Nación.
3. La imposibilidad de indemnizar daños eventuales e hipotéticos: Tal como se expresó en el capítulo séptimo de esta investigación, cuando el daño es eventual por fundarse en meras hipótesis, suposiciones o conjeturas, no puede comprometer la responsabilidad extracontractual del Estado.

De acuerdo a lo anterior, VALBUENA HERNANDEZ, concluye que bajo esta postura la defraudación a la confianza legítima, representada en la frustración de unas expectativas, no genera daños resarcibles, por tratarse de daños inciertos e hipotéticos, de cuya concreción no se tiene ninguna certeza.

Postura que no ha sido ajena a la jurisprudencia Colombiana, toda vez, que en reiteradas sentencias la Corte Constitucional ha expresado: “*la confianza o la buena fe de los administrados no [...] significa ni donación, ni reparación, ni*

*resarcimiento, ni indemnización, como tampoco desconocimiento del principio de interés general”.*¹³³

Siguiendo con nuestro propósito, pasaremos a exponer las posturas doctrinales a favor del carácter resarcitorio de la vulneración al principio de la confianza legítima expuestas por VALBUENA HERNANDEZ.

9.2 POSTURAS DOCTRINALES QUE ADMITEN LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.

1. Anotaciones sobre la resarcibilidad de las expectativas legítimas frustradas:

Al respecto el autor menciona dos posibilidades para lograr tal amparo; la primera a través del lucro cesante procedente cuando una expectativa cierta de beneficio o provecho se esfuma o se deja de reportar como consecuencia de las acciones u omisiones de otra persona. Este lucro puede ser consolidado o futuro, es decir; aquellas utilidades que se dejaron de percibir en el pasado, o aquel perjuicio cierto que no se ha producido pero se tiene certeza sobre su producción.

Y la segunda, hace referencia a la teoría de la pérdida de oportunidad, la cual ha sido utilizada cuando por el hecho de terceras personas se detiene abruptamente el proceso evolutivo de una situación jurídica, ahogando la posibilidad de que se consolide un derecho o se conserve un beneficio o privilegio. En otras palabras, es usada para indemnizar la frustración de determinadas expectativas, de cuya protección no se tiene duda.

Por tanto y según la conclusión del escritor, la defraudación de la confianza legítima conlleva la pérdida de una oportunidad e incluso puede dar a la

¹³³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencias T- 578A del 25 de julio de 2011. MP. Mauricio González Cuervo; C 131 del 19 de febrero de 2004. MP. Clara Inés Vargas; T- 364 del 20 de mayo de 1999. MP. Alejandro Martínez Caballero; T – 398 del 25 de agosto de 1997. MP. Alejandro Martínez Caballero.

causación de daños materiales que podrían catalogarse o ser subsumidos dentro del concepto de lucro cesante.

2. La defraudación de la confianza legítima y el carácter cierto del daño: Es decir, se hace necesario entrar a determinar si al defraudarse las expectativas legítimas se está ocasionando un perjuicio cierto o eventual. Pues, de ser este eventual, de no poderse establecer la certeza de su ocurrencia, el daño no tendría carácter indemnizable. Así las cosas la extensión y medida de resarcimiento dependerá del grado de certeza que se tenga del perjuicio causado.
3. La buena fe, la lealtad y la coherencia como patrones de la acción estatal: Son principios jurídicos que comprometen la responsabilidad patrimonial de Estado y su no reconocimiento conlleva la negación del Estado social de derecho.
4. La necesidad de ampliar el ámbito de protección de los administrados: Pues, corresponde al Estado garantizar a sus administrados el respeto de sus derechos y expectativas generadas.

De esta forma, VALBUENA HERNANDEZ, concluye argumentando que la cláusula de responsabilidad patrimonial del Estado contenida en el artículo noventa de nuestra carta está destinada a cobijar los daños antijurídicos derivados de la defraudación de la confianza legítima. En esta medida, el Estado deberá reparar los daños que ocasione a sus administrados con el funcionamiento normal o anormal de sus funciones, siempre que medie una relación de causalidad entre la conducta o hecho determinante del daño y el daño mismo.

Argumento que compartimos y reafirmamos, pues no podría la administración pública evadir su obligación de resarcimiento argumentando la inconveniencia de aceptar tal postura por el impacto que pudiese llegar a ocasionar en la economía. Pues de ser esta su preocupación, debería ocuparse entonces, por garantizar la

protección a la confianza legítima que depositan sus ciudadanos, y con esto, evitaría la vulneración al principio de la confianza legítima y su posterior resarcimiento.

Pero ha sido el Consejo de Estado, quien ha dejado abierta la puerta y nos permite otorgarle efectos indemnizatorios a la vulneración de la confianza legítima. Toda vez, que en diferentes pronunciamientos ha reconocido en forma expresa la defraudación de la confianza legítima como fuente de responsabilidad del Estado. Pese a que la Corte Constitucional ha sido renuente a aceptar el carácter resarcitorio de la vulneración al principio de la confianza legítima.

Por tanto, hoy por hoy podríamos argüir que ha sido el Consejo de Estado con el pronunciamiento del 5 de diciembre de 2005¹³⁴el que nos ha permitido declarar viable nuestro estudio, puesto que aduce: [que] “los daños causados como consecuencia de los cambios normativos abruptos, así sean legítimos, **pueden ser indemnizados cuando el administrado se encuentra amparado por la confianza que es merecedora de protección**”. (Negritas fuera del texto).

En el mismo sentido ha afirmado, “se exige una antijuridicidad, no tanto como conducto ilegal, sino en el sentido de que el sujeto que sufre los daños y perjuicios por la actuación administrativa no tiene el deber de soportar los mismos y, **[por tanto] la quiebra de la confianza en las expectativas legítimas [es] una causa adecuada e idónea para el resarcimiento de daños y perjuicios**, pero rechaza con idéntica fuerza aquellos supuestos en que la confianza del ciudadano obedece a un puro subjetivismo”, “el comportamiento previo a la constitución de las relaciones debe ser claro, inequívoco y veraz”.(Negritas fuera del texto).

¹³⁴COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo: Sección Tercera, sentencia del 5 de diciembre de 2005. Consejero ponente, Alier Eduardo Hernández Enríquez.

Así las cosas, con nuestro trabajo aportamos un estudio cauteloso del principio a la protección de la confianza legítima; valiéndonos de las opiniones de diferentes jurisperitos que han permitido entrever el origen y desarrollo de la figura. Del mismo modo, la jurisprudencia emitida por las altas cortes desde 1992 nos ha permitido divisar los límites que se le han fijado a la figura misma.

Pero ha sido el Consejo de Estado, quien para el año 2005 nos otorgó el sustento de nuestra tesis, que hoy nos permite argumentar que la vulneración al principio de la confianza legítima; es fuente generadora de responsabilidad administrativa en Colombia, de aquí que el administrado en un proceso pudiese probar los daños causados con la defraudación de la confianza; daños que como expresamos en capítulos anteriores pueden ser materiales o inmateriales.

Bajo estas circunstancias, damos por terminado nuestra investigación y nos remitiremos a exponer cual ha sido el común denominador utilizado en los fallos emitidos por la Corte Constitucional en Colombia para proteger el principio a la confianza legítima en distintas materias.

10. EJEMPLIFICACION DE ALGUNOS CASOS EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y DEL CONSEJO DE ESTADO.

Con el fin de culminar esta investigación y conocer el campo de aplicación de la confianza legítima, es necesario la caracterización de algunos casos en los este principio ha sido el fundamento de solución de los mismos, tanto en la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional.

10.1 LA CONFIANZA LEGÍTIMA EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL

En cuanto al desarrollo de la confianza legítima en el derecho constitucional, es necesario resaltar, que esta ha sido invocada para la protección de casi todos los derechos fundamentales, pero para hacer un análisis concreto del desarrollo de este principio, se analizaran los derechos en los cuales dicho principio ha sido más invocado.

10.2 LA CONFIANZA LEGÍTIMA EN EL DERECHO AL TRABAJO

El principio de la confianza legítima en nuestra jurisprudencia, tiene como punto de partida la sentencia T- 225 de 1992; la cual tuvo como fin, dirimir el conflicto jurídico entre el derecho al trabajo de los vendedores ambulantes y el derecho al espacio público. Vale la pena resaltar que el principio de la confianza legítima ha sido ampliamente desarrollado para resolver dichos conflictos.

La mencionada sentencia, resuelve la situación de un grupo de vendedores ambulantes de la ciudad de Ibagué, los cuales por el Decreto número 742 del 4 de

diciembre de 1991, expedido por el Alcalde Municipal de dicha ciudad, se prohibió la instalación de ventas callejeras en un amplio sector del centro de ese municipio, por lo cual se afectó el derecho al trabajo de muchos vendedores ambulantes.

La Corte con respecto a este conflicto de intereses se refiere al derecho al trabajo en los siguientes términos:

“Del libre ejercicio del derecho fundamental al trabajo depende la subsistencia de las familias de los vendedores ambulantes. Sin embargo, su ocupación del espacio público no está legitimada por la Constitución. Se impone por lo tanto establecer una pauta de coexistencia entre los derechos e intereses en conflicto, que resulte proporcional y armoniosa en relación con los valores y principios consagrados en la Constitución y que permita al Estado dar cumplimiento a la obligación a su cargo de "velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común" (CP art. 82), así como de "propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar" (CP art. 54).

Lo anterior supone, en consecuencia, que cuando una autoridad local se proponga recuperar el espacio público ocupado por vendedores ambulantes titulares de licencias o autorizaciones concedidas por el propio Estado, deberá diseñar y ejecutar un adecuado y razonable plan de reubicación de dichos vendedores ambulantes de manera que se concilien en la práctica los intereses en pugna”.¹³⁵

Al respecto, es menester resaltar que en esta sentencia, la Corte no da una definición clara del principio de la confianza legítima, pero hace mención del mismo desde la perspectiva de los tratadistas españoles EDUARDO GARCIA DE ENTERRIA y TOMAS RAMON FERNANDEZ:

¹³⁵ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T- 225 de 1992. Magistrados ponentes: Jaime SanninGreiffenstein, Ciro Angarita Barón y Eduardo Cifuentes Muñoz.

“A ese problema ha dado una respuesta adecuada el principio de protección de la confianza legítima, que, formulado inicialmente por la jurisprudencia alemana, ha hecho suyo el Tribunal Europeo de Justicia a raíz de la Sentencia de 13 de julio de 1965. Dicho principio, del que ha hecho eco entre nosotros la doctrina (GARCIA MACHO) y, posteriormente, el propio Consejo de Estado (vid. la Memoria del Alto Cuerpo consultivo del año 1988), no impide, desde luego, al legislador modificar las regulaciones generales con el fin de adaptarlas a las exigencias del interés público, pero sí le obliga a dispensar su protección, en caso de alteración sensible de situaciones en cuya durabilidad podía legítimamente confiarse, a los afectados por la modificación legal, a quienes ha de proporcionar en todo caso tiempo y medios para reequilibrar su posición o adaptarse a la nueva situación, lo que, dicho de otro modo, implica una condena de los cambios legislativos bruscos adoptados por sorpresa y sin las cautelas aludidas”.¹³⁶

Este asunto, ha sido tan desarrollado en nuestra jurisprudencia, que la misma ha fijado, los criterios de procedencia de aplicación del principio de la confianza legítima de trabajadores informales. Los encontramos en la sentencia T-729 de 2006:

“Para que pueda concluirse que se está ante un escenario en el que resulte aplicable el principio en comento deberá acreditarse que: (i) exista la necesidad de preservar de manera perentoria el interés público, lo que para el caso propuesto se acredita a partir de la obligación estatal de proteger la integridad del espacio público y los derechos constitucionales que son anejos a su preservación; (ii) la desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre administración y los ciudadanos, la cual es connatural a los procedimientos de restitución del

¹³⁶ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-926 de 2010. Magistrado ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

espacio público ocupado por vendedores informales; (iii) se trate de comerciantes informales que hayan ejercido esa actividad con anterioridad a la decisión de la administración de recuperar el espacio público por ellos ocupado y que dicha ocupación haya sido consentida por las autoridades correspondientes y (iv) la obligación de adoptar medidas por un periodo transitorio que adecuen la actual situación a la nueva realidad, deber que la jurisprudencia constitucional relaciona con el diseño e implementación de políticas razonables, dirigidas al otorgamiento de alternativas económicas que garanticen la subsistencia de los afectados con las medidas de restitución del espacio público”¹³⁷

En cuanto a jurisprudencia reciente sobre esta materia, encontramos la sentencia T-926 de 2010, en el cual la Corte si bien, si aporta un concepto del principio de la confianza legítima, también desarrolla las bases del mismo, y como consecuencia dirime el conflicto entre estos dos derechos:

“La denominada confianza legítima tiene su sustento en el principio general de la buena fe. Si unos ocupantes del espacio público, creen, equivocadamente claro está, que tienen un derecho sobre aquél porque el Estado no solamente les ha permitido sino facilitado que ejecuten actos de ocupación, y han pasado muchos años en esta situación que la Nación y el Municipio contribuyeron a crear, es justo que esos ocupantes no queden desamparados porque estamos en un Estado social de derecho. Pero, es necesario aclarar, la medida de protección que se dé no equivale a INDEMNIZACION ni a REPARACION, como tampoco es un desconocimiento del principio de interés general”.

Dicho principio, no impide al legislador modificar las regulaciones generales con el fin de adaptarlas a las exigencias del interés público, pero si, le obliga a

¹³⁷ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-729 de 2006. Magistrado ponente: Jaime Córdoba Triviño

dispensar su protección, en caso de alteración sensible de situaciones en cuya durabilidad podían legítimamente confiar los afectados. Esa modificación legal, obliga a la administración a proporcionarles en todo caso tiempo y medios, para reequilibrar su posición o adaptarse a la nueva situación, lo que dicho de otro modo implica una condena los cambios bruscos adoptados por sorpresa y sin las cautelas aludidas”

El Consejo de Estado, también se ha referido a este asunto, y estipula cuales son los deberes de la administración pública con los trabajadores informales:

“Las autoridades sí tienen el deber y la potestad constitucionales de adelantar políticas, programas y medidas orientadas a recuperar y preservar el espacio público, pero tales políticas, programas y medidas (i) se han de adelantar siguiendo el debido proceso y dándole a los afectados un trato digno, (ii) deben respetar la confianza legítima de los afectados, (iii) deben estar precedidas de una cuidadosa evaluación de la realidad sobre la cual habrán de tener efectos, con el seguimiento y la actualización necesarios para guardar correspondencia en su alcance y características con dicha realidad, con miras a asegurar el goce efectivo de derechos constitucionales fundamentales, y (iv) no se pueden adelantar en forma tal que se lesione desproporcionadamente el derecho al mínimo vital de los sectores más vulnerables y pobres de la población, ni de manera tal que se prive a quienes no cuentan con oportunidades económicas en el sector formal de los únicos medios lícitos de subsistencia que tienen a su disposición”¹³⁸

Por otro lado, dicha corporación en otra sentencia advierte lo siguiente:

¹³⁸ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo: Sección Tercera, sentencia del 7 de julio de 2011. Consejera ponente, Olga Melida Valle De La Hoz

“La confianza legítima no puede convertirse en obstáculo para tutelar el derecho constitucional al espacio público porque es deber del Estado velar por su protección y por su destinación al uso común; el reconocimiento de la existencia de la confianza legítima no puede habilitar a las autoridades para permitir la vulneración del derecho colectivo mencionado y menos en circunstancias que, como en este caso, se plantean por las autoridades concernidas en forma indefinida en el tiempo. En tales circunstancias, las autoridades distritales deben adoptar las medidas necesarias para desalojar a los vendedores ambulantes y a todos los ocupantes del espacio público [...] sin dejar de garantizar los medios que permitan a los ocupantes protegidos por la confianza legítima condiciones posibles y dignas para que puedan ejercer su actividad pero, en todo caso, sin menoscabo del derecho colectivo cuya reivindicación se pretende, tal como lo ha señalado la Corte Constitucional en sus sentencias SU - 360 y 601 de 1999”.¹³⁹

De lo anterior, podemos resaltar de que el principio de la confianza legítima ha sido ampliamente invocado y desarrollado tanto en la jurisprudencia de la Corte Constitucional como en la del Consejo de Estado, siendo el instrumento jurídico adecuado para dirimir el conflicto entre el derecho al trabajo y el derecho al espacio público.

10.3 LA CONFIANZA LEGÍTIMA Y EL DERECHO A LA SALUD

El principio de la confianza legítima también ha sido invocado en defensa del derecho de la salud, tal es el caso de la sentencia T-593 del 2003 y T-164 del 2009, entre otras.

¹³⁹ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo: Sección Tercera, sentencia del 31 de enero de 2011. Consejera ponente, Olga Melida Valle De La Hoz

La sentencia T-593 del 2003, trata el caso de un niño que sufre de un cáncer denominado “enfermedad de “Hodking” para lo cual requiere tratamiento y medicamentos para la quimioterapia, pero no se encuentra afiliado a ningún sistema de salud, ni contributivo, no subsidiado. Ni tampoco acredita ser de nivel 1, 2 o 3 de pobreza para estar vinculado. Por lo tanto, la Dirección del Servicio Seccional de Salud de Antioquia -DSSA- aduce que de acuerdo con el artículo 43 de la Ley 715 de 2001, no está obligado a brindarle atención médica del menor, solo les obliga a proteger a la población pobre y vulnerable de su jurisdicción, y en este caso la jurisdicción de la recurrente radica al parecer en el Departamento del Chocó o en lugar en donde la madre del menor fue encuestada y se afilió al régimen subsidiado, por lo anterior al menor no se le pueden ordenar los exámenes médicos ni tampoco la atención médica que requiere.

En esta sentencia, se invoca el principio de la confianza legítima como el instrumento que “permite conciliar, en ocasiones, el interés general y los derechos de las personas. Esa confianza legítima se fundamenta en los principios de la buena fe (artículo 83 C.P.), seguridad jurídica (arts. 1º y 4 de la C.P.), y adquiere una identidad propia en virtud de las especiales reglas que se imponen en la relación entre administración y administrado”¹⁴⁰.

En cuanto a la sentencia T-164 del 2009, esta nos ofrece un concepto de la confianza legítima en materia de derecho a la salud:

“El principio de confianza legítima es entendido como aquella garantía conforme con la cual, los usuarios esperan que los servicios de salud que se les han comenzado a prestar no sean suspendidos de manera abrupta o repentina, sin justificación admisible desde el punto de vista jurídico”.

¹⁴⁰ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-593 de 2003. Magistrado ponente: Álvaro Tafur Galvis

Por lo anterior, es claro que en aras de proteger el derecho de salud es necesario mantener las condiciones anteriormente otorgadas, con el fin de no vulnerar dicho derecho fundamental.

10.4 LA CONFIANZA LEGÍTIMA Y EL DERECHO A LA VIVIENDA

El derecho a la vivienda digna, también ha sido objeto de la protección de la confianza legítima. Por lo tanto, han sido muchas sentencias las que se refieren a la protección de este derecho, entre estas, la sentencia T- 403 del 2006.

Esta sentencia, resuelve el caso de un grupo de personas que se habían sido favorecidas con el otorgamiento de un crédito de vivienda por la Corporación San Isidro de Bogotá. Los cuales habían declarados como elegibles elegibles por el INURBE, mediante las resoluciones 108 y 109 del 22 de noviembre de 2001 que, a su vez, fue certificada por la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. Findeter.

Posteriormente, el INURBE les comunico a las demandantes que el Gobierno Nacional, a través de esa entidad y mediante acto administrativo, les había asignado un subsidio de vivienda en cuantía de \$7.150.000 a cada una¹⁴². Que para su legalización requería el otorgamiento y registro de la escritura pública, en la que se manifestara que habían recibido a satisfacción las respectivas viviendas, cuyos valores totales oscilan entre \$10.000.000 y \$11.000.000, las cuales suscribieron las escrituras de los inmuebles. El INURBE por su parte deposito las sumas correspondientes al subsidio de vivienda en las cuentas de ahorro programado por las actoras. Pero después de esto, el subsidio se encuentra inmovilizado en las respectivas cuentas de las actoras, porque el Gerente Liquidador del INURBE no otorga la autorización para su movilización, bajo el

argumento que no se trataba de viviendas nuevas sino usadas. Las actoras alegan que no es cierta esta afirmación, pues las viviendas cuando se las entregó la Corporación San Isidro eran nuevas y sólo las actoras las han habitado, como se puede comprobar mediante los certificados de libertad. Además, si bien es cierto que el INURBE se encuentra en liquidación, las actoras habían agotado los trámites legales exigidos por el INURBE para obtener el subsidio, el cual fue depositado en sus cuentas programadas. Por lo tanto, Esta situación implica para las demandantes que se queden en la calle, en claro desconocimiento del artículo 51 de la Constitución.

Con base en lo anterior, la Corte hace mención del principio de la confianza legítima, Esta Corporación en la sentencia T-617 de 2005, se refirió a la vulneración de los principios a la buena fe y a la confianza legítima en el acceso a la vivienda digna. Se dijo en esa oportunidad:

“Ha dicho esta Corte, que el acceso a la vivienda se encuentra ligado a la dignidad humana y al libre desarrollo de la personalidad, y ha recordado insistentemente el compromiso de las autoridades con el postulado constitucional de la buena fe, de donde se concluye que en los trámites y requisitos señalados para acceder a soluciones habitacionales deberán considerarse las particularidades de la población a la que están dirigidas, dentro de un marco de lealtad y honestidad que no admita duda, de manera que cumplidas las condiciones impuestas los beneficiados no puedan sino hacerse a la solución habitacional esperada.¹⁴¹

Esta Corte ha insistido en la necesidad de adecuar los trámites y requisitos para acceder a los planes de vivienda y a la vez ha rechazado las prácticas tendientes a obstaculizar el ingreso de las personas de menores recursos a soluciones

¹⁴¹ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T- 689 del 2005. Magistrado ponente. Rodrigo Escobar Gil

habitacionales y los procedimientos que discriminan a los más débiles, destacando la importancia que comporta la confianza de los asociados en los sistemas de ejecución y financiación de programas de vivienda.

[...] En materia de confianza legítima, la abundante jurisprudencia constitucional pone de manifiesto la responsabilidad de las autoridades con la realización de la fórmula del Estado social de derecho, que comporta el ejercicio de las facultades que les han sido confiadas dentro del marco constitucional de la buena fe, del respeto del derecho ajeno y del no abuso de sus potestades y prerrogativas , aspectos éstos doblemente reforzados frente al deber de atender la marginalidad, la exclusión y las desigualdades .

De forma que las entidades encargadas de proveer a la población más vulnerable de soluciones habitacionales incumplen su compromiso institucional cuando dan a entender que solventan problemas apremiantes de espacio mediante entregas precarias de inmuebles que presentan como definitivas, fundadas en trámites previos no surtidos y en requisitos incumplidos, porque el carácter imperativo de los valores constitucionales conminan a las autoridades a obrar con lealtad, respetando las expectativas legítimas e infundiendo confianza y seguridad entre los asociados .¹⁴²

10.5 LA CONFIANZA LEGÍTIMA EN MATERIA DEL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

El principio de la confianza legítima, ha sido invocado en diversos asuntos en materia laboral, principalmente para el reconocimiento de la pensión de vejez, tal es el caso de la sentencia T-268 del 2009.

¹⁴² COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-403 de 2006. Magistrado ponente: Alfredo Beltrán Sierra. Ver también, COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia T-617 de 2005. Magistrado ponente: Álvaro Tafur Galvis

Dicha sentencia expone el particular caso de una mujer de 58 años de edad, la cual a la edad de 55 años, solicitó al ISS el reconocimiento y pago de la pensión de vejez, la cual le fue negada, con el argumento de “no tener cotizadas en los últimos 20 años al cumplir los 55 años 500 semanas o mil (1.000) en cualquier tiempo”, por lo que interpuso contra la anterior los recursos procedentes en agosto 17 de 2006, en razón a que el Departamento de Historia Laboral y Nomina de Pensionados del ISS, le certificó en enero 29 de 1999 que tenía cotizadas 1.109 semanas, contadas desde el 1° de enero de 1967 a diciembre 31 de 1994, consideradas suficientes para el otorgamiento de su derecho pensional, pero la decisión le fue confirmada negativamente reiterando el argumento de que solo tenía 922 semanas cotizadas. Añadió que preguntó en las oficinas del ISS cuándo le resolverían su solicitud pensional, le dijeron “que porque no solicitaba que me reconocieran ‘la pensión sustitutiva’, que eso me lo elaboraba un señor por fuera de las instalaciones del seguro en Monterrey”, y por ignorancia fue inducida a presentar esta solicitud en mayo de 2007, que fue resuelta a su favor mediante Resolución 009607 de abril 23 de 2008 reconociendo el pago de la única suma de \$5.394.275 y que luego averiguó en el ISS de sus siguientes mesadas, pero le informaron que el pago era del reconocimiento de la pensión sustitutiva como ella lo había invocado.

Por lo anterior, solicita la protección de sus derechos “a la vida digna, a la salud, a la igualdad, a la seguridad social, al mínimo vital y a la dignidad humana”, que considera vulnerados por el ISS al inducirla al error de solicitar la sustitución pensional, para lo cual pide ordenar al ente demandado que le reconozca y pague la pensión de vejez.

La Corte resolvió este conflicto, ordenándole al ISS reconocer la pensión de vejez de la actora y también dejar sin efecto la resolución por la cual se le negó la

pensión de vejez y por la que se le otorgo la indemnización sustitutiva, ordenándole también al ISS reconocerle su pensión por el valor del salario mínimo legal vigente y a su vez descontarle de sus mesadas pensionales lo concerniente al dinero que se le había entregado por concepto de indemnización sustitutiva.

La Corte constitucional se refiere en esta sentencia al principio de la confianza legítima en los siguientes términos:

“las actuaciones entre los particulares y la administración se rigen por el principio de buena fe, en sus dimensiones de confianza legítima y respeto por el acto propio. En desarrollo de los mismos, las autoridades administrativas deben adecuar sus manifestaciones a los imperativos de confianza, honestidad, decoro y credibilidad que dimanen de la Carta Política, de manera que los particulares puedan confiar en que la administración no va alterar súbitamente las condiciones que rigen sus relaciones con los particulares y en que no va a proferir decisiones que contravengan la línea conductual que soporte los vínculos que mantenga con los individuos”¹⁴³

En cuanto al derecho al trabajo, el Consejo de Estado también ha invocado la protección de la confianza legítima, en la Acción de Nulidad en contra del artículo 4° del decreto 1227 de 2005 "Por el cual se reglamenta parcialmente la ley 909 de 2004 y el decreto ley 1567 de 1998":

"Artículo 4°. El nombramiento deberá efectuarse mediante acto administrativo en el que se indicará el término de su duración, al vencimiento del cual quien lo ocupe quedará retirado del servicio automáticamente. **Sin embargo, antes de cumplirse dicho término, el nominador en ejercicio de la facultad discrecional, podrá declarar la insubsistencia del nombramiento.**

¹⁴³ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T- 268 de 2009. Magistrado ponente: Nilson Pinilla Pinilla

..." (Parte demandada resaltada en negrilla).

La parte actora, cita como normas vulneradas los artículos 13, 25 y 29 de la Constitución Política y el art. 2° de la ley 909 de 2004.

Argumenta que la ley 909 de 2004 reguló el sistema de empleo público y clasificó los diferentes tipos de empleos así: de carrera, de libre nombramiento y remoción, de periodo fijo y temporales; que dicha ley fue reglamentada por el decreto 1227 de 2005 en lo relativo a los empleos de carácter temporal y dispuso que su nombramiento sería por un periodo fijo, al término del cual quien lo ocupa quedaría retirado del servicio automáticamente, pero que sin embargo, antes de que dicho término se cumpla, el nominador podrá declarar la insubsistencia de su nombramiento en ejercicio de la facultad discrecional

En razón de lo anterior, dicha corporación admite que el aparte de la norma demandada si constituye una vulneración al principio de la confianza legítima y procede a declarar la nulidad del mismo:

“Es evidente que la frase acusada viola el principio de confianza legítima, como extensión del de la buena fe, pues el empleado que ha sido nombrado en un cargo temporal por un periodo determinado, tiene la idea de permanencia y estabilidad en el empleo, porque existe la expectativa cierta y fundada de conservarlo en cuanto cumpla fiel y eficientemente con sus obligaciones laborales, hasta cuando se venza tal periodo”.

[...]”Así pues, en esencia la confianza legítima consiste en que el ciudadano debe poder evolucionar en un medio jurídico estable y previsible, en el cual pueda confiar. Para Muller, este vocablo significa, en términos muy generales, que ciertas expectativas, que son suscitadas por un sujeto de derecho en razón de un

determinado comportamiento en relación con otro, o ante la comunidad jurídica en su conjunto, y que producen determinados efectos jurídicos; y si se trata de autoridades públicas, consiste en la obligación para las mismas de preservar un comportamiento consecuente, no contradictorio frente a los particulares, surgido en un acto o acciones anteriores, incluso ilegales, salvo interés público imperioso contrario.

Se trata, por tanto, que el particular debe ser protegido frente a cambios bruscos e inesperados efectuados por las autoridades públicas. En tal sentido, no se trata de amparar situaciones en las cuales el administrado sea titular de un derecho adquirido, ya que su posición jurídica, es susceptible de ser modificada por la Administración, es decir, se trata de una mera expectativa en que una determinada situación de hecho o regulación jurídica no serán modificadas intempestivamente. De allí que el Estado se encuentre, en estos casos, ante la obligación de proporcionarle al afectado un plazo razonable, así como los medios, para adaptarse a la nueva situación.”¹⁴⁴

10.5 LA CONFIANZA LEGÍTIMA Y EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

La confianza legítima también ha sido invocada para la protección de este derecho, para comprender la incidencia de este principio en el derecho a la educación podemos citar la sentencia T- 202 del año 2000 y T-689 de 2005.

La sentencia T-202 del 2000 resuelve el caso de una persona quien cursó sus estudios secundarios en la "Ciudadela Escolar COMFENALCO" de la ciudad de Cartagena de Indias, culminando sus estudios de bachillerato en el año de 1995; en

¹⁴⁴ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo: Sección segunda, sentencia del 19 de junio de 2008. Consejera ponente, Jaime Moreno García.

razón de sus destacados méritos académicos y sus altas calificaciones, tanto en el referido plantel educativo, como en los exámenes de Estado (ICFES), en los cuales obtuvo un puntaje de 380/400, la Caja demandada en esta oportunidad le otorgó una beca por valor del 70% del costo de la matrícula para cursar estudios superiores en cualquier centro universitario del país; afirma que para respaldar el contrato beca suscribió un negocio jurídico con COMFENALCO. Precisa en su escrito que en virtud de la concesión económica que se le otorgó escogió voluntariamente la Universidad del Norte con sede en la ciudad de Barranquilla, en donde cursa estudios de Ingeniería Electrónica. Agrega que durante los semestres correspondientes a los años 1996, 1997 y 1998, COMFENALCO pagó cumplidamente los cánones económicos correspondientes, conforme al contrato beca, previa la verificación de las exigencias plasmadas en dicho convenio. Expone el actor, que para el primer semestre de 1999, la accionada se negó a pagar la beca en cuestión, pues, según aduce la Caja, basado en un concepto de la Superintendencia de Subsidio Familiar, la beca sólo podría seguir pagándose y otorgarse únicamente a los afiliados beneficiarios al sistema directo de subsidio familiar que cubre la Caja Familiar demandada, y que como el actor no está inscrito en el sistema de subsidio familiar de esa entidad, no tiene ese derecho, por lo que unilateralmente decidió suspender su pago.

Sin embargo, la progenitora del accionante es beneficiaria de CAJACOPI, por ser docente al servicio del Departamento del Atlántico, y que esta última entidad pertenece al sistema general de subsidio familiar.

La decisión administrativa de no seguir subsidiándole sus estudios, conforme al contrato-beca celebrado previamente por las partes, constituye un comportamiento unilateral de la Caja que le vulnera flagrantemente su derecho fundamental a la educación, ya que por sus escasos recursos económicos no podrá seguir sus

estudios universitarios, por lo cual solicita que mediante una orden judicial se restablezca su situación y se le respeten sus derechos fundamentales vulnerados.

La Corte Constitucional en este caso tuteló el derecho fundamental a la educación en favor del accionante, ordenando a COMFENALCO restablecer la beca que le otorgó al actor conforme al contenido del contrato beca celebrado por las partes en la ciudad de Cartagena el día 14 de diciembre de 1995, hasta que la justicia ordinaria decida sobre su validez y eficacia.

En cuanto al principio de la confianza legítima, la Corte manifestó lo siguiente:

“La suspensión de las obligaciones de hacer y de dar por parte de Comfenalco, constituyen un comportamiento violatorio del principio de la confianza legítima y de la buena fe que se presume en la celebración de todo negocio jurídico civil o comercial (art. 83 C.N.)”¹⁴⁵

De lo anterior se puede inferir que el principio de la confianza legítima, es un principio de aplicación tanto en el derecho público, como en el derecho privado.

Por otro lado, la sentencia T-689 de 2005 expone la situación de un estudiante que había solicitado un crédito educativo con el ICETEX en Pasto, con el propósito de cursar estudios de diseño de modas y mercadeo, en la Escuela Arturo Tejada Cano de la ciudad de Bogotá. Dicha entidad aprobó la solicitud del crédito solicitado y realizó el correspondiente desembolso a la cuenta de ahorros del actor finalizando el año 2002.

¹⁴⁵ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T- 202 del 2000. Magistrado Ponente: Fabio Morón Díaz

En el año 2004 como en el anterior, el actor adelantó el proceso de renovación del crédito por internet anotando como entidad universitaria, la misma escuela de diseño de Arturo Tejada, en la cual había realizado sus estudios durante tres semestres. Sin embargo, el préstamo correspondiente fue girado a otra institución, la Fundación Universitaria del Área Andina.

En julio de 2004, la coordinadora del ICETEX - Nariño envió al ICETEX- Bogotá, una carta en la que informaba que el accionante era beneficiario de un crédito educativo, que estudiaba en la Escuela Arturo Tejada Cano, que se había realizado un desembolso a la Fundación Universitaria del Área Andina y que el estudiante nunca había cambiado de universidad.

Dicho problema no fue solucionado por parte del ICETEX, razón por la cual el accionante presentó un derecho de petición ante esta entidad el día 6 de septiembre de 2004, con el objeto de que girara el dinero a la Escuela de diseño Arturo Tejada Cano, correspondiente al cuarto semestre de estudio.

El 8 de octubre de 2004, la subdirectora de crédito y cartera del ICETEX dio respuesta a la solicitud formulada por el actor, señalando que la financiación para estudios superiores en Colombia se orienta exclusivamente a programas de educación formal, debidamente autorizados por el gobierno nacional y que la solicitud de crédito del actor había sido registrada en la regional Nariño del ICETEX para cursar diseño de modas y textiles en la Fundación Universitaria del Área Andina. De igual forma, le informó que una vez se implementó el sistema de actualización de datos y solicitud de renovación del crédito a través de internet, el ICETEX advirtió que no estaba estudiando en la Fundación Universitaria del Área Andina y que adelantaba sus estudios en un programa de educación no formal, razón por la cual procedió a suspender el crédito amparado en el reglamento de crédito educativo vigente.

La Corte en este asunto decide también tutelar a favor el derecho de la educación del accionante y ordenar al ICETEX hacer dicho crédito con la Universidad en la que el accionante siempre había estudiado.

La Corte se refiere a la confianza legítima de la siguiente forma:

“El principio de la confianza legítima consiste esencialmente en que el Estado y las autoridades que lo representan, no pueden modificar de manera inconsulta, las reglas de juego que gobiernan sus relaciones con los particulares. Se trata, como lo ha sostenido esta Corporación, de que el ciudadano debe poder evolucionar en un medio jurídico estable y previsible, en cual pueda confiar. Ahora bien, la jurisprudencia de la Corte ha sido además constante en señalar que el principio de la confianza legítima es una proyección de aquél de la buena fe consagrado en el artículo 83 de la Constitución, en la medida en que el administrado, a pesar de encontrarse ante una mera expectativa, confía en que una determinada regulación se mantendrá.”¹⁴⁶

De lo anterior podemos concluir, que pese a que el principio de la confianza legítima no tiene en nuestra legislación una norma expresa que lo contenga, ha tenido un amplio desarrollo jurisprudencial y a su vez ha sido, el instrumento jurídico eficaz para dirimir diversos conflictos jurídicos en muchas ramas del derecho.

¹⁴⁶ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-689 de 2005. Magistrado ponente: Rodrigo Escobar Gil.

CONCLUSIONES

La presente investigación, hoy nos permite compartir la conclusión tenida por diferentes estudiosos del derecho referente al origen del principio de la confianza legítima en nuestro ordenamiento, en cuanto; este principio, pese a no estar consagrado formalmente en la Constitución, goza de validez dentro del ordenamiento jurídico colombiano puesto que su existencia se fundamenta en el principio de la buena fe y el principio de la seguridad jurídica. Por tanto aseveramos que la confianza legítima en Colombia tiene rango constitucional. En lo referente al principio de la buena fe, es un principio general del Derecho, que impone un modelo de conducta para permitir el equilibrio entre las relaciones sociales, su origen moral constituye la base del buen obrar de todas las personas. Del mismo modo, compartimos la postura, frente al objeto de protección de la confianza legítima el cual radica exclusivamente en las expectativas legítimas que el estado genera en los administrados, por lo tanto los derechos adquiridos por gozar de mecanismos normativos para su defensa, no hacen parte de la protección de este principio. Y por último, encontramos como base de nuestra tesis para determinar la responsabilidad del Estado, que el principio de la confianza legítima, es un principio constitucional que impone límites a las funciones de la administración pública, el cual también la obligación de resarcir los perjuicios causados como consecuencia de su acción u omisión, teniendo como fin la protección de los derechos e intereses de los ciudadano.

Una segunda conclusión para nuestra monografía, nos lleva argumentar que siempre que el perjudicado por una acción u omisión de la administración pretenda ser cobijado bajo la protección del principio de la confianza legítima deberá

acreditar los presupuestos por nosotras enunciados para identificar las situaciones protegibles por el principio de la confianza legítima, a saber; que el hecho o circunstancia es atribuible al Estado, al permitir a los administrados la injerencia razonable, justificada y confiada de la estabilidad, perdurabilidad, vigencia o mantenimiento de una situación jurídica. Esta injerencia debe fundarse en la legitimidad y ser reafirmada por actos posteriores, coherentes y armónicos; además de esto, se requiere que el confiante despliegue una conducta confiada, es decir que realice u omita una conducta o actividad que directa o indirectamente repercuta en su esfera patrimonial. Seguidamente se hace necesario que la Administración de manera inesperada e intempestiva modifique la palabra dada en la que se sustenta la confianza del administrado y por último se le impone la carga al particular de actuar con diligencia, es decir que pese a haber obrado con prudencia y diligencia no le fue posible conocer el hecho jurídico que defrauda la confianza depositada por él. Cumplidos estos requisitos podríamos aseverar que se ha consolidado la confianza legítima respecto de una situación jurídica defraudada por la administración.

La tercera conclusión a la que llegamos, es que si habida cuenta la Administración Pública quiere exonerarse de la responsabilidad administrativa que le nazca de la posterior vulneración al principio de la confianza legítima, le corresponde determinar el hecho o circunstancia atribuible a sus actuaciones y con fundamento en este hecho o circunstancia debe ejecutar actos posteriores, coherentes y armónicos, que reafirmen la confianza depositada por el administrado. Ahora bien, siempre que la administración decida modificar el sentido de sus actuaciones iniciales deberá ofrecer medidas de transición o adaptación otorgando un plazo razonable y unos mecanismos idóneos. En el mismo sentido, le nace la obligación de notificar al administrado de forma motivada la decisión que va

alterar su situación jurídica y someter a ponderación los principios que colisionan con la confianza legítima, no obstante; este último requisito no es sustento para evadirse de su responsabilidad indemnizatoria, toda vez, que de someter a ponderación dos principios en colisión y no resultar protegida la confianza legítima, esta debe ser resarcida u haberse otorgado plazo razonable o medida idónea.

Y finalmente concluimos, que siempre que el administrado se encuentre bajo los presupuestos enunciados en el capítulo quinto y la Administración no haya adoptado las medidas enunciadas en el capítulo octavo, el Estado tiene la obligación de reparar los daños que ocasione a sus administrados con el funcionamiento normal o anormal de sus funciones, cuando medie una relación de causalidad entre la conducta o hecho determinante del daño y el daño mismo. Por tanto, la vulneración del mismo constituye responsabilidad del Estado e indemnización de perjuicios.

BIBLIOGRAFIA

ANGULO, Yohanna. La defraudación de la confianza legítima y de la seguridad jurídica derivada de los cambios normativos en telecomunicaciones como título de imputación de responsabilidad estatal. Bogotá D.C Colombia 2010

CORTÉS FALLA, Mónica. *Temas y Aspectos Jurídicos Básicos de los Actos y Negocios Jurídicos*. Bucaramanga. Universidad Industrial de Santander, 2008. 1 ed.

COVIELLO, Pedro. La protección de la Confianza del administrado. Buenos Aires, Editorial LexisNexis, 2004

DE VIVERO ARCINIEGAS, Felipe. La protección de la confianza legítima y su aplicación en la contratación estatal. En: Revista de Derecho Público de la Universidad de los Andes. mayo, 2004.

ESGUERRA PORTOCARRERO, Juan Carlos. La Protección Constitucional del Ciudadano. Bogotá, Legis Editores, 2004.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás. Curso de Derecho Administrativo, Ed. Civitas, Madrid, 1987

NARANJO MESA, Vladimiro. Teoría constitucional e instituciones políticas. 5 ed. Bogotá. Editorial Temis. 1994

PAILLET, Michel. La responsabilidad administrativa. 1 ed. Bogotá D.C. Universidad Externado de Colombia. 2001

PEREZ SINITABE. Elementos de la responsabilidad extracontractual del Estado. 1 ed. Bogotá. Editorial Leyer. 2002.

RAMOS ACEVEDO, Jairo. Responsabilidad extracontractual del Estado En: Fundamentos de la responsabilidad extracontractual de la administración pública. 1 ed. Bogotá. Editorial Leyer. 2004.

RODRIGUEZ, Libardo. Derecho administrativo general y colombiano. 14 ed. Bogotá. Editorial Temis. 2005.

VALBUENA HERNÁNDEZ, Gabriel. La defraudación de la confianza legítima aproximación crítica desde la teoría de la responsabilidad del Estado. 1 ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007.

VIANA CLEVES, María José. El principio de la confianza legítima en el derecho administrativo colombiano. 1 ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007.

YOUNES MORENO, Diego. Curso de derecho administrativo. 6 ed. Bogotá. Editorial Temis. 1997.

TESIS DE GRADO

ALESSANDRI RODRÍGUEZ, Arturo. De la responsabilidad extracontractual en el derecho civil. En: IRISAIRRI BOADA, Catalina. En: El daño antijurídico y la responsabilidad extracontractual del Estado colombiano. Tesis de grado para optar al título de Abogado. Bogotá D.C.: Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Jurídicas. Departamento de Derecho Público, 2000. 11 p.

ARIZA, David y GIRALDO, Wilson. Adquisición Del Derecho De Propiedad Por La Aplicación Del Principio De Buena Fe (Adquisiciones A *Non Domino*). Trabajo de Grado Derecho. Bogotá D.C.: Pontificia Universidad Javeriana. Facultad De Ciencias Jurídicas. Carrera De Derecho 2005. 97p.

GARCIA PINO, Diana Beatriz. Principio de la Buena Fe en materia de Derecho Civil: En materia constitucional y aplicación jurisprudencial en el distrito judicial de Bucaramanga. Trabajo de grado de Abogado. Bucaramanga.: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Derecho y Ciencia Política, 2010

GONZALEZ NORIGEA, Olga Cecilia. Responsabilidad extracontractual del Estado. En: La responsabilidad del Estado por el daño antijurídico derivado de la falta de regulación o por la regulación legítima. Tesis de maestría de Hermenéutica Jurídica y Derecho. Bucaramanga. Universidad Industrial de Santander. Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Derecho y Ciencia Política, 2009.

PENAGOS, Gustavo. Derecho Administrativo. En: LOPEZ ACUÑA, José Javier y

MARTINEZ TORRES, Cristian Fernando. En: Responsabilidad estatal por privación injusta de la libertad: criterios del Consejo de Estado al otorgar indemnización de perjuicios. Tesis de grado para optar al título de Abogado. Bucaramanga: Universidad Industrial de Santander. Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Derecho y Ciencia Política, 2011. 17 p.

NORMATIVIDAD

- Constitución Política de Colombia de 1886: Artículos 2, 16, 20. 30 y 33
- Constitución Política de Colombia de 1991: Artículos 83 y 90
- Código Civil Colombiano(769, 1603, 2341, 2347 y 2349)
- Artículos 5 y 28 de la ley 80 de 1993

REVISTAS

BRAVO ARTEAGA, Juan Rafael. La seguridad jurídica en el derecho tributario colombiano: ideales, valores y principios. En: Revista de la academia colombiana de jurisprudencia N° 329 Agosto 2005

HINESTROSA FORERO FERNANDO. Los principios Generales del Derecho- Aplicación y perspectivas. En: Revista de Derecho Privado Universidad Externado de Colombia. Bogotá. N° 1 Enero-junio de 1997. Págs. 13 y 14.

NADER ORFALE, RACHID FARID. Evolución jurídica de la responsabilidad extracontractual del Estado en Colombia. En: Revista Advocatus Universidad Libre de Colombia Seccional Barranquilla. Octubre, 2010, no.15, p. 55-71

Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia. No 329, pag. 13.

Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia. No 324, pag. 87.

VALPARAISO, Revista de Derecho. Vol. XVIII. No 2, pag. 89.

Revista de Administración Pública. No 89, pag. 293 y ss.

DICCIONARIOS

Diccionario Jurídico de la editorial LexisNexis, Buenos Aires, tomo IV. José Alberto Garrone y Federico López Gastón. 2005

Diccionario Jurídico Espasa, 7 ed 2001. Madrid, Editorial Espasa.

El Diccionario Jurídico Colombiano. Séptima edición del año 2007, Editorial Juridica Nacional. Jorge F. Bohorquez y Jorge I. Bohorquez.

DOCUMENTOS EN LINEA

CONSEJO CONSULTIVO DE CANARIAS. Dictamen 109 de 202. Sección 2°. [En línea]. Disponible en: <http://dcc.consultivodecanarias.org/2002/0109.pdf.2>

CONSEJO CONSULTIVO DE CASTILLA- LA MANCHA. Dictamen N° 60 de 19 de Abril de 2006. [En línea]. Disponible en: <http://consultivo.jccm.es/documentos/dictamenes/DICTAMEN60.pdf>.

GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, Juan José. Una aproximación a los principios de seguridad jurídica, buena fe y protección de la confianza legítima en derecho administrativo. Ámbito Jurídico. Abril 2005. [En línea] Disponible en:

<http://noticias.juridicas.com/articulos/15-Derecho%20Administrativo/200504-3555121421051720.html>.

jurisprudencia de la Corte de Justicia de la Comunidad Europea en www.eur-lex.europa.eu/es/index.htm

SUAREZ, Miguel Ángel. La seguridad jurídica a la luz del ordenamiento jurídico mexicano. Documento pdf [En línea] Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/252/art/art15.pdf>.

RAMIREZ BASTIDAS, Yesid. La seguridad Jurídica. [En línea] Disponible en: <http://www.ramajudicial.gov.co/csj/downloads/UserFiles/File/ALTAS%20CORTES/CONSEJO%20SUPERIOR/CENDOJ/Series%20documentales/Contenido%20Corte%20Suprema%20Revista%20No%2021.pdf>

ZANOBINI, GUIDO., Curso de Derecho Administrativo. En: Lección 8. Los Actos Administrativos (I): Concepto, Clases Y Elementos. TOMÁS DE LA QUADRASALCEDO.; [En línea]. Formato pdf. Disponible en: <http://ocw.uc3m.es/derecho-administrativo/organizacion-y-actividad-de-las-administraciones-publicas/organizacion-y-actividad-de-las-administraciones-publicas/8.pdf>

JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T- 225 de 1992. Magistrados ponentes: Jaime SanninGreiffenstein, Ciro Angarita Barón y Eduardo Cifuentes Muñoz.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-469 de 1992. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-284 de 1994. Magistrado Ponente. Dr Vladimiro Naranjo Mesa.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T- 578 de 1994. Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T- 419 de 1994. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-544 de 1994. Magistrado Ponente: Jorge Arango Mejía.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-617 de 1995. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-147 de 1997 Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T – 398 del 25 de agosto de 1997. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU- 250 de 1998. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL: Sentencia C-478 de 1998, Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T- 364 de 1999. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T- 364 del 20 de mayo de 1999. Magistrado Ponente. Alejandro Martínez Caballero.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-926 de 2000 Magistrado Ponente. Carlos Gaviria Díaz.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T- 202 del 2000. Magistrado Ponente: Fabio Morón Díaz.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-007 de 2002, Magistrado Ponente. Manuel José Cepeda Espinosa

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-593 de 2003. Magistrado ponente: Álvaro Tafur Galvis

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-131 del 19 de febrero de 2004. Magistrada Ponente. Clara Inés Vargas

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T- 689 del 2005. Magistrado ponente. Rodrigo Escobar Gil

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia T-617 de 2005. Magistrado ponente: Álvaro Tafur Galvis

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-689 de 2005. Magistrado ponente: Rodrigo Escobar Gil.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-403 de 2006. Magistrado ponente: Alfredo Beltrán Sierra.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-729 de 2006. Magistrado ponente: Jaime Córdoba Triviño.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-663 de 2007. Magistrado Ponente. Manuel José Cepeda Espinoza.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T- 268 de 2009. Magistrado ponente: Nilson Pinilla Pinilla.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-926 de 2010. Magistrado ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-135 de 2010. Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T- 578 de 2011. Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-228 de 2011, Magistrado Ponente. Juan Carlos Henao Pérez

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T- 578 del 25 de julio de 2011. MP. Mauricio González Cuervo.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-037 de 2012. Magistrado Ponente Luis Ernesto Vargas Silva.

JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO. Sentencia del 30 de septiembre de 1960. Consejero Ponente: Francisco Eladio Gómez. En: LOPEZ MORALES, Jairo. op. Cit. P69.

CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia Diciembre 12 de 1983; Sección Primera, Sentencia Julio 7 de 1982.
COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo: Sección Tercera, sentencia del 13 de julio de 1993. Consejero ponente, Juan de Dios Montes Hernández.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo: Sección Tercera, sentencia del 11 de noviembre de 1999. Consejero ponente, Alier Eduardo Hernández Enríquez.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 2 de marzo de 2000. Consejera Ponente. María Elena Giraldo Gómez

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, 25 de enero de 2001. Consejera Ponente. María Elena Giraldo Gómez

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo: Sección Tercera, sentencia del 11 de noviembre de 2002. Consejera ponente, María Elena Giraldo

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo: Sección Tercera, sentencia del 5 de diciembre de 2005. Consejero ponente, Alier Eduardo Hernández Enríquez.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo: Sección Tercera, sentencia del 31 de enero de 2011. Consejera ponente, Olga Melida Valle De La Hoz

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo: Sección Tercera, sentencia del 7 de julio de 2011. Consejera ponente, Olga Melida Valle De La Hoz

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo: Sección segunda, sentencia del 19 de junio de 2008. Consejera ponente, Jaime Moreno García.