

**CONVALIDACIÓN DE LA CONFIANZA LEGÍTIMA PARA LA SEGURIDAD
JURÍDICA EN LAS DECISIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN
COLOMBIA**

LUZ YANETH SUÁREZ SALGUERO

CÓDIGO: 3000610.



**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA
FACULTAD DE DERECHO
MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO
BOGOTÁ D.C.**

2017

**Convalidación de la confianza legítima para la Seguridad Jurídica en las decisiones de la
Administración Pública en Colombia.**

Trabajo de grado presentado para optar al título en Magister en Derecho Administrativo

JAIME ALFONSO CUBIDES CÁRDENAS

Director de Tesis



Universidad Militar Nueva Granada

Facultad de Derecho

Maestría en Derecho Administrativo

Bogotá D.C.

2017

CONTENIDO

Resumen	4
Introducción.....	6
CAPITULO PRIMERO	11
SEGURIDAD JURÍDICA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO	11
Origen y Evolución Histórica.....	11
Fundamentos constitucionales de la seguridad jurídica en Colombia.....	16
La seguridad jurídica en el derecho administrativo colombiano.....	19
CAPITULO SEGUNDO	29
DESARROLLO DE LA CONFIANZA LEGÍTIMA	29
Definición.....	29
Origen.....	30
Evolución en el Derecho Comparado	30
CAPITULO TERCERO	35
ANÁLISIS TEÓRICO Y DOGMÁTICO DE LA CONFIANZA LEGÍTIMA EN COLOMBIA.....	35
CAPITULO CUARTO	43
NECESIDAD DE LA CONVALIDACIÓN DE LA CONFIANZA LEGÍTIMA EN COLOMBIA	43
La validez de la norma.....	43
Fundamentos Constitucionales para la confianza legítima como garantía de seguridad jurídica en Colombia.....	49
CAPITULO QUINTO.....	55
ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL DE LA CONFIANZA LEGÍTIMA.....	55
CONCLUSIONES.....	75
Anexos.....	78
Anexo 1. Variación de Sentencias de la Corte Constitucional sobre confianza legítima en casos de vendedores ambulantes de los últimos 5 años.....	78
Anexo 2. Relación de sentencias proferidas del año 2010 al 2014.....	78
REFERENCIAS.....	80
Doctrina.....	80
Leyes.....	82
Jurisprudencia.....	82
Cibergrafía.....	85

Resumen

La presente investigación tiene por objeto, establecer los fundamentos constitucionales que permitan convalidar a la confianza legítima para obtener la seguridad jurídica en las decisiones de la Administración Pública en Colombia, teniendo en cuenta que esta figura no hace parte del ordenamiento constitucional colombiano, razón por la cual se hace necesario conocer su origen, evolución histórica, postulados teóricos y realizar un análisis jurisprudencial de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, instancias que han venido involucrando la confianza legítima en el derecho colombiano, y en consecuencia establecer si es suficiente este respaldo para quienes adquirieron derechos y las decisiones respecto de quienes están frente a meras expectativas; contextos por los que es imperioso analizar si convalidar la confianza legítima con ciertos fundamentos de rango constitucional, coadyuva a generar una percepción de seguridad y por ende la eficacia propia de los actos administrativos, presupuestos que también son necesarios para inspirar las actuaciones por las que la administración revoca sus propios actos.

Es así, que se percibe un panorama poco alentador cuando la administración de manera abrupta despoja de ciertas prerrogativas que venían gozando los administrados, sin que de manera previa se haya adelantado un período de transición en que se les brinde alternativas de solución, dejándoles en una situación de desprotección jurídica a la hora de pretender exigir la nulidad del acto administrativo y el restablecimiento de sus derechos soportados en la vulneración de la confianza legítima, cuando tal figura no tiene la categoría de principio constitucional que respalde con mayor eficacia el debido proceso ante las autoridades judiciales encargadas de definir el asunto.

Palabras clave: Fundamentos Constitucionales, buena fe, seguridad jurídica, confianza legítima.

Abstract

This research aims to establish the constitutional foundations that allow validate the legitimate expectations to get a sense of legal certainty in the decisions of the Public Administration in Colombia, given that this figure is not part of the constitutional order, reason why it is necessary to advance a series of investigations that reveal the origin, historical evolution, theoretical postulates and jurisprudential analysis of the Constitutional Court and the State Council, instances latter are the architects of involvement so far, the legitimate expectation Colombian law, and thus establish whether sufficient this support for administrative actions that create legal situations individuals either vesting or conversely the failure to protect them, contexts for which it is imperative to pretend that the legitimate expectations with certain fundamentals of constitutional status that provide a sense of security validates and therefore the actual effectiveness of administrative acts, budgets are also needed to inspire the actions by the administration sometimes revoked their own actions.

In this way, a somber picture is perceived when the management abruptly despoiled of certain privileges that came enjoying managed without prior manner has advanced a transition period to be provided with alternative solutions, leaving them in a situation of legal vulnerability when trying to demand the annulment of the administrative act and restores their rights supported breach of legitimate expectations when such a figure does not have the status of constitutional principle, to support more effectively due proceedings before the judicial authorities to define the issue.

Keywords: Constitutional Foundations, good faith, legal certainty, legitimate expectations.

Introducción

La administración pública implica el ejercicio de múltiples tareas en procura del cumplimiento de los fines del Estado Colombiano constitucionalmente orientados hacia el bienestar general, la salvaguardia de derechos y la satisfacción de las necesidades básicas, gestión que realizan los diferentes órganos e instituciones que lo conforman; mandato que implica en ocasiones la toma de decisiones que pueden afectar a las minorías, a quienes se limitan de ciertas prebendas para darle paso a los intereses de la colectividad. Determinaciones que en ocasiones se adoptan sin prever un período de transición que le permita al administrado adaptarse a su nueva condición y ante todo que no quede desprotegido de los derechos que le asisten como parte de su dignidad humana, especialmente la vida, la salud, el trabajo, una vivienda digna, la educación, entre otros; esto sin desconocer que en primera medida se le ha vulnerado al administrado, la confianza que le depositó la administración, al permitirle y/o autorizarle gozar de un beneficio durante un tiempo considerable, lo que hace que esa confianza sea legítima, pero que de manera abrupta le es despojado por las mismas autoridades administrativas.

Es así, que la confianza legítima generada por la administración pública al ciudadano no es sinónimo de garantía de derechos, ya que únicamente le brinda una simple expectativa frente a ciertos beneficios, siendo esta una figura que no está consagrada dentro del ordenamiento jurídico colombiano, sino que es definida por la Jurisprudencia como una proyección de la buena fe, de la cual se presume la lealtad y la fidelidad de los funcionarios públicos frente al ejercicio de sus funciones y que debe existir como base en la relación jurídica entre la Administración y los administrados, por consiguiente podría pensarse que la buena fe la convierte en un principio

regulador en materia de las relaciones administrativas y jurídicas, especialmente frente a actos arbitrarios, repentinos, improvisados o similares por parte del Estado. Es así, como ha señalado la jurisprudencia en reiteradas ocasiones que la confianza legítima propende por la protección de los derechos de los particulares para que no sean vulneradas sus expectativas, las cuales fueron fundadas sobre la base de actuaciones del Estado que se extendieron en el tiempo y fueron consentidas por la administración.

Ante tal incertidumbre, se hace necesario pensar en la necesidad que la confianza legítima esté apoyada sobre cimientos del orden constitucional como herramientas que contribuyan a que taxativamente sea expresada en normas que la enmarquen dentro del ámbito de la legalidad, como principio que regule las actuaciones de la administración, pues resulta relevante a la hora de generar al administrado la tranquilidad y la seguridad jurídica de no salir afectado por ciertas decisiones que contrarían los postulados garantistas en un Estado Social de Derecho que gira en torno a la persona, por consiguiente fundado en el respeto a la dignidad humana, como lo establece la Constitución Política de Colombia en su artículo 1, cuyo objetivo principal es proveer las condiciones socio económicas que le garanticen una vida digna, donde se le ofrezca lo necesario para desarrollarse como miembro de una sociedad que le garantice los derechos fundamentales propios de la persona humana, los que se ven directamente vulnerados cuando la administración incumple las expectativas que ha generado al tomar decisiones de manera abrupta, vulnerándoles sus derechos y por ende la buena fe en la que confiaron que el Estado actuaría. Esto sin desconocer que de manera inequívoca en diversas ocasiones la Corte Constitucional se ha pronunciado a favor de los derechos individuales que han sido afectados por las autoridades administrativas, especialmente en situaciones en las cuales las perspectivas fueron diseminadas por una decisión de carácter general, y que una vez se cedió ante el derecho particular, la administración desconoció la

obligación de presentar alternativas de solución que suplan las necesidades que generó el despojo del beneficio del que gozaban antes de la decisión; como bien se evidencia en el análisis jurisprudencial del período comprendido del año 2010 al 2015 de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado.

Por lo expuesto es necesario preguntarse: ¿qué fundamentos constitucionales permitirían convalidar a la confianza legítima para la seguridad jurídica en las decisiones de la Administración Pública? cuestionamiento que conlleva a desarrollar los objetivos propuestos dentro de esta investigación con la finalidad de dar una respuesta objetiva, clara y ajustada al marco constitucional colombiano y a los postulados normativos y legales que enmarcan la actividad de la administración pública a nivel nacional; siendo importante iniciar con un objetivo general que conlleve a demostrar la necesidad de la integración de la confianza legítima, dentro de los principios constitucionales que rigen las actuaciones administrativas en Colombia, con el propósito que las decisiones de la Administración Pública, garanticen la seguridad jurídica, objetivo que obliga a evolucionar con otros objetivos específicos que permitan el logro principal, para esto se debe iniciar por analizar los fundamentos constitucionales y legales que coadyuven para la convalidación de la confianza legítima, como herramienta que permita a la Administración Pública garantizar la seguridad jurídica de las actuaciones administrativas en Colombia, iniciando para ello con una revisión frente al papel que representa la buena fe en tales decisiones de la administración, así como las consecuencias que acarrea cuando la administración las revoca, sin prever alternativas que garanticen las prerrogativas de las que venían gozando y así evitar que queden en desamparo social y jurídico, ya que es evidente la incertidumbre que se genera frente a los actos que profiere la administración pública basada en una figura carente de fundamentación constitucional, que garantice la seguridad jurídica y la certeza propia de los actos administrativos expedidos por el

Estado Colombiano; seguido de la igualdad que no es otra cosa que el trato equitativo que la misma administración debe dar a todos y cada uno de los ciudadanos como mandato constitucional; así como el principio de la legalidad como principio fundamental del derecho público, en el que toda actuación debe estar sujeta en las normas jurídicas establecidas para cada situación en particular; y demás principios propios de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Como insumo principal para la búsqueda de la respuesta a la pregunta de investigación no es más oportuno remitirse a los pronunciamientos de las altas cortes respecto de la interpretación, aplicación y eficacia de la confianza legítima depositada en los ciudadanos por parte de la Administración, para lo cual vale la pena analizar la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado del período comprendido entre el año 2010 a 2014, como otro objetivo propuesto en este recorrido investigativo, y finalmente el tercer objetivo propuesto está orientado a proponer la constitucionalización de la confianza legítima, como principio regulador entre la Administración y los ciudadanos, con el fin evitar que se queden en meras expectativas las promesas infundadas y se materialicen en pro de los derechos que les asisten dentro de un Estado Social de Derecho y a la vez integre el compendio de principios que rigen las actuaciones de la Administración Pública.

Así mismo es importante indagar sobre la aplicación real y efectiva de la confianza legítima en la Jurisdicción Contencioso Administrativa en Colombia, ya que, se evidencia la necesidad que el Juez analice y aplique la jurisprudencia, las leyes y normas vigentes a la ocurrencia de los hechos y al momento de admitir la demanda, ya que son las que le dan validez a las pretensiones y no a la hora de emitir el fallo, con el propósito que su decisión este revestida de los principios de la

igualdad, la buena fe, la seguridad jurídica, pero ante todo la confianza legítima depositada en los ciudadanos.

Así, la inseguridad jurídica generada ante la garantía y protección de derechos fundamentales, basados en la confianza legítima, cuando se trata de una figura que no ampara derechos sino meras expectativas, lo que evidencia el desconocimiento del alcance de esta figura y su errónea interpretación, desconociendo los mecanismos jurídicos establecidos para la defensa de los derechos vulnerados; contrario sensu, es la seguridad jurídica el horizonte de estabilidad y certeza de la persona dentro del ordenamiento jurídico que regule sus relaciones dentro del Estado.

CAPITULO PRIMERO

SEGURIDAD JURÍDICA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO

Origen y Evolución Histórica

El origen y la evolución histórica de la seguridad jurídica como principio general del derecho, tiene sus comienzos desde la misma existencia de la humanidad, frente a la necesidad de que se le garanticen y protejan sus los derechos por parte de quienes gobiernan y dirigen la convivencia en sociedad, es así, que su evolución obedece a la exigencia de dar certeza a las actuaciones y decisiones del Estado frente a los intereses de los particulares y del conglomerado social, así como a la resolución de los conflictos que entre estos se susciten.

En consecuencia, la seguridad jurídica reseña hechos históricos muy importantes que la reafirman bajo la premisa de la certeza de conocer e identificar lo que está prohibido y lo que está permitido como mandato de los poderes públicos, desde la perspectiva de lo individual frente la colectividad y lo contrario, es decir, los derechos que garantizan el bien general, respecto del bienestar particular. En este orden de ideas, un hito que marcó la historia en materia del nacimiento de los derechos de las personas, como primer paso para hablar de seguridad jurídica, sin lugar a duda fue la Revolución Francesa que trajo consigo la *Declaración de Derechos del hombre y del ciudadano*, en el año 1789, en el cual uno de sus principales objetivos era organizar el sistema jurídico de la época, ubicando a la persona como sujeto de derechos inalienables, los cuales primaran frente a la esclavitud, el sometimiento y las discriminaciones, originando de esta manera esa confianza y seguridad que el estado debe generarle al ciudadano principalmente de su situación y estabilidad jurídica y que esta sea modificada únicamente por mandatos legales previamente

establecidos y debidamente justificados, es decir, se trataba de instaurar los primeros principios jurídicos de índole universal basados en la libertad y la igualdad sin los cuales los franceses revolucionarios no concebían un Estado y una sociedad justos, a propósito la obra, titula: El Estado de Derecho en Colombia, (Mestre de León,1997, p.36), quien referencia a Bernard Groethuysen (1943), quien afirma: “ La Revolución francesa nace un concepto del Estado cuya razón de ser es defender los derechos individuales, dar a sus miembros el pleno y tranquilo goce de sus derechos”.

Continuando con la evolución histórica de la seguridad jurídica, aparecen los sucesos de la Constitución de 1791, seguidos del Código Civil Francés de 1804, que revelan disposiciones que fortalecen la implementación de la seguridad jurídica a favor de los franceses, como es el establecimiento de diferentes principios orientados a garantizar la soberanía nacional, como lo dice el artículo 16 de la Constitución de 1791, así: *toda sociedad en la que la garantía de poderes no esté determinada carece de constitución*, lo que indica que las instituciones tenían plenas facultades de ejercer controles que garantizaran el cumplimiento y desarrollo de esos derechos recientemente ofrecidos a los ciudadanos a través de la nueva constitución; dentro de estas potestades se refleja más adelante la limitación al poder del monarca, quien por su arbitrariedad y abuso de poder, restringía los derechos de las personas, y que gracias a la aparición del *Código Civil Francés* llamado de Napoleón en 1807, se evidencia con mayor claridad la consagración al principio de seguridad jurídica, poniéndolo en conocimiento de todos a través de la ley escrita, la cual era objeto de respeto y obediencia, pues reconocía derechos que habían sido desconocidos desde antes de la Revolución Francesa, pero que gracias a las manifestaciones de la voluntad por salir de tal represión y opresión aparece la expedición de la declaración de los derechos de las personas, la Constitución de 1791 y el Código Civil Francés, que muestran la lucha y esfuerzo por el reconocimiento y el respeto de los derechos de las personas, tomando fuerza el principio de la seguridad jurídica y de

la legalidad en los sistemas jurídicos de la época, fenómeno posteriormente fue fortalecido con la Declaración Universal de los Derechos Humanos el 10 de diciembre de 1948, emitida por la Organización de las Naciones Unidas, redactada por una comisión de representantes de ocho países, con formación en materia de política, cultura y religión, entre estos, un miembro de la Subcomisión de redacción, se refiere en el artículo titulado: Historia de la redacción universal de los derechos humanos.

Percibí con claridad que estaba participando en un evento histórico verdaderamente significativo, donde se había alcanzado un consenso con respecto al valor supremo de la persona humana, un valor que no se originó en la decisión de un poder temporal, sino en el hecho mismo de existir, lo que dio origen al derecho inalienable de vivir sin privaciones ni opresión, y a desarrollar completamente la propia personalidad. En el Gran Salón... había una atmósfera de solidaridad y hermandad genuinas entre hombres y mujeres de todas las latitudes, la cual no he vuelto a ver en ningún escenario internacional. (Santa Cruz, 1948, p.2).

Comisión que más adelante evidenció su trabajo en el articulado de la Declaración de los Derechos Humanos, especialmente lo consagrado en los artículos 6, 7, 8 y 10, en los cuales se denota el acceso que se le brinda a las personas a exigir justicia y respeto por sus derechos, para que la administración pública actúe bajo los parámetros de la legalidad, la sensatez, la transparencia, que le generen confianza a la persona en sus actuaciones y de esta forma se perciba la sensación de seguridad respecto al ordenamiento legal, que rige las actuaciones tanto de los servidores públicos como de los particulares.

Garantías por las que también se ha luchado en Colombia, a través de su historia constitucional, siendo importante resaltar especialmente la Constitución de 1886, como resultado

de una confrontación entre el federalismo y el liberalismo, en la que se adoptó un sistema unitario o centralista, como bien lo indica su artículo 1, se declaró a la nación colombiana en forma de República Unitaria, dejando atrás la confederación de estados soberanos, que consagraba la Constitución de 1863, en la que el Presidente era el único representante del poder ejecutivo, independiente de las otras ramas del poder público, igualmente el título III que consagró los derechos individuales y las garantías sociales, se veía la intención por garantizar el respeto de las personas, sus garantías sociales y sus derechos individuales, como por ejemplo el derecho de habeas corpus, el derecho de opinión asegurando la libertad de prensa y por ende se ejercía un control sobre el poder, así mismo el derecho de petición; por otra parte la iglesia católica recibió personería jurídica, momento a partir del cual empezó a administrar libremente sus asuntos internos y a desarrollar sus actos bajo la potestad de autoridad espiritual con jurisdicción eclesiástica, sin necesidad de acudir a la legislación civil para que le concediera las autorizaciones necesarias.

Es así, como todos estos avances constitucionales se convirtieron en la puerta de entrada a un Estado Social de Derecho, en el que se enfatizaba por la prioridad de los derechos fundamentales, lo que brindó certeza y seguridad jurídica respecto de los sistemas jurídicos representados en la eficacia, eficiencia y efectividad que debe reflejarse en el desarrollo de las funciones propias las ramas del poder público; aunque es importante reconocer que a pesar de este avance y de una lucha constante por esa efectividad, también se presentaron abusos por parte de algunos elegidos frente a sus electores, quienes se sentían respaldados por lo que dice el artículo 179 de la Constitución del 86, y resaltado en el texto titulado: “La Constitución de 1886 en el Derecho Comparado”, así: “el que sufraga o elige no impone obligaciones al candidato, ni confiere mandato al funcionario electo”;(Rozo, Maldonado & Anzola (1987, p.41), siendo ésta un espaldarazo del Estado a los gobernantes, lo que generó descontento e inconformismos de quienes

hacían uso de sus derechos como eran los su fragantes; motivos que inspiraron más adelante la necesidad de hacerle una reforma a esta Constitución, en el entendido que el artículo 209 disponía un procedimiento para reformarla después de varios intentos y tratar de modernizar el Estado que venía siendo objeto de violencia, narcotráfico y corrupción, por consiguiente, la crisis de la legalidad y de la legitimidad era evidente.

Como resultado de esa reforma, nace en Colombia la Constitución Política 1991, realizada por parte de una Asamblea Nacional Constituyente, la cual consideró relevante señalar como preámbulo que el poder soberano radica en el pueblo, seguido de su anhelo por fortalecer la unidad nacional, asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico democrático y participativo que garantizara un orden político, económico y social, de tal manera que en su primer artículo señaló a Colombia como un Estado Social de Derecho, organizado como República Unitaria y Descentralizada, donde se fundamente el respeto por la dignidad humana y la prevalencia del interés general sobre el particular, esto como resultado del arduo trabajo por reconocer y preservar los derechos de las personas, como bien lo dice la obra titulada: “El estado de Derecho en Colombia”.

Los derechos del hombre se convirtieron en la bandera de la libertad para la independencia. Ellos fueron incluidos en las Constituciones Republicanas de la primera república granadina, en las cuales se presenta la tendencia a reconocer, garantizar la dignidad, la libertad y la seguridad del hombre, como justa reacción al estado de sometimiento durante el régimen colonial; por ello se destacaron las libertades, consideradas como derechos naturales de los hombres (Mestre de Tobón, 1997, p.24).

Aquí se reitera la importancia de los derechos del ciudadano, que por el solo hecho de ser persona le son inalienables, y que gracias a la declaración de los derechos del hombre y del

ciudadano, y más adelante de los derechos humanos declarados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), han sido incorporados en las constituciones haciéndose exigible su protección y garantía por parte de los diferentes estados a través de sus instituciones y autoridades de las ramas del poder, y de esta manera imprimir en las múltiples disposiciones legales la seguridad jurídica a la cual tienen derecho los ciudadanos frente a la administración pública, es decir, a confiar en que sus decisiones estén revestidas de buena fe y de objetividad, ajustadas a derecho bajo el principio de la legalidad; pues de no ser así, también gozan del derecho a exigir el acatamiento y respeto por las normas y demás disposiciones que rigen la vida en sociedad, derecho que también va dirigido a exigir a quienes de manera democrática y libre eligieron a sus representantes y a los legisladores en cuyas manos está el cumplimiento de los fines consagrados en nuestra Constitución, pero que desafortunadamente y muy frecuentemente son vulnerados con procedimientos inconstitucionales, arbitrarios, subjetivos, contrarios a derecho, que empeñan el ejercicio de la función pública: “que la seguridad jurídica es una exigencia social inexcusable” pero “constantemente deficiente”, pese a consagrarse como principio constitucional”(García,1997, p.114).

Fundamentos constitucionales de la seguridad jurídica en Colombia.

La seguridad jurídica como principio de derecho, orientado a que el Estado brinde las garantías necesarias para que las personas gocen de los derechos que les corresponden tanto a nivel individual como colectivo, siendo necesario su respaldo jurídico con ciertos principios del orden constitucional que imprima la eficacia y efectividad que deben generarse en todas y cada una de las actuaciones del mismo Estado, es por esto, que indiscutiblemente se presume que la buena fe, el debido proceso, la legalidad entre otros, están presentes en todas las actuaciones jurídicas y

administrativas, en un Estado Social y Constitucional de Derecho, aunado a la ética y objetividad con que deben actuar los operadores judiciales en nuestro país, en la administración de justicia, principios que deben estar latentes al momento de tomar decisiones y dictar sus fallos, pues la jurisprudencia se convirtió en fuente de seguridad o inseguridad jurídica según su trascendencia, pues muchos de estos conceptos han tomado el rumbo de la inconstitucionalidad debido a la potestad y la autonomía de la que estas autoridades gozan, sin desconocer su valioso criterio con el que interpretan la ley, como bien lo plantea el Profesor López Medina en la “Conciencia Jurídica Clásica” (López, 1996, p. 204) “ En la época clásica en la medida en que la obediencia judicial a la ley era el valor supremo, a los jueces no les era dado examinar la constitucionalidad; y mucho menos la conveniencia de la regla”, lo que significa que garantizar el valor de la seguridad jurídica implica un balance entre el derecho positivo y el derecho funcional, teniendo de presente la garantía de los derechos fundamentales, de lo contrario se incurriría o mejor se repetiría la historia que se presentaba por garantizar esos derechos primordiales de las personas antes de la Revolución Francesa, como bien se observa en el artículo de López Oliva, publicado en la Revista Prolegómenos-Derechos y Valores II, (2011, p. 121- 134). Así,

Con anterioridad a la Revolución Francesa, no se implementó en debida forma el principio de Seguridad Jurídica, por cuanto eran numerosas y evidentes las irregularidades que se presentaban al impartir justicia a los ciudadanos franceses; anomalías que se reflejaban en la excesiva lentitud en los procesos y la designación tanto de legisladores, como juzgadores, en cargos de acuerdo a las conveniencias del monarca, quien gobernaba bajo un completo despotismo.

Entrando en el análisis de los principios constitucionales que rigen la seguridad jurídica, en primer lugar es importante tener presente que el término principio corresponde a un concepto propio del derecho cuando hace parte del ordenamiento jurídico, que para Colombia representa un

principio constitucional que hace parte fundamental del Estado Social de Derecho, como garantía de la certeza que debe generar la eficacia y efectividad de las normas y procedimientos del sistema judicial del Estado; esto aunado al principio de la legalidad, como principio fundamental del derecho público en el que las actuaciones emitidas por la administración deben estar debidamente soportadas en las normas establecidas para cada caso en particular, pues decisiones tomadas por fuera de los parámetros legales, implicaría su ilegalidad y por consiguiente la vulneración de otros principios como el del debido proceso, este último entendido como la garantía que debe ofrecer el Estado de proteger a las personas frente a las actuaciones desplegadas las autoridades públicas, siendo así que este principio podría interpretarse como la materialización de la seguridad jurídica.

Por otra parte, está la igualdad, cuya eficacia, es sinónimo de seguridad jurídica, en cuanto a la correcta aplicación de las normas que rigen la convivencia social en todos sus ámbitos, ya que al reconocer las prebendas que el sistema jurídico ofrece a todos en condiciones de equidad inspira tranquilidad y certeza respecto del sistema, así como su exigencia a la hora de hacer cumplir las normas que lo conforman. En este sentido La Corte Constitucional en Sentencia C-179 de 2016, M.P. Guerrero Pérez, definió la igualdad como “la facultad que se reconoce a todas las personas para acudir en idénticas condiciones ante los jueces y tribunales, con el propósito de defender la integridad del orden jurídico y de restablecer sus derechos e intereses que tienen todos los ciudadanos”.

En ese análisis es oportuno concluir que la seguridad jurídica como resultado del cumplimiento de los derechos fundamentales por parte del Estado debe continuar su marcha de evolución, sin detenerse, en el entendido que cada vez la vida cotidiana en sociedad exigen mayores prebendas, controles y permanente seguimiento, por consiguiente no puede en ningún momento

obviar, desconocer ni reducir la importancia y el alcance de guiar su política jurídica en este sentido, pues la administración de justicia en reiteradas ocasiones inclina la balanza al momento de tomar decisiones que afectan a un sector de la población, o a un solo individuo, a cambio de cumplir la política pública generalmente orientada a garantizar el bienestar general, sin prever, ni planear programas y estrategias que permitan cumplir los derechos también fundamentales del afectado, y que en determinado momento le fueron prometidos por parte de la administración para no desampararlo, pero que finalmente no le cumplió, dejándolo en situación de inminente vulneración y privación de los derechos que venía gozando y que le permiten desarrollarse libre y dignamente en sociedad, fenómeno que se traduce en la mera expectativa e incertidumbre respecto del incumplimiento de lo prometido; quebrantando latentemente la seguridad jurídica del Estado, y por consiguiente la eficacia de la función pública sería infructuosa.

La seguridad jurídica en el derecho administrativo colombiano.

Para el Estado Colombiano, la seguridad jurídica representa uno de sus bienes más preciados en el ejercicio del derecho administrativo más concretamente frente a las actuaciones de los funcionarios públicos y su corresponsabilidad por parte de los administrados representados en actos de conducta frente a ciertos hechos o circunstancias que de una u otra manera le infieren sus intereses, sin desconocer los principios y normas establecidos dentro de un Estado Social de Derecho, motivo por lo cual es pertinente resaltar lo que afirma el texto: “Teoría General de Derecho”: “el derecho es un orden de la conducta humana. Un “orden” es un conjunto de normas”. (Kelsen, 1979, p. 42)

Sin lugar a dudas la causa de esa conducta humana, proviene de un orden impuesto desde su misma esencia como miembro de una comunidad a través de normas que regulen la convivencia, para ser aceptado y no exponerse a imposiciones que le limiten la libertad a desarrollarse integralmente en sociedad, o a sanciones que le impliquen series consecuencias; lo cual está en manos del Estado prevenir tales situaciones, para lo cual se debe preparar al individuo, capacitarlo, orientarlo para que su papel en la sociedad no contraríe las normas que regulan su vida cotidiana en comunidad.

En este sentido, garantizar la seguridad jurídica requiere de la capacidad de previsión en sentido amplio, como en el texto: “Sentido del Derecho” (Atienza, 2003, p.194), afirma:

Como la capacidad que nos proporciona el derecho de prever, hasta cierto punto, la conducta humana y las consecuencias de dicha conducta. Esta capacidad de previsión no es sólo limitada, sino también variable, es decir, todos los sistemas no ofrecen la misma seguridad jurídica.

Autores como Kelsen, afirman que el cumplimiento de las normas que regulan el desarrollo y la convivencia de las personas en una sociedad, está íntimamente relacionado con la conducta humana desde sus más primitivos orígenes, con tendencia a la previsión que ese comportamiento no altere el orden social, que no afecte la tranquilidad y la seguridad de los demás; pues de lo contrario se estaría desajustando el orden jurídico, establecido para regular la convivencia social.

Es por ello que estos autores van más allá de lo taxativo, y amplían la visión frente a que la aplicación del derecho implica en ciertas ocasiones, salirse de lo netamente expresado en normas, leyes, etc., e ir a lo práctico, a lo cotidiano, a un derecho vivencial pero sin desbordar el marco de la legalidad, porque cuando eso ocurre se desvirtúa la esencia de la norma que busca la prevención, protección, la seguridad y la justicia que debe existir en toda relación jurídica de sujeción y de

convivencia, a la vez contribuye a diagnosticar que las actuaciones de los funcionarios públicos deben gozar un cierto grado de previsibilidad para llegar a la certeza, es decir, a garantizar la seguridad de los valores de la libertad y la igualdad de los ciudadanos, frente a los derechos y deberes que les asiste en un Estado Social de Derecho.

A la vez resulta necesario implicar en este análisis al legislador quien al momento de diseñar, modificar, solucionar y regular algunos regímenes de transición normativa, no incurra en desvíos en sus apreciaciones motivado por subjetividades que impliquen un proceder que atente contra la moral y la buena fe que se presume están latentes en el ejercicio de sus funciones y de la cual los administrados tienen plena confianza; pues deben estar orientadas a proteger los intereses que puedan resultar afectados con las nuevas medidas, así mismo que estos regímenes mantengan el equilibrio al momento de dar aplicabilidad a los sistemas y normas jurídicas y que contengan los instrumentos y mecanismos necesarios para garantizar a los administrados la eficacia de las normas jurídicas que van a regir sus conductas y la solución a sus pretensiones; pues de lo contrario en el caso en que el legislador pretenda dar aplicabilidad a esos sistemas jurídicos de manera desequilibrada, se vería también enfrentado a responder y corregir tales desajustes, como resultado de la facultad legislativa que le ha sido conferida; situación en la cual se activa el derecho que tiene el ciudadano de exigir el cumplimiento del principio de la legítima confianza, frente a la nueva legislación y a las decisiones de la administración pública.

Es por ello que la seguridad jurídica en Colombia, en gran parte recae sobre las actuaciones de los legisladores, operadores judiciales y demás servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, cuando estas se desarrollan dentro del marco de los principios constitucionales que las

rigen. Contrario sensu cuando toman decisiones contrarias a derecho o están tildadas de subjetividades, generan dudas e incredulidad en el ejercicio de sus funciones, es así, que tanto el legislador, el operador jurídico, como el ciudadano, están unidos por una serie de contraprestaciones frente al cumplimiento de las normas, de tal manera que cada uno desde su propio enfoque contribuya a que sean funcionales y eficaces con el fin de obtener un permanente beneficio recíproco. Es por ello que gobernar en un Estado de Derecho, significa equilibrar la balanza de los derechos y los deberes, entre la administración y los administrados para que se logre la eficacia de las normas traducido a un orden social justo, como bien lo manifiesta el texto: “La seguridad jurídica”, así:

En el Estado de Derecho la seguridad jurídica asume unos perfiles definidos como: presupuesto del derecho, pero no de cualquier forma de legalidad positivo, sino de aquella que dimana de los derechos fundamentales, es decir, los que fundamentan el entero orden constitucional; y función del derecho que “asegura” la realización de las libertades. Con ello la seguridad jurídica no sólo se inmuniza frente al riesgo de su manipulación, sino que se convierte en un valor justo ineludible para el logro de los restantes valores constitucionales. (Pérez, 1994, p. 27-28).

Valores a los que hace relación el autor, son aquellos constitucionalmente definidos como fundamentales inherentes al Estado social de derecho en pro de las libertades individuales y los derechos humanos, así también, se refiere a los derechos sociales, económicos y culturales, que para el caso de Colombia corresponden a los llamados derechos fundamentales de segunda generación, y finalmente los derechos propios de la colectividad, como la paz, la solidaridad y el medio ambiente, que garantizan el desarrollo y progreso social; principios que integran el articulado de la Constitución y demás reconocidos positivamente en la legislación, lo que permite ciertas conductas por parte de los ciudadanos, y así como exigir y controlar su cumplimiento por

parte de Estado, a través de las diferentes órganos que lo integran los cuales deben actuar bajo los preceptos de la legalidad y justicia, como garantía de seguridad jurídica.

Contrariamente, incurrir en vulneraciones de estos derechos debido a un comportamiento poco diligente por parte de la administración, le implica a la persona la restricción de acceder a las oportunidades de desarrollarse en la sociedad como ciudadano titular de derechos, situación que le genera la visión de un gobierno y una función pública representado en las diferentes instituciones que adolecen de objetividad, seriedad y de los principios de derecho que deben enmarcar su legislación y la administración de justicia, por consiguiente la confianza legítima puesta en manos del estado, queda vanas expectativas; siendo este principio como lo refiere (Bermúdez,2003, p. 83-105). Así:

La confianza legítima, supone un amparo que debe dar el juez al ciudadano, frente a una administración pública que ha venido actuando de una determinada manera, y que repentinamente modifica su comportamiento o forma de decidir, rompiendo la confianza del ciudadano que la administración seguiría actuando como lo hacía originariamente bajo circunstancias políticas, sociales, económicas y similares.

Argumento que coincide de manera evidente con Pérez, en cuanto el blindaje de que deben gozar los derechos y libertades de las personas, por parte del Estado, frente a posibles transgresiones, que pongan en riesgo la seguridad jurídica como valor constitucional; sin embargo, es importante visualizar que transgredir el principio de la confianza legítima implica el propósito, la intención, el descuido, la negligencia, la mala fe, por parte de la administración, para incumplir o desconocer los derechos de los cuales gozaba inicialmente la persona, bajo la pretensión de favorecer intereses de carácter general, sin adoptar las medidas de protección y garantía del

afectado, situación que debe probarse antes de iniciar posibles acciones legales especialmente aquellas que pretendan el resarcimiento e indemnización por algún tipo de daño causado, así:

El principio de confianza legítima no tiene rango constitucional, y en consecuencia, no podría reprocharse al legislador, como se comprende, si lo ignora o infringe, erigiéndose en título de una inconstitucionalidad y, correlativamente, de una eventual pretensión indemnizatoria, de manera que este principio informa el ordenamiento jurídico, y sólo alcanza rango constitucional cuando se ha emitido una norma retroactiva, arbitraria y contraria a la igualdad y libertad que obliga al particular a resistir una incertidumbre razonable en la perpetuidad del sistema jurídico. (García, 1997, p. 218)

A diferencia de Pérez y Bermúdez, este autor, va más allá de la pretensión de que vulnerar el principio de la confianza legítima, implica de manera a priori, que toda la responsabilidad y la carga de la prueba recaen sobre el Estado y la administración pública, especialmente cuando están comprometidos de por medio los derechos fundamentales de las personas; sin detenerse a analizar y probar si las decisiones que la administración pública adoptó, obedecieron al inminente deber de garantizar también derechos del más alto nivel constitucional, y que los presuntos afectados persiguen únicamente intereses indemnizatorios; limitando a la administración de justicia brindarles otra clase de apoyo, en pro de evitar que se continúe con la limitación de sus derechos temporalmente incumplidos. “Se considerará infringida la confianza legítima cuando la norma sea hasta tal punto desestabilizadora que rompe los límites razonables entre administración y administrado” (García Macho, 1987, p. 56).

Sin embargo en diversas ocasiones propender por amparar el principio de la confianza legítima, como garantía de seguridad jurídica, implica para la administración pública cambiar el sentido de sus decisiones, siempre y cuando no se desconozca la legalidad del acto administrativo,

motivo por el cual es menester recalcar sobre la previsión por parte de los funcionarios públicos en la administración pública, evitando de esta manera el desgaste administrativo, debilitando el ordenamiento jurídico y permitiendo entablar acciones legales que atenten contra el patrimonio del estado, ante los daños causados por la vulneración de derechos.

De manera que el principio de seguridad jurídica tiene cabida entre los hombres libremente constituidos bajo la forma de Estado, en el cual todo lo que tiende al orden social justo es una forma de estabilizar la libertad humana, donde lo sustancial y lo formal son indisolubles, y la improvisación atenta contra el debido proceso, que debe enmarcar las acciones administrativas, en las cuales se presume la buena fe, principio esencial que garantiza la materialización de la confianza legítima depositada en los ciudadanos.

De igual forma la Ley 1437 de 2011, refuerza la garantía de la seguridad jurídica en las actuaciones de la administración pública, desde su primer artículo, específicamente en lo relacionado con la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, orientados al cumplimiento de los fines esenciales del Estado, el eficiente funcionamiento de la administración y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares, pues cuando esto no ocurre y por diversas razones las autoridades infringen las garantías y los derechos de los administrados, y es la misma Constitución la que les favorece y les brinda mecanismos para que acudan a las autoridades con la pretensión que se les restituyan sus derechos y de esta manera recuperen la confianza y la seguridad jurídica, que se encontraban debilitadas; situaciones que llevan a la administración hasta el punto de revertir sus propias actuaciones cuando se evidencia que están viciadas de ilegalidad, como consecuencia de esa

exigencia del particular quien pone en movimiento el aparato judicial exigiendo el respeto por el debido proceso, herramienta que también le concede la Constitución en el artículo 29, como principio de las actuaciones administrativas, consagrado también en el artículo 3 numeral 1 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; garantizando los derechos, la defensa y la contradicción; convirtiéndose de tal manera en una defensa ante la ilegalidad de los procesos adelantados, los cuales deben estar sujetos a la ley, y no a decisiones contrarias a derecho, y en ocasiones fraudulentas, que hacen que la seguridad jurídica sea ineficaz.

Lo anterior indica que existe una clara subsunción, es decir, la conexión que existe entre hechos sociales y el derecho; respecto del principio de la seguridad jurídica, en el entendido que la aplicación y el acatamiento de las normas en los diversos hechos y sucesos que marcan la convivencia de las personas en sociedad, hacen que realmente tengan validez; de tal suerte que en nuestro sistema jurídico se estructura una relación de interdependencia entre las conductas de las personas, las reglas y normas que le son impuestas; en cuanto al incurrir en incumplimientos por parte de la administración de justicia frente a los particulares se puede evidenciar en los innumerables pronunciamientos de las diferentes instancias judiciales frente a hechos concretos, cuando la seguridad jurídica es quebrantada por actuaciones de los operadores jurídicos en la toma de sus decisiones motivados en muchas ocasiones por subjetividades e intereses personales, especialmente cuando depositan en el ciudadano una vana confianza, ya que le deja en situación de vacilación frente a la garantía de los derechos que le fueron coartados, por la prevalencia del interés general, sin que la administración haya cumplido con el ofrecimiento hecho como mecanismos de adaptación a la nueva situación jurídica y generar la certeza de que la administración actuará en cumplimiento a la constitución y la ley .

A propósito, Viana Cleves en su obra: “el principio de confianza legítima en el derecho administrativo colombiano”, (2007, p. 120), analiza la sentencia T-730 de 2002, en la cual hace referencia al caso de La Corte consideró que debía concederse una tutela por violación del principio de confianza legítima a un ciudadano, en razón a que la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, actuó en forma contraria a lo establecido por la ley, ya que el actor reclamaba que no se le podía cobrar solidariamente los servicios públicos domiciliarios utilizados por los arrendatarios que habitaban en el inmueble de su propiedad, dado que él confiaba en que la empresa prestadora de los servicios cumpliría con su obligación de suspender del servicio ante el incumplimiento en el pago, tal como está establecido por la Ley 142 de 1994, caso en que la Corte afirmó:

Cuando la confianza legítima en un procedimiento administrativo adelantado y culminado de conformidad con las reglas que lo rigen es vulnerada, se presenta la garantía de que las decisiones adoptadas por la administración lo serán de tal manera que se respeten las reglas de juego establecidas en el marco legal, así como las expectativas que la propia administración en virtud de sus actos generó en un particular que obra de buena fe.

Afirmó que en este caso, la Honorable Corte Constitucional: ”es claro que la administración no reaccionó adecuadamente ante la reconexión fraudulenta del agua y la reincidencia en el no pago de las facturas por parte de los consumidores del servicio” y que la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (E.A.A.B) “fue permisiva al no tomar una medida definitiva que finalizara el abuso”, pues en virtud de los artículos 140 y 141 de la Ley 142 de 1994, estaba facultada para cortar el servicio de agua desde el tercer período de facturación no pagado o de suspenderlos en caso de reincidencia. Afirma Cleves que:” La E.A.A.B tardó más de 40 meses en interrumpir el servicio definitivamente por lo que el costo de la factura ascendió aproximadamente

a diecisiete millones de pesos”. De igual forma la Corte estableció que en razón a que la administración no cumplió con su deber de sujeción a la legalidad, el propietario sólo sería responsable del pago de los primeros períodos de facturación, y no de los cuarenta y cuatro que solicitaba la empresa. Actuación de la administración que hizo pensar a los administrados o mejor les generó la confianza de continuar disfrutando del derecho a continuar disfrutando del servicio sin ninguna contraprestación, y a que jurídicamente no fueran requeridos ante el incumplimiento, del pago del servicio, confianza que no puede traducirse a derechos adquiridos.

Jurisprudencia de la cual se resalta que la confianza legítima, con fundamento en el Estado Social de Derecho, exige a la administración pública actuar bajo el principio de la legalidad, con el fin que el particular tenga la confianza en que actuará acatando lo dispuesto en el ordenamiento jurídico como garantía de la seguridad jurídica.

CAPITULO SEGUNDO

DESARROLLO DE LA CONFIANZA LEGÍTIMA

Definición.

El término confianza podría entenderse como la seguridad que se le transmite una persona o a una colectividad por parte de terceros quienes con ciertos comportamientos o actuaciones infunden el convencimiento de la adquisición de beneficios o prerrogativas a futuro, respecto a una determinada situación; siendo importante a la vez, conocer la definición que le dan los expertos a esta figura, como es la filósofa Cornu, en su obra: “La confianza en las relaciones pedagógicas” (Cornu, 1991, p. 24)

La confianza es una hipótesis sobre la conducta futura del otro. Es una actitud que concierne el futuro, en la medida en que este futuro depende de la acción de otro. Es una especie de apuesta que consiste en no inquietarse del no-control del otro y del tiempo.

En cuanto al término legítimo que proviene del latín *legítimus* que significa genuino, auténtico, verdadero, por consiguiente, frente a la legalidad podría pensarse que corresponde a hechos o conductas establecidas por la ley, es así, la confianza legítima no es otra cosa que la seguridad jurídica generada por hechos y/o conductas por la administración, ajustadas a las normas y disposiciones legales fijadas en un determinado Estado.

Origen.

Con el propósito de profundizar en el papel de la confianza legítima en el Derecho Administrativo, es necesario iniciar por conocer su origen el cual se dio en Alemania, a fines de los años 20, logrando un mayor desarrollo hacia el año 1950 en la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de los Tribunales administrativos, a través de la figura denominada Vertrauensschutz, que traduce hacia la protección de las promesas realizadas a los administrados, siendo un caso en concreto la sentencia del 14 de noviembre del año 1956, proferido por el Tribunal Administrativo de Alemania, en dicho caso, la viuda de un funcionario se trasladó desde la República Democrática Alemana debido a que se le prometió, a través de un acto administrativo, la concesión de los rendimientos de la pensión de jubilación de su marido, más tarde la administración decidió revocar el acto, suspendiendo los pagos y exigiendo, además, la restitución de los rendimientos pagados a la viuda. No obstante, el Tribunal Superior Administrativo de Berlín, falló a favor de la demandante, considerando que no sólo debe observarse el principio de legalidad, sino también el principio de protección de la confianza, ya que la demandante confió en la existencia del acto administrativo y de conformidad con éste le cambió sus condiciones de vida. Posteriormente el Tribunal Federal Administrativo confirmó la sentencia.

Evolución en el Derecho Comparado

Una vez identificado el origen de esta figura para el mundo del derecho, es oportuno emprender un recorrido por diferentes países que la han abordado la confianza legítima con gran interés y dedicación hasta el punto de concretarlo en un principio general del derecho; iniciando por la Unión Europea, en España, por primera vez el Tribunal Supremo Español, mediante

Sentencia del 28 de febrero de 1989, se refiere a este principio al reconocer un auxilio que venía reconociendo el Estado a un Establecimiento Educativo, el cual en el año 1983 le fue negado sin que las condiciones fueran sido modificadas en el año anterior cuando percibía tal ayuda, concluyendo el Honorable Tribunal: *“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”*.

En consecuencia, la confianza legítima fue plasmada en la Constitución Española de 1978, en el artículo 9.3 así:

La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

Es así, que la Constitución lo integró como un principio fundamental del Estado de Derecho con el propósito de garantizar un ambiente de estabilidad, seguridad y previsibilidad que facilita una armónica convivencia en igualdad de condiciones.

En cuanto al derecho francés, el primer fallo que acogió esta herramienta data del 24 de marzo de 2006, proferido por el Consejo de Estado en el que aclara que la confianza legítima está ligada al principio de seguridad jurídica, y que a la vez corresponde al principio del Derecho comunitario reconocido por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. A su vez en Italia, con la promulgación del Estatuto del Contribuyente - Ley 212/2000 de 27 de julio, el legislador reglamentó algunos principios generales del ordenamiento tributario necesarios para interpretar las leyes fiscales, en aras de garantizar los derechos de los contribuyentes, es así que

definió el principio de la tutela de confianza, al cual acudieron muchos contribuyentes que consideraron que la administración les arrebató abruptamente ciertos beneficios de los cuales venían gozando en materia de excepción de ciertos impuestos; lo que indica que tal tutela de confianza corresponde a la denominada confianza legítima, muy dinámica en materia tributaria en este país europeo.

Por su parte en Chile esta figura tuvo su origen en la necesidad de que la administración Pública revisara sus propios actos y dejara sin efecto aquellos que vulneran el ordenamiento jurídico; como bien lo refiere el Autor del artículo titulado: “El principio de confianza legítima en la actuación de la administración como límite a la potestad invalidatoria, afirma:

La protección de la confianza legítima se deduce de los principios constitucionales de Estado de Derecho y Seguridad Jurídica y entrega un marco dogmático suficiente para enfrentar la tarea de delinear los límites al ejercicio de tal potestad. La configuración de este principio en el Derecho Administrativo chileno puede ser un elemento útil para explicar y fundar los límites a la invalidación.”, (Revista de derecho, issn 0716-9132, vol. 18, no. 2, 2005. p 83-105).

Si bien es cierto, este principio no se encuentra taxativamente en la Constitución Política de la República de Chile, existen diferentes formas de interpretarlo y manifestarlo frente a los derechos fundamentales, como por ejemplo a través de la jurisprudencia, que coincide en que la confianza legítima debe y tiene que ser reconocida y consagrada a nivel constitucional y en el ordenamiento jurídico, como principio que regule las relaciones de los ciudadanos con el Estado, orientado a la protección de los derechos de los administrados, como elemento esencial de la seguridad jurídica.

Continuando con este recorrido, la República de Venezuela, acogió este principio como uno de los que rigen las relaciones jurídicas que se establecen entre la administración y los administrados, creando expectativas legítimas que deben ser respetadas. Al respecto la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia ha considerado que las reiteradas actuaciones de la administración pública crean expectativas legales para los ciudadanos las que los jueces no deben desconocer a pesar de que sean susceptibles de cambios, es por esto que la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo hizo referencia a la confianza legítima en el Artículo 11 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos; así:

Los criterios establecidos por los distintos órganos de la administración pública podrán ser modificados, pero la nueva interpretación no podrá aplicarse a situaciones anteriores, salvo que fuere más favorable a los administrados. En todo caso, la modificación de los criterios no dará derecho a la revisión de los actos definitivamente firmes.

Artículo que materializa el principio de la confianza legítima en la legislación venezolana, siendo importante resaltar que la Sala Electoral del mismo Tribunal Supremo de Justicia declaró que la confianza que la administración pública genera en el ciudadano, debe estar sujeta al marco legal y orientado a la protección del interés público.

Se concluye en este análisis que los Países que han elevado la confianza legítima al rango constitucional y legal, dentro de sus ordenamientos jurídicos, lo hicieron impulsados frente a la necesidad de darle seguridad jurídica a las decisiones tomadas por parte de la administración pública, respecto de los administrados, en aras de garantizar y proteger sus derechos, sin que ello desborde los parámetros legales que rigen sus actuaciones frente al bien común e interés general.

Referentes de gran impacto para Colombia, por cuanto el nacimiento de la confianza legítima en el derecho universal obedeció al deber que le asiste a la administración pública de revisar sus propias actuaciones, frente a los requerimientos de los administrados cuando sus decisiones van en contravía de sus intereses, debido a que no pueden cambiar de manera súbita las condiciones inicialmente dispuestas ya fuera respecto de la prestación de un servicio, como las que regulaban sus relaciones con la administración, esto sin prever períodos de transición o alternativas que permitieran su adaptabilidad a la nueva situación. Realidad de la cual Colombia no escapa, en razón a que de manera cotidiana la administración se ve abocada a resolver estos conflictos, apoyada en lineamientos tanto doctrinales como jurisprudenciales foráneos, que le permitan delimitar sus competencias cuando se trate de revocar sus propios actos y por el contrario de confirmarlos, pero con la premisa de garantizar los derechos adquiridos y cuando se trate de meras expectativas, adecuar las condiciones para no desamparar al ciudadano de los beneficios que venía gozando. Esto aunado a la necesidad convalidar esta esta figura elevándola al rango constitucional fundamentada en los principios que regulan la seguridad jurídica, como bien lo han logrado algunos de los países referenciados.

CAPITULO TERCERO

ANÁLISIS TEÓRICO Y DOGMÁTICO DE LA CONFIANZA LEGÍTIMA EN COLOMBIA

Desde la óptica de La Constitución Política de 1991, la confianza legítima como reflejo de la buena fe de las actuaciones de las autoridades administrativas encargadas de aplicar las normas que deban direccionar su actividad hacia un orden social y justo, a través del poder soberano que le concede al pueblo de Colombia, desde su artículo 2 como fin esencial del Estado, de proyectar la garantía y efectividad de los principios, derechos y deberes en ella consagrados y que delega en las autoridades el asegurar el cumplimiento de los deberes sociales tanto de la administración como de los administrados, sin que esta confianza sea legítima dentro del derecho positivo, teniendo en cuenta que no tiene origen legal ni constitucional que la respalde, así como tampoco hace parte del resto del ordenamiento jurídico colombiano que le dé la validez de la cual adolece, lo que significa que lo incompatible a ella, será objeto de las excepciones de inconstitucionalidad que sean necesarias, pues adoptar decisiones que generan la incertidumbre para el ciudadano, y aunado a eso coartarlo de los fundamentos necesarios para exigir el respeto de sus derechos, ante las autoridades pertinentes, es una clara vulneración a los derechos de la legítima defensa y el debido proceso.

Corolario a lo anterior, implica la responsabilidad que deben asumir los servidores públicos en cumplimiento a las disposiciones constitucionales y legales, que consagra el código de procedimiento y de lo contencioso administrativo, Ley 1437 de 2011, en su artículo 3 numeral 7, respecto de las autoridades, quienes “...asumirán la responsabilidad por sus decisiones, omisiones o extralimitaciones de funciones, de acuerdo con la Constitución, las leyes y los reglamentos”; en

concordación con el artículo 6 de la Constitución Política, especialmente frente a sus pretensiones y demás acciones que generen desgaste para la administración pública; lo cual indica que existe una contraprestación entre los particulares y los servidores públicos, respecto los derechos como deberes que mutuamente se deben, con la finalidad de lograr un equilibrio socio jurídico, entre la administración y los administrados. Como ejemplo de lo expuesto, el artículo 16 de la Constitución Política hace referencia al derecho que tienen todas las personas al libre desarrollo de la personalidad, respetando los deberes los derechos de los demás, lo que implica el límite de la libertad individual frente a los derechos colectivos, en pro del orden social.

Continuando con la línea constitucional la seguridad jurídica necesariamente debe contar dentro de sus respaldos con el principio de la buena fe, consagrado en la Carta Magna, artículo 83, que a la letra dice: “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”, disposición que se incluyó en el ordenamiento jurídico pensando en la protección que requiere el particular en su situación de inferioridad frente a las trabas que en muchas ocasiones le ponen las autoridades públicas, y a la vez como mandato para que consideren que el particular es en primer orden el destinatario de sus actividades administrativas; realidad que cobra mayor fuerza con el artículo 366 de la Constitución Política, en el cual advierte que el bienestar general y una mejor calidad de vida de las personas son finalidades del Estado, supliéndoles sus necesidades básicas, (salud, educación, bienestar, entre otros).

Sin embargo es importante tener en cuenta que pese a que en algunas situaciones se actuó de buena fe, es no es óbice para incurrir en actos de ilegalidad que atentan contra el ordenamiento jurídico, pues el desconocimiento de la ley no exime de responsabilidad, así se reitera que este

principio esté de por medio; para el ejemplarizar este postulado, es oportuno hacer alusión al caso conocido por el Consejo de Estado, en sentencia 2011-00122, cuyo actor es el señor Luis Humberto Montejo Bernal, en contra de la Nación – Procuraduría General de la Nación, quien presenta demanda de acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante la sanción que le fue impuesta por la Procuraduría General de la Nación de destitución del cargo de Gobernador del Departamento de Boyacá e inhabilidad general por tres años, por haber incurrido en la inhabilidad consagrada en el Numeral 4, del Artículo 30 del Capítulo V de la Ley 617 de 2000, debido a su intervención en la celebración de contratos entre algunos municipios de Boyacá y la empresa Ciudad Limpia E.S.P., durante los doce meses previos a su designación para dicho cargo; pese a que el actor alega que actuó de buena fe, en el entendido que no contaba con la decisión del presidente para su designación provisional como gobernador departamental. Caso que ilustra claramente que las actuaciones revestidas de buena fe, no garantizan la seguridad jurídica, cuando van en contravía de la legalidad, en el entendido que prima el cumplimiento de los fines del Estado en relación con las conductas especialmente la de los servidores públicos, ya que su función debe ser orientada a la satisfacción de las necesidades sociales y el aseguramiento de los intereses colectivos y no a la realización de los intereses de los mismos servidores públicos.

De otra parte es importante conocer el resultado de diferentes estudios producto de investigaciones relacionados con la trascendencia de los principios de la confianza legítima y la buena fe, y su impacto sobre la seguridad jurídica en el derecho administrativo, como referente frente al estudio que se adelanta en esta investigación, en primer lugar la tesis titulada: “El principio de la confianza legítima en el Derecho Administrativo” la cual hace referencia al principio de la confianza legítima. Así:

...a pesar de no estar consagrado expresamente en una disposición constitucional tiene validez dentro del ordenamiento jurídico colombiano que rige el derecho administrativo, su validez o existencia debe encontrar fundamento en dos disposiciones la primera el artículo 83 que establece el principio de la buena fe, y la segunda en el artículo 1 que contiene la cláusula del Estado de Derecho y el principio de la seguridad jurídica. (Cleves, 2007, p. 18).

Estudio que coincide con la tesis titulada “El principio de la confianza legítima en la actuación administrativa como límite a la revocatoria de los actos administrativos” en la que resalta la buena fe como un principio rector dentro del ámbito del derecho administrativo, del cual se desprende la confianza legítima, puesta en las actuaciones de los funcionarios públicos. Así:

... en la nueva regulación jurídica, Ley 1437 de 2011 en materia de los principios que deben regir el procedimiento administrativo, resulta sustancial resaltar, que por primera vez en el derecho colombiano, se determina el principio de la buena fe, como principio rector del derecho administrativo, aspecto fundamental si se tiene en cuenta que el principio de confianza legítima es una consecuencia, una deducción del principio de buena fe que no se encuentra reglado en nuestro ordenamiento constitucional; sin embargo la Corte Constitucional, en buena hora lo ha implementado en el medio jurídico colombiano y lo ha definido como un corolario del principio de la buena fe. (González, 2008, p. 2).

De igual forma en la tesis titulada: “La defraudación de la confianza legítima”, que también destaca la confianza legítima como una figura emanada de la buena fe. Así:

... para poder predicar el carácter legítimo de la confianza, es indispensable que el administrado haya obrado de manera honesta, diligente, cuidadosa y prudente, esto es, que su conducta haya estado inspirada en la buena fe exenta de culpa. De tal suerte, al ser la confianza legítima uno de los postulados derivados del principio de la buena fe, tal cual lo han reconocido la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, se colige que el principio de protección de la confianza legítima también tiene una conexión íntima con el principio de moralidad, y, por ende, también constituye un faro de obligada referencia para el ejercicio de las funciones administrativas. (Balbuena, 2008, p. 32).

Posturas que se identifican con el artículo titulado: “La buena fe y su aplicación en el derecho argentino”, así:

...que cuando una persona dentro de una relación jurídica, ha suscitado en otra —con su proceder— una confianza fundada en su actuación futura, según el sentido objetivamente deducido de la conducta anterior, no debe defraudar la confianza despertada, no sólo es aplicable a la relación jurídica que mediara entre las partes, sino también al proceso en el que se ventila la controversia entre sus integrantes, con la finalidad de preservar la seguridad jurídica. Este principio es simplemente una derivación del principio de la buena fe-lealtad, dado que no se puede defraudar la confianza puesta en una conducta anterior jurídicamente relevante. (Cajarville, 2013, p. 249-259).

Estudios, que coinciden en que la confianza legítima, depositada en el administrado por parte de la administración, no puede ser desconocida ni despojada abruptamente ante una decisión contraria, sin que previo a eso, se le haya presentado y garantizado alternativas de solución; siendo estas actuaciones adversas al principio constitucional de la buena fe, traducida a la sinceridad, honestidad y sensatez con que deben proceder los funcionarios públicos. Motivos por los cuales siendo la confianza legítima, según las investigaciones referidas, una consecuencia de la buena fe, esto traducido a que descende de otro con categoría constitucionalista, es menester de la administración, darle el valor y el respeto que merece, y cumplirle al ciudadano las expectativas generadas y de las cuales confía que no le serán vulneradas.

Como resultado del estudio practicado a otras investigaciones, se aprecia la legalidad como fundamento para la convalidación de la confianza legítima en las actuaciones de la administración, iniciando, es así que el artículo: “El principio de confianza legítima en la actuación de la Administración como límite a la potestad invalidatoria”, destaca:

Que la protección de la confianza legítima se deduce de los principios constitucionales de estado de derecho y seguridad jurídica y entrega un marco dogmático suficiente para enfrentar la tarea de delinear los límites al ejercicio de tal potestad. Así mismo deduce que la protección de la confianza no siempre debe confrontarse con el principio de juridicidad, el cual a priori se aprecia como intangible. En efecto en muchas ocasiones se pone la protección de la confianza frente al interés de la administración en cambiar la dirección de la actuación pública, quedando la defensa de la juridicidad como un elemento instrumental a fin de dicho interés. Frente a tales circunstancias la protección de la confianza legítima, se erige como un principio que la administración deberá ponderar antes de tomar la decisión invalidatoria. (Bermúdez, 2005, p. 83 – 105).

En términos del artículo titulado: “La protección de la confianza legítima y su aplicación a la contratación estatal”, (Arciniegas, 2004, p. 123 – 148), enfatiza que: “La aplicación del principio de confianza legítima implica un enfrentamiento entre el principio de seguridad jurídica y legalidad en su concepción tradicional”.

Análisis que difiere de la tipología anterior, en que la administración pública tiene el poder de revisar sus propios actos y de dejar sin efecto aquellos que vulneran el ordenamiento jurídico, incluso en contravía de preservar la confianza que legítimamente y bajo el principio de la buena fe, se haya generado en el administrado, por cuanto consideran que ese poder de revocar sus propios actos se deduce de los principios constitucionales de estado de derecho y seguridad jurídica.

Criterios que armonizan la hipótesis del enfrentamiento de la seguridad jurídica y la legalidad, lo que vislumbra una situación de conflicto o colisión entre principios, lo cual no se resuelve invalidando un principio por parte del otro, sino que debe acudirse también a la ponderación, es decir, que uno de los dos tenga mayor relevancia y peso jurídico respecto del otro,

lo que en la teoría de la argumentación jurídica (Alexi,2001, P.25), denomina “la Ley de la Colisión”, en la que refleja, que entre los principios no existen relaciones absolutas de precedencia, y en segundo lugar, que se refieren a acciones y situaciones que no son cuantificables.

Autores que coinciden en que si bien es cierto, y se reitera, que la confianza legítima taxativamente no está contemplado como un principio constitucional, no debe ser vulnerada de manera imprevista; por lo que, por lo menos debe considerarse también como un mecanismo para conciliar, tanto el interés general, como la garantía de los derechos individuales.

Es importante resaltar que existen posiciones contrarias frente al tema, como es el caso de del artículo titulado: “La desconfianza en el derecho: ¿ser desobediente ante un mar de incoherencias?”, en el que se estima:

... que el principio de la confianza legítima no parece estar claro en el derecho colombiano y, por lo tanto, en lugar de ser una garantía para los gobernados puede resultar un obstáculo. Las redes de confianza que deben existir entre los gobernados y el Estado se reducen a una quimera. En otras palabras, estas incoherencias no permiten que las personas sientan tranquilidad y puedan hacer valer sus derechos, abren una gran brecha entre administrados y poderes públicos lo cual hace difícil el respeto de los derechos de los ciudadanos y hacen difícil el conocimiento del deber en sí mismo. (Páez, Perafán & Amaya, 2013, p. 5-17).

Ante este panorama, la confianza legítima resulta no solo insuficiente, sino inconcluso y contraproducente, pues algunos ciudadanos se amparan para aparentar su buena fe y exigir protección del Estado por creer que están actuando legalmente, cuando en realidad no tenía una certeza sino una duda. En segundo lugar, los jueces interpretan de manera distinta el alcance de dicho principio y generan el efecto contrario de lo que se buscaba con él, generando inseguridad jurídica.

En el mismo sentido la tesis titulada: “el principio de la buena fe y responsabilidad de la administración pública”, se evidencia un análisis del principio de la buena fe, desde un panorama diferente, en los siguientes términos:

... al analizar la estructura literal de la norma que se estudia (artículo 83C.N.), podría pensarse que la presunción allí establecida opera exclusivamente a favor de los particulares, mientras que, respecto de la administración pública y, más concretamente, respecto del servidor público que la encarna, recae la obligación de probar que actuó de buena fe; es decir, en cuanto tiene que ver con éste, podría pensarse que la regla jurídica se invierte y deberá demostrar que como persona y como funcionario desplegó una conducta leal, honesta, transparente y con el ánimo de cumplir con las responsabilidades discernidas. Una postura que hiciera extensivo los efectos de dicha presunción constitucional a la administración pública correría el riesgo de ser estigmatizada como permisiva o, a lo sumo, como contraria de la veracidad de la norma. (Ospina, 2010, p.204).

Apreciaciones que muestran un panorama de inseguridad jurídica cuando la administración de justicia concede derechos cuando se trata de meras expectativas, desconociendo las herramientas y mecanismos jurídicos taxativos, para garantizar derechos fundamentales.

CAPITULO CUARTO

NECESIDAD DE LA CONVALIDACIÓN DE LA CONFIANZA LEGÍTIMA EN COLOMBIA

La validez de la norma

Hablar de la convalidación de una figura carente de respaldo legal como es el objeto de la presente investigación la confianza legítima, es necesario abordar el tema de la validez de una norma que no es otra cosa que su eficacia en un determinado sistema jurídico, y reguladora de conductas de los individuos en la sociedad por las cuales se establecen los parámetros desde lo que está permitido hasta lo prohibido, la cual debe ser aplicada y como consecuencia acatada, como bien lo plantea la obra: “Validez y Eficacia del Derecho”, así:

La eficacia quiere decir que la ley es, en verdad, obedecida y aplicada. La eficacia es solamente una condición de la validez, no es igual a ella. Una norma jurídica puede ser válida antes de que se convierta en efectiva. Si un tribunal aplica una ley, por la primera vez, inmediatamente después de haber sido adoptada por el órgano legislativo, consecuentemente antes que pudiera convertirse en efectiva, el Tribunal aplica una ley válida. El Tribunal sólo puede aplicar una ley si es válida; y válida porque ha sido creada de conformidad con la Constitución. ” (Kelsen, 2005, p. 74)

De acuerdo a esta interpretación, la validez de las normas se da, cuando su origen proviene de una norma superior, es decir, que se desprende de los postulados superiores jerárquicamente y consecuentemente brindan los resultados para los cuales fueron creados en su determinado ámbito de aplicación, traducido esto a lo que se denomina eficacia de la norma como condición de su validez, por lo que la seguridad jurídica que ofrece una norma, corresponde a que ésta proviene de una estructura normativa muy fuerte, que la reviste de validez y eficiencia, por lo que es importante reconocer que convalidar la confianza legítima con fundamentos constitucionales, permitiría darle

la fuerza jurídica de la que adolece en el derecho positivo colombiano, pues pretender conceder ciertos derechos bajo esta figura, se generan simples expectativas que en diversas ocasiones son disfrazadas bajo la denominación de derechos que no son sino promesas precarias y efímeras, en razón a que la confianza legítima es simplemente un término que caracteriza a ciertas conductas permisivas por parte del Estado, sin que se trate de una norma de derecho positivo, como bien lo manifiesta la “Teoría Pura del Derecho”:

Cualquier norma jurídica no podría considerarse aisladamente sino como parte integrante de un marco normativo complejo y unitario (con sus propias reglas de autoproducción, vigencia y derogación). Respetando el orden jerárquico de las normas se formaría, así, un ordenamiento jurídico coherente. La validez de las normas, por tanto, vendría dada por el modo de producción de las mismas y no por su contenido. (Kelsen, 2007, p. 3).

Esto en concordancia con lo que la: “Teoría General del Derecho” afirma:

Únicamente puede hablarse de derecho cuando exista un complejo de normas que hacen parte de un ordenamiento, el derecho no es norma, sino un conjunto coordinado de normas. No se encuentra nunca sola, sino que debe estar ligada a otras normas con la que se forma un sistema normativo. (Bobbio, 1994, p. 24)

Tema este que también ha sido tratado de manera reiterada por las altas cortes, en las que coinciden en que la eficacia y validez de las normas están sujetas a su existencia dentro de un ordenamiento jurídico, y su aplicabilidad con los resultados esperados, siendo oportuno citar como ejemplo la Sentencia C-873/03 de la Honorable Corte Constitucional, que en uno de sus apartes señala:

La cuestión de la “existencia” de las normas dentro de un determinado sistema jurídico a menudo es equiparada por los juristas a la noción de “validez” o a la de “eficacia social”, dependiendo de la corriente teórica a la cual se adscriban. Mientras que los representantes de la tradición positivista, entre ellos Hans Kelsen, sostienen que la existencia de las normas se asimila a su validez, esto es, a su expedición por la autoridad competente a través de los procedimientos indicados por el ordenamiento, los pensadores de la tradición realista consideran que la existencia de las normas depende de su eficacia social, es decir, de su efectiva aplicación por parte de los funcionarios competentes –en especial los jueces- y por los miembros de la comunidad.

Otro factor que juega un papel importante en aras de lograr la eficacia de las normas y por consiguiente su validez, en el entendido que el deber ser es su aplicabilidad y obediencia, es la corresponsabilidad social que debe darse entre la administración y el administrado, la primera como órgano u autoridad que impone el cumplimiento de las normas emitidas y el ciudadano en su obligación de acatarlas en procura del orden social en el que se desenvuelve, fenómeno llamado principio de cooperación, definido en la obra: “Facticidad y Validez sobre el derecho y el estado democrático”, como: “un acto de buena fe como eje de las relaciones recíprocas entre la administración y los particulares”.(Habermas,1992.p. 36), principio que también está íntimamente relacionado con la conducta humana y exigible en todas y cada una de las relaciones jurídicas, no sólo en lo que tiene que ver con la limitación o veto a una conducta deshonesta, sino también en lo que tiene de exigencia positiva prestando al prójimo todo aquello que implica una sana convivencia, a través del cumplimiento de las normas que la rigen y la plena garantía de sus derechos fundamentales.

Que para el caso colombiano esa confianza adolece de legitimidad, por lo que se hace necesario validarla con fundamentos constitucionales que la califiquen como principio integrador del ordenamiento jurídico que rigen las actuaciones administrativas para la seguridad jurídica, por

lo que se puede decir que el derecho constitucional es orientador del derecho administrativo, en este sentido sería más limitadas las intervenciones judiciales para fiscalizar dichas actuaciones, y en consecuencia evitar procesos administrativos, disciplinarios y hasta fiscales, que desgastan el aparato judicial y la administración de justicia, en los cuales podría afirmarse que la garantía y protección de la confianza legítima en Colombia, sería sinónimo de seguridad jurídica, esto en concordancia con lo planteado en el artículo titulado: “La Axiología Jurídica”,(Millas, 2012, p. 13).

Así:

Toda norma, en cuanto prescribe modos determinados de comportamiento, es una técnica para la consecución de ciertos fines, para la realización de determinados valores, pero independientemente de esto, se plantea la cuestión de si tales normas [las jurídicas] son *en sí mismas* prescriptivas de valores, si lo que las hace normativas es precisamente declarar la validez de un valor.

En esta misma línea argumentativa, la teoría: “Facticidad y Validez sobre el derecho y el estado democrático”, se refiere a que la legitimidad es un sinónimo de justicia y bien común. Así:

... el ordenamiento jurídico se basa en principios dignos de ser reconocidos y que expresen un interés susceptible de ser generalizado, es decir, en principios generadores de consenso. De ahí que la legitimidad aparezca "casi" como sinónimo de justicia y bien común, que junto con la seguridad jurídica, son los tres grandes valores del Derecho. Si esto es cierto, su observancia se da en forma voluntaria, y no sólo por temor a la pena, lo que asegura la estabilidad social. (Habermas, 1992 p. 108-109).

Lo que para la confianza legítima, si bien es cierto, ha sido reconocida por la jurisprudencia colombiana, como protección de derechos como el derecho al trabajo, a la seguridad social, a la igualdad, también es cierto que esa legitimidad no es garantía de seguridad jurídica, cuando es evidente que no hace parte del ordenamiento jurídico colombiano, en este sentido las actuaciones administrativas proferidas en pro de esa confianza legítima, no cumplirían el mandato

constitucional respecto a que la función administrativa debe desarrollarse conforme a los principios constitucionales.

Es así, que en el proceso de elaboración de normas que importante sería que sus autores salgan del papel exclusivo de legisladores y se pongan en el lugar ciudadanos, y orienten la legislación hacia la garantía de derechos pero también de deberes de los miembros de una comunidad libremente constituida, lo que traduce a que esta teoría Habermesiana de Facticidad y Validez, pretende explicar la interacción entre el derecho, los derechos fundamentales y el Estado democrático de derecho, elementos que no constituyen la confianza legítima en Colombia, cuando no hace parte del ordenamiento jurídico y en consecuencia no es un principio constitucional, factor que impide definir con precisión cuál es su ámbito de protección y si ampara derechos adquiridos o meras expectativas; por cuanto existe un evidente vacío jurídico que conlleva a que ciertas actuaciones de la administración Pública garanticen simples expectativas que para el administrado en su entender consideraba derechos adquiridos, en consecuencia es la administración en muchas ocasiones es la generadora de la inseguridad jurídica, que para unos resulta favorable y para otros inconformismos, pues lo que los administrados esperan es la resolución de sus conflictos, soportados en los instrumentos y procedimientos legales previamente establecidos, es decir conforme a los preceptos normativos aplicables en cada caso.

Así, frente a la incertidumbre jurídica que se genera en los administrados ante las decisiones adoptadas por la administración cuando en algunos casos ampara meras expectativas, las cuales no son objeto de protección jurídica, y en otros casos desconoce derechos adquiridos; esto por cuanto no existen fundamentos del orden constitucional que la

legítimen aún menos mecanismos del control por parte de la jurisdicción contenciosa administrativa, que permitan al ciudadano ejercer la exigencia legal de la protección de la confianza legítima; de igual forma esa inseguridad jurídica frente al limbo jurídico sobre el que versa esta figura que afecta en reiteradas ocasiones la estabilidad, legalidad y eficacia jurídica cuando frente a un comportamiento ilegítimo, deshonesto del ciudadano, obtiene tales beneficios que le han garantizado ciertos derechos y que posteriormente la administración identifica la mala fe de su actuación, situación en la cual no es posible recuperar los beneficios otorgados, bajo el argumento de la confianza legítima que depositó en el Estado.

Continuando con línea de la validez de la norma, aspecto muy importante dentro de esta investigación con el propósito de comprender que la aplicabilidad y eficacia de una norma, depende de su origen, el órgano que la creo y su vinculación a un ordenamiento jurídico vigente, por lo que es oportuno citar un aparte del artículo realizado titulado: “La validez axiológica del derecho con especial mención de la teoría de Sergio Cotta, en el que se refiere en gran parte a la teoría de Cotta, - La validez del derecho”, en la que resalta:

Según él se dice que una norma es válida cuando pertenece a un determinado ordenamiento jurídico por haber sido producida por el órgano competente para ello y con arreglo al procedimiento regular, previsto por el propio ordenamiento. Por su parte, se predica la eficacia de aquella disposición jurídica que es en la práctica obedecida por los ciudadanos y los Tribunales. Por último, una norma es legítima cuando posee un contenido conforme a los ideales de justicia. Cada una de estas tres nociones -legitimidad, validez y eficacia- se encuadran en el tridimensionalismo en el plano de los valores, las normas y los hechos, respectivamente. (Falcón & Tella, 2007, p. 152)

Entendido el ordenamiento jurídico como el compendio de normas jurídicas que rigen la convivencia en un lugar determinado, para ser acatado y aplicado por las partes de las autoridades

administrativas y demás órganos judiciales, con la finalidad que cumplan el objetivo para el cual fueron creadas, la protección de derechos y la resolución de conflictos

Fundamentos Constitucionales para la confianza legítima como garantía de seguridad jurídica en Colombia.

Teniendo en cuenta que la confianza legítima no está legalmente consagrada en el ordenamiento jurídico colombiano, le genera una situación compleja al interesado para invocar su protección ante las autoridades judiciales; pues fundamentar sus pretensiones en contra de las actuaciones administrativas, sobre un débil sustento jurídico, es predecir que los principios de legalidad y de la seguridad jurídica, son inciertos; es por esto que se hace necesario analizar la situación concreta, cuando se invoca la protección de la confianza legítima, en contra de los actos administrativos que contrarían la situación de la que venía gozando, y apoyar sus pretensiones con razones válidas que despierten en los juristas interés profundo por su estudio, ya que su aplicación puede contribuir a la evolución del derecho.

Hablar de fundamentos constitucionales, no es otra cosa que referirse a las normas, principios, deberes y derechos contemplados en la Constitución Política, sobre las cuales se desarrolla una serie de preceptos que rigen las actuaciones de la administración pública, frente a los particulares, aunado al deber moral de actuar de manera correcta, leal y honesta con el propósito de cumplir los fines esenciales del estado. Esto sin desconocer el bloque de constitucionalidad que en sentido general son las normas y principios que sin hacer parte del articulado de la Constitución Política son utilizados para garantizar ciertos derechos y libertades de los ciudadanos, esto en concordancia con el artículo 4 de la Constitución Política de Colombia, que establece que: “La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley

u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales”. Importancia de este Bloque de Constitucionalidad radica en el hecho que la Constitución no tiene la cobertura suficiente en asuntos relacionados con el derecho internacional humanitario, tratados internacionales de los cuales Colombia hace parte, así como el reconocimiento de derechos humanos en estados de excepción.

Siendo importante resaltar que el Bloque de Constitucionalidad en Colombia está contenido en seis artículos de la Constitución como lo plantea en su artículo titulado: “Bloque de Constitucionalidad” en el que menciona que el Marco normativo que presenta el Bloque de Constitucionalidad está contenido en los artículos 9, 93, 94,101,102 y 214 de la carta magna.

Así:

En relación a la evolución del concepto de Bloque de Constitucionalidad en un sentido estricto - contenido dentro del marco normativo - son: el preámbulo de la Constitución, la Constitución misma, los tratados limítrofes internacionales ratificados por Colombia, los tratados de derechos internacional de derechos humanos ratificados por Colombia, cuando se trate de derechos reconocidos por la Carta; y la ley estatutaria que regula los estados de excepción. (Daza, 2010, p. 5-6).

Lectura de la cual se evidencia que el Bloque de Constitucionalidad en Colombia, no amplía su cobertura a los asuntos relacionados con la protección de meras expectativas que han generado confianza y esperanza al ciudadano por parte de la administración y que esta manera inminente cambia las condiciones dejándolo en total desprotección jurídica.

En consecuencia, habría que establecer cuáles parámetros permiten que la confianza legítima esté enmarcada dentro de un marco de legalidad, que en verdad le permita gozar de legitimidad, y de esta manera ser exigible dentro de un Estado Social de Derecho, previo el

cumplimiento de las normas y demás preceptos legales que rigen la conducta de las personas. Como bien lo plantea la “*Teoría General de Derecho*” (Kelsen, 1979, p.10). Así:

Las normas de un orden jurídico regulan conducta humana. El orden jurídico es un sistema social, y regula positivamente la conducta de un hombre cuando se refiere, inmediata o mediatamente, a otro hombre. Es el comportamiento recíproco de los hombres lo que configura el objeto de esa regulación. La autoridad jurídica exige una determinada conducta humana porque la considera valiosa para la comunidad jurídica de los hombres.

Lo que indica que al exigir la garantía de la confianza legítima implica demostrar que la administración inicialmente actuó con sujeción a las normas que regulan la situación en particular, y que posteriormente y sin justificación las modificó o interpretó en sentido contrario incumpliendo de esta manera lo prometido dejándolo únicamente en meras expectativas, lo que legitima a los ciudadanos a que exijan a que tales promesas se cumplan y las normas que regulan la situación sean respetadas y no modificados abruptamente y de manera injustificada.

Dentro de los fundamentos constitucionales, que fortalecen el postulado de la confianza legítima está la buena fe como regulador de las actuaciones administrativas, tanto de los funcionarios públicos como de los particulares, por consiguiente, de carácter vinculante; como se evidencia en la obra: “El principio de confianza legítima, en el derecho administrativo colombiano” (Cleves, 2006, p. 63). Así:

La buena fe se consolida como un requisito exigible tanto de las actuaciones de la administración Pública como de los particulares. Este principio se reconoce entonces, como el marco dentro del

cual se desenvuelven las relaciones entre la administración y los administrados, y en virtud del cual se consolida la confianza legítima, especialmente, a favor de estos últimos.

Si bien es cierto, a lo largo de la presente investigación, se ha mencionado que la confianza legítima, pese a no estar expresamente consagrada en la constitución política, jurisprudencialmente se le ha dado fuerza jurídica dentro del ordenamiento jurídico colombiano, también es cierto, que esto no es óbice para desconocer que pueden lograrse prerrogativas y hasta adquirir derechos bajo un esquema de conductas engañosas o mal intencionadas por parte de quienes lo pretenden y que con el transcurrir del tiempo y la reiterada práctica de la actividad permitida, esos “derechos adquiridos” no precisamente fueron obtenidos bajo la presunción de la buena fe, es por ello este principio no es el fundamento constitucional suficiente para obtener una percepción de seguridad jurídica en las decisiones de la administración pública, así como tampoco frente a las pretensiones del ciudadano que bajo esta premisa, pretender que se le amparen prerrogativas que le han sido otorgadas de manera condicionada y determinada por parte de la Administración y que una vez se ve a abocado al deber de ceder su condición argumenta la vulneración de derechos fundamentales, cuando solo gozaba de una mera expectativa. Es así, que aunque la buena fe cumple la función orientadora del ordenamiento jurídico y su observancia tiene carácter vinculante, tanto para la administración pública como para los ciudadanos; no constituye el sinónimo de derechos adquiridos; como equivocadamente en diversos escenarios se ha asegurado.

Por lo anterior, es importante resaltar que la buena fe como principio constitucional, que rige las actuaciones administrativas en Colombia, estipulado en el artículo 83 de la Constitución Política de Colombia, 1991: “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”, elemento esencial para garantizar la seguridad jurídica, y como factor de presunción en la administración pública, y que implica a la vez su acatamiento como principio general del derecho, sin el cual esas relaciones serían vanas, sin exigencias, expuestas a la suerte y a la deriva, sin que impliquen compromiso, y cuyo efecto sería el incumplimiento, el engaño, la estafa; así que la certeza de obtener los resultados esperados serían débiles y frágiles, pues es claro, que sin la buena fe el sistema normativo inoperante.

Es por esto, la buena fe es un principio que se restringe a las actuaciones jurídicas, en cuanto a que debe reinar en las actuaciones entre los particulares y las autoridades y demás relaciones interpersonales ya sean jurídicas o no, como lo dice el texto: “El principio de confianza legítima, en el derecho administrativo colombiano” (Cleves, 2007, p.40). Así:

La noción de buena fe contiene dos elementos fundamentales que son la lealtad y la transparencia. Del primero resalta: que entraña el cumplimiento de lo prometido; mientras que de la transparencia nos indica que es el deber que implica poner de manifiesto todos los aspectos relevantes para que las partes de una relación jurídica puedan definir sus propias conductas.

Si se analiza la funcionalidad de los fundamentos constitucionales, desde una perspectiva holística, es decir el conglomerado de los principios, el resultado sería diferente por cuanto, valorarlos en conjunto representa la mayor fortaleza a la hora de hacerlos exigibles, debido a su jerarquización y demás componentes, como los funcionarios públicos, los administradores de justicia jueces, magistrados, en quienes está la responsabilidad de interpretar tal figura tanto en el ámbito individual como colectivo; así como las diversas situaciones y circunstancias de quienes la invocan y sobre la cual fundamentan sus pretensiones. Es por esto que es importante analizar la estructura del sistema empleado desde la óptica de la interacción

y organización de todo el engranaje que implica convalidar una figura como principio constitucional, orientada hacia la legalidad, eficacia y eficiencia dentro del ordenamiento jurídico, que permita garantizar la seguridad jurídica. Es por esto que desde la hermenéutica jurídica, asumirla como principio constitucional desde el ámbito jurisprudencial, implica como hasta ahora ha sido una figura que se depende de los principios constitucionales, y que por sí sola carece de la validez necesaria que amerite activar el aparato judicial, y obviamente no ofrece ninguna garantía frente a lo que de ella se pretende.

Bajo el método de interpretación sistemática, se ha logrado obtener como resultado del análisis desde el derecho positivo y la evidencia de la jurisprudencia, aproximación al establecimiento de los fundamentos constitucionales que permitan convalidar a la confianza legítima para obtener una percepción de seguridad jurídica en las decisiones de la administración pública, haciéndola parte integral del ordenamiento jurídico, y no pretender analizarla y mucho menos aplicarla de manera aislada, como gran interrogante de esta investigación; situación de la cual es posible concluir que evidentemente la confianza legítima es ávida de ser constitucionalizada, es decir, darle la validez jurídica que requiere para ser valorada como un principio taxativo dentro del ordenamiento jurídico, del cual se desprenda el reconocimiento directo de derechos fundamentales, y no como equivocadamente como la jurisprudencia lo ha asumido, pues en el fondo se denota como un mal llamado principio cuando es empleado como sofisma que pretende hacer ver que la vulneración de derechos, cuando realmente los derechos violentados en nuestro ordenamiento jurídico están respaldados por normas explícitas, y medios de control, diseñados para su invocación, por lo tanto la confianza legítima apartada de toda legalidad, es inocua.

CAPITULO QUINTO

ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL DE LA CONFIANZA LEGÍTIMA.

Después del análisis judicial adelantado con el objeto verificar las actuaciones de la administración y que presuntamente han vulnerado el principio de la confianza legítima y consecuentemente poner en debilidad jurídica, en Colombia esta figura tiene su origen en la jurisprudencia, especialmente a través del mecanismo de la acción de tutela contenida en la Constitución de 1991, desarrollada por el Decreto con fuerza de Ley número 2591 del 19 de noviembre de 1991 y reglamentada por los Decretos 306 del 19 de febrero de 1992 y 1382 del 12 de julio de 2000, respectivamente, acción empleada para amparar presuntos derechos fundamentales vulnerados, especialmente como consecuencia de la violación de la buena fe y por consiguiente de la confianza legítima. Por lo que a continuación se exponen algunos casos conocidos por la Corte Constitucional, en la que se adoptaron diversas posiciones frente a la confianza legítima.

Sentencia T-472 de 2009, la Corte Constitucional tuteló los derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas sobre la base de la protección del principio de la confianza legítima, al accionante, después de haber sido desalojado junto con su familia de su sitio de vivienda, ubicado en las instalaciones de una Institución Educativa de carácter público, y ordenó a la Alcaldía Municipal de Ibagué-Tolima, verificar la situación personal, social y económica del accionante y su núcleo familiar, con el fin de establecer el tipo de programa estatal aplicable a su caso, para proceder a adelantar los trámites de inscripción en dichos programas, ya sea en materia de atención especializada en salud, alojamiento, alimentación, rehabilitación y de asistencia

permanente a la población vulnerable, del mismo modo adelantar las diligencias necesarias para la inscripción en los programas de vivienda de interés social desarrollados en ese municipio. Sentencia en que la Corte Constitucional hace alusión a la confianza legítima con un principio “que debe preceder toda relación entre el administrado y el administrador”, pronunciamiento que sin ir más allá no es otra cosa, que la responsabilidad mutua entre administrado y administración, el primero en cumplir con las normas y demás disposiciones que el Estado le impone con las limitantes necesarias en aras del interés general, y el segundo, es decir el Estado, en brindar las herramientas y alternativas tendientes a garantizar los derechos fundamentales que le asisten a las personas en un Estado Social de Derecho.

A continuación, se cita un aparte de la sentencia de tutela 364 de 1999, proferido por la Corte Constitucional, en la que se destaca:

“la confianza legítima está ligada a la interdicción de la arbitrariedad en las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, además la define como un mecanismo para conciliar el conflicto entre el interés público y el privado, cuando la administración crea expectativas favorables y sorprende al ciudadano con una actuación diferente. Esta confianza es digna de protección, lo que no significa que el Estado no pueda adoptar modificantes cambios políticos convenientes para la sociedad “.

Interpretación que saca del contexto de principio del derecho a la figura objeto de estudio, y la sitúa como un medio utilizado entre la administración y el administrado, para dirimir conflictos suscitados por actuaciones de las partes con direcciones opuestas que ponen en contravía sus intereses.

Fallo que denegó los derechos invocados por la accionante una vendedora ambulante de la ciudad de Armenia, quien tenía un puesto de venta de comidas en un sector de uso público, y quien argumentó que la administración no le había dado trámite a su solicitud de permiso para poder ejercer su actividad comercial en este espacio, y que de manera intempestiva la desalojó, alegando la prevalencia del interés general; una vez realizado el análisis probatorio la Corte Constitucional llegó a la conclusión que la demandante no había dado cumplimiento a las exigencias legales, por lo que no podía alegar la violación de derechos fundamentales, y la confianza legítima, cuando esta nunca le fue generada por parte de la Alcaldía Municipal.

Es así, como se denota que para hablar de confianza legítima debe en primer orden existir una corresponsabilidad entre el ciudadano y el Estado, ante la cual ese mismo Estado adquiere un compromiso de proteger las garantías que ha venido dándole al administrado, con la salvedad que esas garantías no son óbice para que el Estado cumpla con la prevalencia del interés general; teoría que refuerza el fallo de tutela instaurada por Félix Arturo Palacios Arenas en contra de la Policía Metropolitana de Bogotá – Grupo de Espacio Público, (T-772 de 2003). Así:

Las autoridades 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.

Sentencia en la que es de resaltar que la Corte Constitucional se pronunció frente a la confianza legítima como una situación especial del accionante, más no como a un principio generador de derechos, sino a una condición que debe ser respetada, esto cuando evidenció que al accionante no se le ofreció ninguna alternativa económica al momento de expulsarlo de su sitio de trabajo, sin que la Policía de recuperación del espacio público, se detuviera a evaluar si este se encontraba en posición de confianza legítima frente a las Autoridades Administrativas, más no un derecho de permanecer de manera indefinida en el sitio donde ejerce sus actividades económicas.

Hasta ahora se ha planteado como un elemento de estabilización de meras expectativas, más no de derechos, podría pensarse que se trata más bien de una aproximación para invocar ciertos derechos vulnerados, pero surge otro interrogante: ¿podríamos calificarlo como principio?, situación que conduce a definir que es un principio y más exactamente un principio constitucional, para lo cual es importante hablar de constitución como un documento eminentemente jurídico, por consiguiente el ordenamiento legal de un país de estar regido tanto en su interpretación como en su aplicación a la Constitución Política de Colombia como norma primaria; como lo refiere el artículo titulado: “La constitucionalización del derecho y su incidencia en Colombia” (Arrieta, 2009, p. 65-69). Así:

...la constitucionalización del derecho es un tema de interés universal enriquecido por la Jurisprudencia de los Tribunales Constitucionales de los diferentes países que consideran el texto constitucional con fuerza vinculante y obligatorio, marcando el norte que deben seguir las demás

leyes, decretos, acuerdos, reglamentos, etc.; realidad a la que no ha sido ajena Colombia en donde la constitucionalización del derecho es una realidad innegable.

Es así, que para algunos juristas la confianza legítima es considerada como un mecanismo de conciliación, para otros, un corolario de la buena fe y un principio autónomo; diversidad de criterios e interpretaciones que han generado inseguridad jurídica frente a los fallos jurisprudenciales, los cuales han posesionado la confianza legítima como principio; lo que igualmente conlleva a pensar que si es catalogado en ocasiones como como derecho fundamental, es también justo averiguar cuál sería su connotación, para lo cual, la obra: “Los fundamentos de los derechos fundamentales” brinda una definición de gran aporte para el tema en estudio. Así:

Son derechos fundamentales, todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a “*todos*” los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar; entendiendo por “derecho subjetivo” cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica; y por “*estatus*”, la condición de un sujeto, prevista así mismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de éstas. (Ferrajoli, 2001, p.19).

Definición que tiene un valor teórico, independiente de los sistemas jurídicos y por consiguiente de la Constitución Política, ya que tanto los derechos subjetivos que el autor denomina como expectativas, frente a sus titulares, es decir los sujetos, implican estar provistos por una norma jurídica, de lo contrario podría pensarse que si tales derechos de los ciudadanos no están taxativos dentro de un ordenamiento jurídico, no serían exigibles ante el Estado, evidenciándose de esta manera la necesidad de imprimirlos dentro del compendio de derechos fundamentales, mientras eso no suceda se estaría hablando de otros “derechos” que socialmente son inherentes a las

personas, pero que al hacerlos exigibles, son huérfanos de respaldo jurídico”.(Ferrajoli,2001, p. 28). Así:

Como también, se menciona en:”Los fundamentos de los derechos fundamentales en la que hace relación a Kelsen quien configura el derecho subjetivo como “un mero reflejo de una obligación jurídica” y la vez dice que afirma: “tener derechos subjetivos es encontrarse jurídicamente facultado para intervenir en la creación de una norma especial, la que impone la sanción al individuo que ha cometido el acto antijurídico o violado su deber”.

De otra parte dentro de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, frente al tema de la confianza legítima vulnerada a los vendedores ambulantes se observa el número de sentencias proferidas por esta corporación durante los años 2010, 2011, 2012,2013 y 2014.(Ver Anexo 1), en las cuales la mayoría de las pretensiones fueron presentadas a través de la vía de la acción de tutela, consagrada en el artículo 86, de la Constitución Política, como un derecho que tiene toda persona para reclamar, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública; con la particularidad que invocaron la confianza legítima como un principio constitucional, que utilizaron para pretender que les concedieron derechos fundamentales dentro de los derechos vulnerados. En los últimos cinco años fueron proferidas 14 sentencias en las cuales se resolvieron pretensiones de vendedores ambulantes quienes demandaron la vulneración de la confianza legítima. (Ver Anexo 2).

Se seleccionó las sentencias de mayor impacto socio-jurídico que permiten entender a profundidad el tratamiento que ha venido dando a la figura de la confianza legítima; análisis que a continuación se expone:

La Sentencia T- 135 de 2010, la Corte Constitucional aborda el caso de establecer si la alcaldía de la ciudad de Ibagué, violó los derechos fundamentales de la señora Luz Marina Vargas Cantillo como son el derecho al trabajo, al mínimo vital, al debido proceso y a la confianza legítima, en el momento que la declaró ocupante ilícita del espacio público mediante Resolución número 0032 del 03 de marzo del año 2009 y decidió ordenar su desalojo de la caseta que se encuentra ubicada sobre el espacio público de dicha municipalidad, donde desarrollaba la actividad de venta informal como vendedora ambulante, decisión que se tomó sin mencionarse que se hubiesen tomado previas medidas de reubicación por parte de la misma administración. Al respecto la Corte consideró que el trabajo es un derecho fundamental consagrado en el artículo 25 de la Constitución Política de Colombia en concordancia con el artículo 53 de la misma carta y plantea la importancia y prevalencia del interés general en el espacio público que está igualmente normado en la Carta, pues los bienes de uso público figuran, entre otros, en una categoría de derechos con un tratamiento especial, ya que son inalienables, inembargables e imprescriptibles; a la vez analiza la situación socioeconómica de la accionante, ya que sus ingresos económicos eran los obtenidos como fruto de su trabajo como vendedora ambulante de los que resultó privada por cuenta del desalojo del que fue objeto por parte de la administración municipal de Ibagué, motivo por el que solicitó una medida de protección urgente de sus derechos, hechos y análisis que conllevaron a la alta Corte a considerar que realmente sí le fueron vulnerados a la accionante los derechos fundamentales al trabajo, al mínimo vital y a la vez la legítima confianza depositada por el municipio de Ibagué, al que ordenó ofrecerle un plan que contenga medidas adecuadas, necesarias y suficientes para reubicarla en un lugar en el que pueda ejercer una actividad productiva, acorde con el ordenamiento jurídico. Fallo que si bien estuvo orientado a la protección de derechos fundamentales, abordó la confianza legítima como la esperanza de haber logrado una estabilidad laboral en el sitio objeto de controversia, más no lo implicó dentro de los derechos protegidos.

De igual forma, en sentencia T-578 A – 2011 la Corte Constitucional, conoció el caso de una persona que habitó durante 25 años en una casa ubicada en una zona considerada parte del espacio público, en la que operaba un montañita de su propiedad del cual derivaba su sustento, por orden de un Alto Tribunal, la Alcaldía del municipio lo desalojó sin brindarle las garantías mínimas y un lugar para habitar, ante lo cual la Corte se pronunció respecto a que una entidad del Estado no puede ordenar la restitución del espacio público, omitiendo el ofrecimiento de alternativas de trabajo y vivienda, con el fin de evitar vulnerar sus derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida digna, en los siguientes términos:

La confianza inducida en el administrado debe protegerse ante los cambios súbitos y repentinos en el proceder del Estado que lo afectan negativamente y atentan contra sus derechos fundamentales. Esta protección consiste en suministrarle al sujeto, los medios y el tiempo suficiente que le permitan adaptarse al cambio. 2. 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 transacción. 3. Si bien el Estado tiene el deber constitucional y legal de velar por la integridad del espacio público, los medios son con los cuales cuenta la administración para cumplir con este cometido, se encuentran limitados por los derechos fundamentales de las personas y los principios constitucionales que sustentan nuestro Estado Social de Derecho.

Fallo que amparó los derechos del accionante, bajo el argumento de la violación a la confianza que se le brindó al ocupante del espacio público durante muchos años, al permitirle construir y habitar una casa ubicada en un sector propiedad del estado cuyo destino es el goce y disfrute de la colectividad; sin que durante este tiempo se le hubiere requerido, advertido, conminado a entregar este espacio que realmente pertenece a la ciudadanía, situación que le

generó la falsa creencia que era titular del derecho de dominio sobre este lugar, por consiguiente acreedor de derechos que de esta se derivan, y que la Corte los consideró quebrantados como consecuencia de la vulneración de la confianza, como consecuencia de la inoperancia del Estado al haber permitido que el administrado usufructuara por tanto tiempo, un bien de su propiedad.

Aunado a lo anterior, en sentencia 231 de 2014, le correspondió a la Sala estudiar si las entidades accionadas vulneraron los derechos fundamentales del señor Hugo Sierra Rojas al impedirle continuar ejerciendo su labor de vendedor de comidas rápidas en el barrio Girardot de Bucaramanga, y no incluirlo en el censo y en los programas de generación de ingresos y reubicación dirigidos a los comerciantes informales de la ciudad, en el cual el Juzgado Sexto Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Bucaramanga, que confirmó la decisión de primera instancia proferida el tres (3) de mayo de dos mil trece (2013) por el Juzgado Tercero Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías de Bucaramanga, que negó por improcedente la acción de tutela. Ante lo cual la corte cita el artículo 82 de la Constitución Política que le impone al Estado el deber de velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, aduciendo que efectivamente al accionante le fue vulnerada la confianza, en razón a llevaba más de 30 años como comerciante en el espacio público sin que se le hubiere ofrecido alternativas de reubicación. Criterio bajo el cual es importante resaltar que el hecho de que la administración haya generado confianza al aquí accionante, situación que no traduce a la adquisición de derechos, por el contrario, ya que únicamente le asistió una mera expectativa respecto del uso de un bien público.

De esta manera, el goce del espacio público en la Carta Política, se plasma como un derecho de carácter colectivo; por lo que entre otras, la normativa dispone que los particulares no pueden

exigir el reconocimiento de derechos de propiedad en relación con el espacio público, como quiera que se trata de un bien inalienable, imprescriptible e inembargable.

Por otra parte la Honorable Corte Constitucional también ha sostenido la protección de la confianza legítima en situaciones de ocupación del espacio público, en el que afirma que encuentra su sustento en el artículo 83 de la Constitución, el cual se refiere a 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", indicando que las relaciones de la administración con la comunidad deben ceñirse a ese principio, lo que implica, de una parte, el deber de proceder con lealtad en las relaciones jurídicas y, de otra, el derecho a esperar que los demás obren de la misma forma, con lo que se busca proteger al administrado de cambios bruscos o intempestivos efectuados por las autoridades, aplicable a situaciones en las cuales el ciudadano no tiene realmente un derecho adquirido, sino que se encuentra en una posición jurídica que puede ser modificable por la administración pública, frente al ordenamiento jurídico establecido para regir el tema del espacio público y por otro lado la garantía de los derechos inherentes a la persona que se desarrolla en un conglomerado social, donde les asiste el derecho constitucional a gozar de un trabajo, y como consecuencia a tener un mínimo vital que les provea sus congruas necesidades.

En sentencia 308 de 2011, la Corte Constitucional negó el derecho a la educación invocado por la ciudadana Claudia Pérez, mediante tutela en contralo del Ministerio de Educación, y Secretaría de Educación del municipio de Bucaramanga en representación de su menor hija, quien adujo que la Secretaría de Educación suscribió un contrato con varias instituciones privadas para la prestación del servicio de educación para el año 2010, el cual se concedió a unos estudiantes

mediante subsidios, prerrogativa que le fue suspendida a la hija de la accionante debido a un estudio de insuficiencia que realizó la Secretaría de Educación, siendo esta una condición para continuar gozando del subsidio, ; decisión que la Corte asumió, en el entendido que frente al argumento de vulneración de la confianza legítima expuesto por la accionante, este presupuesto no era objeto amparo ya que la confianza generada a la accionante, estaba supeditada a los resultados obtenidos frente a las exigencias académicas y propuestas presentadas para la continuidad del programa de subsidios.

Situación en la cual la jurisprudencia entra en serias contradicciones, en el sentido que muchos de sus fallos los sustentan bajo la figura de la confianza legítima como principio regulador de las actuaciones de la administración a través de los alcaldes, por otra parte lo consideran como una consecuencia del principio de la buena fe, mientras que otros lo asimilan como un mecanismo de conciliación; disposiciones jurisprudenciales que reflejan diversidad de criterios frente a situaciones similares, y que atentan gravemente contra la seguridad jurídica; al interpretar y aplicar una misma figura bajo diversos razonamientos.

En así, que dentro de la diversidad de criterios de la jurisprudencia para reconocer ciertas prerrogativas basados en la confianza legítima, existe un común denominador inmerso en las relaciones entre el administrado y la administración, que no es otra cosa que la buena fe, la que permite confiar en el cumplimiento y respeto de los compromisos adquiridos y así garantizar la durabilidad y estabilidad de la situación que objetivamente da lugar a esperar el cumplimiento de las reglas propias de la dinámica jurídica, ya que este principio impone al Estado el deber de respetar las expectativas favorables que su actuación activa u omisiva ha generado en el Administrado.

Como resultado de este análisis, es oportuno resaltar que las autoridades judiciales en aplicación e interpretación de la confianza legítima han resuelto controversias suscitadas a partir de la necesidad de que el Estado cumpla con su deber de proteger derechos tales como el trabajo con la recuperación del espacio público, el derecho a la salud con la práctica de ciertos procedimientos médicos necesarios para contrarrestar las enfermedades, el acceso a la carrera administrativa con el uso de listas de elegibles; frente a lo cual en estas controversias, es la vulneración de la confianza legítima depositada en los administrados por parte del Estado.

De igual manera, es importante traer a colación algunos pronunciamientos de la Honorable Corte Suprema de Justicia, respecto a algunos casos propios del asunto en estudio:

En Sentencia número 13 de 12 febrero de 1992, avaló el acuerdo citado por una autoridad local, en el cual reconocía el derecho a la reubicación de los vendedores ambulantes que ocupaban parte del espacio público, en los eventos en que hayan obtenido previamente un permiso por parte de la administración, los cuales concedía el crédito para acceder a los planes de reubicación, y que para ello hayan sido censados, esto fundamentado en la confianza legítima instaurada para quienes tuvieran una licencia expedida por la administración. Decisión que posteriormente revisó la Corte Constitucional, reconociendo el derecho a la reubicación de todos los vendedores ambulantes sin tener en cuenta si tenían la respectiva licencia o no. (Sentencia T- 372, septiembre 3 de 1993 p.12).

Actuaciones en las que se vislumbra la inseguridad jurídica de las decisiones de los operadores jurídicos frente a una misma situación, ya que los vendedores ambulantes que no tenían

la licencia o permiso la administración, no tenían derecho a la reubicación, pero sin embargo fueron incluidos en este beneficio.

De otra parte, es importante resaltar que, durante el año 2014, en el Consejo de Estado, se presentó en mayor número la invocación de derechos fundamentales bajo el argumento de haberseles vulnerado la confianza legítima (Ver Anexo 3), en asuntos de carácter laboral y de seguridad social, así como las que definieron la situación de vendedores ambulantes ante el despojo del espacio público, de las cuales se puede resaltar la providencia No.25000-23-24-000-2003-00401-01, del 11 de noviembre de 2010, frente a la cual señaló que la solución de conflictos derivados de la ocupación del espacio público por parte de los vendedores ambulantes, compete a los municipios y distritos dictar las normas que garanticen la destinación del espacio público al uso común de sus habitantes, ya que los alcaldes están investidos de autoridad suficiente para disponer, en caso de ocupación, la restitución de bienes de uso público, de conformidad con el Código Nacional de Policía, adujo que también, tienen competencia para señalar restricciones en lo relativo a su uso por razones de interés común, sin que el razonable ejercicio de esa facultad represente desconocimiento de derechos o garantías constitucionales.

Se observa la sentencia 08001-23-31-000-1995-09839-01, del 07 de julio de 2011, en la cual el Honorable Consejo de Estado, se pronuncia respecto de las ventas ambulantes, las cuales deben cumplir con la reglamentación que a su respecto impartan las autoridades competentes, sobre los lugares, las condiciones y las características que han de seguirse para el logro adecuado de los fines del Estado Social de Derecho, de igual forma sorpresivamente afirma que a falta de reglamentación, habrá de protegerse la confianza legítima bajo la cual pueden continuar con su

comercio informal, por encontrarse tolerado por las autoridades; aseveración que lleva a la cumbre de preocupación frente a la inseguridad jurídica que genera el hecho que como resultado del silencio de la administración frente a la ocupación del espacio público, representa para sus ocupantes la adquisición de derechos; criterio de interpretación que atenta contra los derechos colectivos, tan importante en un Estado Social de Derecho.

Dentro de los pronunciamientos más recientes por parte de esta Corporación está la sentencia 25000-23-41-000-2014-01193-01, del 05 de febrero de 2015, en la cual la Policía Metropolitana de Bogotá, es demandada por parte de la firma A AND INVERSIONES S.A.S. en el que el tema de discusión corresponde a la prohibición de la ocupación de espacio público y por lo cual la Policía debe dar cumplimiento a la Resolución No. 412 de 2012, mediante la cual el Alcalde Local de Suba declaró las carreras 45 y 45 A, entre calle 128 y 128 B, como una zona especial por razones de seguridad, motivo por el cual dispuso en el artículo segundo, que las zonas especiales determinadas, no podían ser ocupadas ni temporal ni permanentemente por vendedores ambulantes, razón por la que la Policía tenía la obligación de adoptar las medidas necesarias para exigir su cumplimiento; controversia que abordó el Despacho, ordenando a la Administración Local de Suba, ampliar el plazo para reubicar y vincular a estos trabajadores informales en planes y programas para que continúen con sus actividades comerciales en sitios destinados para tales tareas, sin que perturben las tranquilidad, salubridad, seguridad y el orden público.

Aquí se evidencia que la Corte Suprema de Justicia, abordó el tema de una manera más profunda en relación con el deber implacable que le asiste a las Administraciones Locales y Municipales – Alcaldías, de adoptar medidas preventivas de reubicación de los vendedores ambulantes, antes de proceder a la recuperación del espacio público, así como su incorporación en

planes y programas que garanticen los derechos fundamentales como el trabajo, la igualdad, el mínimo vital, entre otros, esto en garantía de la confianza que se les generó durante el tiempo en que ejercieron su actividad comercial en el espacio público, por cuanto es la misma administración la que permite y en ocasiones autoriza, dentro del ejercicio de sus facultades.

Pronunciamientos, estos, que evidencian la sana intención de evitar violentar derechos con protección constitucional, desgaste judicial y administrativo, así como precedente jurisprudencial y referente para el manejo de esta problemática social. Esto sin desconocer que de manera sorpresiva el pronunciamiento a través del fallo número: 08001-23-31-000-1995-09839-01, del 07 de julio de 2011, en el cual se evidencia la protección y garantía de la confianza legítima en el caso en que no exista reglamentación que regule la ocupación del espacio público, y que la administración permita la actividad comercial por un tiempo considerado, lo que hace significar que esa confianza generada es sinónimo de derechos adquiridos, frente a lo cual vuelve el interrogante desconocer la confianza legítima es sinónimo de vulneración de derechos fundamentales?, y que también conlleva a pensar el gran valor jurídico que ha adquirido esta figura, para las Altas Cortes, a la hora de conceder y proteger derechos fundamentales.

Desde otro punto de vista, la Jurisprudencia ha sido reiterativa al indicar que las convocatorias dentro de los concursos de méritos son ley para las partes y por tanto no es susceptible de modificación alguna so pena de violación de los principios de la buena fe y de la confianza legítima. Así lo expresó la sentencia SU-913/09:

Para la Corte Constitucional resulta imperativo recordar la intangibilidad de las reglas que rigen las convocatorias de los concursos públicos para acceder a cargos de carrera en tanto no vulneren la ley, la Constitución y los derechos fundamentales en aras de garantizar el derecho

fundamental a la igualdad, así como la modificabilidad de las listas de elegibles una vez estas se encuentran en firme como garantía de los principios de buena fe y confianza legítima que deben acompañar estos procesos. “11.1 Las reglas señaladas para las convocatorias son las leyes del concurso y son inmodificables, salvo que ellas sean contrarias a la Constitución, la ley o resulten violatorias de derechos fundamentales. “11.1.1 La Constitución Política optó por el sistema de carrera para la provisión de los cargos del Estado -artículo 125 de la CP-, y por el método de concurso para su materialización.

La Sentencia T-112A/14 la Corte Constitucional, revocó el fallo proferido por la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Laboral el 24 de junio de 2013, que a su vez confirmó la sentencia proferida en primera instancia por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá – Sala Laboral del 28 de mayo de 2013, y en su lugar CONCEDER la tutela de los derechos de la señora Nancy Torres Rodríguez quien instauró acción de tutela contra la Gobernación de Santander y la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC), por haber superado el concurso para acceder a cargos públicos en el Departamento de Santander, haciendo parte de la lista de elegibles para su nombramiento cuando se presentara un cargo vacante, ante lo cual la entidad nominadora otorgó el nombramiento a otra persona en provisionalidad, vulnerando el derecho que le asistía a la accionante como integrante de la lista de elegibles para acceder a cargos públicos, por lo que ordenó a las demandadas su nombramiento; decisión que permite deducir que interpretó una mera expectativa como un derecho adquirido, ya que para la accionante el hecho de hacer parte de una lista de elegibles no le otorga el derecho a ser nombrada, solamente le asiste la mera expectativa para acceder al cargo, en el evento en que se presente un cargo vacante igual o similar para el que concurso, y aunado a que la lista de elegibles se encuentre vigente. Siendo este fallo garante de derechos cuando en realidad la accionante únicamente ostentaba una mera expectativa, la cual no es objeto de protección jurídica.

Finalmente la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia en Sentencia STC-7652016 de 02 de enero de 2016, M.P. Tolosa Luis Armando, confirmó la decisión de primera instancia, de amparar los derechos fundamentales vulnerados a la estabilidad laboral, seguridad social y a la salud de la accionante, quien fue designada como asesora jurídica en el Consejo Superior de la Judicatura, en el grado 23, mediante Acuerdo No. 10402 de 2015, y posteriormente le informaron la imposibilidad de posesionarse en su nuevo cargo, por falta de presupuesto, protección de derechos que la Honorable Corte garantizó, al evidenciar el quebrantamiento de la confianza legítima que le generó el referido Acto Administrativo (acuerdo); providencia de la que se resalta que no es esta figura la que ampara derechos, sino meras expectativas.

Análisis jurisprudencial del cual se deduce diversidad de criterios de interpretación de la confianza legítima, ya que para unos asuntos se constituye en la herramienta de la garantía de derechos fundamentales, en otros ocasiones lo definen como una emanación de la buena fe, en otras como el medio de conciliación entre los administrados y la administración, y gran número de actuaciones protege meras expectativas, decisiones que denotan la falta de unificación a la hora de definir y aplicar esta figura en situaciones similares, proyectando de esta manera la sensación de inseguridad jurídica. Lo que permite deducir que existe un abismo jurídico para pretender asumir la confianza como legítima, por cuanto precisamente es carente de legalidad, que no es otra cosa que la validez que denota en la funcionalidad dentro de las decisiones jurisprudenciales, las cuales, en Colombia atentan contra la seguridad jurídica cuando deciden conflictos entre la administración y los ciudadanos; desconociéndose el mandato constitucional, en el que el constituyente enmarcó el cumplimiento de los fines del Estado, bajo ciertos parámetros tildados de soberanía, lo que los hace innegables y por supuesto vinculantes tanto

en la administración de justicia como en la protección de derechos tanto individuales como colectivos.

Es así, que como resultado de este recorrido teórico, dogmático y jurisprudencial, es innegable que la confianza legítima en Colombia demanda estar soportada en los fundamentos Constitucionales vigentes orientados a la protección de los derechos propios de la persona en un Estado Social de Derecho, donde prima la dignidad humana, la buena fe, la igualdad y el debido proceso, en armonía con principios que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos de las autoridades públicas, consagrados en el artículo 3 la Ley 1437 de 2011; tales como: imparcialidad, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad, en aras de la seguridad jurídica en las decisiones de la administración pública, teniendo en cuenta que la confianza legítima además crea un límite a la facultad que tienen las autoridades públicas para revocar los actos proferidos por ellas, ya sea porque creen que tienen vicios de ilegalidad, o por apreciaciones subjetivas que sin lugar a dudas vulnera la confianza que en un comienzo se generó en el administrado y en consecuencia se desenfunde en violación de sus derechos fundamentales de los administrados.

Finalmente, retomando el interrogante que motivó la presente investigación, sobre los fundamentos constitucionales para la convalidación de la confianza legítima para la seguridad jurídica en las actuaciones de la administración pública, esto, debido a la evidente percepción de inseguridad emanada de las diversas interpretaciones que tanto los Funcionarios Públicos como de quienes administran justicia, y que se reflejan en las actuaciones administrativas como en los fallos judiciales, lo que pone en entre dicho la legalidad, eficacia y eficiencia de tales

decisiones; ante lo que se hace inminente identificar los fundamentos que permitan dar la validez a esta figura y por ende integre el compendio de los principios constitucionales que respaldan los derechos fundamentales, propios de la dignidad humana. Es así, como la naturaleza de la confianza legítima podría considerarse como propia del derecho natural, es decir, que de manera innata la persona adquiere el derecho a confiar en las garantías de los derechos que el Estado debe suministrarle, por otro lado, ese derecho adquirido requiere ser normalizado con el fin de ponerle ciertos límites que lo hagan preciso y contundente, por consiguiente exigible legalmente, lo cual no es otra cosa que materializarlo como norma reguladora dentro del ordenamiento jurídico; por consiguiente la respuesta proviene de la interpretación sistemática de los principios constitucionales que le impregnen la confianza legítima la certeza y validez que la vinculen dentro del sistema de normas o principios que rigen las actuaciones administrativas en Colombia, tales principios integradores no podrían ser otros que la buena fe, la legalidad, la dignidad humana, la libertad, la igualdad, y la seguridad jurídica. Es así que incluir la confianza legítima dentro del compendio de principios constitucionales y como segundo orden dentro de la jerarquía de las normas en nuestro país, exactamente dentro del contexto del derecho administrativo, en donde esta figura, tiene un amplio y significativo alcance.

Es por esto que elevar la confianza legítima al nivel de principio constitucional y legal, sería integrarla dentro del sistema normativo, que le proporcione la validez y la eficacia que caracteriza a las normas que pertenecen a un ordenamiento jurídico, y en consecuencia la garantía de la seguridad jurídica respecto a las decisiones y actuaciones de quienes lo apliquen a la hora de valorar y analizar sobre los presupuestos tanto en lo sustantivo como en lo fáctico, a la hora de solucionar controversias. Siendo convalidada la confianza legítima como principio

normativo, a través de los fundamentos constitucionales analizados, gracias a la teoría de los tres círculos, permite afirmar esa necesidad de tener la certeza, a la hora de ser valorada desde el aspecto estatal-derecho positivo, el derecho natural y desde el aspecto de lo social, es evidente que actualmente esta figura pese a que reiteradamente se ha dicho y está demostrado que jurisprudencialmente es asumida como un principio constitucional, en otros como medio de conciliación y en otros como consecuencia únicamente del principio de la buena fe, también hoy se demuestra que para ser considerado como tal, es decir como principio constitucional, es necesario que integre el derecho positivo, con el propósito de que inspire la validez que de estos se desprende, mientras tanto continúa percibiéndose inseguridad jurídica al respecto.

CONCLUSIONES

De acuerdo al estudio realizado a lo largo de ésta investigación es preciso concluir que la confianza legítima depositada por parte de la administración al administrado, no es más que una mera expectativa frente a ciertas prerrogativas que le han sido permitidas con el transcurrir del tiempo, sin ningún condicionamiento o exigencia, lo que genera la tranquilidad de continuar gozando de tales privilegios, que no le pertenecen, y respecto de los cuales cree tener derechos.

Vulnerar la confianza legítima, no es sinónimo de violación de derechos adquiridos, por cuanto se reitera esta únicamente genera meras expectativas, por consiguiente, no es objeto de protección jurídica, como equívocamente se ha venido haciendo en la práctica, ya que frente a la protección de derechos existen mecanismos legalmente establecidos, los cuales no operan frente al quebrantamiento de la confianza depositada en el administrado, en este sentido, se trata de adoptar medidas de prevención con la finalidad de no dejar al ciudadano en una situación de desamparo y desprotección frente a las decisiones de la administración en su deber de garantizar derechos colectivos, por lo que sin lugar a duda la confianza legítima no ampara derechos adquiridos, sino legítimas expectativas.

Entonces, no es acorde con la garantía del principio constitucional del debido proceso, que la administración revoque sus propios actos sin previo conocimiento y consentimiento de quien se crea lesionado en sus intereses por venir gozando de los efectos jurídicos de dichos actos administrativos, es por esto, que hablar de seguridad jurídica como consecuencia de garantizar la confianza legítima en Colombia, representa sin lugar a discusión, el circunscribir tal primicia en el

ordenamiento jurídico, revestido de fundamentos constitucionales, que la eleven al nivel de principio constitucional, así como en la normativa que regula las actuaciones de las autoridades públicas.

Como resultado del análisis realizado tanto a los fundamentos constitucionales y legales que coadyuvarían para la convalidación de la confianza legítima, así como la diversidad de criterios que arrojó el estudio jurisprudencial tanto de la Honorable Corte Constitucional y el Consejo de Estado frente a esta figura; es preciso señalar que es evidente la necesidad de la integración de la confianza legítima, dentro de los principios constitucionales que rigen las actuaciones administrativas en Colombia, con el propósito que las decisiones de la administración pública, garanticen la seguridad jurídica.

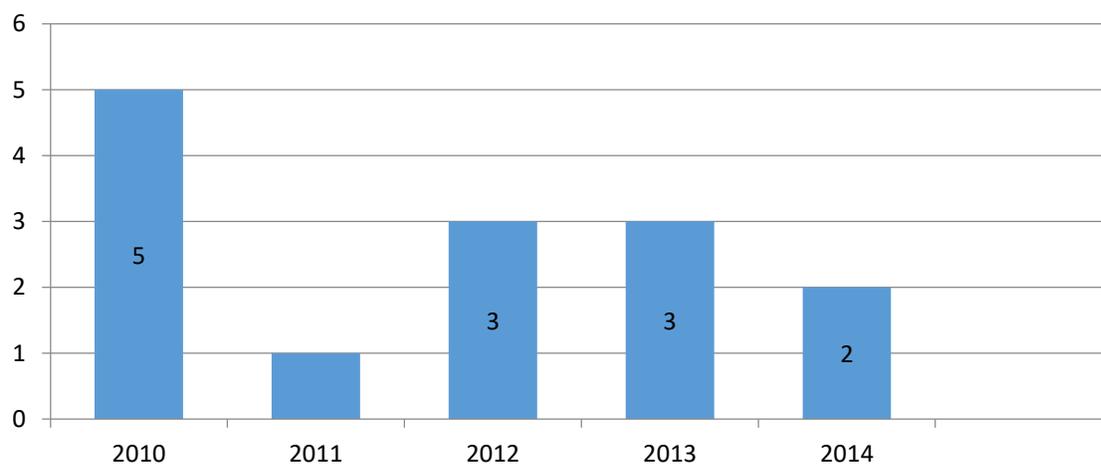
En atención a la importancia de preservar la seguridad jurídica de las decisiones de la administración, el ordenamiento constitucional y las leyes que rigen el derecho público, hace que esta actividad esté sometida al imperio de la ley, es así que cuando se trata de resolver controversias a la hora de interpretar y aplicar los principios, en primer lugar corresponden a los del orden constitucional, seguido de los demás principios destinados para casos específicos, que para el caso en estudio la confianza legítima, a la que se le ha venido dando el rol de un principio pero de orden natural por llamarlo de alguna manera, del cual únicamente se desprenden situaciones transitorias e inciertas, por lo que es preciso concluir que adoptar decisiones en pro de la protección de derechos fundamentados en la confianza legítima como principio del derecho, es atentatorio de la legitimidad y eficacia de la función pública, en cumplimiento a los fines esenciales del Estado

Por esa razón, son los principios válidamente constituidos y amparados por la legislación, los generadores de la seguridad jurídica, siendo este el referente que evidencia la necesidad de constitucionalización de la confianza legítima como principio para una coordinación conjunta a la hora de servir como herramienta de interpretación normativa y como fundamento legal a la hora de amparar derechos tanto por la administración pública como la jurisprudencia. Es así, que convalidar la figura de la confianza legítima, implica hacerla parte integrante del marco normativo que rige las actuaciones de la administración pública, es decir, enmarcada dentro del derecho positivo, sin desconocer los valores jurídicos que la han sostenido jurisprudencialmente como el caso de la buena fe, la legalidad, la justicia y la seguridad jurídica principalmente; sin desconocer el orden jerárquico del sistema jurídico colombiano desde la Constitución Política, seguida de los demás disposiciones la estructura normativa que rigen las relaciones del Estado y el Ciudadano, a través del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Finalmente se concluye que la confianza legítima en Colombia demanda de ser convalidada en los fundamentos Constitucionales vigentes orientados a la protección de los derechos propios de la persona en un Estado Social de Derecho, donde prima la dignidad humana, la buena fe, la igualdad y el debido proceso, y demás principios consagrados en el artículo 209 de la Carta, esto en armonía con principios que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos de las autoridades públicas, consagrados en el artículo 3 la Ley 1437 de 2011; tales como: imparcialidad, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad, entre otros; así mismo es preciso incluir dentro de este compendio normativo en el que la confianza legítima contribuiría a la seguridad jurídica, es el Decreto Ley 489 de 1998, el cual regula el ejercicio de la función administrativa, estructura, organización y funcionamiento de la Administración Pública en Colombia.

Anexos.

Anexo 1. Variación de Sentencias de la Corte Constitucional sobre confianza legítima en casos de vendedores ambulantes de los últimos 5 años.



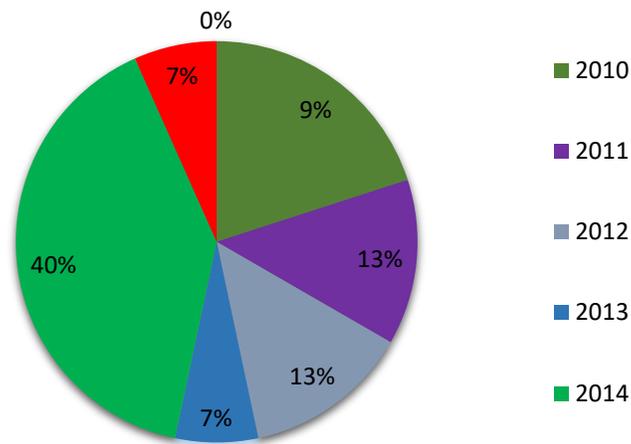
Fuente: Elaboración Propia.

Anexo 2. Relación de sentencias proferidas del año 2010 al 2014.

NUMERO DE SENTENCIA	AÑO	MAGISTRADO PONENTE
T- 210	2010	Dr. Juan Carlos Henao Pérez
C-639	2010	Dra. Humberto Antonio Sierra Porto
T-895	2010	Dr. Nilson Pinilla Pinilla
T-926	2010	Dr. Jorge Ignacio PretelChaljub
T-152	2011	Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo
T-244	2012	Dr. Jorge Ignacio Pretel Chaljub
T-437	2012	Dra. Adriana María Guillén Arango.
T-904	2012	Dr. Jorge Ignacio PretelChaljub
T-386	2013	Dra. María Victoria Calle Correa
T-629	2013	Dra. Alberto Rojas Ríos
T-820	2013	Dr. Mauricio González Cuervo
T-231	2014	Dr. Jorge Ignacio PretelChaljub
T-481	2014	Dra. María Victoria Calle Correa

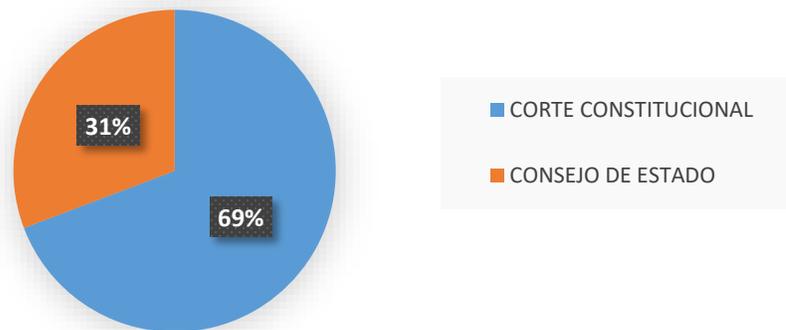
Fuente: Elaboración Propia.

Anexo 3. Porcentaje de Sentencias del Consejo de Estado respecto a confianza legítima en pretensiones de vendedores ambulantes.



Fuente: Elaboración Propia.

Anexo 4. Porcentaje de sentencias por corporación respecto a confianza legítima en pretensiones de vendedores ambulantes.



Fuente: Elaboración Propia.

REFERENCIAS

Doctrina

Alexi, R. (2007). Teoría de la argumentación jurídica. España. Centro de Estudios Constitucionales.

Arciniegas Vivero F. (2004). La protección de la confianza legítima y su aplicación a la contratación estatal. Bogotá. Revista Derecho Público de la Universidad de los Andes, ejemplar No. 17 (123 – 148).

Atienza M. (2003). Sentido del Derecho. Barcelona. Ariel.

Balbuena Hernández G. (2008). Tesis: La defraudación de la confianza legítima. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

Bobbio, Norberto (1994). Teoría General del Derecho. Bogotá. Editorial Temis, S.A.

Cajarville, Juan C. (2013). La buena fe y su aplicación en el derecho argentino. Buenos Aires. Revista Prudenta.

Eastman, Robledo, J.M. (1996). Del principio de la buena fe en las actuaciones administrativas. Bogotá. Edisoma Ltda.

Ferrajoli, Luigi. (2001). Los fundamentos de los derechos fundamentales. Madrid. Trotta.

García, D, E (1997). Las transformaciones de la justicia administrativa. Madrid. Cantabria.

García Macho, R. (1987). Contenido y límite del principio de confianza legítima. Sevilla. REDA.

García, Macho, R. (1987). El Derecho Administrativo. Sevilla. UJI.

García Mainéz E. (1968). El Positismo Jurídico y Realismo. Ciudad de México. Fontamara.

González Cerón. N. (2008). Tesis: El principio de la confianza legítima en la actuación administrativa como límite a la revocatoria de los actos administrativos. Bogotá. Universidad Santo Tomás.

Habermas, J. (1992). Facticidad y Validez sobre el derecho y el estado democrático. Madrid. Trotta.

Kelsen, H. (1979). Teoría General de Derecho y del Estado. México, D.F. UNAM.

López M., (1993). Que es la seguridad jurídica. Bogotá. Legis Editores

López M. (1996). La Conciencia Jurídica Clásica. Bogotá. Legis Editores.

López Oliva, J.O. (2011). Revista Prolegómenos - Derechos y Valores. Tomo II Bogotá.

Mestre de Tobón, O. (1997). El Estado de Derecho en Colombia. Bogotá. Temis.

Páez D. & Perafán B., & Amaya, R. (2013). La desconfianza en el derecho. Bogotá. Revista Derecho Público, Universidad de los Andes.

Pérez, Luño. (1994). La seguridad jurídica. Barcelona. Ariel S.A.

Roa Jorge. (2009). La Protección del Espacio Público y los derechos de los trabajadores informales. Bogotá. Revista Derecho del Estado. Universidad de los Andes.

Rodríguez, Gutiérrez. A. (2012). El derecho al espacio público: ¿Un tema urbanístico o de constitucionalismo humano? Tunja. Revista Principia Iuris, Universidad Santo Tomás.

Rodríguez, R, Libardo, (2011). Derecho Administrativo. Bogotá. Editorial Temis.

Rozo, A, Maldonado, C. & Anzola, G. (1987). *La Constitución de 1886 en el Derecho Comparado*. Bogotá. Librería del profesional.

Viana Cleves, M.J. (2007). *El principio de confianza legítima en el derecho administrativo colombiano*. Bogotá. Digiprint Editores EU.

Leyes

Colombia, Congreso de la República. (2012). *Constitución Política de Colombia*, Bogotá. Temis.

Colombia, Congreso de la República. (2012). *Ley 1437 del 8 de enero de 2011, por medio de la cual se expide el Código Contencioso Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Bogotá. Leyer.

Jurisprudencia.

Colombia, Corte Constitucional, Sala Plena de Constitucionalidad. (2002, 05 de septiembre). *Sentencia T-730 de 2002, (T-593714)*, M.P. Cepeda Espinosa, M. J. Bogotá.

Colombia, Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión (2003, 4 de septiembre)
Sentencia T-772 de 2003, (T-728123), M.P. Cepeda Espinosa, M. J., C.C. Bogotá.

Colombia, Corte Constitucional, Sala Novena de Revisión (2009, 16 de julio)
Sentencia T-472 de 2009, (T-2234101), M.P. Palacio, J. I., C.C. Bogotá.

Colombia, Corte Constitucional, *Sentencia T-210 del 23 de marzo de 2010*, M.P. Juan Carlos Henao Pérez. Bogotá.

Colombia, Consejo de Estado, *Sentencia 63001-23-31-000-2005-01898-01 del 12 de agosto 2010*, C. P.: María Claudia Rojas Lasso. Bogotá

Colombia, Corte Constitucional, *Sentencia C-639 del 17 de agosto de 2010*, Magistrado Ponente: Dra. Humberto Antonio Sierra Porto. Bogotá.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia T-895 del 11 de noviembre de 2010, Magistrado Ponente: Dr. Nilson Pinilla Pinilla. Bogotá.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia T-926 del 17 de noviembre de 2010, Magistrado Ponente: Dr. Jorge Ignacio Pretel Chaljub. Bogotá.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia T-152 del 7 de marzo de 2011, Magistrado Ponente: Bertha Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Bogotá.

Colombia, Consejo de Estado, Sección Segunda, Sub sección A. (2013, 11 de julio). Sentencia 2011-00122-00, (0414-11), C.P. Gómez Aranguren, G.E. Bogotá.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia T-244 del 31 de enero de 2012, M. P. Jorge Ignacio Pretel Chaljub. Bogotá.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia T-437 del 25 de mayo de 2012, M. P: Adriana María Guillén Arango.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia T-904 del 20 de julio de 2012, M. P. Bertha Dr. Jorge Ignacio Pretel Chaljub. Bogotá.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia T-820 del 11 de enero de 2013, M.P: Dr. Mauricio González Cuervo. Bogotá.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia T-386 del 28 de junio de 2013, M.P: Bertha Dra. María Victoria Calle Correa. Bogotá.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia T-629 del 11 de septiembre de 2013, M.P:Dra. Alberto Rojas Ríos.Bogotá.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia T-231 del 18 de abril de 2014, M.P: Dr. Jorge Ignacio Pretel Chaljub.Bogotá.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia T-481 del 25 de julio de 2014, Magistrado Ponente: Bertha Dra. María Victoria Calle Correa.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-179 del 13 de abril de 2016, M.P: Luis Guillermo Guerrero Pérez. Bogotá.

Colombia, Consejo de Estado, Sentencia 2003-00401-01, del 14 de octubre de 2010, C. P.: Marco Antonio Velilla Moreno.

Colombia, Consejo de Estado, Sentencia 08001-23-31-000-1995-09839-01 del 07 de julio de 2011, C.P: Olga Melida Valle De La Hoz.

Colombia, Consejo de Estado, Sentencia 6800-23-15-000-2000-02823-0216 de Junio de 2011, C. P.: María Elizabeth García González.

Colombia, Consejo de Estado, sentencia 47001-23-33-000-2013-00224-01, del 06 de marzo de 2014, C. P.: Ariel Salazar Ramírez.

Colombia, Consejo de Estado, Sentencia 2013-00224--01- del 6 de Marzo de 2014, C.P: Ariel Salazar Ramírez

Colombia, Consejo de Estado, Sentencia 11001-03-15-000-2013-01691-01, del 21 de mayo de 2014, C. P.: Martha Teresa Briceño De Valencia.

Colombia, Consejo de Estado, sentencia 13001-23-33-000-2014-00145-01, del 26 de Junio de 2014, C. P. Gerardo Arenas Monsalve.

Colombia, Consejo de Estado, sentencia 11001-03-15-000-2013-01506-01, del 30 de Julio de 2014. C. P.: Luis Rafael Vergara Quintero.

Colombia, Consejo de Estado, sentencia 25000-23-41-000-2014-01193-01 del 05 de febrero de 2015. C. P.: Susana Buitrago Valencia.

Colombia, Consejo de Estado, Sección Segunda, Sub sección A. (2013, 11 de julio). Sentencia 2011-00122-00, (0414-11), C.P. Gómez Aranguren, G.E. Bogotá.

Colombia, Corte Suprema de Justicia, Sala Civil, (2016,02 de enero) Sentencia STC-765-2016, M.P. Tolosa Luis Armando. Bogotá.

Cibergrafía

Bermúdez Soto. J. (2005). El principio de confianza legítima en la actuación de la administración como límite a la potestad invalidatoria. Santiago de Chile. Revista Derecho Valdivia) Vol. 18. (83 – 105). Recuperado el 21 de noviembre de 2014 de http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09502005000200004.

Cornu, Laurence, (1991). La confianza en las relaciones pedagógicas. Recuperado el 22 de abril de 2017 de: <http://bibliopsi.org/docs/materias/obligatorias/CFP/educacional/erausquin/Unidad%204/105.%20Cornu,%20La%20confianza%20en%20las%20relaciones%20pedagogicas.pdf>

Mario Daza, Mario: (2010: 5-6). Bloque de Constitucionalidad. Recuperado el 16 de abril de 2017 de <https://derechopublicomd.blogspot.com.co/2010/10/el-bloque-de-constitucionalidad.html>

Falcón & Tella, (2007-152). La validez axiológica del derecho con especial mención de la Teoría de Sergio Cotta. Recuperado el 14 de abril de 2017 de <http://dadun.unav.edu/bitstream/10171/19036/1/32473746.pdf>,

Jurisprudencia. Filosofía del Derecho. Recuperado el 23 de noviembre de 2014 de <https://aquileana.wordpress.com/2007/12/11/hans-kelsen/>.

Marinon L. G. (2012). *El precedente en la dimensión de la seguridad jurídica*. Sao Paulo. Revista Ius et Praxis, N° 1. (249 – 266). Recuperado el 21 de Noviembre de 2014, de <http://www.revistaiepraxis.cl/index.php/iepraxis/article/view/69>.

Millas, Jorge. (2012). La axiología Jurídica según Jorge Millas. Revista de Filosofía. Vol 69. Santiago. Recuperado el 25 de Noviembre de 2014 de: <http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S071843602013000100006&script=sciarttext>.

Ospina, Sepúlveda. J. (2010). Tesis: El principio de la buena fe y responsabilidad de la administración pública. Medellín. Universidad de Antioquia. Recuperado el 21 de noviembre de 2014, de <http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/red/article/viewFile/8634/7968>.

Santa Cruz H. (1948-2). Historia de la redacción universal de los derechos humano. Santiago. Recuperado <http://www.un.org/es/documents/udhr/history.shtml>.