

# Aplicación de la confianza legítima como principio, valor y regla en el campo del derecho constitucional colombiano y administrativo.

*Application of legitimate trust as a principle, value and rule in the field of colombian constitutional and administrative law.*

Autor: Nicolás David Rodríguez Forero

DOI: <https://doi.org/10.19053/uptc.16923936.v21.n42.2023.17970>

**Para citar este artículo:**

Rodríguez Forero, N. (2023). Aplicación de la confianza legítima como principio, valor y regla en el campo del derecho constitucional colombiano y administrativo. *Derecho y Realidad*, 21 (42), 15-29.



## **APLICACIÓN DE LA CONFIANZA LEGÍTIMA COMO PRINCIPIO, VALOR Y REGLA EN EL CAMPO DEL DERECHO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO Y ADMINISTRATIVO.\***

***APPLICATION OF LEGITIMATE TRUST AS A PRINCIPLE, VALUE AND RULE IN THE FIELD OF COLOMBIAN CONSTITUTIONAL AND ADMINISTRATIVE LAW.***

**Nicolás David Rodríguez Forero<sup>a</sup>**

Universidad Santo Tomás Seccional Tunja  
nicolas.rodriguez04@uptc.edu.co

Recepción: Octubre 9 de 2023

Aceptación: Diciembre 6 de 2023

### **RESUMEN**

El presente artículo identifica el radio de acción y de aplicación de la confianza legítima, como un elemento vinculante y de interpretación hacia la construcción jurídica y constitucional, adoptada en el escenario social colombiano, bajo las fases de principio, valor y regla, a fin de establecer un alcance hacia la consolidación de las relaciones de voluntariedad que existen entre los particulares, la administración y las autoridades, permitiendo un acto de interacción hacia los grupos poblacionales, catalogados como sujetos de protección

constitucional a partir de las visiones jurisprudenciales contempladas por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.

### **PALABRAS CLAVE:**

Confianza legítima; Buena Fe; Derechos Fundamentales; regla; principio y valor.

### **ABSTRACT**

This article identifies the radius of action and application of legitimate trust, as a binding and interpretive element towards

---

\*Artículo de reflexión.

a. Abogado Universidad Santo Tomás Seccional Tunja. Conciliador en Derecho de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia – Sede Tunja. Magister en Derechos Humanos de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Docente Ocasional de Tiempo Completo de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia – Regional Aguazul.

the legal and constitutional construction adopted in the Colombian scene, under the phases of principle, value and rule, in order to establish a scope towards the consolidation of the voluntary relationships that exist between individuals, the administration and the authorities, allowing an act of interaction towards population groups, cataloged as subjects of constitutional protection based on the jurisprudential visions contemplated by the Constitutional Court and the Council of State.

## KEY WORDS

Legitimate trust; Good Faith; Fundamental Rights; rule; principle and value.

## INTRODUCCIÓN

El fundamento esencial de la confianza legítima implica el uso adecuado y de interpretación jurídica para la construcción, mejora y bienestar, hacia la protección de los sujetos poblacionales, abarcando la primacía del interés general y el respeto de la dignidad humana que señala la Constitución Política de 1991; por ende, es indispensable y vital generar espacios de reciprocidad y de sentimiento social ciudadano que conduzcan hacia el propósito del bien común.

En ese sentido, este estudio de investigación jurídica, jurisprudencial y doctrinal que se pretende abordar, radica esencialmente en plantear los alcances de protección y reconocimiento que ha llevado la actividad jurisdiccional, tanto en el ámbito constitucional, como de lo contencioso administrativo, a buscar garantizar y dar aplicación e interpretación al principio, regla o valor de la confianza legítima.

Partiendo de lo anterior, es menester mencionar el hecho de que la inclusión tripartita de la confianza legítima, como principio, regla o valor, da lugar a la apertura de conciliar el conflicto entre lo privado y lo público, del respeto de las instituciones hacia los ciudadanos y sujetos poblacionales de protección constitucional, y del revestimiento de la buena fe contractual,

laboral, administrativa, mérito público, responsabilidad y del debido proceso de los administrados – contratistas y administradores – contratantes.

Igualmente, en la primera sección del trabajo de investigación se expondrá la metodología, en la segunda se abordarán los alcances conceptuales, doctrinales e iniciales de interpretación jurídica sobre principio, regla o valor, en el marco de exploración de la Constitución Política de 1991 y su relacionamiento con la administración pública y la administración de justicia, en términos de confianza legítima. En la tercera sección se identificarán los criterios jurisprudenciales que involucran el escenario constitucional y de lo contencioso administrativo, de configuración de la confianza legítima. Finalmente, se presentarán las respectivas conclusiones.

## 1. METODOLOGÍA

El presente trabajo es una investigación jurídica, interpretativa y documental que, con base en el establecimiento doctrinal y jurisprudencial, que conlleva identificar y explorar la efectivización de la confianza legítima, como un acto de interpretación tripartita entre principio, regla o valor y cómo la Corte Constitucional y el Consejo de Estado han garantizado la funcionalidad y goce efectivo de los derechos fundamentales y colectivos para el ejercicio y prevalencia del interés general y social.

### 1.1 Alcances conceptuales e interpretativos sobre el ejercicio y campo de aplicación de la confianza legítima

Dentro del contexto jurídico, la confianza legítima es un elemento indispensable en las relaciones que existen entre los particulares, la administración y las autoridades, en los cuales, al momento de proferir un acto, contrato u operación administrativa, versan sobre los postulados de la Buena Fe, la seguridad jurídica y la prevalencia del

interés general establecidos y consagrados en los artículos 1<sup>1</sup>, 4<sup>2</sup> y 83<sup>3</sup> de la Constitución Política de Colombia.

En ese marco de ideas, sostiene el autor Andrés Fernando Mesa Valencia (2013) que:

La confianza legítima se exige por parte de la administración pública y de la administración de justicia sobre el respeto por las normas y reglamentos previamente establecidos en interés de los ciudadanos que conforman el Estado Social de Derecho: El fundamento de la justicia es la buena fe, es decir, la fidelidad y la sinceridad de las palabras y de los acuerdos. (p.32)

Bajo ese planteamiento argumentativo expuesto, cabe preguntarse: *¿Sí la confianza legítima se debe asumir bajo la interpretación judicial, como principio, valor o regla, a la hora de regular las relaciones entre la administración y los ciudadanos al momento de un reconocimiento de derechos adquiridos, de una expectativa razonable, una esperanza fundada o de una seguridad concreta, que se encuentra contenida dentro de un acto administrativo, sea de forma general o particular?*

Del anterior planteamiento, objeto de cuestionamiento, se debe partir de la base en la cual se definen tres formas de interpretación judicial y constitucional, en las que se puede entender el ejercicio de la confianza legítima tales como: un principio, un valor y una regla.

---

1. El artículo dice: Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

2. El artículo dice: 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.

3. El artículo 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.

## 1.2 La Confianza legítima como principio

Para entenderla se parte principalmente de entender por principio y en palabras de John Jairo Morales Álzate (2010), el concepto de la siguiente manera:

Es un precepto que establece una prescripción jurídica general y que carece de una estructura basada en un supuesto de hecho y de una consecuencia jurídica, conllevándose a una típica norma de organización, en el cual se unifican las instituciones jurídicas que basan o dan valor al derecho, por medio de una tabla axiológica de justicia y ética. (p.106-108)

En razón de ello, en el contexto colombiano, los principios que se consagran de manera general en la Constitución Política de 1991, dentro del título I – de los principios fundamentales, se destacan: a) Dignidad Humana, como base fundamental de toda relación e interpretación; b) Estado: social, democrático y de derecho; c) La organización del Estado Colombiano en República Unitaria; d) Descentralizada, con autonomía de los entes subnacionales; e) Trabajo; f) Solidaridad; g) Prevalencia del Interés General; h) Prosperidad general; i) Garantía y efectividad; j) Participación en las decisiones de afectación directa en lo económico, político y cultural; k) Defensa Nacional e Integración Territorial; l) Convivencia pacífica; m) Orden con justicia; n) Soberanía popular; o) Imperio de la ley; p) No discriminación; y q) Responsabilidad ante el Estado de Derecho.

Ahora bien, un principio hace parte del cuerpo legal y constitucional, como muestra de una adhesión política que, en palabras de Robert Alexy (1997), reza bajo estos argumentos: “Son normas que dan origen a un orden de algo que sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas existentes”. (pp.86-87)

Desde esta óptica, la confianza legítima se ha catalogado desde el ámbito de la

jurisdicción constitucional colombiana, a través de varios pronunciamientos, así:

Este principio se aplica como mecanismo para conciliar el conflicto entre los intereses público y privado, cuando la administración ha creado expectativas favorables para el administrado y lo sorprende al eliminar súbitamente esas condiciones. Por lo tanto, la confianza que el administrado deposita en la estabilidad de la actuación de la administración, es digna de protección y debe respetarse<sup>4</sup>. (Corte Constitucional, 1999)

Al respecto, del ejercicio de los derechos fundamentales, es aplicable la confianza legítima, por cuanto:

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

modificadas intempestivamente. De allí que el Estado se encuentre, en estos casos, ante la obligación de proporcionarle al afectado un plazo razonable, así como los medios, para adaptarse a la nueva situación<sup>5</sup>. (Corte Constitucional, 2004)

Por ende, es importante señalar que la confianza legítima nace legalmente del principio de la buena fe, la seguridad jurídica y la teoría del respeto al acto propio, como se plantea en la sentencia de unificación de la Corte Constitucional Colombiana que manifiesta en los siguientes términos:

Este principio se define como el deber que permea el derecho administrativo, el cual, si bien se deriva directamente de los principios de seguridad jurídica, de respeto al acto propio y buena fe, adquiere una identidad propia en virtud de las especiales reglas que se imponen en la relación entre administración y administrado. Es por ello que la confianza en la administración no sólo es éticamente deseable sino jurídicamente exigible. Este principio se aplica como mecanismo para conciliar el conflicto entre los intereses público y privado, cuando la administración ha creado expectativas favorables para el administrado y lo sorprende al eliminar súbitamente esas condiciones. Por lo tanto, la confianza que el administrado deposita en la estabilidad de la actuación de la administración, es digna de protección y debe respetarse. Lo anterior no significa que las autoridades están impedidas para adoptar modificaciones normativas o cambios políticos para desarrollar planes y programas que consideran convenientes para la sociedad<sup>6</sup>. (Corte Constitucional, 1999)

De lo expuesto anteriormente, y al abordarse como primer momento la confianza legítima, como principio y

---

4. Tomado de: Corte Constitucional. Sentencia SU-360 de 1999. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

---

5. Tomado de: Corte Constitucional. Sentencia C-131 de 2004. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

6. Tomado de: Corte Constitucional. Sentencia SU-360 de 1999. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

eje central de interpretación judicial y constitucional, es clave manifestar que también ha sido determinante para la protección de las personas que se encuentran en situación de desequilibrio, que ocasionan la alteración a sus condiciones de existencia, proyectándose como casos concretos, sobre los precedentes jurisprudenciales por vía de acción constitucional de tutela, sobre los presupuestos de procedencia y garantía de efectividad por aplicación al principio en mención, así:

### **1.2.1. La protección de los comerciantes informales en el marco de la restitución del espacio público, en el marco de la acreditación y configuración del principio de la confianza legítima.**

Para que pueda concluirse que se está ante un escenario en el que resulte aplicable el principio en comento, deberá acreditarse que:

(i) exista la necesidad de preservar, de manera perentoria, el interés público, lo que para el caso propuesto se acredita a partir de la obligación estatal de proteger la integridad del espacio público y los derechos constitucionales que son anejos a su preservación.

(ii) la desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre administración y los ciudadanos, la cual es connatural a los procedimientos de restitución del espacio público ocupado por vendedores informales.

(iii) se trate de comerciantes informales que hayan ejercido esa actividad con anterioridad a la decisión de la administración de recuperar el espacio público por ellos ocupado y que dicha ocupación haya sido consentida por las autoridades correspondientes.

(iv) la obligación de adoptar medidas por un periodo transitorio, que adecúen la actual situación a la nueva

realidad, deber que la jurisprudencia constitucional relaciona con el diseño e implementación de políticas razonables, dirigidas al otorgamiento de alternativas económicas que garanticen la subsistencia de los afectados con las medidas de restitución del espacio público<sup>7</sup>. (Corte Constitucional, 2006)

### **1.2.2. La protección al acceso del derecho a la vivienda digna, como forma de acreditación y procedibilidad de la confianza legítima.**

Teniendo en cuenta lo anterior, la jurisprudencia de esta Corte ha determinado que, para que se active la protección del principio de confianza legítima, deben cumplirse los siguientes presupuestos:

a) la necesidad por parte de la Administración de preservar de manera perentoria el interés público.

b) la demostración de que el particular ha desplegado su conducta de conformidad con el principio de la buena fe.

c) la desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la Administración y el particular. Lo anterior, conlleva a que la Administración tenga la obligación de adoptar medidas transitorias para que el particular se pueda acomodar a la nueva situación creada por el cambio intempestivo, pues de no hacerlo se estaría defraudando la confianza legítima del administrado.

En pronunciamientos posteriores, esta Corte determinó que debe haber un sumo respeto al debido proceso de los afectados y una conciliación entre los derechos en tensión-trabajo y espacio público, entre otros.

---

7. Tomado de: Corte Constitucional. Sentencia T-729 de 2006. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

Dentro de las medidas de transición ordenadas por la Corte, en aras de proteger la legitimidad de la confianza legítima del administrado, se encuentra:

- a) la adjudicación de subsidios familiares de vivienda;
- b) la creación de programas de formación para que las personas desalojadas puedan desempeñarse en otra actividad económica;
- c) el acceso a créditos blandos y a insumos productivos;
- d) el reconocimiento y pago de las mejoras sobre el espacio que se debe restituir, y
- e) reubicación<sup>8</sup>. (Corte Constitucional, 2012)

### **1.2.3. La materialización del derecho al debido proceso, en el ámbito de la contratación administrativa y su incidencia en la confianza legítima.**

La proyección clara del principio de la buena fe es el de la confianza legítima en la administración y esperanza de que no se actuará, lesionando los intereses de los contratistas. Por esta especial circunstancia la Corte quiere destacar que resultó lesionado el principio en comento pues, como se viene señalando, la aplicación del principio de la buena fe, en el escenario contractual, permite al administrado tener la confianza en que la administración no va a exigirle más de lo que estrictamente sea necesario para la realización de los fines que se persiguen. Y en que no le va a ser exigido en la forma más inadecuada y gravosa, en atención a sus condiciones personales y a las propias de la administración pública. Confianza legítima en que no se le va a imponer una obligación que, ni aun superando dificultades extraordinarias, puede cumplir. Confianza, en fin, en que la administración no va a adoptar una conducta

8. Tomado de: Corte Constitucional. Sentencia T-437 de 2012. M.P. Adriana María Guillén Arango.

inesperada y contraevidente que sólo sirve para eludirla<sup>9</sup>. (Corte Constitucional, 2006)

### **1.2.4. La situación de la ocupación de tierras por parte de recicladores y su incidencia en el derecho al acceso a vivienda digna y aplicación del principio de confianza legítima.**

Es claro que la administración permitió la ocupación de unas tierras que constituían Espacio Público y no hizo nada para impedirlo, estableciendo con su permisividad la confianza, por parte de los administrados, de crear unas expectativas en torno a una solución de vivienda. Lo anterior supone, en consecuencia, que cuando una autoridad local se proponga recuperar el espacio público ocupado por los administrados que ocuparon tal Espacio Público, deberá diseñar y ejecutar un adecuado y razonable plan de reubicación de dichas personas, de manera que se concilien en la práctica los intereses en pugna.

La conducta de la administración vulneró el principio de confianza que debe preceder en toda relación entre el administrado y el administrador. Porque si bien es cierto que se concretó un principio de solución razonable, sólo fue una solución parcial para algunos de los ocupantes.

Esto incide en el caso concreto en un doble aspecto: por un lado, no se ha desocupado el lote pese a su carácter de bien de uso público y a la prevalencia del interés general y, por el otro, para algunas personas no ha habido otorgamiento de soluciones de vivienda por cuanto en la fase de ejecución se les entregó lo proyectado a personas ajenas al conflicto, con criterio de clientela política.

De tiempo atrás, se les venía haciendo a los ocupantes de la zona aledaña al

9. Tomado de: Corte Constitucional. Sentencia T-209 de 2006. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

ferrocarril numerosas y reiteradas promesas, esto reafirma aún más la aplicación de la confianza legítima. El Distrito se comprometía a dar solución a esa Comunidad, por ello es criticable que en más de treinta años Santafé de Bogotá haya permitido ocupación del espacio público y en más de diez años, algunos funcionarios hayan postergado la solución de los problemas humanos que surgieron por la desidia de los funcionarios. Es indispensable que haya acciones concretas y no ofrecimientos coyunturales que se enredan luego en trámites burocráticos, muchas veces inoficiosos y otras veces engañosos<sup>10</sup>. (Corte Constitucional, 1995)

### **1.2.5. La protección, identificación y el reconocimiento de la práctica de la judicatura y el marco de aplicación del principio de confianza legítima.**

La práctica de la judicatura ha sido entendida como el ejercicio de un cargo en el cual se desempeñan funciones jurídicas, para efectos de acreditar los requisitos de grado de los abogados, el principio de buena fe y confianza legítima que debe operar, en este caso, a favor del accionante, quien cumplió inicialmente todos los requisitos académicos que su universidad le exigía, y luego de un año de judicatura, en uno de los cargos previstos para ello, el Estado no responde con el aval correspondiente y lo sorprende con una decisión que trunca sus expectativas legítimas para graduarse. Es una clara defraudación de la confianza legítima, como postulado que lidera una protección para los particulares frente a cambios inesperados, efectuados por las autoridades públicas<sup>11</sup> (Corte Constitucional, 2006)

En conclusión, frente a este primer escenario de interpretación de la confianza legítima como principio, permite generar un campo de exploración, seguimiento y construcción frente a la aplicación de exigibilidad y protección de los derechos fundamentales, como de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales – DESCAs, especialmente cuando de sector poblacional colectivo se refiere; lo cual genera un respeto hacia el cumplimiento del ordenamiento jurídico y a las disposiciones constitucionales; por ende, no debe ser de desconocimiento de la administración otorgar y conceder derechos adquiridos, siguiendo una correcta y eficiente manera de garantizar la función administrativa que se señala en el artículo 209 de la Constitución Política, más aún en dar y brindar la prevalencia del interés general, como lo es el pueblo y la ciudadanía; específicamente de resolver, de manera particular, situaciones que conduzcan hacia un mejor ejercicio de prácticas organizacionales basadas propiamente en el mejoramiento y consolidación del ámbito de lo público.

### **1.3 La confianza legítima como valor**

Frente a este ítem, se debe manifestar que el valor representa un catálogo axiológico, a partir del cual se deriva el sentido y la finalidad de las demás normas del ordenamiento jurídico, que pueden contener una consagración explícita, de lo cual suma importancia que desde el valor se construya fundamento y finalidad de la organización política; un ejemplo de ello es el preámbulo de la Constitución Política de 1991, en el que se destacan y describen los ideales y valores de coexistencia de la Carta como son: a) convivencia, b) trabajo, c) justicia, d) igualdad, e) conocimiento, f) libertad y, g) paz; de igual modo, se suma lo estatuido en el artículo 2º, inciso primero de la Constitución Nacional.

Así mismo, el carácter de valor, es de origen programático, con el fin de brindar como propósito, la observancia de las relaciones entre gobernantes y gobernados

---

10. Tomado de: Corte Constitucional. Sentencia T-617 de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

11. Tomado de: Corte Constitucional. Sentencia T-892ª de 2006. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

al momento de establecer fines dirigidos a las autoridades creadoras de los derechos, en especial el poder público de la rama legislativa.

Por ende, la confianza legítima es un valor jurídico que no se aplica ni se exige, en principio, toda vez que la administración de justicia, en lo que se refiere a la jurisprudencia, lo establece como criterio auxiliar de la actividad judicial y que está en plena y constante evolución, de conformidad con los cambios sociales, económicos y culturales de la sociedad, como también de la interpretación continua de los jueces, evocando hacía un mismo sentido. (Mesa Valencia, 2013, p.33)

#### **1.4 La Confianza legítima como regla**

Respecto al particular, se permite establecer que, en cuanto a regla, esta:

Es un mandato definitivo e imperativo que ocasiona una orden, prohibición y permisión en cumplimiento al obediencia a un sistema normativo que cumple con un supuesto de hecho, característica que permite generar relaciones de inclusión y exclusión de personas, eventos o cosas, que ocasionan un mayor grado de determinación<sup>12</sup>. (Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Civil, 2009)

De lo señalado anteriormente, la confianza legítima se configura en un derecho constitucional implícito, estatuido en los artículos 1º, 4º y 83 de la Constitución Política de 1991, especialmente en este último, pues que se constituye en una proyección a la buena fe que debe gobernar la relación entre las autoridades y los particulares permitiéndose, en últimas, la conciliación entre el interés general y los derechos de las personas.

12. Tomado de: Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Expediente 05360-31-03-001-2003-00164-01. Magistrado Ponente: Edgardo Villamil Portilla. Sentencia de 07 de Octubre de 2009.

Seguidamente, de manera específica, sucede en objetos contractuales, al estarse sujeto y condicionado a la aplicación del artículo 1603 del Código Civil que, en palabras de Mariana Bernal Fandino (2008), reza que:

Los contratos deben ejecutarse de buena fe, y por consiguiente obligan no solo a lo que en ellos se expresa, sino a todas las cosas que emanan precisamente de la naturaleza de la obligación, o que por la Ley pertenecen a ella. (Bernal Fandino, 2008, pp.291-321)

Por lo que antecede, es claro que el ejercicio de la confianza legítima ayuda, en gran medida, a ser parte integrante y complementaria del principio constitucional de la Buena Fe pues, en últimas, configura una serie de actos, actividades, actuaciones y manifestaciones, por medio de las cuales surge ese imperativo fundamental y de respeto con la aplicación e interpretación de la ley, como fuente formal del derecho y también de sentar la estructura organizacional y normativo existente del ordenamiento.

#### **1.5 El relacionamiento del Derecho Administrativo Colombiano con la confianza legítima**

Este acápite permite establecer que el derecho administrativo colombiano, en palabras de Andrés Fernando Mesa Valencia (2013), tiene una íntima conexión y estructura hacía la construcción de la confianza legítima, tal es así que concurren cuatro elementos, por medio de los cuales ayudan a que, al momento de que exista o no situación de vulneración y de cambio de condiciones de existencia, sea por acción o por omisión, conduciendo principalmente a establecer lo siguiente:

**a. La existencia de una relación jurídica.** Es decir, que surta efectos en el mundo del derecho. Para que sea objeto de protección del principio de confianza legítima, se exige que la relación jurídica involucre a la administración y a los particulares y, como lo ha señalado la

Corte Constitucional, “que los sujetos administrativos se encuentren respecto a la producción del daño en una situación propia del derecho administrativo”. (Corte Constitucional, 2004)

**b. La existencia de una palabra dada.**

Esta es la base sobre la cual se construye la confianza legítima; se exige entonces que ella tenga existencia cierta en el ordenamiento jurídico, que no tenga vigencia temporal y que exista identidad entre los destinatarios de la palabra previa y la posteriormente emitida.

**c. La conformación de la palabra dada con actos posteriores armónicos y coherentes.**

La confianza del particular surge con ocasión del nacimiento en el mundo jurídico de una palabra dada o promesa de la administración, pero se fortalece y arraiga con la cadena de conductas posteriores, asumidas por la administración, toda vez que estas vayan orientadas a fortalecer y desarrollar la palabra emitida previamente. Sin la existencia de dichos actos posteriores armónicos y coherentes, la promesa dada previamente pierde su vocación de consolidación de la confianza legítima.

**d. La actuación diligente del interesado.** (Mesa Valencia, 2013, p.41)

Sobre estos cuatro elementos en particular, el profesor Jaime Vidal Perdomo (2005), manifiesta que es importante como límite de discrecionalidad administrativa, el principio de la confianza legítima, toda vez que es derivación del principio constitucional de la Buena Fe, ya que es un factor esencial que se introduce dentro del ordenamiento jurídico colombiano, por parte de la Corte Constitucional, a través de la jurisprudencia, sobre el ejercicio y control de los actos administrativos que producen y generan situaciones de modificación y negación de derechos, situados en meras expectativas y determinadas, principalmente ubicadas de manera cierta para el administrado, y que sorpresivamente se eliminan de forma súbita esas condiciones. (Vidal Perdomo, Díaz Perilla, & Rodríguez, 2005, pp. 182-183)

Por su parte, el autor Aleksey Herrera Robles (2012), sostiene que el principio de la buena fe, consagrado en el artículo 83 de la Carta Política, se presenta en el campo de las relaciones del administrado y la administración, en donde este juega un papel, no sólo señalando en el ámbito del ejercicio de los derechos y las potestades, sino en la constitución de las relaciones y en el cumplimiento de los deberes, que comporta la necesidad de una conducta leal, honesta, aquella conducta que, según la estimación de la gente, puede esperarse de una persona. La Buena fe incorpora el valor ético de la confianza. (pp.333-334)

En razón a esto, tanto la administración como los administrados deben actuar conforme a las exigencias de la buena fe, sin olvidar que el derecho nunca debe ser manejado de espaldas a su fundamento ético, el cual debe ser el factor importante y espiritualizador. Lo anterior implica que, así como la administración pública no puede ejercer sus potestades, defraudando la confianza debida a quienes con ella se relacionan, tampoco el administrado puede actuar en contra de aquellas exigencias éticas. La aplicación del principio de la buena fe permitirá al administrado, recobrar la confianza en que la administración no va a exigirle más de lo que estrictamente sea necesario para la realización de los fines públicos que, en cada caso concreto, se persiga.

Ahora bien, en materia de derecho procesal administrativo, el autor Luis Carlos Álzate (2011), reza que: “la confianza legítima es el punto de partida y de referencia para valorar y establecer la interacción entre los administrados y el Estado, este último como ente ejecutor de autoridad administrativa”. (p.200)

Conforme al principio de la confianza legítima, la administración debe actuar siempre con arreglo a la ley en sentido material, cualquier otra actuación contraviene las normas superiores, configurando una vulneración a tal principio y, por ende, debe el Estado responder por la expedición de un acto administrativo

de contenido general, que posteriormente se anula, nulidad que deviene no de la declaración, sino de la violación de las normas superiores, lo que claramente ocurre desde su expedición, es decir, no se legitima el poder por el poder mismo, sino por respetar el principio de legalidad y bloque de las normas superiores que fundamentan y limitan su actuar. (Alzate Ríos, 2011, p.200)

En efecto, el Consejo de Estado, como suprema autoridad de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, sostiene que la confianza legítima, es un principio orientador y de direccionamiento frente a las relaciones entre administrado y administración, colocando de manifiesto varios pronunciamientos en materia de protección y procedibilidad así:

#### **A) Acción de Nulidad Electoral - Personero Municipal**

A los alcances del principio de la confianza legítima se recurre para poner a salvo derechos subjetivos ante cambios abruptos en las decisiones de la administración, respetándose la confianza que el asociado ha puesto en sus instituciones, en la continuidad de sus posiciones, la cual no puede ser desconocida porque sí, cuando de por medio existe la convicción objetiva de que una decisión perdurará o se mantendrá en el tiempo<sup>13</sup>. (Consejo de Estado, 2004).

#### **B) Pérdida de Inestidura de los Congresistas**

El principio de la confianza legítima ha sido estructurado teóricamente como mecanismo para conciliar el conflicto entre los intereses público y privado, cuando la Administración ha creado expectativas favorables para el administrado y lo sorprende al eliminar súbitamente esas condiciones, y tiene como uno de sus presupuestos la necesidad de adoptar medidas por un

---

13. Tomado de: Consejo de Estado. Expediente 3461 de septiembre de 2004. C.P. María Nohemí Hernández Pinzón. Sentencia en Acción de Nulidad electoral, septiembre 2 de 2004.

período transitorio que adecúen la actual situación a la nueva realidad.

Para el caso presente, considera la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, que no puede invocarse como beneficio el mencionado principio, pues el mismo no significa que, en aras de proteger un interés particular (el del demandado), se desconozca el interés general que encierran las inhabilidades y la institución de pérdida de investidura, que garantizan, de una parte, la transparencia e integridad de los que los representan al pueblo en las instituciones políticas democráticas y, de otra parte, reclama una sanción inmediata para aquellos que no son dignos de hacer parte de las mismas<sup>14</sup>. (Consejo de Estado, 2002)

#### **C) Concurso de Méritos - CNSC - Aplicación acto legislativo 01 de 2008.**

La Sala advierte que en la decisión de la accionante, de no presentar la referida prueba, está presente un principio de entidad constitucional, nos referimos a la confianza legítima, que constituye un mecanismo para conciliar el conflicto entre los intereses público y privado, cuando la administración ha creado expectativas favorables para el administrado, por lo que éste tiene razones objetivas para confiar en la durabilidad de la nueva regulación y actuar conforme a la misma, pero posteriormente es sorprendido con la eliminación intempestiva de dichas condiciones, razón por la cual el Estado debe proporcionarle tiempo y medios que le permitan adaptarse a la nueva situación.

Se afirma que en la decisión de la tutelista, de no aplicar la referida prueba, estuvo presente el principio

---

14. Tomado de: Consejo de Estado - Sala plena de lo contencioso administrativo. Consejero ponente: Juan Ángel Palacio Hincapié. Bogotá D.C., mayo veintiuno (21) de dos mil dos (2002). Radicación número: 11001-03-15-000-2002-0042-01(PI-039). Actor: Carlos Alfaró Fonseca. Demandado: Miguel Ángel Santos Galvis. Referencia: Pérdida de investidura.

antes descrito, porque la misma indica que decidió no continuar en el proceso de selección, porque razonablemente consideró que en virtud del Acto Legislativo 01 de 2008, esto es, de una disposición del constituyente secundario, le asistía el derecho a ser inscrita en carrera administrativa, en el cargo que desde julio de 2004 desempeña en provisionalidad, por lo que no era necesario que continuara en el mencionado concurso, máxime cuando el mismo debía suspenderse respecto de los cargos ocupados por los empleados que les asistía el derecho de inscripción extraordinaria en el sistema de carrera administrativa.

La Sala estima que la decisión de la accionante tiene razones de significativa relevancia, que no pueden desconocerse, en primer lugar, que actuó con fundamento en una disposición de rango constitucional que estaba vigente desde el momento de su publicación, la cual se presumía ajustada al ordenamiento jurídico y que, si bien fue examinada en virtud de una demanda de inconstitucionalidad, mientras se resolvía, ésta no fue suspendida, razón por la cual la administración y los ciudadanos debían actuar conforme a la misma, en otras palabras, no podía exigírsele a la tutelista que actuara con sospecha de inconstitucionalidad del mencionado acto reformativo de la Constitución, que previera que el mismo iba a ser demandado y posteriormente declarado inexecutable con efectos retroactivos<sup>15</sup>. (Consejo de Estado, 2010)

**D) Nulidad del silencio administrativo negativo sobre el derecho de petición para reconocimiento y pago de prestaciones sociales e indemnizaciones.**

---

15. Tomado de: Consejo de Estado - Sala de lo contencioso administrativo - Sección Segunda. Consejero ponente: Gerardo Arenas Monsalve. Bogotá, D.C., catorce (14) de octubre de dos mil diez (2010). Radicación número: 25000-23-15-000-2010-01593-01(AC) Actor: Julieth Alexandra Bermúdez Púlido. Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil.

La relación jurídica que se estructura entre la administración y su servidor contiene elementos objetivos de los que no es posible prescindir en forma discrecional, pues en ellos están inmersos no solo la buena fe de las personas en sus relaciones con la administración, mediadas por el ordenamiento jurídico, sino evidentemente la capacidad reguladora de la norma jurídica, nutrida esencialmente por su aptitud para generar vínculos estables, predecibles y auténticamente suficientes, para originar confianza entre los asociados, de tal suerte que el espacio de permanencia establecido en el cargo que denominamos de periodo, si bien no es fuente para derecho adquirido, si es fundamento para la confianza y estabilidad de una relación jurídica amparada por el derecho.

La confianza produce entonces expectativas legítimas que el Estado debe proteger; lo que a su vez genera seguridad jurídica en los administrados y evita que haya una ruptura abrupta y sorpresiva del vínculo laboral. Lo anterior implica que, a diferencia de los empleados públicos de libre nombramiento y remoción, los de periodo tienen una estabilidad relativa, que les brinda el derecho al cargo por el periodo para el cual fueron nombrados y los ubica en una posición intermedia entre estos y los funcionarios de carrera, que merece una específica protección al enfrentar el perjuicio legítimo que se le causa por una decisión de interés general y el nombramiento de periodo que en principio le fue garantizado.

Ese desequilibrio de cargas, solo puede ser subsanado por la administración mediante el pago de una indemnización que cubra lo dejado de percibir durante el tiempo faltante del periodo<sup>16</sup>. (Consejo de Estado, 2011)

---

16. Tomado de: Consejo de Estado - Sala de lo contencioso administrativo - Sección Segunda - Subsección "A". Consejero ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Bogotá, D.C., diez (10) de febrero de dos mil once (2011). Radicación número: 25000-23-25-000-2001-

### **E) Responsabilidad por Daño Especial al no crearse Regímenes de transición en materia tributaria.**

Cuando el Congreso expide una ley derogatoria, pero no establece un régimen de transición que proteja los derechos y las expectativas legítimamente adquiridas, con base en la aplicación de la norma que desaparece del ordenamiento, es viable atribuible responsabilidad por daño especial.

A juicio del Consejo de Estado, en estos casos se fractura el principio de confianza legítima, lo que origina un daño especial que debe ser reparado por la autoridad estatal que causa el impacto negativo, en aplicación del artículo 90 de la Constitución.

Por lo tanto, si se derogan beneficios tributarios con el fin de mantener la sostenibilidad fiscal, pero no se establece un mecanismo que permita mantener incólumes las expectativas de quienes tenían derecho a ellos, el Congreso debe asumir la responsabilidad restaurativa.

En el caso analizado, la Sección Tercera concluyó que eliminar intempestivamente los beneficios fiscales de hasta el 15% de las inversiones en proyectos hoteleros, previstos en la Ley 223 de 1995, pudo desconocer la confianza legítima de quienes iniciaron proyectos de esta índole esperando esa retribución.<sup>17</sup> (Consejo de Estado, 2013).

## **2. CONCLUSIONES**

Se concluye que, dentro del análisis jurisprudencial y doctrinal estudiado, con respecto a la confianza legítima, en el campo del derecho constitucional y administrativo

en Colombia, se puede establecer que la preponderancia de asumir la confianza legítima como principio, ha sido fundamental a la hora esclarecer situaciones de hecho y de derecho sobre las relaciones que se invocan entre la administración y el administrado y/o el particular, con el motivo de protegerse derechos de orden constitucional, como son los artículos 1°, 4° y 83° de la Constitución Política de Colombia, especialmente este último, porque es un postulado ofrecido a que las actuaciones de la administración son dadas bajo la buena fe que manifiestan, de forma razonable, a estabilizar el mantenimiento del marco jurídico legítimo y de desenvolvimiento a la actividad que se realiza para optar a un beneficio que encamina el interés general y de la seguridad jurídica.

La confianza legítima no se puede concebir como regla, dado a que no es una orden de carácter general, impersonal y abstracto que ocasiona las obligaciones de prohibir y permitir de hacer algo, porque no se conceptualiza como fundante de protección de derechos, sino que es una relación incluyente con el acto de la administración, proyectado bajo el derecho constitucional de la Buena Fe (art. 83 C.N.), porque no se asume como situación de hecho que ocasiona consecuencia jurídica; lo cual, a pesar de no consagrarse como un derecho o regla de orden legal y constitucional, sólo es soporte y derivación interpretativa para las actuaciones de la buena fe que realiza la administración pública dentro de un Estado de Derecho.

Asumir el valor constitucional de la confianza legítima dentro de un Estado - Nación, significa que éticamente las actuaciones de la administración deben ser satisfechas bajo la postura de la correcta aplicación de la legalidad en los actos, contratos, operaciones, situaciones u omisiones de carácter administrativo que brinden un espacio de exigibilidad a los administrados de controvertir el objeto a tratar, con base a los cambios estipulados para ser acreedor de expectativas, que son encaminadas a reconocer un derecho.

07885-01(1653-08). Actor: Edwin Helman Garrido Corredor. Demandado: Alcaldía Mayor de Bogotá D. C. - Secretaría de Salud.

17. Tomado de: Consejo de Estado - Sala de lo contencioso administrativo - Sección Tercera. Expediente: 25000233600019981597201 (27228). Fecha: julio 29 de 2013. Consejera Ponente: Stella Conto Díaz del Castillo.

Por lo que el papel de los jueces constitucionales y administrativos consiste en realizar una interpretación integradora, basada en la moralidad política vigente, con el motivo de generar una correcta decisión judicial, teniéndose como base:

- a) la formación sobre valores aplicables y sociales;
- b) debe ser ajustada a la visión teórica y moral, y;
- c) coherencia en el planteamiento del fallo de forma interna (ordenamiento jurídico) y externa (moralidad política);

De ello, se puede establecer que la confianza legítima no es un valor propiamente contenido en el ordenamiento de la Constitución Nacional, sino que es un criterio auxiliar de interpretación para concretarse en el ejercicio de la administración de justicia, consagrado en el artículo 230 de la Constitución Política; a pesar de ello, tienen grado de conexidad con los principios, especialmente el artículo 83 de la Constitución Política, sobre el cual reza que las actuaciones administrativas están sujetas a los postulados de la buena fe, que orientan la estructura organizacional, administrativa, presupuestal, salarial y prestacional que debe el Estado, sometido a la Constitución, a que garantice el catálogo axiológico de la Carta Política, orientada y constituida en el Preámbulo Constitucional.

Se puede establecer entonces que tanto la Corte Constitucional como el Consejo de

Estado, a través del ejercicio judicial por vía jurisprudencial, se enfatizan a que la confianza legítima es una figura jurídica contenida en un principio constitucional y general de derecho, dado que la responsabilidad del Estado, en ejercicio de las acciones, omisiones, operaciones, actos y contratos administrativos se vulneran con ocasión de defraudar y vulnerar el esquema de la mera expectativa o de un derecho reconocido a un particular y/o a un administrado.

Por lo tanto, se debe entender en términos conclusivos, que existe ruptura de la confianza legítima por cuanto:

- a) Una decisión del acto administrativo que no tenga tacha de ilegalidad o de inconstitucionalidad; es decir, que sea de forma legal y sea visto así por el Juez Constitucional y Administrativo.
- b) Una expectativa razonable; es decir, que las autoridades administrativas hayan dejado de ver.
- c) Un Conflicto de Interés; sea de carácter general y particular, especialmente la primera porque da lugar a la prevalencia del general que debe estar evidenciada dentro del acto administrativo.
- d) Debe existir la Buena Fe; por cuanto a acceder a un beneficio del ciudadano y de las autoridades sin dar lugar a un perjuicio o engaño a alguien.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- » Alexy, R. (1997) *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Madrid, España: Centro de Estudios Constitucionales.
- » Alzate Ríos, L. C. (2011) *Temas de Derecho Procesal Administrativo Contemporáneo - El proceso contencioso administrativo y otros trámites procesales desde una perspectiva garantista*. Armenia: Universidad la Gran Colombia.
- » Bernal Fandino, M. (2008) *El deber de coherencia en los contratos y la regla venire contra factum proprium - International law*. Bogotá: En: *Revista Colombiana de Derecho Internacional*.
- » Consejo de Estado, Radicación Número: 11001-03-15-000-2002-0042-01 (PI-

039) (Consejo de Estado - Sala Plena de lo Contencioso Administrativo 21 de Mayo de 2002).

» Consejo de Estado, Consejo de Estado. Expediente 3461 de septiembre de 2004 - C.P. María Nohemí Hernández Pinzón. Sentencia en Acción Electoral (Consejo de Estado 2 de Septiembre de 2004).

» Consejo de Estado, Radicación No. 25000-23-15-000-2010-01593-01 (AC) (Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda 14 de Octubre de 2010).

» Consejo de Estado, Radicación No. 25000-23-25-000-2001-07885-01 (1653-08) (Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda - Subsección A 10 de Febrero de 2011).

» Consejo de Estado, Radicación No. 25000-23-36-000-1998-15972-01 (Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera 29 de Julio de 2013).

» Corte Constitucional, Sentencia T-617 de 1995 - M.P. Alejandro Martínez Caballero (Corte Constitucional 13 de Diciembre de 1995).

» Corte Constitucional, SU-360 de 1999 - M.P. Alejandro Martínez Caballero (Corte Constitucional 19 de Mayo de 1999).

» Corte Constitucional, Sentencia C-131 de 2004 - M.P. Clara Inés Vargas Hernández (Corte Constitucional 19 de Febrero de 2004).

» Corte Constitucional, Sentencia T-642 de 2004 - M.P. Rodrigo Uprimny Yepes (Corte Constitucional 1 de Julio de 2004).

» Corte Constitucional, Sentencia T-729 de 2006 M.P. Jaime Córdoba Triviño (Corte Constitucional 25 de Agosto de 2006).

» Corte Constitucional, Sentencia T-209 de 2006 M.P. Jaime Córdoba Triviño (Corte Constitucional 17 de Marzo de 2006).

» Corte Constitucional, Sentencia T-892 A de 2006 - M.P. Álvaro Tafur Galvis (Corte Constitucional 2 de Noviembre de 2006).

» Corte Constitucional, Sentencia T-437 de 2012 - M.P. Adriana María Guillén Arango (Corte Constitucional 12 de Junio de 2012).

» Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Civil, Expediente 05360-31-03-001-2003-00164-01 (Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Civil - M.P. Edgardo Villamil Portilla 7 de Octubre de 2009).

» Herrera Robles, A. (2012). Aspectos Generales del Derecho Administrativo Colombiano. Barranquilla: Colección Jurídica - Universidad del Norte.

» Mesa Valencia, A. F. (2013) El principio de la Buena fe: el acto propio y la confianza legítima hacia una teoría del precedente administrativo en Colombia. Medellín: Colecciones Mejores Trabajos de Grado de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia No. 19 - 2013.

» Morales Alzate, J. J. (2010) La Acción de Tutela en Alemania y en Colombia - Una Comparación. Bogotá, Colombia: Ediciones Doctrina y Ley.

» Vidal Perdomo, J., Díaz Perilla, V., & Rodríguez, G. A. (2005). Temas de Derecho Administrativo Contemporáneo. Santafé de Bogotá, Universidad del Rosario.