

**DESARROLLO JURISPRUDENCIAL DEL PRINCIPIO DE CONFIANZA
LEGÍTIMA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO COLOMBIANO**

**AMANDA BASTIDAS VALENCIA
WILSON SANTIAGO CALZADA GARCIA**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
SAN JUAN DE PASTO
2009**

**DESARROLLO JURISPRUDENCIAL DEL PRINCIPIO DE CONFIANZA
LEGÍTIMA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO COLOMBIANO**

**AMANDA BASTIDAS VALENCIA
WILSON SANTIGO CALZADA GARCIA**

Trabajo de presentado como requisito parcial para optar al titulo de Abogado

**Asesor:
Dr. Jorge Coral Bastidas**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
SAN JUAN DE PASTO
2009**

NOTA DE RESPONSABILIDAD

“Las ideas y conclusiones aportadas en el trabajo de grado, son de responsabilidad exclusiva del autor”

Artículo 1ro. Del acuerdo No. 324 de octubre 11 de 1966, emanado del honorable consejo directivo de la Universidad de Nariño.

Nota de aceptación

Firma del Presidente del Jurado

Firma del Jurado

Firma del Jurado

San Juan de Pasto, Noviembre de 2009

DEDICATORIA

Este trabajo lo dedico a mis cuatro encantos CHRISTIAN ALEXANDER, CHRISTOPHER SEBASTIAN, HENRY STEVEN Y JENNIFER CRISTINA CHAMORRO BASTIDAS, por ser la razón de mi vida y mi mayor inspiración e impulsarme todos los días para la consecución de mis metas, porque siempre estuvieron conmigo y soportaron mis constantes ausencias.

A mi esposo, mi familia, padres y hermanos y en especial a mi hermana MARIA EUGENIA BASTIDAS, quien es todo para mi, madre, hermana, amiga y quien durante todo este tiempo me brindo apoyo, cariño, comprensión y solidaridad en todos mis propósitos y aspiraciones.

A la Doctora Mónica Hidalgo, quien ha sido mi fuente de inspiración y modelo a seguir.

A la facultad de Derecho de la Universidad de Nariño, especialmente al Doctor Jorge Coral Bastidas y Libardo Riascos, por brindar espacios de discusión en la formulación de este trabajo.

Amanda Bastidas Valencia.

DEDICATORIA

A la posibilidad de creer en los sueños como verdades intangibles.

A la memoria de mis padres, por su amor y sus enseñanzas, que hoy se cristalizan en cumplimiento de uno de mis sueños.

A Luz Amparo, la madre de mis hijos Wilson Santiago, Carlos Andrés y Nury Elizabeth; a ellos porque supieron entender mi ausencia mientras cumplía una de mis metas, por su amor, apoyo y creer en mi, encauzar mi inagotable energía y por iluminar mi vida con su presencia.

A Ruth, por su apoyo incondicional y por creer siempre en mí, dándome fuerza para no desfallecer y continuar en la búsqueda de mi felicidad.

A mi numerosa familia y hermanos, por su apoyo y a quien le debo gratitud, por su preocupación y demostraciones de afecto y cariño.

A la facultad de Derecho de la Universidad de Nariño, a la Doctora Mónica Hidalgo, Doctor Jorge Coral Bastidas y Doctor Libardo Riascos Gomes, por facilitar este trabajo y por posibilitar espacios de discusión en la elaboración de este documento.

Wilson Santiago Calzada García

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	12
1. PRINCIPIOS, VALORES Y DERECHOS FUNDAMENTALES EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991	15
1.1 CONCEPTUALIZACION DE PRINCIPIOS, VALORES, DERECHOS CONSTITUCIONALES FUNDAMENTALES, ACTO PROPIO, SEGURIDAD JURÍDICA Y CONFIANZA LEGÍTIMA.....	15
1.1.1 Principio Constitucional.....	16
1.1.2 Valor Constitucional.	18
1.1.3 Derecho Fundamental	19
1.1.4 Principio de respeto al Acto Propio	21
1.1.5 Seguridad Jurídica.	22
1.1.6 Confianza Legítima	24
1.2 PODER VINCULANTE DE LOS PRINCIPIOS Y VALORES CONSTITUCIONALES	25
1.3 PONDERACIÓN DE PRINCIPIOS Y DERECHOS EN LA CONSTITUCIÓN NACIONAL COLOMBIANA.....	26
2. CONFIANZA LEGÍTIMA: SUSTENTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL.....	28
2.1 LOS PRINCIPIOS EN EL MUNDO JURÍDICO	28
2.1.1 Principales distinciones entre principios y reglas	29
2.2 CONSAGRACIÓN NORMATIVA DEL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA	31
2.2.1 Ámbito Constitucional	31
2.2.2 Ámbito Legal	32
3. EXIGIBILIDAD DEL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA (P.C.L.).....	36

3.1 EXIGIBILIDAD DEL P EXIGIBILIDAD DEL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA EN DERECHO ADMINISTRATIVO	36
3.2 EXIGIBILIDAD DEL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA EN MATERIA EDUCATIVA	61
3.2.1 Exigibilidad del P.C.L. en materia de trabajo en espacios públicos	74
3.2.2 Exigibilidad del P.C.L. en materia del derecho al trabajo en general.	89
3.3 EXIGIBILIDAD DEL P.C.L. EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL.	100
3.3.1 Exigibilidad del P.C.L. en materia de Salud.	101
3.3.2 Exigibilidad del P.C.L. en materia de pensiones.....	110
3.4 EXIGIBILIDAD DEL P.C.L. EN MATERIA DE VIVIENDA	115
4. CONSECUENCIAS DE LA EXIGIBILIDAD DEL PPRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA DE LOS DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES.	127
5. CONCLUSIONES	129
5. RECOMENDACIONES.....	146
BIBLIOGRAFÍA.....	148
NETGRAFÍA	162

GLOSARIO

A.R.S: Administradora de Régimen Subsidiado de Salud.
ACOLPUVEDA: Asociación de Colmeneros y Puestos de Ventas Populares de Barranquilla.
C.C.A: Código Contencioso Administrativo.
CAJANAL: Caja Nacional de Previsión Social.
C.N.S.C: Comisión Nacional del Servicio civil
COFENALCO: Confederación Nacional de Comerciantes
CONAVI: Corporación Nacional de Vivienda.
COMPES: Consejo Nacional de Política Social.
C.P: Constitución Política
D.A.S: Departamento Administrativo de Seguridad.
D.E.S.C: Derechos Económicos, Sociales y Culturales
EDUBAR: Empresa de Desarrollo Urbano de Barranquilla.
EPS: Empresa Promotora de Salud.
ESAP: Escuela Superior de Administración Pública.
ICETEX: Instituto Colombiano de Estudios Técnicos en el Exterior
ICFES: Instituto Colombiano de Fomento de la Educación Superior.
INEM: Instituto de Enseñanza Media Diversificada
INPEC: Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario.
ISS: Instituto de Seguros Sociales.
JAL: Junta Administradoras Local.
M.P: Magistrado Ponente.
O.I.T: Organización Internacional del Trabajo.
POS. Plan obligatorio de Salud.
P.C.L: Principio de Confianza Legítima
S.C: Sentencia de Constitucionalidad
SENA: Servicio Nacional de Aprendizaje.
SIDA. Síndrome de inmunodeficiencia Adquirida.
SISBEN: Sistema de Identificación de Beneficiarios
SNIES: sistema nacional de Información de la Educación Superior del Ministerio de Educación Nacional.
S.T: Sentencia de Tutela.
S.U: Sentencia Unificadora.

RESUMEN

La afirmación del principio de confianza legítima, a través principio de la buena fe, la seguridad jurídica y el respeto al acto propio como eje de las relaciones entre la Administración y los administrados, se ha convertido en uno de los elementos más importantes introducidos en la Constitución Política de 1991. El Principio de Confianza legítima tiene por finalidad la protección de los administrados frente a los cambios abruptos e intempestivos, efectuados por las autoridades publicas competentes, para que el administrado puede actuar legítimamente con certeza, sin ningún temor a resultar afectado, teniendo la administración como único limite el estado social de derecho. La Administración Publica esta obligada a adecuar sus actuaciones al principio de generalidad de los fines del Estado y, finalmente, al reconocimiento, respeto y protección de los derechos públicos subjetivos que radican en cabeza de todo ciudadano.

El presente trabajo esta orientado a la construcción de una línea jurisprudencial unificada, encausado a estudiar el alcance, limites aplicación y mecanismos del principio de confianza legítima y su materialización en el campo de los derechos económicos, sociales y culturales como una forma de hacer realidad el estado social de derecho, para proteger la dignidad humana, evitar la arbitrariedad y abuso de poder por parte de la administración, los operadores jurídicos y además las pretensiones y expectativas legítimas de los ciudadanos sean protegidos por el estado.

ABSTRACT

The affirmation of the beginning(principle) of legitimate confidence, to slant I begin from the good faith, the juridical safety and the respect to the own(proper) act as axis(axle) of the relations between(among) the Administration and the administered ones, it has turned into one of the most important elements introduced for the Political Constitution of 1991. The Confidence beginning(principle) legitimizes takes the protection of the administered ones as a purpose opposite to the abrupt and untimely changes effected(carried out) by the public competent authorities, in order that the administered one can act legitimately with certainty, without any dread of turning out to be affected, taking the administration as an only one limit the social condition(state) of right. The Administration Publishes this one obliged to adapting his actions(performances) initially Of the ends(purposes) of the State and, finally, to the recognition, respect and protection of the subjective public laws that take root at the top of every citizen.

The present work this one orientated to the construction of a jurisprudential line unified, prosecuted to studying the scope, limits application and mechanisms of the confidence beginning(principle) it legitimizes and his materialization in the field of the economic, social and cultural rights as a way of making real the social condition(state) of right, to protect the human dignity, to avoid the arbitrariness and abuse of power on the part of the administration, the juridical operators and in addition the pretensions and legitimate From the citizens they are protected by the condition(state).

INTRODUCCIÓN

La Constitución de 1991, en su doble carácter normativo y político, representa los valores políticos e ideológicos de la Nación y sus mandatos reflejan el orden jurídico y estatal que debe legitimarse en un Estado Social de Derecho como el Colombiano. La Carta propugna desde su preámbulo por la efectividad de sus preceptos, en cada una de sus normas impone la exigencia de hacer realidad sus postulados en la sociedad. En efecto, la permanencia de una ideología política y la constitución dependerá del cumplimiento de los fines sociales del estado que tiene como su principal fuente y norte los principios y valores de la Constitución Política así como en el cumplimiento del ordenamiento jurídico y en consecuencia la satisfacción de los colombianos.

De donde se infieren los múltiples principios proclamados en la Constitución, el principio genérico de buena fe en todas las actuaciones y el específico para la administración pública el de confianza legítima, ocupan un lugar imprescindible en la efectividad de las instituciones y de los derechos de los nacionales, al instituirse como garantía de la confianza en el ordenamiento y de certeza en las actividades que el Estado desarrolla.

El presente trabajo tiene como objetivo primordial, dar a conocer los lineamientos de una investigación en el área del derecho público, con base en la interpretación constitucional y judicial, desarrollada por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, en la aplicación del principio de confianza legítima. La labor de análisis se estableció atendiendo a la imperiosa necesidad de conocer el alcance del precepto constitucional enunciado, a través de las sentencias de tutela, en la búsqueda de su efectividad y aplicación.

La labor de investigación se inició mediante el análisis de las normas administrativas y la forma como se han desarrollado con el principio de confianza legítima, conexo con el de la buena fe y seguridad jurídica en la jurisprudencia de las altas cortes.

El trabajo se orienta a sistematizar y realizar el seguimiento jurisprudencial con respecto al principio de confianza legítima entre 1991 y 2007, a través de la elaboración de un documento-guía que constituya una fuente de consulta para la academia y el ejercicio profesional, tanto para la formación de los estudiantes como para los profesionales, siendo este, un instrumento de información, ágil y completo, que permite identificar las diferentes situaciones de hecho en que se encuentran los ciudadanos frente a la Administración y que además contribuya a evitar los fenómenos de abuso del derecho y extralimitaciones de las potestades por parte de los entes estatales.

Los principios constitucionales cuyas características son su generalidad, su falta de delimitación en su alcance y aplicación, constituyen un obligado marco de

referencia no sólo al Gobierno al presentar sus proyectos o al legislador al momento de establecer las leyes que han de regir el ordenamiento jurídico, sino que también coadyuvan a la labor de los jueces quienes tienen la responsabilidad de dirimir las controversias que se generan en la interpretación en las actuaciones de los particulares con el Estado.

La problemática que existe alrededor del principio de confianza legítima, al no existir criterios claros, ni para que orienten su configuración, siendo necesario precisar la forma como se concibe, en aras de establecer si se viene protegiendo este principio y a partir de ello, tener un parámetro que sirva como marco de referencia, el presente trabajo se orienta a construir una línea jurisprudencial unificada además de dar respuesta a los siguientes interrogantes:

- a.) ¿Para qué sirve el Principio de la confianza legítima?
- b.) ¿Qué límites impone la aplicación de este principio al Estado?
- c.) ¿Cuáles son los mecanismos procesales para proteger el principio de la confianza legítima?
- d.) ¿Cuáles son los efectos que se causan aplicando el Principio de la confianza legítima?
- e.) ¿El Principio de la confianza legítima obliga al Estado a revocar sus actos así estén revertidos de legalidad?
- f.) ¿Qué hace el estado frente a la afectación de la confianza legítima del administrado?

Bajo esta perspectiva, En la metodología utilizada, inicialmente se utilizó un método exploratorio, que consistió en realizar la recolección, revisión, doctrinal y jurisprudencial del principio de confianza legítima y buena fe entre 1992 y 2.007; posteriormente se utilizó la interpretación histórica-hermenéutica, que posibilitó la sistematización y el análisis hasta la forma como se puede evidenciar su aplicación, enfatizando o polemizando en temas específicos, para analizar su evolución desde el punto de vista jurisprudencial y cuál es el alcance que las cortes han fijado al respecto en temas como lo derechos económicos, sociales y culturales de educación, trabajo, seguridad social y vivienda. Se resalta, el desarrollo jurisprudencial constitucional debido a que juega un papel importante porque con base en él, se podrá definir un criterio que sirva de guía. Además en esta investigación no solo se recurre a las sentencias de la Corte Constitucional para ver el alcance y la delimitación que se le viene dando al principio de confianza legítima y buena fe, también fue necesario consultar la doctrina y algunos escritos de autores nacionales y extranjeros al respecto para ver sus conclusiones y comentarios sobre el tema.

El trabajo comprende un análisis conceptual del principio de confianza legítima, buscando cuál es su fundamento constitucional y legal; para ello se hace un breve recorrido por el tema de los principios en el Derecho, y se adoptan como base del principio, los postulados constitucionales sobre buena fe y seguridad jurídica, y los legales sobre el “principio de legalidad” y respeto por el acto propio. Posteriormente, se realiza un estudio sobre la jurisprudencia constitucional que determina la exigibilidad del principio de confianza legítima (P.C.L.) en materia de los derechos sociales, económicos y culturales. Como: educación, trabajo, seguridad social (salud y pensiones) y vivienda. Luego se investigó sobre las consecuencias de la exigibilidad del principio de confianza legítima en los derechos económicos culturales y sociales que la corte constitucional ha venido desarrollando como propuesta de viabilización de los derechos sociales, económicos y culturales. Como: educación, trabajo, seguridad social (salud y pensiones) y vivienda a través del principio de confianza legítima.

La afirmación del principio de confianza legítima, a través principio de la buena fe, como eje de las relaciones entre la Administración y los administrados, se ha convertido en uno de los elementos más importantes introducidos para la Constitución Política de 1991 para transformar nuestra realidad cotidiana. En honor a la verdad, es una de aquellas regulaciones jurídicas, escasas por cierto, que tienen savia humana y residencia en la tierra, que no apuntan a complejas disquisiciones en aulas académicas sino que pretenden, sencillamente, hacer más fácil, más amable, más humana la vida en la sociedad colombiana.

El significado del trabajo de investigación dentro del campo del derecho, apunta hacia la sistematización jurisprudencial del principio de confianza legítima y su realización en el campo de los derechos económicos, sociales y culturales como una forma de hacer realidad el estado social de derecho para proteger la dignidad humana, evitar la arbitrariedad de parte de la administración, los operadores jurídicos y las pretensiones y expectativas legítimas de los ciudadanos sean protegidos por el estado; el aporte de la investigación se resalta en demostrar la vigencia del Principio de Confianza Legítima a través de las decisiones jurisprudenciales, como eje de las relaciones de la administración y los administrados, constituyéndose en uno de los elementos más importantes introducidos en la constitución de 1991, como un desarrollo del principio de buena fe. Obligando a la administración a cumplir las formas propias, actuar con transparencias para generar confianza y seguridad jurídica a los administrados, de allí lograr la efectividad en una mejor aplicación del derecho, la convivencia social y el desarrollo individual y social.

1. PRINCIPIOS, VALORES Y DERECHOS FUNDAMENTALES EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991

Para desarrollar la presente línea sobre el Principio de Confianza Legítima se hace necesario aproximarse a los conceptos de principios, valores, derechos fundamentales, acto propio, seguridad jurídica y por supuesto el concepto de Confianza legítima y su ponderación cuando se vean en conflicto. pues solamente a partir de la comprensión sobre qué debe entenderse por un principio, un valor o un derecho constitucional fundamental, se puede tener claridad no solamente sobre la evolución jurisprudencial y las tesis sostenidas en las altas cortes sino que además se tendrá en cuenta algunas definiciones a luz de algunos doctrinantes nacionales e internacionales.

La carta fundamental de 1991, está impregnada de valores y principios que sirven de norte para la interpretación, no solamente del resto de disposiciones constitucionales, sino de todo el ordenamiento jurídico interno. Cualquier interpretación que se haga en contravía de los mismos, debe desecharse pues tal actuación no está acorde con el querer del constituyente primario, quien se encargó de marcar los derroteros del Estado, de la interacción entre los ciudadanos y entre éstos y el Estado. Es decir, los valores y principios irradian todo el ordenamiento jurídico, de allí, el que deban ser observados por todas las autoridades públicas y por los particulares, pues en ellos se concreta ese querer social. Sólo en la medida en que el actuar estatal se dirija al cumplimiento del querer social, se justifica la creación y vigencia de las instituciones democráticas; actuar que debe enmarcarse en el entendimiento de los mandatos constitucionales, sin perder de vista la teleología que les da sentido y coherencia, es decir, sin abandonar el faro que los guía.

En el anterior contexto, los delegados a La Asamblea Nacional Constituyente de 1991, definieron un catálogo de derechos fundamentales de las personas, en los que se reflejan los intereses y aspiraciones de quienes tuvieron la importante tarea de plasmar los mismos en un texto constitucional que reivindicara la naturaleza inalienable de la dignidad humana como razón de ser del sistema jurídico - social imperante hoy en el país, soportado en el ser humano como el centro de toda la actividad estatal.

1.1 CONCEPTUALIZACION DE PRINCIPIOS, VALORES, DERECHOS CONSTITUCIONALES FUNDAMENTALES, ACTO PROPIO, SEGURIDAD JURÍDICA Y CONFIANZA LEGÍTIMA

Para desarrollar este capítulo en primer lugar se estudiara el significado de principios, valores, derechos constitucionales fundamentales, acto propio, seguridad jurídica y Confianza legítima, desde el punto de vista etimológico, posteriormente se ubicará esa definición en el campo jurídico y en especial en la rama del derecho constitucional y su relevancia a partir de la Constitución de 1991

en la modificación conceptual del papel y posición del ser humano frente al Estado, verificando así la orientación de los grandes cambios introducidos en el ordenamiento jurídico interno.

1.1.1 Principio Constitucional. La palabra "principio", proviene del latín principium - primer instante del ser de una cosa,¹ Jurídicamente significa una norma no legal supletoria de ella y constituida por doctrina o aforismos que gozan de general aceptación de los tribunales. En materia constitucional se habla de principios, como la causa primera que regula la organización y el funcionamiento del Estado.

Los principios constitucionales son los elementos fundamentales que estructuran la concepción jurídica del Estado. En la Constitución de 1991, se dedicó un capítulo exclusivo a los principios fundamentales que fungen como faro o guía de toda la actividad estatal, siendo ellos, el respeto de la dignidad humana, solidaridad, prevalencia del interés general, participación (art. 1 C.P.), , convivencia pacífica, vigencia de un orden justo, protección a todas las personas en su vida honra, bienes y demás derechos y libertades, aseguramiento del cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (art. 2 ibídem), soberanía popular (art. 3), cláusula de supremacía constitucional (art. 4 C.P.), primacía de los derechos inalienables de la persona (art. 5 C.P.), responsabilidad de los particulares y de los servidores públicos (art. 6 C.P.), el estado reconoce la diversidad étnica y cultural de la nación Colombiana (art. 7 C.P.), Es obligación del estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la nación (art.8), las relaciones exteriores del estado se fundamenta en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los `pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia (art.9), el castellano es el Idioma oficial de Colombia, las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en su territorio, la enseñanza que se imparta en las comunidades con tradiciones lingüísticas propias será bilingüe y principio de buena fe (Art. 83 C.P.), el cual es soporte del presente trabajo de Tesis.

“La doctrina constitucional imperante en el país a partir de 1991, ha realizado una clasificación de los principios fundamentales según su naturaleza: son de contenido orgánico y contenido material”².

Los clasificados por el contenido orgánico, definen el cumplimiento de las tareas por parte del Estado y cuáles de sus órganos han de cumplirlas, vale decir, se distribuyen las funciones y competencias según la organización interna estatal. En

¹ DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO ILUSTRADO GRIJALBA. Editorial Grijalbo, Barcelona Edición 1998, pag.1377

ese contexto, igualmente puede señalarse que la Constitución Política distingue en su estructura una parte dogmática y una parte orgánica. Conforman la primera, los principios, derechos, deberes y valores constitucionales, lo mismo que la forma de hacerlos efectivos; mientras que la parte orgánica está conformada por todos los postulados referidos a la estructura y organización bajo la cual se concibió al Estado por el Constituyente de 1991, con la finalidad de materializar los primeros. Los clasificados según el contenido material, señalan las metas del Estado, las aspiraciones sociales que se desean concretar, como lo son, servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los derechos. Independientemente de la clasificación doctrinal, es importante hacer claridad en que ambos conforman una unidad inescindible que debe guiar la acción del Estado para concretar las aspiraciones que el constituyente primario plasmó en la Carta Política de 1991³. De allí que las diferentes ramas del poder público deban ser especialmente celosas en la interpretación armónica e integral de la Carta de Derechos, para que se de plena efectividad a los principios anteriormente mencionados, a efectos de garantizar un orden jurídico y social justo en el cual prime la existencia del ser humano en condiciones dignas.

Los principios son normas que ordenan que algo se materialice en la más alta medida posible, teniendo en cuenta los medios fácticos y jurídicos para ello. Es decir, son mandatos de optimización, en cuanto se cumplen conforme a las herramientas jurídicas de que se disponga, así como de las circunstancias objetivas que rodean el caso del que se trate⁴. En lo referido a los principios generales del derecho, puede decirse que los mismos son reglas de lógico y buen sentido de equidad que sirven para que las decisiones jurídicas estén enmarcadas en un equilibrio de derechos y deberes, creando así el derecho una forma o mecanismo de resolver asuntos jurídicos que escapan a las previsiones legislativas al momento de expedir las leyes o que se presentan por el rápido devenir social, que van más adelante de la actividad normativa. En el caso colombiano el constituyente de 1991 los considera como criterios auxiliares de la actividad judicial "Los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley. La equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial"⁵, como por ejemplo, el de la buena fe, la cual se presume, excepto en los casos en que la ley establece la presunción contraria"⁶, el cual también es un principio general constitucionalizado "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

³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-006 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁴ ALEXI, Robert, Tres escritos sobre los Derechos Fundamentales y la Teoría de los Principios. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003. p.95.

⁵ Constitución Política de 1991, artículo 230.

⁶ CÓDIGO CIVIL, artículo 769. "La buena fe En todos los otros, la mala fe deberá probarse".

aquellos adelanten ante éstas".⁷, lo que refleja la importancia que los mismos tienen en el ordenamiento jurídico colombiano.

Ahora bien, se habla de principios constitucionales y principios generales del derecho. En cuanto a los primeros Para el profesor Jacobo Pérez Escobar, los principios constitucionales son "reglas generales del derecho constitucional", que tienen la misma fuerza jerárquica de las normas de donde emanan, no pudiendo ser violadas por normas inferiores, pues si esto ocurre, pueden ser expulsadas del sistema normativo⁸. Por su parte, para Bielsa, traído por el profesor Jacobo Pérez Escobar, "los principios constitucionales son proposiciones fundamentales que se imponen sobre el resto del ordenamiento jurídico, en consecuencia, no pueden ser violados, sí ello ocurre, se afectaría la unidad e integridad jurídica del sistema de un país, teniendo en cuenta que son más que simples reglas consignadas en la ley superior"⁹.

Dentro de los primeros se distinguen además, principios fundantes, es decir, sobre los cuales se apoya un determinado Estado, verbi gratia, en Colombia, la dignidad humana "*La Corte Constitucional, reiteradamente, en distintas sentencias, ha puesto de presente, que hay un supremo principio rector que todo lo integra en esta causa: la dignidad humana*"¹⁰, la soberanía popular, el Estado social de derecho y la democracia participativa, para sólo citar algunos de ellos.

1.1.2 Valor Constitucional. El término "valor" significa, cualidad de las cosas por las que estos son deseables o indeseables, precio que se les da a las cosas, significación o importancia de algo, grado de utilidad o aptitud de las cosas, cualidad de las cosas. - Alcance de la significación o importancia de una cosa,"¹¹.

Desde el punto de vista del derecho constitucional los valores se convierten en los propósitos o aspiraciones que median las relaciones entre los ciudadanos y el Estado, para que de esta manera se organicen las instituciones estatales, buscando que tales propósitos o aspiraciones se lleven a feliz término. Son ejemplos de valores plasmados en la Constitución, entre otros, la vida, la convivencia, el trabajo, la igualdad, la paz, la justicia (Preámbulo), solidaridad y el respeto (artículo 1 C.P.).

⁷ CONSTITUCIÓN POLÍTICA, artículo 83:

⁸ *Ibíd.*, p.19.

⁹ BIELSA, Rafael. Derecho Constitucional, 3a ed., Buenos Aires: Roque Depalma, 1959, p.76.

¹⁰ BARÓN, Ciro Angarita. "Fortalecimiento de los Mecanismos Judiciales de Protección del Medio Ambiente, organizado por la Defensoría del Pueblo. Bogotá: s.n, 1997,p.28.

¹¹ DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO ILUSTRADO GRIJALBA. Editorial Grijalbo, Barcelona Edición 1998, pag. 1701-.

Así, los valores constitucionales se reflejan en el Estado, tanto desde el punto de vista de su estructura organizativa como de sus normas, formal o materialmente concebidas que regulan las relaciones entre administradores y administrados. Sobre ellos se erige la razón de ser de la organización administrativa y política del Estado. Es decir, los valores, tienen un carácter eminentemente programático que irradian todo el ordenamiento jurídico, en cuanto se convierten en el fin último perseguido por los ciudadanos a través de las instituciones creadas para el efecto. Los valores así concebidos se convierten en una importante herramienta de interpretación que tiene el operador jurídico a la hora de definir un caso concreto puesto a su consideración.

1.1.3 Derecho Fundamental. El término derecho, desde el punto de vista etimológico, viene del latín *directus* que significa, enderezar, alinear, recto, seguido, 11.

Desde el punto de vista jurídico - constitucional, los derechos fundamentales pueden definirse como aquellos que son inherentes al ser humano, de allí su carácter de inalienables, pertenecen a su esencia, a su naturaleza, sin los cuales no podría subsistir como tal.

Precisamente la jurisprudencia constitucional se ha encargado desde sus inicios de definir los derechos fundamentales; para ello sostuvo que existen dos criterios principales a tener en cuenta, esto es: en primer lugar si se está ante un derecho esencial de la persona humana y si se trata de un derecho expreso, sin que esto último se oponga a la tesis de los derechos innominados, es decir, que los derechos constitucionales fundamentales no deben ser analizados aisladamente, sino a través de todo el sistema de derechos que tiene a la persona¹², como sujeto, razón y fin de la Constitución de 1991; que debe ser considerado no en abstracto, de manera aislada, sino en su dimensión social, visto en la tensión - individuo – comunidad, definiendo como inalienable es: "que no se puede enajenar, ceder ni transferir"¹³; inherente: "que constituye un modo de ser intrínseco a este sujeto"; y esencial: "aquello por lo que un ser es lo que es, lo permanente e invariable de un ser."¹⁴

En estos términos "inalienables" e "inherentes" deben ser entendidos así: algo es inalienable por ser inherente y algo es inherente por ser esencial".

En un Estado Social de Derecho, los derechos fundamentales no solo determinan las relaciones del ciudadano con el Estado sino, también las relaciones entre los

¹² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-002 de 1992. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

¹³ DICCIONARIO JURÍDICO. Tomo II. Buenos Aires: Abeledo- Perrot, 1986, p.286.

¹⁴ DICCIONARIO GENERAL ILUSTRADO DE LA LENGUA ESPAÑOLA "Vox". Barcelona: Editorial Bibliográfica, 1967. p.60.

ciudadanos entre sí, teniendo en cuenta que criterios como el de igualdad o libertad, buena fe y confianza legítima, pueden darse de manera simplemente formal sin que la misma implique la igualdad material.

De esta manera, para la jurisprudencia constitucional, la cláusula del Estado Social de Derecho proclamada en la Constitución Política de 1991, implica, no solamente el que sea un Estado democrático regulado por la ley, en el que priman los principios de igualdad, participación y pluralidad, sino de manera primordial aquél en el que el ser humano se erige como epicentro de las acciones del Estado, las cuales encuentran legitimidad, en cuanto propendan por su bienestar y evolución, permitiéndole un desarrollo autónomo, singular e integral, el cual logra en la medida en que pueda, efectivamente, realizar sus derechos fundamentales¹⁵.

En el Constitucionalismo actual la teoría de los Derechos Fundamentales tiene no solo la función de garantizar las libertades individuales, sino que su contenido se haga efectivo y se funcionalice como complemento en la consecución de los fines y valores plasmados en la Constitución Política Nacional.

De lo anterior se desprende el doble carácter de los derechos fundamentales, en cuanto son derechos subjetivos, es decir, de los individuos, singularmente considerados, pero también hacen parte del ordenamiento del Estado, como marco de la coexistencia humana en paz y armonía.

El concepto de derechos fundamentales no aparece expresamente definido en nuestro ordenamiento jurídico; ni siquiera la jurisprudencia de la guardiana de la integridad y supremacía constitucional ha precisado de manera inequívoca tal concepto. Su tesis se ha inclinado entre la idea de derechos subjetivos de aplicación inmediata y la esencialidad e inalienabilidad del derecho para la persona. Tesis que debe ser armonizada con uno de los principales principios fundantes del Estado Social de Derecho surgido a partir de la Constitución de 1991, esto es, la "dignidad humana"¹⁶. Entonces, "será fundamental todo derecho constitucional que funcionalmente esté dirigido a lograr la dignidad humana y sea traducible en un derecho subjetivo. Es decir, en la medida en que resulte necesario para lograr la libertad de elección de un plan de vida concreto y la posibilidad de funcionar en sociedad y desarrollar un papel activo en ella. Tal necesidad no está determinada de manera apriorística, sino que se define a partir de los consensos (dogmática del derecho constitucional) existentes sobre la naturaleza funcionalmente necesaria de cierta prestación o abstención (traducibilidad en derecho subjetivo), así como de las circunstancias particulares

¹⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-220 de 1997. M.P. Fabio Morón Díaz.

¹⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-227 de 2003. M.P. Eduardo Montealegre Lynett,

de cada caso (tópica)”¹⁷. Así mismo la corte definió el núcleo esencial de un derecho fundamental como “el ámbito intangible del mismo que debe ser protegido; vale decir, el contenido esencial de un derecho fundamental consiste en aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como pertinente al tipo descrito, y sin las cuales dejaría de adscribirse a ese tipo o clase de derecho, y se desnaturalizaría.”¹⁸

1.1.4 Principio de respeto al Acto Propio. La obligación de la administración pública de analizar los actos propios, previos y actuar en forma coherente con ellos, fundamentado en la prohibición de *venire contra pactum proprium*, es decir que la administración no puede ir contra sus propios actos.

Según Gonzales Pérez, este principio impone a la administración el deber de evitar toda actuación que resulte” contradictoria con la conducta anterior vinculante” e incompatible, según el criterio imperante de la conciencia social, lo que este principio prohíbe es toda actuación que tenga unas consecuencias jurídicas que en principio serian validas, de no concurrir la contradicción con los actos previos, por lo tanto todo acto contrario a los actos previos, debe tenerse por improcedente y debe ser rechazado por el órgano jurisdiccional competente, pues considera que la aplicación de esta regla, determina la ineficacia del acto nuevo, que resulta contrario a los autos que le preceden.”¹⁹

Para la Corte Constitucional, el respeto al acto propio, es un principio constitucional, que sanciona como inadmisibles toda pretensión lícita, pero objetivamente contradictoria con respecto al propio comportamiento efectuado por el sujeto. En la Sentencia **T-083 de 2003**, la Corte señaló que: *“El principio de respeto del acto propio opera cuando un sujeto de derecho ha emitido un acto que ha generado una situación particular, concreta y definida a favor de otro. Tal principio le impide a ese sujeto de derecho modificar unilateralmente su decisión, pues la confianza del administrado no se genera por la convicción de la apariencia de legalidad de una actuación, sino por la seguridad de haber obtenido una posición jurídica definida, mediante un acto que creo situaciones particulares.”*²⁰ En la sentencia T 265 de 1999, Con respecto al principio del respeto del acto propio, *“cuya esencia radica en que un sujeto de derecho que ha producido un acto generador de efectos particulares y concretos a favor de otro, no puede variar de manera unilateral e inconsulta su propio acto, pues de hacerlo, estaría violando los principios de buena fe, confianza legítima y el derecho al debido proceso.”*²¹

¹⁷. Ibíd.

¹⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-250 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

¹⁹ GONZALES Pérez. El principio General de la buena fe en el derecho administrativo. Pag.207

²⁰ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-083 de 2003. M.P. Jaime Córdoba Triviño

²¹ CORTE CONSTITUCIONAL. T-265/99 M.P. Alejandro Martínez Caballero y Sentencia T-204/04 M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

En cuanto al Respeto de los actos propios relacionados con la administración, La Corte Constitucional ha adoptado y reiterado el concepto de respeto de los actos propios de S. Miguel Marienhoff. "Cuando un acto crea derechos o añadimos expectativas legítimas, no puede ser extinguido por la administración pública, mediante el procedimiento de la revocación, salvo casos en los cuales se cuente con la autorización expresa del particular afectado con dicho acto."²²

Por esta razón la Corte con respecto a este principio ha manifestado que "El principio del respeto a los actos propios implica para la administración una restricción en el ejercicio de aquellas funciones que en circunstancias normales podrían "ser ejercidas lícitamente, pero que dadas las circunstancias del caso concreto, en donde existe una confianza del particular en la inmutabilidad de la orientación dada por la administración mediante actos previos, deben ejercerse atendiendo a ciertas restricciones. La corte ha señalado que una conducta de la administración que desconozca el principio del respeto a los actos propios es intolerable, pues considera que el ejercicio contradictorio de un derecho o de una potestad para el caso de la administración pública, "se traduce en una extralimitación del propio derecho, o de la función atribuida."²³ En la sentencia **T-496 de 1993**, destaco que cuando la administración pública lleva a cabo una actividad de poder o actividad de mando a través de la expedición de actos de poder o de autoridad, debe aplicársele y exigírsele el respeto de los principios y normas especiales en aras de proteger al administrado, dadas las circunstancias de indefensión en que este se encuentra frente a la administración.²⁴

Una de las principales restricciones que este principio impone a la administración es la prohibición de revocar actos administrativos previos mediante actos posteriores que le sean contrarios y que estén fundados en criterios irrazonables, desproporcionados o extemporáneos.²⁵

1.1.5 Seguridad Jurídica. Es un principio consagrado en nuestra Constitución, pues en su preámbulo se presenta como fin de la Asamblea Nacional Constituyente "asegurar" los derechos fundamentales, dentro de un marco jurídico "que garantice un orden político, económico y social justo" y en el artículo segundo se dice que el fin del Estado colombiano involucra "asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo", así como "el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares". Por lo tanto, el principio de la seguridad jurídica tiene un rango constitucional y hace parte fundamental del estado social de derecho e irradia todo el ordenamiento jurídico

²² MARIENHOFF, Miguel. Tratado de derecho administrativo. Tomo II, Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1986. p.607.

²³ VIANA CLEVES María. El Principio de la Confianza Legítima en el derecho administrativo colombiano. Bogotá: s.n, s.f. p.242.

²⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-496 de 1993. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

²⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-475 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

“Es uno de los aspectos menos tratados por los juristas, especialmente por la Filosofía del derecho. Sus problemas de definición derivan de que es uno de los campos donde se dan mayores situaciones de ambigüedad.

No obstante estas cuestiones, diremos que su concepción se basa en la esperanza o confianza de los ciudadanos en la función ordenadora del Derecho, por lo que es necesario darles protección. Dicha esperanza no puede, por tanto, quedar al libre albedrío del Poder o de otros particulares: el Derecho tiene que estar a disposición de los ciudadanos de manera incuestionable, segura²⁶

Para la Doctora Viena Cleves, este principio tiene diferentes connotaciones, tales como fundamento del poder estatal, principio constitucional, derecho publico subjetivo, requisito para la configuración del orden publico, valor que informa el ordenamiento jurídico, principio del ius gentium, sinónimo de estabilidad del individuo dentro del ordenamiento jurídico, garante de situaciones jurídicas definidas, sumatorias de principios y principio del derecho comunitario.²⁷

La Corte Constitucional ha definido a la seguridad jurídica, como un principio de “estirpe constitucional”, que es indispensable para la convivencia. Ha señalado que dicho principio se origina en la razón humana, como el consenso “jurídico evidente” y como un derecho de gentes o Ius Gentium. Se vivifica por medio de las formalidades y procedimientos que efectivizan las garantías del hombre.

El principio de seguridad jurídica obra como un límite al poder publico, es de obligatoria observancia para las autoridades públicas, especialmente para aquellas que ejercen funciones legislativas e implica la determinación legal para todos los actos de las autoridades.

En virtud de este principio se establece que “las autoridades solo pueden hacer aquello que este permitido por la ley” pues su propósito solo es evitar la creación de “graves incertidumbres” en los particulares.²⁸

Para la Corte Constitucional, en la sentencia T- 284 de 1994²⁹ definió la seguridad jurídica como aquella situación estable y definida conforme a derecho, que se encuentra fundamentada en el imperio de la justicia dentro de un determinado orden social. Este principio requiere de una situación jurídica definida que acarree consecuencias también jurídicas, las cuales sean plenamente identificadas y determinadas por el sujeto de derecho dentro de la sociedad y garantizadas por el estado. Por ello la seguridad jurídica apunta en ultimas a la estabilidad de la

²⁶ Microsoft ® Encarta ® 2007. © 1993-2006 Microsoft Corporation.

²⁷ VIANA, Op.cit., p.122.

²⁸ Ibíd., p.123.

²⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-284 de 1994, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

persona dentro del ordenamiento, de forma tal que la certeza jurídica en las relaciones de derecho público o privado prevalezca sobre cualquier expectativa, indefinición o indeterminación. En este mismo sentido, el Consejo de Estado definió a la seguridad jurídica como aquel principio que “pretende garantizar situaciones jurídicas definidas que permitan a las personas tener certezas sobre la normatividad a la que se deben someter.”

1.1.6 Confianza Legítima. Se tiene que Confianza proviene del verbo confiar de las voces latinas *Confidare*, por *Confidere*, hace relación a la esperanza firme³⁰ jurídicamente el principio de la seguridad jurídica que se tiene de alguien o de algo, o el esperar con firmeza y seguridad; es decir que la definición etimológica de Confianza lleva en su esencia los principios de la buena fe y la seguridad jurídica³¹, en cuanto a Legítima, proviene del latín *Legitimas*, relacionando la conformidad de una actuación con las leyes, algo que es cierto, genuino y verdadero³²precisamente el mismo ordenamiento jurídico le da al individuo la seguridad de que actúa en virtud de una ley vigente y que se mantendrá en el tiempo, pues ha sido expedida por los órganos competentes de acuerdo a la estructura organizacional del Estado.

En Colombia el Principio de Confianza legítima no se encuentra consagrado en la constitución política, ni expresamente como norma jurídica. Este principio fue inicialmente desarrollado por la jurisprudencia alemana, teniendo como base los principios constitucionales de derecho y seguridad jurídica con el fin de frenar y delinear los límites al ejercicio de la potestad del estado, fue posteriormente acogido por el tribunal europeo de justicia³³ y utilizado más tarde por España y Francia.

En América Latina es principio fue acogido inicialmente por la República chilena.³⁴ La constitución política de 1991 consagra a Colombia en su artículo 1 como Estados Social de Derecho el cual tiene sus objetivos además de preocuparse por la satisfacción de las necesidades básicas de los ciudadanos y establecer controles a su actividad y a la actividad de los particulares, garantizar la efectividad de los principios, deberes y derechos necesarios para la convivencia armónica dentro de una sociedad políticamente organizada. De aquí que el

³⁰ DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. España: Espasa Calpe S.A, 2.000. p.261.

³¹ *Ibíd.*

³² *Ibíd.*

³³ Sentencia del 13 de julio de 1965

³⁴ Ley 19 – 880. (en línea). Disponible en: <http://www.secretariassenado.gov.co/leyes/SC131-04HTM>

Estado Colombiano social de derecho tiene en su ordenamiento jurídico un conjunto sistemático y armónico integrado no solo por normas sino también por principio y valores de los cuales depende la subsistencia del ordenamiento jurídico ya que el funcionamiento de las normas alrededor de principio legales ofrece una estructura más estable y segura. Es por esto que el principio de la confianza legítima a pesar de que en nuestro país no se encuentra consagrado expresamente ha servido como criterio auxiliar de interpretación fuente de derecho de acuerdo al artículo 83 de la C.P. relacionado con el principio de buena fe y la seguridad jurídica artículo 2 C.P. con el fin de ofrecerle certeza legítima y protección al ciudadano frente a cambios abruptos e intempestivos que puedan realizar el estado o sus funcionarios.

1.2 PODER VINCULANTE DE LOS PRINCIPIOS Y VALORES CONSTITUCIONALES

En aquellos estados que tienen una Ley Fundamental escrita, los principios constitucionales se convierten en fuente del derecho. La Constitución Política de 1991 los consigna de manera enunciativa, por ello, se deducen de la interpretación de las disposiciones constitucionales, y para encontrarlos, "deben conectarse todas las normas de la Constitución que resuelven casos singulares semejantes y de ellas inducir una norma de carácter más general"³⁵.

En conclusión, los principios fundamentales, como parte integrante de la Constitución Política, deben ser de preponderante aplicación, dada su fuerza normativa derivada de la cláusula de supremacía constitucional. No obstante lo anterior, su aplicación frente a un caso concreto, debe darse en el contexto jurídico del mismo y no aisladamente.

A decir de la Corte Constitucional "un principio constitucional jamás puede ser desconocido en beneficio de otra norma legal o constitucional o de otro principio no expresamente señalado en la Constitución, pero puede, en ciertos casos, necesitar de otras normas constitucionales para poder fundamentar la decisión judicial"³⁶.

En cuanto al poder vinculante de los **valores**, en vista de su carácter programático y naturaleza abierta, sólo puede dárseles un alcance interpretativo dirigido, en principio al legislador para que adopte las herramientas necesarias en relación con la estructura organizativa del Estado, tendiente a la consecución de las aspiraciones y anhelos sociales, sin que ello signifique, que el operador jurídico

³⁵ PÉREZ ESCOBAR, Rafael. Derecho Constitucional Colombiano, 5a ed. Bogotá: Temis S.A. 1997. p.18.

³⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-406 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón. Hans Peter Schneider, Democracia y Constitución, C.E.C, Madrid, 1991, p. 48

pueda en determinado momento y en frente a un caso concreto darles una aplicación, en el contexto de las demás normas jurídicas que gobiernan el asunto, para definir el mismo.

Por consiguiente se tiene que, la diferencia entre principios y valores se reduce a un punto, en su carácter de ontológico y axiológico, respectivamente. En el derecho, de lo que se trata es de qué es lo debido. El modelo de los principios tiene la ventaja de que en él se expresa claramente el carácter de deber ser. A ello se agrega el hecho de que el concepto de principio, en menor medida que el de los valores da lugar a menos falsas interpretaciones.

1.3 PONDERACIÓN DE PRINCIPIOS Y DERECHOS EN LA CONSTITUCIÓN NACIONAL COLOMBIANA

El término ponderación en una de sus acepciones está relacionado con la compensación y equilibrio entre dos pesos³⁷.

Desde el punto de vista jurídico, ponderar es sopesar, es colocar en un lado de la balanza y en el otro lado otros, no en abstracto, sino en las circunstancias del caso³⁸.

Al referirse al concepto de ponderación, se parte de la base que existe un conflicto jurídico en la aplicación de principios o de derechos constitucionales fundamentales, o de estos entre sí. Ya que ninguno es absoluto. Por regla general, los derechos Constitucionales admiten restricciones, puesto que la Constitución Política de 1991, no diseñó un rígido sistema jerárquico normativo, ni señaló las circunstancias concretas en las cuales unos deben tener primacía sobre los otros. De manera excepcional implícitamente surgen reglas de precedencia a partir de la consagración de normas constitucionales que no pueden ser reguladas ni restringidas por el legislador o por cualquier otro órgano público; como ejemplo de dichas reglas excepcionales se pueden citar, la prohibición de la pena de muerte (Art. 11 C.P), la proscripción de la tortura (art. 11 C.P), o el principio de legalidad de la pena (art. 29 C.P.), como ha sostenido la jurisprudencia constitucional, estas reglas no admiten ponderación alguna, en tanto no establecen parámetros en que deba sustentarse el funcionamiento de los poderes públicos. Antes bien, son normas jurídicas de aplicación directa e inmediata y han de ser aplicadas de preferencia sobre otras normas que las puedan limitar o que les sean contrarias.

³⁸ CEPEDA Espinosa. Manuel José Hermenéutica Constitucional Ambiental. Memorias Seminario Taller "Fortalecimiento de los Mecanismos Judiciales de Protección del Medio Ambiente". Defensoría del Pueblo. Bogotá 1995, Página 38.

Es indudable que entre derechos fundamentales se pueden presentar conflictos o enfrentamientos, que obligan a articular tales derechos en aras de asegurar la vigencia plena y simultánea de ellos, para lo cual habrán de autorestringirse de tal manera que se armonice su aplicación en todo el conjunto del ordenamiento jurídico.

Lo anterior nos lleva a la conclusión de que no existen derechos absolutos, pues pensar lo contrario, el legislador no estaría autorizado para restringirlos o regularlos en nombre de otros bienes, derechos o intereses constitucionalmente protegidos. Para que esta última consecuencia pueda cumplirse se requeriría, necesariamente, que las disposiciones normativas que consagran los "derechos absolutos" tuviesen un alcance y significado claro y unívoco, de manera tal que constituyeran la premisa mayor del silogismo lógico deductivo que habría de formular el operador del derecho. Como la concepción "absolutista" de los derechos en conflicto puede conducir a resultados lógicos y conceptualmente inaceptables, la Carta opta por preferir que los derechos sean garantizados en la mayor medida posible, para lo cual deben sujetarse a restricciones adecuadas, necesarias y proporcionales que aseguren su coexistencia armónica³⁹.

En síntesis, los derechos fundamentales se hallan consagrados en disposiciones normativas con una estructura lógica que admite ponderaciones. Por esta razón, debe hacerse una interpretación y aplicación armónica de los valores inscritos en la Carta de Derechos, para que en cada caso concreto se encuentre la solución más acorde con las circunstancias que rodeen el mismo.

Entonces, cuando exista enfrentamiento entre normas constitucionales que sirven de base a ciertos derechos, han de considerarse dos principios: el de unidad de la Constitución y el de armonización. Por el primero es necesario que se tenga en cuenta una interpretación constitucional concibiéndola como un todo armónico y coherente. El principio de armonización exige que se busque la efectividad de un derecho consagrado constitucionalmente sin que pueda sacrificarse o restringirse otro. Con base en lo anterior la solución frente a problemas que enfrenten principios constitucionales ha de resolverse de tal manera que se garantice la efectividad de cada uno de ellos. Así las cosas la ponderación entre bienes jurídicos que se encuentren en conflicto habrá de hacerse sin que se pueda dar prelación abstracta a alguno de ellos. El intérprete constitucional deberá tener en cuenta entonces, los diversos intereses en juego y buscar su armonización conforme al caso concreto, aspecto fundamental a la hora de dar prevalencia a una norma constitucional respecto de otra.

³⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-475 de 1997. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

2. CONFIANZA LEGÍTIMA: SUSTENTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

En este capítulo se defenderá la existencia normativa y legal del principio de confianza legítima, para ello, servirá como referente central, **en primer lugar**, la teoría jurídica construida alrededor de los principios y que se trato ampliamente en el primer capítulo, razón por la cual en este capítulo se hará una, aproximación de manera sintética, de la mano de diferentes autores que coparticipan de la idea de la fuerza normativa de los principios. **En segundo lugar**, se tendrán en cuenta las disposiciones que de conformidad con la jurisprudencia constitucional colombiana, sustentan la existencia del principio de confianza legítima. Para **en tercer lugar**, llegar a la conclusión que el nombre que se le da al principio de confianza legítima en la actualidad, es simplemente resultado de la evolución del mandato constitucional de buena fe y del mandato de respeto a la legalidad del acto administrativo o de respeto del “acto propio”. Este será el esquema de presentación de las tesis a defender en el presente capítulo.

2.1 LOS PRINCIPIOS EN EL MUNDO JURÍDICO

Durante mucho tiempo la teoría jurídica se preocupó por el debate alrededor de la incursión de los principios (como normas morales) al campo del Derecho, puesto que positivistas y iusnaturalistas, dieron su propia concepción sobre el tema; para que, finalmente, después de la Segunda Guerra Mundial y el auge del constitucionalismo, el debate se centrara ya no en la necesidad de que los principios pertenezcan al Derecho sino en la forma cómo deben ser aplicados, dado el carácter de norma genérica y valorativa, que en determinado momento, alguna corrientes, quisieron imprimirle. Algunos autores se expresan sobre dicho debate de la siguiente manera: “La discusión acerca del valor de los principios jurídicos entre el positivismo jurídico y el iusnaturalismo se enmarca en algunos de estos campos de uso de este término, específicamente, se trata a los principios como fuentes normativas y como máximas que permiten sistematizar y organizar el sistema jurídico”⁴⁰.

Dicha polémica superada, alrededor del siglo XX, interesó hacia 1963 a García de Enterría ⁴¹, quien defendió los principios propios del Derecho Administrativo, *“como un mecanismo para garantizarle identidad a esta Rama del Derecho, afirmando que los principios generales del derecho han quedado constitucionalizados, con la consecuencia de su superioridad normativa formal”*. No obstante, Ronald Dworkin, con denodado entusiasmo, en su obra “Los Derechos en serio” es quien construye una teoría jurídica conforme a la cual, logró

⁴⁰ ROJAS ROJAS, Augusto. (2006). Los principios en el derecho. En: Revista Pensamiento Jurídico. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá No. 16. (ene - 2006); p. 125

⁴¹ “Reflexiones sobre la ley y los principios generales del Derecho” (Civitas, 1984)

poner de acuerdo a neoiusnaturalistas y neopositivistas, en la necesaria aceptabilidad de los principios como norma jurídica.

2.1.1 Principales distinciones entre principios y reglas. Como no fue fácil llegar a una distinción clara entre principios y reglas, es pertinente repasar, algunas de las diferencias que se han planteado.

Dworkin señaló:

“Las reglas son aplicables a la manera de todo-o-nada. Si se dan los hechos que estipula una regla, entonces o bien la regla es válida, en cuyo caso la respuesta que da debe ser aceptada, o bien no lo es, en cuyo caso no contribuye en nada a la decisión (...). Pero no es de esta manera como operan los principios (...). Ni siquiera aquellos que se parecen más a las reglas establecen consecuencias jurídicas que se sigan automáticamente cuando las condiciones previstas están satisfechas (...) los principios tienen una dimensión que las reglas no tienen: la dimensión de peso o importancia. Cuando hay una interferencia entre principios (...) quien ha de resolver el conflicto ha de tomar en cuenta el peso relativo de cada uno (...). Las reglas no tienen esa dimensión”⁴²

Según Bernal Pulido, Dworkin ofreció dos criterios de distinción: uno desde la perspectiva lógica (solución que ofrece cada tipo de norma) y otro desde el punto de vista de la importancia del peso específico (la manera cómo de aplican los principios por los jueces).⁴³

En este sentido, Robert Alexy luego de identificar los criterios que se han propuesto para la distinción entre reglas y principios, estableció que hay autores que rechazan toda posibilidad de diferencia, un segundo grupo que admiten una distinción solo de grado y la tercera opción con la cual se identifica plantea diferencias graduales y cualitativas.

Así formula su tesis *“el punto decisivo para la distinción entre reglas y principios es que los principios son normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes. Por lo tanto, los principios son mandatos de optimización (...) En cambio, las reglas son normas que sólo pueden ser cumplidas o no.”⁴⁴*

⁴² DWORKIN, Ronald. Los Derechos en serio. Madrid: Editorial Ariel. 1998. p. 24-26

⁴³ BERNAL PULIDO, Carlos. El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2005.

⁴⁴ ALEXY, Robert. Teoría de los Derechos fundamentales. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997, p. 86-87

Alexy llama a las reglas *mandatos definitivos* y a los principios *mandatos prima facie* que son los que prescriben que algo se debe hacer de la manera más amplia posible compatible con las posibilidades jurídicas y de hecho. Esto quiere decir que su aplicación se puede dar por grados, lo que implica una ponderación cuando existen varios principios. Ahora bien, para poner énfasis en la distinción rinde explicación sobre el tema de colisiones de principios y conflictos de reglas, justificando la necesidad de la ley de colisión⁴⁵ *“Las condiciones bajo las cuales un principio precede a otro constituyen el supuesto de hechos de una regla que expresa la consecuencia jurídica del principio precedente”*.y determinando la conexión entre los principios y la máxima de proporcionalidad *“con sus tres máximas parciales de la adecuación, necesidad (postulado del medio más benigno) y de la proporcionalidad en sentido estricto (el postulado de ponderación propiamente dicho)”*⁴⁶

Autores alemanes de la escuela alexiana, proponen agregar como criterio de identificación de un principio el carácter “reiterado de aceptación o de aplicación” de una determinada proposición o argumento, razón por la cual, intentan superar el carácter acomodaticio que Dworkin pareciera otorgar a los principios, pues ha dicho Dworkin que los principios surgen y mantienen su fuerza vinculante mientras sean convenientes y oportunos a juicio de los aplicadores del derecho.

Los españoles Juan Ruiz Manero y Manuel Atienza, diferencian las reglas de los principios, *“a partir de diferentes enfoques con base en el punto de vista estructural, funcional y según el juego de intereses en una sociedad. Según el enfoque estructural la diferencia central entre principios y reglas viene dada por la indeterminación de los primeros, antes que por la estructura misma del enunciado. Desde el punto de vista funcional o como razones para la acción, se plantea que las reglas son autoritativas, perentorias para el órgano jurisdiccional, es decir, deben aplicarse si se reúnen los presupuestos de hecho; en cambio, los principios no son perentorios, se ponderan con otras razones, pueden aplicarse o no en determinado caso o generar diversas consecuencias, según las razones que mayor peso alcancen. Desde el punto de vista de poder e intereses, las reglas buscan que no se pondere en cada ocasión para luego actuar; los principios, busca que se pondere y se adopte una determinación que dé peso relativo a cada uno de los intereses”*⁴⁷.

Resulta de lo anterior, lo siguiente:

- a. *“Los principios ostentan un mayor grado de indeterminación que las reglas, tanto en su antecedente como en su consecuente.*

⁴⁵ Ibíd.

⁴⁶ ALEXY, Robert. Op. Cit. p. 111

⁴⁷ ATIENZA, Manuel y otro. Las piezas del derecho. Barcelona, Ariel. 1991.

- b. *Los principios son normas de aplicación relativa respecto a las circunstancias de hecho que se invoquen.*
- c. *Los principios en su aplicación están sujetos al principio de proporcionalidad y al método de la ponderación.*
- d. *Los principios se presentan bajo la estructura de argumentos normativos, de cuyas características de aceptación y reiteración derivan su validez.*
- e. *Los principios se identifican por vía de la interpretación*⁴⁸

Dichas características tornan relevante el método que se aplica cuando se interpreta un principio, pues implica resolverlo a través de la ponderación o la técnica del balanceo, que se encuentra explícita en los capítulos anteriores de este trabajo, pues dicha herramienta procura la realización en la mayor medida de lo posible o el menor sacrificio posible de un principio frente al otro con el que colisiona.

De ahí la preocupación actual por hacer de las reglas de la ponderación, un mecanismo objetivo de aplicación de derecho, puesto que se persiguen tener en cuenta todos los “pesos específicos, los grados de satisfacción y los valores de satisfacción” que se encuentren en juego, con la finalidad de privilegiar en determinado momento la decisión más razonable.

Alrededor de este tema, luego de observar la exigibilidad del principio de confianza legítima en Colombia, nos detendremos en el capítulo 4, con el objetivo de decantar las conclusiones de las ponderaciones realizadas por la Corte Constitucional y analizar la solidez y razonabilidad de las respuestas dadas.

2.2 CONSAGRACIÓN NORMATIVA DEL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA

En el derecho administrativo colombiano se ha venido protegiendo el principio de Confianza Legítima como apéndice del Principio de buena fe, ya que este hace referencia fundamentalmente a la confianza, seguridad y credibilidad que otorga la palabra dada en las diferentes actuaciones de la administración, donde la buena fe es el género y el Principio de Confianza Legítima la especie, es decir que este principio se encuentra implícito en el de buena fe.

2.2.1 Ámbito Constitucional. *El artículo 83 de la Constitución Política consagra: “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 actuaciones que aquellos adelanten ante éstas”*

⁴⁸ GOYES, Isabel e HIDALGO, Mónica. Los principios del derecho laboral: líneas jurisprudenciales. San Juan de Pasto: San Universidad de Nariño, 2003.

De allí resulta que el principio de la buena fe es aplicable tanto en la esfera de las relaciones administrado y administración como entre los particulares, jugando un importante papel en el primer campo de acción puesto que no sólo defiende “*el ejercicio de los derechos y potestades*” sino que también defiende “*la constitución de las relaciones y (...) el cumplimiento de los deberes*” conforme a conductas legales y honestas, “*aquella conducta que, según la estimación de la gente, puede esperarse de un persona*”.⁴⁹

Es decir, parte de la base que la aplicación del principio de la buena fe “*permitirá al asociado 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 persiga*”.⁵⁰

Esta consagración constitucional del principio de buena fe, aplicada en el sector público, no es más que el “*principio de confianza legítima*”. Es decir, la “*confianza legítima*” como principio, constituye una de las expresiones del principio de buena fe, con basamento constitucional expreso. En este sentido, no se comulga con aquellos autores⁵¹ que consideran que el principio de confianza legítima es una construcción o “*invento*” jurisprudencial, por el contrario, su decantación jurisprudencial es muestra de la existencia autónoma del principio como una norma reguladora del Derecho Constitucional y Administrativa, implícita, que bien podría denominarse “*principio de buena fe*” sólo que, la especificidad para el ámbito de las relaciones administración-administrados, y la necesidad de su respeto, amerita denominarlo “***principio de confianza legítima***”.

2.2.2 Ámbito Legal. De antaño el principio de legalidad y de respeto por el acto propio, constituyen uno de los pilares del Derecho Administrativo, sin el cual, devendría en caos el accionar de las autoridades. De ahí que se señale por diferentes doctrinantes que la “*presunción de legalidad*” sea uno de los principales atributos o características del acto administrativo.

El doctor Libardo Orlando Riascos Gómez, se expresa así sobre el tema:

“El tema de la presunción de legalidad del acto administrativo, constituye la base o fundamento de la principal actividad de la administración pública o estatal colombiana o de las personas privadas con función pública; pero a su vez, contribuye a la estructuración de los demás caracteres del acto administrativo, tales como la obligatoriedad, la imperatividad y la oponibilidad del acto administrativo mientras tal presunción no sea desvirtuada por los tribunales

⁴⁹ GONZÁLEZ Pérez Jesús, El principio General de la Buena Fe en el Derecho Administrativo, Madrid, Ed. Civitas, pag. 43

⁵⁰ Ibid., pag, 59

⁵¹ VIANA Cleves, María José. El principio de confianza legítima en el derecho administrativo colombiano. Ed. Externado de Colombia, 2007.

*contencioso administrativas, tras el ejercicio de acciones contenciosas correspondientes (artículos 84 y 85 del C.C.A.)*⁵²

Otra característica es la estabilidad de los actos administrativos,⁵³ “*Por regla general, los actos subjetivos no son revocables, salvo que se suministre la “autorización expresa y escrita del titular”*”

Resulta de lo anterior, que un acto administrativo o una situación administrativa creada por el Estado, que se presume legal y ha impactado en los particulares amerita respeto, y no puede ser trocado de manera abrupta, pues para ello, además de existir los cauces legales, existen causales taxativas. De ahí que, aún mediando el interés por preservar el interés general se deba conciliar éste con la garantía del respeto “por la palabra dada”, puesto que una vez consagrado un “*favor a una persona*” este se entiende como “*un derecho que encuentra fundamento legítimo en la ley*”. (parafraseando a Gustavo Penagos, citado por el doctor Libardo Riascos).

Con relación al respeto del acto propio, en la sentencia T-827 de 1999 se esgrimieron tres condiciones para que pueda ser aplicado:

“a. *Una conducta jurídicamente anterior, relevante y eficaz.*”

“b. *El ejercicio de una facultad o de un derecho subjetivo por la misma persona o centros de interés que crea la situación litigiosa, debido a la contradicción – atentatorio de la buena fe- existente entre ambas conductas*”.

“c. *La identidad del sujeto o centros de interés que se vinculan en ambas conductas*”.

No obstante, como este criterio hace la salvedad frente a aquellos “beneficios *ilegales*”, importa dar explicación a conceptos correlacionados como “*derechos adquiridos*”, “*meras expectativas*” y “*expectativas legítimas*”; de dónde, el acto administrativo legal genera derechos adquiridos; el acto administrativo ilegal, meras expectativas que fácilmente son removibles al ciudadano; pero el acto administrativo ilegal mediado con la tolerancia a través del tiempo de sus consecuencias genera expectativas legítimas que merecen su modificación aunque de manera paulatina, máxime cuando, se esperaba que el Estado no trocara su parecer porque con ello causó un beneficio al particular.

⁵² RIASCOS GOMEZ, Libardo Orlando. El Acto y el Procedimiento Administrativo en el Derecho Colombiano. Impresos La Castellana, Pasto, 2001, pag. 142.

⁵³ Código Contencioso Administrativo, art, 73.

Es por ello, que se comparte la definición que del principio de confianza legítima dio la Corte Constitucional en los siguientes términos:

“Es éste un principio que debe permear el derecho administrativo, el cual, si bien se deriva directamente de los principios de seguridad jurídica (arts. 1º y 4 de la C.P.), de respeto al acto propio (Sentencia T-295/99) y buena fe (art. 83 de la C.P.), 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 (Sentencias T-660 de 2002).

Estos elementos fueron reiterados por la Corte en la Sentencia C-131 de 2004:

“En este 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 intempestivamente⁵⁴ “El Tribunal consideró que el principio de la confianza legítima se definía como la situación en la cual se encuentra un ciudadano al cual la administración comunitaria, con su comportamiento, le había creado unas esperanzas fundadas de que una determinada situación jurídica o regulación no sería objeto de modificación alguna”. 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 situación⁵⁵ “El Tribunal consideró que el principio de la confianza legítima podía llegar a ser vulnerado por la Comunidad Europea debido a la supresión o modificación con efectos inmediatos, en ausencia de unas medidas transitorias adecuadas y sin que se estuviera ante la salvaguarda de un interés general perentorio”..(Sentencia C-130 de 2004. M.P. Clara Inés Vargas Hernández).

⁵⁴ TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, sentencia del 17 de diciembre de 1992, asunto Holtbecker, en J. Boulouis y M. Chevallier, Grands Arrêts de la Cour de Justice des Communautés Européennes, París, Dalloz, 1993, p. 77.

⁵⁵ TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, sentencia del 8 de junio de 1977, asunto Merkur, en J. Boulouis y M. Chevallier, Grands Arrêts de la Cour de Justice des Communautés Européennes, París, Dalloz, 1993, p. 218.

Es decir, con total convicción se puede afirmar lo siguiente:

- a. Existe consagración constitucional y legal del principio de confianza legítima en el artículo 83 de la Carta Política y en los artículos 73, 84 y 85 del C.C.A.
- b. El principio de confianza legítima es una norma jurídica que debe aplicarse en todos aquellos casos constitucionales y administrativos, en los cuales, de manera abrupta, el Estado pretenda cambiar expectativas legítimas favorables para el administrado con el objetivo de privilegiar intereses públicos.
- c. El principio de confianza legítima genera un derecho justiciable ante las autoridades respectivas.

Finalmente, con la apertura mental que se visualiza en las anteriores conclusiones, se espera sea leído el siguiente capítulo, donde se desarrollara la línea jurisprudencial del Principio de Confianza Legítima, objeto de la presente investigación.

3. EXIGIBILIDAD DEL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA (P.C.L.)

Establecido el marco teórico, en esta etapa se hizo la recopilación de las sentencias de Tutela, de constitucionalidad de la Corte Constitucional y fallos del Consejo de Estado sobre la aplicación del Principio de Confianza Legítima, en las actuaciones administrativas desde 1.991 hasta el 2.007 y la elaboración de un método de análisis que relaciona la doctrinara constitucional con el marco teórico, para que la misma jurisprudencia diese alcance a los principios de buena fe, seguridad jurídica y respecto al acto propio y legalidad, relacionados con el principio de confianza Legítima.

Con esta metodología se agrupa criterios y desarrollos teóricos sobre el tema, a través de la sistematización de los datos encontrados. En esta línea de investigación se trabajó con datos normativos, dando lugar a un análisis documental con el objeto de satisfacer necesidades teóricas, pero a la vez con una proyección practica, es decir, al tomar el marco teórico se investigaron los pronunciamientos jurisprudenciales que sirven como fuente de derecho y cuyo resultado se refleja en un sistema de consulta que se constituye en un elemento contra su desconocimiento.

En los capítulos anteriores se demostró la existencia normativa (constitucional y legal) del principio de confianza legítima; basamento que permite avanzar hacia i) la demostración fáctica de que éste mandato jurídico es exigible, de manera autónoma, ante los estrados judiciales cuando sea vulnerado y ii) la determinación de criterios de procedibilidad de su defensa. Tal propósito pretende ser cumplido, mostrando al lector las diversas manifestaciones que los operadores de justicia han tenido frente al tema, sectorizando el análisis según el derecho social fundamental vulnerado. Así se estudiarán las sentencias relacionadas con el derecho social fundamental a la educación, trabajo (en espacio público y en general), seguridad social (salud y pensiones), vivienda y derecho Contencioso.

3.1 EXIGIBILIDAD DEL P EXIGIBILIDAD DEL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA EN DERECHO ADMINISTRATIVO

En la Sentencia **C-478/98** La corte *Declara exequible la expresión “Decreto 2272 de 1974” contenida en el artículo 285 de la Ley 223 de 1995 Por la cual se expiden normas sobre Racionalización Tributaria y se dictan otras disposiciones. Esta expresión fue acusada por El doctor Marco Gerardo Monroy Cabra, quien considera que la Ley 223 de 1995, al derogar el Decreto 2272 de 1974” y eliminar el Certificado de Desarrollo Turístico, viola los artículos 1º, 2º, 58, 83 y 158º de la Constitución. Según su criterio, la eliminación de este certificado perjudica la expansión de la industria turística, pues los agentes económicos dedicados a la inversión y construcción de la infraestructura hotelera nacional pierden el beneficio estatal que les permitía redimir sus obligaciones tributarias Además, agrega el actor, que tal derogación vulnera la confianza legítima, la buena fe y los derechos*

adquiridos de las personas que se dedicaron, antes de la derogatoria del citado decreto, a la construcción de complejos turísticos, puesto que tales inversionistas fundamentaron su decisión en la posibilidad de amortizar la inversión a través del mencionado certificado, que es intempestivamente eliminado. El demandante explica lo anterior en los siguientes términos: “Las normas del Decreto 2272 de 1974 derogado por la Ley 223 de 1995 hacían necesario cumplir una serie de requisitos para que los inversionistas en proyectos turísticos se hicieran acreedores a los referidos certificados. Dentro de dichos requisitos, se disponía como indispensable la presentación ante la Corporación Nacional de Turismo de un proyecto de factibilidad económica y de un proyecto arquitectónico, para así obtener de esta institución su aprobación. Si el proyecto tenía señalada importancia para el desarrollo turístico del país, a juicio de la Corporación, y si se habían cumplido los demás requisitos, el Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES, otorgaba el beneficio, y celebraba un contrato en el cual se señalaban las condiciones específicas y las obligaciones del beneficiario. No obstante, dichos certificados no se otorgarían sino al concluirse las obras correspondientes, existiendo además licencia de funcionamiento expedida por la Corporación Nacional de Turismo.

Este último requisito, significó que, de manera general, aquellos inversionistas que adelantaban obras de desarrollo turístico y que tenían en curso una actuación administrativa tendiente a obtener el beneficio de los certificados de desarrollo turístico, pero que en el momento de entrar en vigencia la Ley 223 de 1995 no habían concluido las obras, aunque estas estuvieran adelantadas en cualquier proporción, no podían hacerse acreedores al otorgamiento de los mencionados certificados.

Consciente del perjuicio que ello podía irrogar a aquellas personas que ya habían hecho grandes inversiones en el sector turístico, y que en su flujo de caja habían presupuestado el ingreso correspondiente a los certificados referidos, el legislador trató de conjurar este daño para lo cual expidió la ley 383 de 1997 que en su artículo 48 determinó que los certificados de desarrollo turístico que estuvieran en trámite al entrar en vigencia la Ley 383 de 1995 (sic) y que ya hubieran sido presentados al Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) para su aprobación, deberían ser reconocidos a los solicitantes.

No obstante, quedaron por fuera del reconocimiento todos aquellos inversionistas que, a pesar de haber obtenido la aprobación de los planos arquitectónicos y haber empezado las obras cobijadas por el beneficio, no hubieran alcanzado a llegar a este estado del trámite, es decir no hubieran presentado ante el Conpes la solicitud de reconocimiento de los certificados de desarrollo turístico.

Los inversionistas que se encontraban en la situación descrita anteriormente tenían una situación jurídica digna de tutela que constituía un derecho adquirido que no podía ser vulnerado por la Ley 223 de 1995 al derogar el Decreto 2272 de 1974 que

ha debido producir efectos para el futuro pero no respecto de los inversionistas que empezaron a construir o terminaron sus proyectos hoteleros previa aprobación de los planos por la Corporación Nacional de Turismo.

Hay que tener en cuenta que estos inversionistas actuaron con fundamento en la confianza legítima en la política de fomento previamente trazada y por muchos años mantenida por el legislador y ejecutada por el poder Ejecutivo.”

Por todo lo anterior, el actor considera que la expresión acusada afecta la buena fe y el principio de confianza legítima pues “el legislador no podía proceder a suprimir de manera intempestiva y brusca, el beneficio de los certificados de desarrollo turístico, sin precaver los perjuicios que se derivarían para quienes, con fundamento en la confianza legítima de los inversionistas habían iniciado las construcciones hoteleras luego de haber obtenido la aprobación de los planos arquitectónicos por la Corporación Nacional de Turismo”. Por la misma razón, según su parecer, esa expresión vulnera los derechos adquiridos de aquellas personas que “invertieron grandes sumas de dinero luego de haber obtenido la aprobación de los planos arquitectónicos por la Corporación Nacional de Turismo” ya que esos “inversionistas no tenían una simple expectativa sino que empezaron las construcciones previa la aprobación de los planos arquitectónicos y esto configura una situación jurídica adquirida con justo título y buena fe que debía ser respetada por la nueva ley.”

La Corte para declarar la exequibilidad de la expresión “Decreto 2272 de 1974” contenida en el artículo 285 de la Ley 223 de 1995, manifestando que como bien lo señalan el Doctor Marco Gerardo Monroy Cabra estas disposiciones establecen que, eran necesarios varios requisitos para obtener los certificados de desarrollo turístico. Los inversionistas debían (i) obtener la aprobación de la Corporación Nacional de Turismo del proyecto arquitectónico y de su factibilidad económica; además, (ii) este proyecto debía tener, según criterio de la Corporación, “señalada importancia para el desarrollo turístico del país”; luego, correspondía (iii) al CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social) decidir si otorgaba o no el beneficio; y (iv) si esa decisión del CONPES resultaba favorable, entonces se celebraba el correspondiente contrato entre el gobierno nacional y el beneficiario. Por ende, el paso definitivo para el perfeccionamiento del derecho a gozar del mencionado certificado era la aprobación por parte del CONPES del beneficio, pues el concepto previo y la autorización por parte de la Corporación Nacional de Turismo no obligaban al CONPES, que podía conceder o no el beneficio, en ejercicio de una potestad discrecional, aun cuando no arbitraria. Esto es claro, pues el artículo 5º del decreto derogado confería al CONPES la competencia final para decidir sobre el otorgamiento del beneficio, mientras que el artículo 6º preveía la posibilidad de que ese organismo denegara el certificado, pues ordenaba la realización del contrato únicamente si la decisión del CONPES “fuere favorable”.

Este breve análisis muestra que, contrariamente a lo sostenido por el demandante, la aprobación del proyecto por la Corporación Nacional del Turismo y la iniciación de las obras no eran suficientes para que los inversionistas gozaran de un derecho

adquirido a beneficiarse del certificado de desarrollo turístico, ya que, la situación de los empresarios Turísticos, era una mera expectativa, pues su realización dependía de dos supuestos que podrían no ocurrir, a saber, que (i) la decisión del CONPES fuera positiva y que (ii) la ley no fuera modificada, por lo tanto la “confianza legítima” no constituye un límite a la posibilidad de que el Legislador derogue una normatividad anterior, pues la persona no goza de un derecho adquirido sino de una situación revocable, esto es, de una mera expectativa. Es cierto que se trata de una suerte de expectativa que goza de una cierta protección, por cuanto existían razones que justificaban la confianza del administrado en que la regulación que lo amparaba se seguiría manteniendo. Sin embargo, es claro que la protección de esa confianza legítima, y a diferencia de la garantía de los derechos adquiridos, no impide que el Legislador, por razones de interés general, modifique las regulaciones sobre un determinado asunto, por lo cual mal puede invocarse este principio para solicitar la inexecutable de una norma que se limitó a suprimir un beneficio de fomento. Y en el presente caso, esa doctrina tiene aún menor relevancia, por cuanto los inversionistas razonables no tenían por qué confiar en que el certificado de desarrollo turístico les sería otorgado obligatoriamente, -ya que tal determinación dependía discrecionalmente del CONPES-, ni tampoco tenían por qué suponer que la existencia de ese beneficio sería mantenida de manera durable, pues las estrategias de fomento suelen ser variables. Por ende, la supresión de ese certificado no desconoce la confianza legítima, por lo cual el cargo del actor no es de recibo.

En la Sentencia C-412/01, un ciudadano interpone demanda de inconstitucionalidad parcial contra el la expresión del artículo 259 del Código de Procedimiento Civil, “La firma del cónsul o agente diplomático se abonará por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia”, manifestando que la disposición acusada vulnera el artículo 83 de la Constitución Política., dado que al exigirse que la firma de un agente consular colombiano (con funciones notariales) sea avalada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, el mismo Estado está poniendo en entredicho las actuaciones y calidades de sus funcionarios y presume la mala fe de la persona que acredita la actuación, aportándola dentro del territorio nacional como prueba, siendo que los cónsules de Colombia en el exterior ejercen funciones notariales, es decir, que son guardianes de la fe pública en relación con los documentos que pasan por sus despachos y dan fe de la certeza de su contenido y de la de quien los suscribió, sostiene el demandante que los notarios, con la sola firma, avalan los documentos presentados a su consideración y nunca se les exige que aquéllos sean acreditados o avalados por otro funcionario de rango superior, por lo tanto dice el Actor que el artículo parcialmente acusado impone doble autenticación a los documentos públicos, circunstancia que viola el principio de la buena fe consagrado en el artículo 83 del Texto Fundamental.

La Corte Constitucional, declaro exequible el texto demandado, manifestando que el legislador al estipular requisitos no viola el principio de la buena fe, pues no presume nada en contra de ella; no parte del supuesto de la mala fe del gobernado;

simplemente se limita a cumplir su función de salvaguarda del interés general y de ordenamiento mínimo en lo que respecta al servicio público y al funcionamiento de los entes estatales. Igualmente, es el legislador el llamado a establecer cómo se prueban ante las autoridades colombianas los hechos acaecidos en el exterior, y tiene que contemplar los mecanismos idóneos para que ellas conozcan con certidumbre, en el ámbito de sus funciones, si un determinado acto que se dice proferido por autoridades extranjeras, o uno otorgado con su intervención, en realidad tiene ese origen. Al establecer el requisito que asegure la verdadera procedencia del documento no se presume la mala fe sino que se reglamenta la materia, previendo con anticipación las reglas aplicables al proceso -judicial o administrativo- en que tales documentos se quiere que valgan.

En la sentencia C- 840 de 2.001, el ciudadano ANDRES CAICEDO CRUZ, demandó la inconstitucionalidad de algunos apartes de los artículos 1, 4, 6, 12 y 41 de la ley 610 de 2000. Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías".

Considera el demandante que las normas acusadas infringen los artículos 83, 90, 116, 119, 267, 268 de la Carta, así:

El numeral 7 del artículo 41 de la ley 610 infringe los artículos 29 y 83 de la Constitución, al establecer como una consecuencia automática del auto de apertura de investigación el decreto de medidas cautelares. Además, dicha disposición es incongruente con lo que establece el artículo 12 de la misma ley. Agrega que "no es posible decretar una medida cautelar respecto de cualquier investigado fiscalmente, es necesario que existan elementos que permitan considerar al funcionario investigador que dicha persona aparentemente es responsable fiscalmente."

*La corte declara exequibles las partes de las normas acusadas por cuanto la locución a la **mala fe**, ". En tal sentido dispone la Carta Política 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 aquéllos adelanten ante éstas. Así las cosas, bajo el criterio de que **el principio de la buena fe** debe presidir las actuaciones de los particulares y de los servidores públicos, quiso el Constituyente que sólo en el caso de los primeros ella se presuma. Por lo mismo, mientras no obre prueba en contrario, la presunción de buena fe que protege las actuaciones de los particulares se mantiene incólume. En cuanto a los servidores públicos no es que se presuma, ni mucho menos, la mala fe. Sencillamente, que al margen de la presunción que favorece a los particulares, las actuaciones de los funcionarios públicos deben atenerse al principio de constitucionalidad que informa la ley y al principio de legalidad que nutre la producción de los actos administrativos. Por consiguiente, podría decirse entonces que la presunción de buena fe que milita a favor de los particulares, en la balanza **Estado-administrados** hace las veces de contrapeso institucional de cara a los principios de constitucionalidad y legalidad que amparan en su orden a la ley y a los*

actos administrativos. Ahora bien, de acuerdo con la doctrina el principio de la buena fe constituye pieza fundamental de todo ordenamiento jurídico, habida consideración del valor ético que entraña en la conciencia social, y por lo mismo, de la importancia que representa en el tráfico jurídico de la sociedad. Contenido ético que a su vez incorpora el valor de la confianza dentro de la base de las relaciones sociales, no como creación del derecho, que sí como presupuesto, con existencia propia e independiente de su reconocimiento normativo. La buena fe se refiere exclusivamente a las relaciones de la vida social con trascendencia jurídica, sirviendo al efecto para valorar el comportamiento de los sujetos de derecho, al propio tiempo que funge como criterio de reciprocidad en tanto se toma como una regla de conducta que deben observar los sujetos en sus relaciones jurídicas, esto es, tanto en el ámbito de los derechos como en la esfera de los deberes y obligaciones. Por ello mismo, todo comportamiento deshonesto, desleal o que acuse falta de colaboración, de parte de uno de los extremos de la relación jurídica, constituye infracción al principio de la fides, toda vez que defrauda la confianza puesta por el interlocutor afectado, o lo que es igual, transgrede el fundamento del tráfico jurídico. Configurándose así la presencia de la mala fe.

Siguiendo el esquema del profesor Jesús González Pérez¹¹ es dable afirmar que el Estado puede atentar contra la buena fe en razón de los sujetos, del contenido, del lugar, del tiempo y la forma: 1) en cuanto a los sujetos cuando la Administración, conscientemente, le exige al administrado una prestación en circunstancias de inferioridad, siempre que el interés público no lo requiera de manera inaplazable; 2) en razón del contenido cuando teniendo la Administración la facultad de exigir optativamente diversas prestaciones al administrado, le pide aquella que resulta contraria a la conducta leal que cabe. esperar de un hombre normal; 3) en cuanto al lugar cuando la Administraciones coge un sitio inadecuado para el cumplimiento de sus mandatos; 4) en Relación con el tiempo cuando la Administración ejerce el derecho prematuramente, en forma tardía o le señala una plaza inadecuada al sujeto pasivo para la realización de un prestación; 5) finalmente, en razón de la forma, se atenta contra la buena fe cuando la Administración desestima la trascendencia de los defectos que se presentan en el procedimiento de formación del acto administrativo en la medida en que su ejecución.*

En esta última hipótesis la Administración tiene conocimiento sobre la irregularidad de su procedimiento, y además, tiene la voluntad para expedir el acto propulsor del daño. Situándose entonces la mala fe en el mismo rango del dolo. De acuerdo con esta comprensión, en el evento de que dentro del proceso de responsabilidad fiscal el funcionario competente decreta medidas cautelares que por su misma desproporción acusen irregularidades que fueron conocidas por él, y que pese a las mismas expidió el acto quebrantador de derechos patrimoniales del procesado, manifiesta será la mala fe con que actuó en tanto tuvo conocimiento y voluntad para producir el acto generador del daño antijurídico. Hipótesis en la cual se actualiza la eventual responsabilidad del Estado junto con la del funcionario infractor a términos del artículo 90 Superior.

En la Sentencia C 1215 de 2.001, el ciudadano Mario Esteban Villa Arbeláez, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandó la inexecutable del artículo 52 de la Ley 633 de 2000, por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial. “Artículo 52. Dedución o descuento del impuesto sobre las ventas pagado en la adquisición de activos fijos. Los contribuyentes personas jurídicas que tuvieran a la fecha de vigencia de la presente Ley saldos pendientes para solicitar como deducción, en los términos del artículo 18 de la Ley 488 de 1998, o como descuento, en los términos del artículo 104 de la Ley 223 de 1995, el impuesto sobre las ventas pagado en la adquisición o nacionalización de activos fijos, conservarán su derecho a solicitarlo en el período gravable siguiente”. *Estima el actor que la disposición acusada es violatoria de los artículos 95, 338 y 363 de la Constitución Política de Colombia.*

Sostiene el actor que el inciso 3º del artículo 338 de la Constitución Política, establece una protección a las situaciones jurídicas que se consolidan en un determinado período gravable, impidiendo al legislativo la aplicación de leyes de manera retrospectiva en materia tributaria.

A juicio del actor, aplicando la norma citada al artículo demandado, resulta que la limitación al ejercicio del beneficio sería apenas aplicable a partir del año 2001, y como la norma se refiere al período gravable siguiente como plazo máximo para hacer efectivo el beneficio, concluye que el mismo sería exigible hasta el año 2002. Estima que ésta debe ser la interpretación de la norma, de lo contrario se incurriría por el legislador en “un cierto grado de retrospectividad”.

Con base en lo anterior afirma que de la estructura lógica del artículo 52 de Ley 633 de 2000, se desprende la existencia de dos términos distintos: “... uno es el periodo en el que viene corriendo el derecho del descuento del IVA en un plazo máximo de cinco años a partir de la Ley 488 de 1998, o a la deducción del mismo en el año en curso, y muy otro es el período en que se extiende, como límite máximo e improrrogable, el derecho al beneficio del descuento o deducción.” Agrega que “la secuencia de un período a otro, se entiende como un supuesto necesario de la propia estructura del artículo 52 de la Ley 633 de 2000, que consagra por un lado la derogación de un beneficio de largo plazo, y por otro, el otorgamiento o reconocimiento de un beneficio de corto plazo”.

Para concluir solicita que debe la Corte aplicar el artículo 338 de la Constitución, para determinar que el artículo 52 de la Ley 633 de 2000, “...extiende sus efectos hasta el año gravable de 2002, como período máximo de aplicación del beneficio tributario referente al IVA incurrido en la adquisición de activos fijos...”. Por otra parte, estima que en el caso de no existir dos términos distintos, sino que por el

contrario, se interpretase la norma en el sentido que el legislador unificó para el periodo gravable de 2001, "...tanto la eliminación del derecho a un plazo máximo de cinco años para descontar el saldo de IVA pendiente a la entrada en vigencia de la Ley 488 de 1998, como el nuevo plazo máximo de un año para la utilización del beneficio...", sería contraria al principio de equidad o igualdad relativa en la carga tributaria.

Lo anterior ocurre porque se pondría en desventaja al contribuyente del IVA que no pueda descontar la totalidad del saldo durante el 2001, frente al que sí pueda hacerlo. Y en relación con la deducción del IVA, se produce un menoscabo para el contribuyente que no tenga rentas suficientes para utilizar el beneficio, frente a quien si las tiene.

Afirma que aunque cualquier plazo podría conducir a ese efecto, es diferente la valoración cuando el mismo es de varios años, que cuando se limita al año en el cual se impone la norma restrictiva.

Estima que no existe una justa causa razonable para extinguir el término concedido para la utilización de los beneficios del descuento o deducción, y que al hacerlo se afectarían principios y valores superiores.

Señala que "... si a 31 de Diciembre de 2000 ya existía una situación definida, consistente en la facultad legal de descontar el saldo del IVA, hasta el año gravable 2003, " la limitación abrupta de tal beneficio resultaría contraria a principios y valores superiores como el de la seguridad jurídica.

De suerte que solicita a la Corte declarar inconstitucional el artículo 52 de la Ley 633 de 2000, por vulnerar los principios constitucionales citados, al no señalar circunstancias temporales de aplicación justa y equitativa del descuento o deducción del IVA por el pago en la adquisición de activos fijos.

Estima que a juicio de la Corte – cita al efecto la sentencia C-926 de 2000 (M.P. Carlos Gaviria Díaz)-, son esenciales dos aspectos al momento de limitar y reglamentar los beneficios fiscales:

La norma restrictiva se debe aplicar a partir del período siguiente, aplicando el artículo 338 de la Constitución, y, Debe establecerse siempre un plazo máximo, razonable y justo, para el ejercicio de los beneficios concedidos.

Por lo cual considera que la interpretación lógica de la norma, es que el beneficio se puede aplicar hasta el año 2002. Concluye así que debe esta Corporación cotejar esta interpretación o "...cualquier otra...que a juicio de la Corte, proteja el derecho de los contribuyentes a una prudente y razonable expectativa en la utilización del beneficio concedido en leyes anteriores...". la Corte Constitucional Declarará la exequibilidad del artículo 52 de la Ley 633 de 2001, bajo el entendido de que su

aplicación será para el siguiente periodo fiscal y que se respetará el plazo inicial de cinco años fijado por el artículo 115-1 del Estatuto Tributario para el ejercicio del descuento tributario a que allí se hace mención.

El descuento tributario del IVA pagado en la adquisición o nacionalización de activos fijos establecido por la Ley 6ª de 1992, fue derogado por la Ley 488 de 1998. Inicialmente tal descuento debía aplicarse al impuesto de renta del mismo año de la nacionalización o adquisición de los activos. Posteriormente, la Ley 223 de 1995 dispuso que cuando ello no fuese posible, los contribuyentes podrían solicitarlo en los años subsiguientes, sin imponer un límite temporal. La Ley 488 dispuso que quienes para la fecha de expedición de esa ley tuviesen saldos pendientes por descontar, podrían solicitarlos dentro de los cinco años siguientes. Esta última disposición de la Ley 488 de 1998, o sea aquella mediante la cual se estableció un plazo de cinco años para solicitar el beneficio ya causado, fue demandada ante la Corte, por considerar el actor que la misma tenía alcance retroactivo y afectaba derechos adquiridos de los contribuyentes. Dicha demanda fue resuelta mediante Sentencia C-926 de 2000, en la cual la Corte hizo una distinción: Los contribuyentes que para el momento de expedirse la Ley 488 de 1998 ya se hubiesen hecho acreedores al beneficio del descuento tributario, tenían una situación jurídica consolidada respecto de su posibilidad de solicitar tal descuento. Sin embargo, encontró la Corte que tal situación no se predicaba respecto de la oportunidad para hacer la solicitud y que el hecho de que el legislador no hubiese fijado un límite temporal para el efecto no quería decir que no pudiese hacerlo en el futuro. En consecuencia, la Corte declaró exequible la disposición acusada, al encontrar que la misma se desarrollaba dentro del ámbito de configuración que en materia tributaria tiene el legislador y que, más que desconocer un derecho, por el contrario, implicaba una previsión de legislador orientada a protegerlo, cuando al derogar el beneficio dispone la oportunidad para que quienes ya se hicieron acreedores al mismo puedan solicitarlo.

Tal decisión de la Corte responde a la aplicación del principio de la confianza legítima que se deriva del artículo 83 de la Constitución, en la medida en que si bien no podía predicarse que respecto de la oportunidad para solicitar el descuento existiese una situación jurídica consolidada, si cabía pensar en que el contribuyente podía tener una expectativa fundada en que tal oportunidad se le brindase de una manera razonable, en función de los fines a los que obedeció la medida. Esto es, si la oportunidad para solicitar el descuento en los períodos subsiguientes obedeció a la consideración de que en ocasiones no era posible que el mismo se solicitase en un solo período gravable, el plazo que luego se fijase para ese efecto, debía ser congruente con ese objetivo. Y ese fue el análisis de razonabilidad que hizo la Corte en su momento.

El mismo análisis cabe en la presente oportunidad, porque no obstante que el legislador había determinado en cinco años el plazo que hasta 1998 era indefinido, ello no quiere decir que, respetando la situación consolidada en cabeza de quienes

se hubiesen hecho acreedores al beneficio con anterioridad y por virtud de la cual deben tener la oportunidad para hacerlo efectivo, el legislador, en ejercicio de su potestad de configuración, no pueda variar el plazo cuando existan razones que así lo justifiquen. Sin embargo, si bien en este caso, respecto del plazo fijado con anterioridad, el legislador no se enfrenta a una situación jurídica consolidada, si debe respetar la confianza legítima que se ha generado en los beneficiarios, confianza que radica en que el plazo habrá de ser razonable en función de su suficiencia para que el beneficio pueda hacerse efectivo en ese término.

Como quiera que ya la Corte se había pronunciado sobre la razonabilidad del plazo de cinco años no podría el legislador, sin desconocer la confianza legítima, reducir ese plazo.

No obstante que en este proceso no se demandó el artículo 134 de la Ley, que deroga el artículo 115-1 del Estatuto Tributario, lo cual impide un pronunciamiento de la Corte sobre esa disposición, la exequibilidad del artículo demandado se hará depender de que su alcance no sea el de desconocer el plazo de cinco años que por virtud del artículo 115-1 del Estatuto Tributario se había otorgado para que quienes ya se hubiesen hecho acreedores al beneficio del descuento tributario, pudiesen hacerlo efectivo.

En la Sentencia C – 007 de 2.002. Carlos Mario Isaza Serrano solicitó a esta Corporación la declaración de inexecutable del artículo 58 de la Ley 633 de 2000, por ser contrario a los artículos 13, 25, 58, 83, 333 inciso 3°, 334 inciso 1° y 363 de la Constitución Política, porque el Artículo 58, modifica el artículo 16 de la Ley 10 de 1991.

Artículo 58.

“Las empresas asociativas de trabajo estarán exentas del impuesto sobre la renta y complementarios, siempre y cuando en el respectivo año o período gravable hayan obtenido ingresos brutos inferiores a cuatrocientos millones de pesos (\$400.000.000.00) (valor año base 2000), y su patrimonio bruto en el último día del año o período gravable no exceda de doscientos millones de pesos (\$200.000.000.00) (valor año base 2000). Para efecto de los beneficios previstos en este artículo, y los artículos 14 y 15 de esta misma ley, se excluyen las rentas provenientes del ejercicio de profesiones liberales y los servicios inherentes a las mismas.

Los beneficios previstos en los artículos 14 y 15 de esta ley para las utilidades y rendimientos percibidos por los miembros de las empresas asociativas de trabajo, sólo procederán si esta empresa reúne los requisitos legales para estar exenta del impuesto sobre la renta y complementarios”.

El demandante considera que la norma acusada, en virtud de la cual se restringe la aplicación de una exención tributaria, viola varios de los artículos constitucionales y, en particular, el 13 porque desconoce las diferencias que exigen darle un

tratamiento excepcional a las empresas asociativas del trabajo; el 25 porque genera inestabilidad económica lo cual afecta la generación de empleo; el 58 porque desconoce un derecho adquirido; el 83 porque vulnera el principio según el cual el Estado debe ceñirse al principio de la buena fe en todas sus actuaciones lo cual no se cumple cuando traiciona las expectativas creadas en los particulares; el 333 porque desestimula el fortalecimiento de las organizaciones solidarias; el 334 porque con la norma legal demandada se hace un uso inadecuado de la facultad del Estado de intervenir en la economía; y el 363 porque vulnera el principio de la equidad tributaria.

La Corte Constitucional declaró la exequibilidad del artículo 58, reiterando que el principio de la confianza legítima protege, en lo que hace referencia a las normas tributarias, las "razones objetivas para confiar en la durabilidad de la regulación" y las alteraciones que se generarían con "el cambio súbito de la misma". Se podría predicar la existencia de dichas "razones objetivas" cuando, por ejemplo, la norma en cuestión (i) ha estado vigente por un muy largo período; (ii) no ha estado sujeta a modificaciones ni hay propuestas sólidas de reforma; (iii) su existencia es obligatoria, es decir, no es discrecional para las autoridades responsables suprimir el beneficio; y además, (iv) ha generado efectos previsibles significativos, es decir, ha conducido a que los particulares acomoden de buena fe sus comportamientos a lo que ella prescribe.

Lo anterior no quiere decir que las normas tributarias no puedan ser derogadas o modificadas, sino que cuando lo sean, "el Estado debe proporcionar al afectado tiempo y medios que le permitan adaptarse a la nueva situación", lo cual consiste, por ejemplo, (i) en que haya un período de transición o (ii) en que no se establezcan barreras o trabas para que los afectados ajusten su comportamiento a lo prescrito por la nueva norma. En algunas situaciones, la protección de la confianza legítima puede exigir que (iii) el beneficio tributario no sea derogado durante el lapso en que está corriendo el término para que los contribuyentes gocen de él, como lo determinó la Corte recientemente.

"El mismo análisis cabe en la presente oportunidad, porque no obstante que el legislador había determinado en cinco años el plazo que hasta 1998 era indefinido, ello no quiere decir que, respetando la situación consolidada en cabeza de quienes se hubiesen hecho acreedores al beneficio con anterioridad y por virtud de la cual deben tener la oportunidad para hacerlo efectivo, el legislador, en ejercicio de su potestad de configuración, no pueda variar el plazo cuando existan razones que así lo justifiquen. Sin embargo, si bien en este caso, respecto del plazo fijado con anterioridad, el legislador no se enfrenta a una situación jurídica consolidada, si debe respetar la confianza legítima que se ha generado en los beneficiarios, confianza que radica en que el plazo habrá de ser razonable en función de su

suficiencia para que el beneficio pueda hacerse efectivo en ese término.”⁵⁶

En la Sentencia T 605 de 2.002, la actora solicita que se tutelen sus derechos a la igualdad (art. 13 C. P.) y al trabajo (art. 25 C. P.) con el propósito de que se ordene al señor Gobernador que en forma inmediata, proceda a nombrarla, en razón de haber ocupado el puesto 322 en un concurso cerrado de meritos a los docentes vinculados por contrato de prestación de servicios anterior al 8 de febrero de 1994, convocado mediante el Decreto 194 de 1997 por la Gobernación del Huila con el fin de proveer las plazas vacantes en el departamento donde había vacantes para 341 maestros, manifiesta la tutelante, que todas las personas elegibles para las vacantes ya fueron nombradas excepto la persona que ocupó el puesto 321 y ella que ocupó el 322 siendo discriminada ya que se nombro a otros docentes que tenían puntaje inferior al suyo. Afirma la corte que en este caso si se trato de forma discriminatoria a la actora si se tiene en cuenta que fueron nombradas personas que no sólo tuvieron un menor desempeño que la actora -de acuerdo a los puestos ocupados en la lista- sino que inclusive no hicieron parte de la lista misma.

Sin embargo, no escapa a la Corte que, en este caso, las personas ya vinculadas, cuyo derecho a ser nombradas no era anterior al de la actora, o bien, cuyo nombramiento no surgía de la lista de elegibles, son, en todo caso terceros de buena fe y que, por ello una orden que dispusiera la vinculación inmediata de la actora, podría afectar los intereses de quien resultara desvinculado para efectos del nombramiento de la actora, por lo que la Corte decide que “En caso de que no exista una vacante para nombrar a la actora, esta Sala ordenará que su nombramiento se haga a través de una orden de transición que proteja la confianza legítima de quien deba resultar desplazado habiendo aceptado de buena fe un nombramiento que desconocía el orden impuesto por la lista de elegibles adoptada por decreto. Los intereses de quien haya sido vinculado, sin tener un derecho a ser nombrado anterior al de la actora, no pueden impedir el nombramiento de la misma en razón al derecho reconocido. No obstante, se establecerá un régimen de transición para respetar el principio de la buena fe y de la confianza legítima”.

En la Sentencia **T -660 de 2.002**, la Corte constitucional no ampara los derechos del tutelante NICÉFORO GALLEGO TRUJILLO, de 66 años de edad, quien interpuso acción de tutela contra el señor FRANCISCO ORTIZ, Presidente de la “Asociación de Auxiliares Tributarios de la Plaza de Cayzedo” –Atribucay-, para que se le protegiera su derecho fundamental al trabajo, por considerar que éste y los miembros de dicha asociación se lo estaban vulnerando al impedirle laborar en los trámites de documentación, especialmente contable, en la Plaza de Caicedo de la capital vallecaucana, en donde pretendió establecerse desde el 17 de noviembre de 2000. Manifestó que lo único que solicitaba mediante el amparo era que se le dejara trabajar porque era una persona de escasos recursos económicos y con el tipo de

⁵⁶ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-1215 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

trabajo que desarrollaba conseguía su sostenimiento diario. Manifestando la Corte que Las personas que usan el espacio público para fines de trabajo pueden obtener la protección, a través de la acción de tutela, **siempre y cuando se encuentren amparados por el principio de la confianza legítima con las condiciones que la jurisprudencia ha indicado**, Constituyéndose pruebas de la buena fe de los vendedores ambulantes: **las licencias, permisos concedidos por la administración** (sentencias T-160 de 1996 y T-550 y T-778 de 1998), **promesas incumplidas** (sentencia T-617 de 1995), **tolerancia y permisión del uso del espacio público** por parte de la propia administración (sentencia T-396 de 1997 y T-438 de 1996). Como corolario de lo anterior se tiene que los actos y hechos administrativos que autorizan el ejercicio del comercio informal no pueden ser revocados unilateralmente por la administración, sin que se cumplan con los procedimientos dispuestos en la ley. Por lo tanto la situación planteada por el actor NICÉFORO GALLEGO TRUJILLO no le es aplicable el principio de la **confianza legítima**, porque no hay prueba que demuestre que la administración municipal de Santiago de Cali lo hubiera autorizado para que pudiera instalarse en la Plaza de Caicedo, o que en un momento dado y durante algún tiempo más o menos considerable, las autoridades respectivas le hubieran permitido desarrollar el trabajo que se le impidió ejercer en el mes de octubre de 2001.

No habiéndose consolidado esos supuestos, no resulta jurídicamente posible que por vía de un fallo de tutela se emita orden para que al accionante GALLEGO TRUJILLO se le autorice ocupar el espacio público y pueda desarrollar la actividad que pretende, pues no se ha consolidado la vulneración del derecho fundamental al trabajo que amerite protección.

En la Sentencia **C -038 de 2.003**, el señor Néstor Iván Osuna Patiño demandó el título (parcial) y los Arts. 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 15 y 16 de la Ley 657 de 2001 (parciales). Ley 657 DE 2001, Por la cual se reglamenta la especialidad médica de la radiología **e imágenes diagnósticas** y se dictan otras disposiciones. Afirma que el Congreso de la República expidió la Ley 657 de 2001 con el objeto de reglamentar el ejercicio de la especialidad médica de la radiología, cuyo objeto recae fundamentalmente sobre el estudio de las aplicaciones médicas de los rayos "X" y su utilización con fines diagnósticos y terapéuticos. No obstante, por capricho del legislador, su ámbito de aplicación se ha visto irregularmente expandido al de las imágenes diagnósticas, lo cual tiene consecuencias nocivas para la generalidad de los médicos desprovistos del título de especialista exigido.

Sostiene que la decisión legislativa desconoce una realidad tanto científica, que ha llevado a la separación de las dos disciplinas, como social, cual es el hecho de que no existen en la actualidad programas académicos acreditados que formen profesionales especialistas en radiología e imágenes diagnósticas, con lo que se cae en el absurdo de imponer una obligación de imposible cumplimiento.

Indica que la manipulación de las partículas atómicas que generan los rayos “X” genera riesgos para la salud, como son propensión al cáncer y efectos nocivos en las células, cromosomas y tejidos, malformaciones fetales, etc., por lo cual exigen alta preparación y extremo cuidado. En cambio, las imágenes diagnósticas, especialmente su elemento más representativo que es la ultrasonografía diagnóstica, es una técnica inocua, no invasiva y eficaz de visualización. El uso de esta última técnica se ha generalizado a tal punto que puede decirse que en la actualidad no sólo complementa, sino que en buena medida ha sustituido las radiografías y los procedimientos de medicina nuclear, especialmente en el campo de la obstetricia.

Manifiesta que, a pesar de las bondades y la extendida aplicación de la ultrasonografía, la falta de pericia y de una formación adecuada de sus operadores puede influir notablemente en la obtención de buenos resultados, pudiendo conducir a diagnósticos inexactos, métodos de examen deficientes y errores de interpretación. Por ello y por el hecho de que todavía no se ha logrado un acuerdo científico ni académico en torno del conjunto de normas que de manera global y uniforme deben estar presentes en la adecuada formación de profesionales médicos especializados en el uso de este tipo de tecnología, en algunos países la ultrasonografía se integra en la formación básica impartida en otras especialidades médicas como la radiología, la cardiología, la obstetricia y la cirugía, aunque en otros países como Estados Unidos, Japón, Turquía e Israel se ofrece dicho tipo de programa académico.

Expone que en relación con el ejercicio profesional de la imaginología es oportuno tener en cuenta la distinción señalada por el Grupo Científico de la Organización Mundial de la Salud - OMS sobre Imaginología de Diagnóstico Clínico acerca de tres niveles de equipos de visualización, los cuales indica, siendo el Nivel I de carácter general y los Niveles II y III de carácter avanzado, y que determinan diferencias respecto del grado de capacitación requerido por los operadores.

Asevera que según dicho organismo internacional la actividad correspondiente al Nivel I puede ser realizada por un médico general o un paramédico debidamente instruidos. Por tanto, será responsabilidad de las facultades de medicina proporcionar a los alumnos de pregrado los conocimientos básicos sobre los principios esenciales de la ultrasonografía, las bases de anatomía correspondientes y las implicaciones del manejo de esta nueva técnica. En cambio, la actividad correspondiente a los niveles II y III comprende exámenes ultrasonográficos de alta calidad mediante la utilización de aparatos sofisticados, por lo cual el programa de capacitación debe estar dirigido a médicos generales y especialistas.

Enuncia que al hacer el mismo organismo internacional la mencionada clasificación por niveles señala también diferencias en la distribución territorial de los equipos, asociando el grado de riqueza y desarrollo de las regiones con el nivel de sofisticación de los aparatos y las técnicas empleadas.

Sostiene que de esta realidad se desprende un imperativo normativo consistente en brindar trato diferente a condiciones diferentes al regular temas como el ejercicio de la libertad de escoger profesión u oficio y añade que al expedirse la ley que contiene las disposiciones acusadas no se tuvieron en cuenta las directrices señaladas por la Organización Mundial de la Salud.

Afirma que, en efecto, al pretender las citadas disposiciones centralizar en forma exclusiva y a manera de monopolio el uso de las técnicas ultrasonográficas de imágenes diagnósticas en cabeza de los médicos especialistas, como lo dispone explícitamente el inciso 2º del Art. 11 de la ley, desconoce la falta de acuerdo académico sobre los elementos que deben integrar un plan de estudios bien estructurado para dotar de entidad propia a una rama de la medicina que resulta casi inescindible de otras disciplinas médicas y, también, el hecho de que la ultrasonografía diagnóstica se utiliza no sólo en las especialidades, como la radiología, la gastroenterología, etc., sino también en medicina general.

Señala que la limitación contemplada en las normas acusadas restringe irregularmente la libertad de escoger profesión u oficio de los médicos que carecen de título de especialista (Art. 26 Constitución Política), transgrede derechos adquiridos por ellos (Art. 58 Constitución Política), lo mismo que su derecho al trabajo (Art. 25 Constitución Política) y a desempeñarlo en igualdad de condiciones (Art. 53 Constitución Política), estableciendo privilegios irrazonables a favor de un grupo específico de personas (Art. 13 Constitución Política), todo lo cual afecta el interés general. La corte reitera su jurisprudencia, refiriéndose al artículo 83 de la Constitución, “las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe (...)”. fundamentándose en esta disposición, la Corte la reconoció la aplicabilidad del principio de la “confianza legítima”, sobre el cual ha expresado:

“Este principio, que fue desarrollado por la jurisprudencia alemana, recogido por el Tribunal Europeo de Justicia en la sentencia del 13 de julio de 1965, y aceptado por doctrina jurídica muy autorizada⁵⁷, pretende proteger al administrado y al ciudadano frente a cambios bruscos e intempestivos efectuados por las autoridades. Se trata entonces de situaciones en las cuales el administrado no tiene realmente un derecho adquirido, pues su posición jurídica es modificable por las autoridades. Sin embargo, si la persona tiene razones objetivas para confiar en la durabilidad de la regulación, y el cambio súbito de la misma altera de manera sensible su situación, entonces el principio de la confianza legítima la protege. En tales casos, en función de la buena fe (CP art. 83), el Estado debe proporcionar al afectado tiempo y medios que le permitan adaptarse a la nueva situación. Eso sucede, por ejemplo,

⁵⁷ GARCÍA de Enterría Eduardo y FERNANDEZ, Tomás-Ramón X. Curso de Derecho Administrativo, Madrid: Editorial Civitas, Tomo II, pág 375.

cuando una autoridad decide súbitamente prohibir una actividad que antes se encontraba permitida, por cuanto en ese evento, es deber del Estado permitir que el afectado pueda enfrentar ese cambio de política.

“Como vemos, la “confianza legítima” no constituye un límite a la posibilidad de que el Legislador derogue una normatividad anterior, pues la persona no goza de un derecho adquirido sino de una situación revocable, esto es, de una mera expectativa. Es cierto que se trata de una suerte de expectativa que goza de una cierta protección, por cuanto existían razones que justificaban la confianza del administrado en que la regulación que lo amparaba se seguiría manteniendo. Sin embargo, es claro que la protección de esa confianza legítima, y a diferencia de la garantía de los derechos adquiridos, no impide que el Legislador, por razones de interés general, modifique las regulaciones sobre un determinado asunto (...).”⁵⁸

En este caso el cambio de la situación de los profesionales de medicina cuya actividad está relacionada con imágenes diagnósticas, como resultado de la nueva regulación legal concerniente a la especialidad en radiología e imágenes diagnósticas, no es súbito o intempestivo, pues la disposición atacada concede un plazo de 4 años para adquirir la formación académica y obtener el título de idoneidad correspondientes, tiempo que es claramente razonable para el efecto, lo cual significa que dicha norma no quebranta el principio de confianza legítima derivado del Art. 83 superior.

Sentencia **T-083/03** , acción de tutela instaurada por Nelson Parra Jerez contra el Banco Granahorrar El 1º de febrero de 2001, el peticionario se acercó a la “Fábrica de Crédito” de la entidad financiera accionada, para determinar el monto de saldo insoluto de la obligación, que se fijó por el banco en la suma de \$2.156.000, valor que fue cancelado en su totalidad, razón por la cual la institución financiera expidió una certificación, con fecha 16 de abril de 2001, en la que se hace constar que el crédito hipotecario del señor Parra Jerez estaba a paz y salvo.

En marzo de 2002 el accionante recibió una comunicación por parte de una firma de cobro jurídico en la cual le informan que tiene una obligación pendiente de pago con el Banco Granahorrar. Al advertir esta situación, acudió ante esa entidad financiera, en la que se le manifestó que por un error del Banco en la reliquidación hubo necesidad de realizar una corrección, quedando un saldo pendiente que, incluyendo los intereses moratorios, superaba los nueve millones de pesos, suma que, a juicio de la entidad, debía cancelar, para lo cual era necesario la suscripción de nuevos títulos valores para sustentar la mencionada obligación.

La Corte Constitucional, amparo los derechos invocados por el actor ordenando al Banco Granahorrar que inicie los trámites necesarios para la cancelación de la

⁵⁸ CORTE CONSTITUCIONAL.Sentencia C-478 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

obligación hipotecaria No. 100400795441 suscrita por el accionante Parra Jerez y para el levantamiento del gravamen constituido sobre el inmueble del actor, basado en la jurisprudencia existente sobre el debido proceso, la confianza legítima junto con el respeto al acto propio, así La Corte reitera que *“si un particular asume la prestación de la actividad bancaria adquiere una posición de supremacía material -con relevancia jurídica- frente al usuario; es decir, recibe unas atribuciones especiales que rompen el plano de igualdad referido, y que, por ende, en algunos casos, sus acciones u omisiones pueden vulnerar un derecho constitucional fundamental que requiere de la inmediata protección judicial⁵⁹. Por consiguiente, las personas jurídicas que desarrollan la actividad bancaria, independientemente de su naturaleza pública, privada o mixta, actúan en ejercicio de una autorización del Estado para cumplir uno de sus fines, que es el de la prestación de los servicios públicos, por lo cual gozan de algunas prerrogativas propias de la actividad, pero igualmente se obligan a cumplir condiciones mínimas de derechos de los usuarios.”*

El precedente citado permite concluir que las entidades financieras, en las actuaciones frente a sus usuarios, tienen una posición privilegiada que las erige como verdaderas autoridades ante ellos, condición que, a la vez que les otorga prerrogativas superiores a la de los particulares, las obliga a ejercer las acciones necesarias para garantizar el libre y adecuado ejercicio de los derechos fundamentales de sus clientes y, entre ellos, el del debido proceso. No se discute la posibilidad que se haya cometido un error en la reliquidación del crédito, error que en caso de ser cierto, es imputable a Granahorrar, entidad que cuenta con toda la infraestructura técnica y humana requerida para ese tipo de labores. Con todo, independientemente de que tal error se haya o no presentado, lo que es absolutamente claro es que se trata de una entidad crediticia que está sujeta a la Constitución y a la ley y que está en la necesidad de agotar los mecanismos jurídicos que tiene a su alcance si lo que pretende es el reconocimiento de sumas adicionales a aquellas que fueron pagadas por el actor y que le llevaron a certificar la extinción de la obligación.

Ello es así por cuanto en una sociedad civilizada nadie cuenta con la atribución de administrar justicia por propia mano; esto es, de generar a su arbitrio obligaciones a cargo de quien fue deudor en razón de un vínculo jurídico ya extinto; de determinar la fecha en la cual tal obligación se hizo exigible y a partir de la cual se deben reconocer intereses moratorios; de promover cobros prejurídicos; de coaccionar para la constitución de títulos ejecutivos para garantizar la obligación así constituida y de negarse a la cancelación de una garantía hipotecaria constituida en razón de una obligación diferente, anterior y ya extinta.

⁵⁹ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-134 de 1994 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Eso no puede ser así pues en un Estado de derecho tales pretensiones se deben plantear ante la administración de justicia, para que, con citación de la contraparte, se surta una actuación con total reconocimiento de las garantías constitucionales de trascendencia procesal; se decida si se declara o no la existencia de una obligación y sólo ante tal reconocimiento, y ante el incumplimiento del deudor, es posible promover una ejecución forzada. Lejos de ello, en el caso presente, el banco, pese a haber declarado extinguida la obligación, por su propia voluntad y sin intervención alguna de la administración de justicia, decidió que la obligación seguía vigente, exigió su pago, convocó al actor sin fórmula de juicio para la suscripción de nuevos títulos ejecutivos contentivos de esas obligaciones, promovió un cobro prejurídico y se negó a cancelar la hipoteca. Es decir, por sí y ante sí, pretendió agotar el proceso declarativo y el proceso ejecutivo consagrados en la ley.

No puede admitirse que el proceso ejecutivo por obligación de hacer o la acción que consagra la Ley 546 de 1999 para resolver las controversias generadas de la reliquidación de los créditos hipotecarios destinados a la adquisición de vivienda, constituyan instrumentos eficaces para resolver la presente controversia pues ésta no obedece a diferencias en la reliquidación, ni a la mora de la entidad financiera en la cancelación del gravamen hipotecario, sino a la revocatoria unilateral y arbitraria del paz y salvo emitido por el Banco Granahorrar, el que había creado una situación jurídica concreta a favor del señor Parra Jerez.

De otro lado, quien tenía a su disposición los mecanismos judiciales ordinarios para obtener el pago de las sumas probablemente canceladas de más por el error en la reliquidación del crédito, era la misma entidad financiera. No obstante, abusando de su condición de preeminencia, exigió, más de un año después de la cancelación del crédito, el pago de la diferencia generada por su propio yerro y lo hizo mediante la revocatoria unilateral de su propio acto y extendiendo los efectos de una garantía constituida para una obligación distinta, proceder con el que se abrogó para sí facultades que sólo reposan en la jurisdicción.

En relación con la naturaleza de recursos públicos de los alivios que sirvieron de base para reliquidar los créditos hipotecarios, la Corte no desconoce la necesidad que se conserve de manera estricta su destinación legal y las consecuencias penales y disciplinarias que genera el desvío de esta clase de rubros. Pese lo anterior, no puede compartirse la tesis según la cual, para el caso que ocupa a la Sala, exista la “necesidad objetiva” de cobrar la diferencia causada por la reversión de la reliquidación, sin que antes medie una decisión judicial.

Esta conclusión se funda, de un lado, en la naturaleza vinculante del acto emitido por la entidad financiera y con el que extinguió la obligación, y de otro, en la imposibilidad de que el error de la entidad financiera sirva de base para la afectación desproporcionada de la situación jurídica de que es titular el accionante, a partir del instante en que canceló la obligación hipotecaria pagando el monto que le indicó el acreedor. Aunque el cobro de la diferencia ocasionada por la reversión

de la reliquidación responde a un fin constitucionalmente legítimo (la protección del erario), los medios para su concreción no pueden servir de actuaciones que vulneren los derechos fundamentales del actor.

En La Sentencia C- 103 de 2.003, el demandante solicita la declaratoria de inexecutable del inciso sexto del artículo 24 de la Ley 715 de 2001 por considerar que, además del principio de confianza legítima, vulnera los artículos 2º y 58 de la Constitución Política.

Afirma el actor que la norma acusada desconoce los derechos adquiridos por los docentes, a quienes la Ley 115 de 1994 y el Decreto 707 de 1996 les reconoce un porcentaje entre el 8% y el 16% del salario básico devengado y “el tiempo doble en zonas de difícil acceso o mineras o de orden público alterado”. (fl. 2)

Agrega que “el inciso de la norma atacada, ordena que en el futuro se reglamentará ya sea en tiempo, capacitación o dinero a los docentes que laboren en zonas de difícil acceso, desconociendo abiertamente los derechos consagrados en la ley anterior, es decir, la ley puede ser derogada pero para los docentes que sean vinculados a partir de la vigencia de esta Ley 715, pero no a los docentes que se encontraban gozando de este derecho”. (fl. 2)

Considera, además, que la norma desconoce el principio de la confianza legítima al modificar la bonificación consagrada en la Ley 115 y del Decreto 707, sin tener en cuenta que las condiciones especiales de acceso o de orden público que dieron origen a tal derecho aún permanecen y se agravan cada día. En relación con el principio de la confianza legítima ha manifestado la Corte, *“Este principio pretende proteger al administrado y al ciudadano frente a cambios bruscos e intempestivos efectuados por las autoridades. Se trata entonces de situaciones en las cuales el administrado no tiene realmente un derecho adquirido, pues su posición jurídica es modificable por las autoridades. Sin embargo, si la persona tiene razones objetivas para confiar en la durabilidad de la regulación, y el cambio súbito de la misma altera de manera sensible su situación, entonces el principio de la confianza legítima la protege. En tales casos, en función de la buena fe, el Estado debe proporcionar al afectado tiempo y medios que le permitan adaptarse a la nueva situación. Eso sucede, por ejemplo, cuando una autoridad decide súbitamente prohibir una actividad que antes se encontraba permitida, por cuanto en ese evento, es deber del Estado permitir que el afectado pueda enfrentar ese cambio de política”*.⁶⁰, consideró la Corte que “es claro que la protección de esa confianza legítima, y a diferencia de la garantía de los derechos adquiridos, no impide que el Legislador, por razones de interés general, modifique las regulaciones sobre un determinado asunto, por lo cual mal puede invocarse este principio para solicitar la inexecutable de una norma que se limitó a suprimir un beneficio de fomento. (...)”

⁶⁰ Corte Constitucional, Sentencia. C-478/98, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

La corte Declaró exequible el inciso sexto del artículo 24 de la Ley 715 de 2001 reiterando su jurisprudencia *“la "confianza legítima" no constituye un límite a la posibilidad de que el Legislador derogue una normatividad anterior, pues la persona no goza de un derecho adquirido sino de una situación revocable, esto es, de una mera expectativa. Es cierto que se trata de una suerte de expectativa que goza de cierta protección, por cuanto existían razones que justificaban la confianza del administrado en que la regulación que lo amparaba se seguiría manteniendo”*. Por lo tanto, en la medida en que la norma acusada conserva el reconocimiento de los estímulos a los docentes, no admite su cuestionamiento por vulneración de los derechos adquiridos ni de la confianza legítima.

En Sentencia **T -224 de 2.003**, la Corte Constitucional niega el amparo a los derechos del accionante Max Neimark Bloch, quien mediante apoderada judicial, interpuso acción de tutela contra el Municipio de Magangué y su Tesorería, por considerar violados sus derechos fundamentales al "acceso a la administración de justicia, debido proceso y legítima confianza". Adujo que es titular legítimo de un crédito contenido en documentos de libranzas, expedidos a nombre de varios docentes del Municipio de Magangué. En tales libranzas está suscrita la obligación a cargo de la Alcaldía de Magangué de descontar mensualmente de la nómina municipal lo correspondiente a cada cuota, en monto o porcentaje acorde a la ley.

En el escrito de tutela la apoderada judicial señaló: "en cada nómina existe una columna que indica el valor del descuento efectuado al salario de cada uno de los trabajadores que autorizaron a dicho descuento y que fueron hechos a favor de mi mandante, con sus correspondientes disponibilidades presupuestales, certificación expedida por el representante legal de entonces, del Municipio de Magangué (...)" y que dichas sumas de dineros han sido retenidas arbitrariamente por el Municipio de Magangué.

En este caso La Corte Constitucional, manifiesta que la doctrina de la confianza legítima no tiene aplicación por cuanto el medio indicado para establecer la efectividad del pago de lo adeudado a la sociedad accionante es el propio Acuerdo de Reestructuración, establecido en la Ley 550 de 1999. Proporcionando así el Estado los medios que permiten adaptarse a esta situación del proceso de reestructuración de un ente territorial, y que el accionante no comprendió el alcance de la relación que existe entre el artículo 83 de la Constitución Política y el Principio de Confianza Legítima, desconociendo además, la jurisprudencia respecto al tema, la cual manifiesta que este principio se presenta ante un cambio brusco de normatividad o ante la imposición de medidas de manera intempestiva por parte de la autoridad que afectan los derechos de las personas, los cuales a pesar de no tratarse de derechos adquiridos, ocasionan un grave perjuicio al administrado, debiendo por tanto, el Estado adoptar las medidas que le permitan a las individuos adaptarse a la nueva situación, En este caso el estado con el Acuerdo de Reestructuración, establecido en la Ley 550 de 1999. Proporcionó al demandante los medios que permiten adaptarse a esta situación del proceso de reestructuración

de un ente territorial, pues de actuar contrariamente, la Corte, lejos de amparar derecho fundamental alguno, desconocería el interés general que implican los procesos de reestructuración y la jurisprudencia de esta Corte en materia de derechos fundamentales asociados al pago de sumas de dinero.

En Sentencia **C- 355 de 2.003**, William Espinoza Sánchez demandó la inexecutable del artículo 98 de la Ley 769 de 2002, “por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”. La disposición acusada es violatoria de los artículos 16, 25, 26, 53 y 58 de la Constitución Política. Que hablan sobre la erradicación de los vehículos de tracción animal exceptuando los vehículos utilizados para fines turísticos e imponiendo a Las alcaldías municipales y distritales en asocio con el SENA tendrán que promover actividades alternativas y sustitutivas para los conductores de los vehículos de tracción animal.” Afirma que además de vulnerar el derecho fundamental al trabajo Subraya que el término de un año, concedido por la norma para hacer efectiva la prohibición, *“es totalmente insuficiente dadas las condiciones de formación académica de las personas involucradas en el proceso, las cuales no están en capacidad de acceder al mercado laboral, en condiciones dignas y justas”*. El demandante dice que se rompe con el principio de confianza legítima cuando el legislador prohíbe la circulación de vehículos de tracción animal a personas a las que se les había permitido conducirlos. Advierte que dicho principio, basado en la presunción de buena fe y en la seguridad jurídica, resulta violentado por la norma si se tiene en cuenta que el tiempo conferido para que los afectados por la medida encuentren una alternativa laboral viable, no es suficiente para que dichas personas, que no gozan de una formación académica adecuada, accedan al mercado laboral en condiciones dignas y justas.

La Corte Constitucional, afirma que el argumento del demandante es admisible en cuanto a que el tiempo conferido por la disposición para que la restricción entre a operar no parece ser razonable, reiterando la Corte que el principio de Confianza Legítima, es una garantía a favor de los asociados que le impide al Estado adoptar decisiones abruptas y sorpresivas que afecten situaciones jurídicas particulares, sin implantar medidas de transición o choque que minimicen los efectos negativos de esos cambios de regulación. En el caso particular, es cierto que los propietarios de estos coches venían ejerciendo su oficio de manera legítima –y está por demás decir que después de la vigencia de la norma podrán seguir haciéndolo en las zonas en que esa circulación se permita -, y también lo es que el Estado tenía la posibilidad de regular la conducción de los mismos por la vía pública.

De conformidad con el principio de confianza legítima, la prohibición no podría ser sorpresiva, pues ello rompería el equilibrio derivado de su tolerancia. Sin embargo, el Estado dispuso en las normas pertinentes no entrarían a regir inmediatamente, sino un año después de la entrada en vigencia del Código de Tránsito, a lo cual se añade que las autoridades competentes están obligadas a crear los mecanismos necesarios para ofrecer a los afectados, alternativas laborales suficientes y

adecuados a su condición. A juicio de la Corte, estas dos medidas podrían considerarse fundamento suficiente para sostener que el Estado no ha vulnerado la confianza legítima que en él pusieron los conductores de esos vehículos.

No obstante, es un hecho cierto que la orden impartida por la ley para que las autoridades locales inicien las gestiones de capacitación y estudio de alternativas laborales para los conductores de vehículos de tracción animal no garantiza que dichos programas se hagan realidad. La protección que el Estado debe suministrar a la comunidad de personas que subsisten de este oficio no puede quedar supeditada a la confianza en que la administración municipal instaurará los programas de capacitación ordenados por la Ley, en asocio con el Sena, y otorgará una solución efectiva y real a los afectados por la medida en un año contado a partir de la entrada en vigencia de la Ley 769.

El anterior es un anhelo del legislador que por su carácter incierto no admite el preclusivo término de un año que prevé la norma. Nada garantiza entonces que las alcaldías municipales y distritales junto con el SENA tengan diseñados y en plena operación los programas de readaptación laboral de los conductores de carretas haladas por animales, en el término de un año contado a partir del 13 de diciembre de 2002, día en que empezó a regir la norma de conformidad con lo estipulado en el artículo 170 de la Ley 769.

Así entonces, esta Corporación considera que el establecimiento del término de un año para implantar la medida restrictiva no puede hacerse sin tener en cuenta la voluntad real de cada una de las administraciones locales para adelantar los programas de capacitación a que debe someterse a los poseedores de los vehículos de tracción animal.

De lo contrario la Administración estaría atentando contra el principio de confianza legítima, ya que habría impuesto una restricción al ejercicio de una actividad lícita sin conferir a los afectados por la medida una posibilidad real y efectiva de buscar alternativas laborales acordes con el ordenamiento jurídico y el interés público.

Por tal razón, esta Corporación considera que la exequibilidad del artículo 98 de la Ley 769 debe condicionarse a que el año a partir del cual puede implantarse la restricción al tránsito de los vehículos de tracción animal debe comenzar a regir, no desde la vigencia de la ley, sino del momento en que la administración local – municipal o distrital- ponga en funcionamiento los programas de capacitación y las actividades alternativas y sustitutas para los conductores de dichos vehículos.

Esta conclusión también implica, como es lógico, la declaración de inexecuibilidad de la expresión “contado a partir de la iniciación de la vigencia de la presente ley”, que también se encuentra consignada en el inciso primero de la norma.

En este mismo fallo la Corte se abstuvo de emitir pronunciamiento respecto del parágrafo 1º del artículo demandado por cuanto el demandante no formuló cargo

alguno contra la excepción contenida en la norma, que excluye de la prohibición circulatoria a los vehículos de tracción animal dedicados al turismo. Aunque bien podría sostenerse que la exclusión de estos vehículos conlleva la vulneración del derecho a la igualdad, no es menos cierto que una acusación de este tipo requeriría de una argumentación más profunda. La diferencia de trato no supone per se la discriminación, por lo que sería necesario ahondar en las razones del legislador si se pretende juzgar la exequibilidad de la norma. En esos términos, dado que ninguna razón se esbozó al respecto.

En la Sentencia T- 487 de 2.003, la Corte Constitucional tutela el principio de Confianza Legítima a un invidente que conoce el alfabeto braille, quien considera vulnerados sus derechos fundamentales a la igualdad, libertad de expresión y participación política, con la decisión de la Registraduría Nacional del Estado Civil y del Consejo Nacional Electoral de no expedir tarjetones electorales en dicho sistema. Por consiguiente, solicita que se ordene a las entidades demandadas que transcriban al sistema braille las tarjetas electorales para la elección de Presidente y de Congreso, ubicándolos en las mesas de votación donde estén inscritas personas con limitación visual.

La corte amparo los derechos del tutelante relacionando el Principio de Confianza Legítima, teniendo en cuenta que la Registraduría Nacional lleva aproximadamente diez años suministrándole a los invidentes capacitados en braille las tarjetas electorales en alto relieve, constituye una línea de comportamiento que genera confianza sobre esta población, en que dicha medida sería reiterada y continua, o en su defecto, remplazada por otra más garantista y que el ejercicio secreto y autónomo del voto que con anterioridad les era garantizado, se vio bruscamente desprotegido con la reciente decisión de la Registraduría de no continuar utilizando tarjetas electorales en alto relieve, la confianza de quienes se beneficiaron con la medida fue vulnerada, acogiéndose a la jurisprudencia constitucional⁶¹ ha reconocido que las conductas desplegadas por la Administración, pueden suscitar en el ciudadano esperanzas fundadas en que las actuaciones posteriores serán coherentes con la línea de comportamiento trazada. Con base en los principios de seguridad jurídica y buena fe (arts. 1º, 4º y 83 de la Constitución), la teoría de la confianza legítima protege las expectativas favorables que tiene el administrado frente a la estabilidad de las actuaciones administrativas y al progreso en la protección de los derechos fundamentales.

En esta medida, la protección a la confianza suscitada implica la imposición de un límite a las facultades que tiene la Administración para modificar y revocar las medidas que implementa. Si bien éstas contienen una reserva a ser reformadas,

⁶¹ Corte Constitucional, Sentencias SU-250 de 1998 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-478 de 1998 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), T-827 de 1999 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-836 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), entre otras.

ello no resulta en una autorización para reducir o retroceder en el progreso que se haya alcanzado en la protección de los derechos fundamentales. El uso de esta reserva de modificación debe obedecer al cumplimiento de intereses superiores, avanzando en la defensa y salvaguardia de los derechos; de lo contrario, una reforma que reduzca la protección que el Estado ha desarrollado y garantizado, constituye una violación de la confianza generada sobre quienes se habían visto favorecidos con la actuación suprimida. Evidentemente, lo anterior es válido siempre y cuando las circunstancias económicas del Estado y el costo de las prestaciones lo permitan.

No obstante, debe hacerse la salvedad, que la confianza legítima de estos invidentes no se vería defraudada si la organización electoral implementa otro sistema de votación que salvaguarde en igual o mayor nivel los derechos al voto y a la igualdad. Una reforma en este sentido, se ajusta al desarrollo progresivo del derecho como lo establece la frase final del art. 258 Superior, en la cual se señala el deber de avanzar en las garantías que la organización electoral le ofrece a los ciudadanos para el ejercicio del sufragio. Por lo tanto, en la elaboración de planes y programas futuros en relación con el cumplimiento progresivo del derecho fundamental a votar, el punto de partida debe ser necesariamente el grado de protección a los derechos fundamentales que las tarjetas electorales transcritas al braille garantizan.

En la Sentencia C- 1049 de 2.004 José Gregorio Hernández Galindo solicita a la Corte declarar la inexecutable de la expresión “en cualquier tiempo” del numeral 2º del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo.

Considera el demandante, que al permitirse que la administración pueda demandar en cualquier tiempo los actos que reconozcan prestaciones periódicas, se consagra una acción sin prescripción o caducidad que implica una pérdida de seguridad jurídica no justificada, y de incertidumbre en el interesado en lo que atañe a los derechos adquiridos, las situaciones jurídicas consolidadas, el postulado de la buena fe, el principio de confianza legítima y la estabilidad de las decisiones administrativas. Considera además, que aunque la norma puede buscar un propósito loable como reivindicar la intangibilidad del tesoro público, resulta abiertamente irracional y desproporcionada. Aduce también que, sobre la base de la intemporalidad contemplada en el precepto impugnado, a favor de la administración, no hay derechos adquiridos desde el punto de vista material sino formal, pues jamás terminan de radicarse en cabeza de las personas

El ciudadano José Gregorio Hernández Galindo demanda la expresión “en cualquier tiempo” del numeral 2º del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, por considerar que la misma desconoce los principios del debido proceso (Artículo 29 C.P.), acceso a la administración de justicia y seguridad jurídica (Artículo 229 C.P.), el postulado de Estado Social de Derecho (Artículo 1º C.P.) y la obligación del

Estado de proteger la vida, honra, bienes, creencias y derechos de las personas residentes en Colombia (Artículo 2º C.P.).

En primer término, señala que el precepto demandado consagra una excepción a la regla general, según la cual la acción de nulidad y restablecimiento del derecho caduca en 4 meses para los particulares y, en 2 años para las entidades públicas. Explica que tal excepción consiste en que la disposición acusada establece que cuando se demanden actos que reconozcan prestaciones periódicas la acción podrá proponerse en cualquier tiempo por la administración y el particular.

Ahora bien, aclara que si bien la facultad para demandar se establece tanto para el particular como para la Administración, para el primero “puede existir el interés legítimo en que se revise judicialmente su prestación periódica por haberle sido mal liquidada o por existir elementos nuevos que le permitan reclamar en cuanto a derechos que le son desconocidos por la administración...”.

En su sentir, permitir que la Administración pueda demandar en cualquier tiempo es aceptar que la acción no prescriba o caduque, lo cual implica “una pérdida total de la seguridad jurídica y una carencia evidente y total de certidumbre en lo que atañe a los derechos adquiridos, las situaciones jurídicas consolidadas en cabeza de una persona, el postulado de la buena fe (Art. 83 C.P.), el principio de confianza legítima y la estabilidad de las decisiones administrativas que resuelven sobre asunto tan importante para una persona como el reconocimiento de su pensión de jubilación...”.

Considera que si bien podría pensarse que la disposición acusada persigue un fin “loable”, en la medida en que procura la defensa del tesoro público, el perjuicio que causa a las personas cuya pensión fue reconocida y están sujetos permanentemente a su invalidación judicial es más grave frente al beneficio “muy relativo a favor del interés colectivo”. En efecto, afirma que la norma permite la negligencia de los agentes estatales, por cuanto éstos están obligados a actuar dentro del término de caducidad “sin que el recuerdo tardío acerca de posibles irregularidades cometidas por la propia administración perturba después de transcurrido el tiempo y de manera indefinida los derechos consolidados de personas de buena fe.”

De otra parte, advierte que la norma demandada se asemeja, en lo concerniente a la intemporalidad de la acción, al artículo 20 de la Ley 797 de 2003 que establecía que la revisión de reconocimiento de sumas periódicas a cargo del tesoro público o de fondos de naturaleza pública podría efectuarse en cualquier tiempo.

Explica que la expresión “en cualquier tiempo” del mencionado artículo fue declarado inexecutable por la Corte en la sentencia C-835 de 2003, de la cual cita los apartes relevantes. A su juicio, existe un antecedente jurisprudencial claro sobre el tema y, por tal razón la expresión acusada debería declararse inexecutable “al

menos en lo que respecta a la administración”, en los mismos términos que se efectuó en la providencia citada.

3.2 EXIGIBILIDAD DEL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA EN MATERIA EDUCATIVA

La educación es un derecho de la persona y un servicio público caracterizado por una clara función social, con lo cual se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y en general a los demás bienes y valores de la cultura (artículo 67 superior desarrollado por la Ley 115 de 1994).

Es un derecho en el que el Estado asume una carga administrativa importante que puede a su vez promover el surgimiento de expectativas legítimas que ameritan ser salvaguardadas. Por ello es importante repasar diversos pronunciamientos que destacan tal necesidad y prodigar que en buena hora, que el Derecho Administrativo empiece a ser hollado y direccionado por este principio, con miras a que se revista de autonomía y acciones judiciales específicas.

En la sentencia **T-202 de 2000** se analizó la situación de un particular a quien por sus méritos académicos COMFENALCO otorgó una beca por valor del 70% del costo de la matrícula para adelantar estudios Universitarios y, cuyo pago realizó durante 3 años consecutivos. COMFENALCO, basado en un concepto de la Superintendencia de Subsidio Familiar, suspendió unilateralmente el pago de la beca por cuando el actor no estaba inscrito al sistema de subsidio familiar; invalidando de un momento a otro el convenio celebrado entre el estudiante y la Caja de Compensación Familiar. Tales circunstancias le valieron a la Corte para expresar:

“(...) al accionante se le otorgó una beca, que no puede ser suspendida, unilateralmente, sino conforme a las causas o motivos plasmados en el negocio jurídico celebrado por las partes, pues, recuérdese que al tenor de lo dispuesto en el artículo 1602 del Código Civil, el contrato es ley para las partes y no puede ser invalidado sino por causas legales o por mutuo consentimiento. Por lo tanto, para la Corporación es claro que no habiéndose declarado nulo el mismo, éste tiene plenos efectos y por lo mismo obliga al pago de las prestaciones en él estipuladas, hasta tanto, las partes de común acuerdo o el juez ordinario no dispongan lo contrario. Luego, ha de concluirse, que la suspensión de las obligaciones de hacer y de dar por parte de Comfenalco, constituyen un comportamiento violatorio del principio de la confianza legítima y de la buena fe que se presume en la celebración de todo negocio jurídico civil o comercial (art. 83 C.N)”.

Señalando la Corte que COMFENALCO *“no puede alegar su propia culpa o torpeza para desconocer unilateralmente obligaciones claras, expresas y exigibles, afectando el núcleo esencial del derecho a la educación del becario, máxime cuando del tenor literal del negocio jurídico celebrado se desprende que en éste*

no se estipuló la condición de ser beneficiario directo del subsidio por parte del actor”.

Ello, sustentado en que el actor “no tiene la carga o el deber legal de soportar tal comportamiento”, ordenando a la Caja restablecer la beca al estudiante.

En la sentencia **T-925 de 2002**, la Corte conoció de una tutela interpuesta contra una Universidad por parte de una de sus estudiantes, que se negaba a recibirla a causa de la existencia de una deuda pendiente que la accionante había contraído como codeudora de otro estudiante, y que no había sido resuelta ante la falta de aceptación de fórmulas de arreglo por parte de la Universidad y de conocimiento de parte de la actora. La Corte esgrimió en ese entonces que “la estudiante obró basada en la confianza legítima que se generó por la conducta pasiva de la universidad.”. En efecto, a pesar de tener conocimiento de los términos perentorios para las matrículas –ordinarias o extraordinarias-, así como de la inconsistencia que se venía presentando en la obligación de la cual la accionante era codeudora, la Universidad guardó silencio e impidió que la estudiante se enterara de una situación irregular que a la postre terminó afectándola notablemente; pues sólo hasta cuando la estudiante quiso adelantar su proceso de matrícula la universidad súbitamente le impidió dicho trámite.

Más adelante, en sentencia **T-291 de 2003** el accionado fue el Instituto Nacional de Educación Media Miguel Antonio Caro (INEM) a quien la madre de un menor reprochaba el hecho de que no apareciera la nota de una materia y que implicó que el menor no pudiera matricularse para el año lectivo siguiente, pero quien sí acudió como asistente al colegio.

Para decidir, la Corte recordó que el principio de confianza legítima se deriva de la buena fe y ha sido tutelado en relación con el debido proceso; encontrándole sustento además en los principios de seguridad jurídica (arts. 1º y 4 de la C.P.) y respeto al acto propio. Manifestando especialmente que el principio de confianza legítima “adquiere una identidad propia en virtud de las especiales reglas que se imponen en la relación entre administración y administrado”.

Y estableció que “[e]n materia educativa, esta Corporación ha indicado que, de acuerdo con la confianza legítima, los alumnos tienen derecho a conocer de manera oportuna cuáles son las obligaciones pendientes con el plantel educativo al que pertenecen y que no pueden ser sancionados a causa de las omisiones en que incurran tales planteles”; debiendo los colegios abstenerse de “generar en el alumno expectativas que no corresponden a la realidad” o de permitir que el estudiante asistiera al curso siguiente e incluso apareciera en lista, pues ello genera un convencimiento en el estudiante que súbitamente no puede ser removido. De esta manera, la Corte amparó los derechos del estudiante.

En la sentencia **T-807 de 2003** se acciona contra la ESAP y el ICFES por cuanto un grupo de personas que cursaron y aprobaron sendas especializaciones, se vieron frustrados en la obtención de su diploma por problemas administrativos relacionados con la ausencia de registro en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ministerio de Educación Nacional.

La Corte esgrime para el asunto la valía del principio de la confianza legítima, sobre todo, cuando se *“involucra decisiones sorpresivas de la Administración, las que, en atención al postulado de la buena fe, no fueron previstas por el ciudadano”,* agregando que tal principio *“se aplica como mecanismo de solución de controversias entre el interés general que aquélla representa y el interés particular del administrado, en eventos en que la Administración le crea expectativas favorables pero luego, de manera súbita, lo sorprende con la eliminación de dichas condiciones”.*

Retomando los presupuestos señalados en las sentencias **T-961 de 2001 y T-660 de 2002**, la Corte enfatizó que la operancia del principio de Confianza Legítima depende de la concurrencia de: *“i) la necesidad de preservar de manera perentoria el interés público; ii) una desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la administración y los administrados; y iii) la necesidad de adoptar medidas por un período transitorio que adecuen la actual situación a la nueva realidad.”*

Afirmando que *“la confianza que el particular deposita en la seriedad y estabilidad de la actuación administrativa es digna de protección y respeto”* y que *“no sólo es éticamente deseable sino jurídicamente exigible”*

Insiste la Corte en que *“las autoridades y los particulares deben ser coherentes en sus actuaciones y respetar los compromisos adquiridos en sus acuerdos y convenios; deben garantizar estabilidad y durabilidad de las situaciones generadas”.*

En relación con el caso concreto valoró la Corte aquellos signos de obrar con confianza legítima como son la apertura de una convocatoria pública de parte de la ESAP, la aceptación de pagos y el cumplimiento de *“todos los requisitos exigidos durante el proceso de formación académica para hacerse merecedores al correspondiente título de especialistas”.*

Resulta importante destacar que para la Corte el camino judicial para restablecer el derecho social fundamental a la educación fue la acción de tutela, sin embargo, no descartó que los accionantes pudieran *“solicitar la reparación del daño causado por la Administración”.*

En la sentencia **T-920 de 2003** se vuelve a analizar el asunto de otros estudiantes que tutelan a la ESAP razón por la cual la Corte procedió a reiterar su jurisprudencia.

En igual sentido la sentencias T-064 de 2004 señaló que no resultaba *“aceptable que una institución oficial de educación invoque como sustento de la modificación de las reglas de juego señaladas por ella misma para la obtención del título correspondiente, la ausencia de un requisito administrativo de registro que estaba en la obligación de cumplir previamente al ofrecimiento a los estudiantes del programa educativo”*.

La sentencia **T-483 de 2004** se reitera una vez más la decisión de amparar a estudiantes de especialización de la ESAP a quienes no les era expedido el título pertinente, resolviendo concederle el amparo. Con todo es importante considerar el salvamento de voto que generó dicha sentencia para relieves el gran daño que se generó a los particulares y a terceros que confían en que la expedición de títulos se realice con el cumplimiento de todas las formalidades.

En la sentencia **T-494 de 2004** se estudió el caso de un egresado de una Facultad de Derecho a quien el Consejo Superior de la Judicatura *“niega el reconocimiento de la práctica jurídica como requisito para optar por el título de abogado, desconociendo los derechos que le confieren los actos administrativos mediante los cuales realizó la práctica jurídica, actos que se encuentran ejecutoriados y en firme, ya que no fueron impugnados, al igual que sus actuaciones como egresado y abogado temporal”*.

La Corte observó que la negativa del reconocimiento de la práctica jurídica como requisito para optar por el título de abogado, en atención a que el programa cursado por el demandante no contaba con registro del ICFES razonó en apoyo del respeto al principio de confianza legítima censurando la conducta del Consejo Superior de la Judicatura por cuanto se cambiaron las reglas de juego, se irrespetaron situaciones consolidadas y se genera inseguridad jurídica *“al variar los sustentos legales que dan solidez a las situaciones particulares y concretas”*. Así, *ordenó a la accionada reconociera al accionante la práctica jurídica por él realizada*.

En la sentencia **T-642 de 2004** una aspirante a ingresar a una universidad pública solicita el respeto al principio de confianza de legítima, teniendo en cuenta que a pesar de no haber sido inicialmente admitida, le fue informado por la Universidad que ingresaría para conformar un segundo grupo, expidiéndole el recibo de pago de la matrícula financiera; proceso que se vio interrumpido cuando al proceder a realizar la matrícula académica la Universidad adujo que había cometido un error, que intentó remediar matriculándola en la modalidad de “cupos libres” que significa cursar un número inferior de materias. Retomó el contenido de lo dicho en las sentencias **T-660 de 2002**, **T-961 de 2001** y **T-295 de 1999** para destacar

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”*.

No obstante, estableció que si bien *“la Universidad cometió un error secretarial, la tutelante se apresuró a cancelar la matrícula financiera (...), sin esperar la publicación del listado de los admitidos en el tercer y último llamado (...), como tampoco procuró obtener la información precisa en relación con su situación frente al plantel educativo, pese a ser consciente de las circunstancias en que se encontraba, pues tenía conocimiento de que su puntaje en el examen del ICFES era bajo y, de otra parte, ya había sido excluida del listado inicial de admitidos”*. No aceptó la Corte el argumento de que la actora no sabía que diligenciaba una inscripción en la modalidad de cupos libres, ni que hubiera sido inducida a firmar su inscripción dada la capacidad de discernimiento de la actora.

Estimó la Corte que no era desproporcionado el daño causado a la actora con el error de la Universidad, *“pues los trámites para enmendarlo se iniciaron de manera inmediata, habiendo transcurrido apenas 6 días desde el pago efectuado por la actora y cuando no había transcurrido ni siquiera un mes desde el inicio de clases. Así mismo, es innegable que la Universidad actuó con la diligencia debida, pues solicitó el reembolso de la suma cancelada por la peticionaria, le ofreció la alternativa de inscripción en la modalidad de cupos libres, ampliando el número de asignaturas a cursar de 3 (...) a las 5 asignaturas de primer semestre en la Carrera de Administración de Empresas y, por último, le planteó la posibilidad de homologación de aquellas asignaturas cursadas y aprobadas por ella, de ser admitida en el siguiente concurso”*.

Concluyó que *“el error en la expedición del recibo de pago de la matrícula financiera por parte de la administración de la Universidad, no otorga el derecho de ingreso de la aspirante al programa académico, toda vez que ella no cumplió con los requisitos exigidos para tal fin”; dejando la salvedad que si “la estudiante hubiere cursado la totalidad de dos semestres obteniendo resultados satisfactorios y, posteriormente la Universidad note que se cometió un error administrativo por el cual la aspirante inició sus estudios sin haber sido admitida de manera oficial”* ahí si hubiese procedido el amparo.

Es decir, el factor temporal para asumir la corrección de los errores de parte de la Administración incidió notoriamente en la decisión adoptada.

En **sentencia T-1340 de 2001**, la Corte concedió la tutela de los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y a la educación de una persona perteneciente a las comunidades indígenas a quien la Universidad de Nariño le anuló la inscripción y la matrícula al programa académico que se encontraba cursando, con el argumento de que la certificación allegada no provenía de autoridad competente.

La Corte consideró que la Universidad no podía exigirle requisitos adicionales cuando la actora ya tenía un derecho adquirido, en tanto que ya había sido admitida, se encontraba matriculada y el semestre ya había empezado y en consecuencia no le era dable a la autoridad administrativa revocar directamente y sin consentimiento previo del titular, los actos que crean situaciones particulares y concretas.

En la **sentencia T-928 de 2004** se acciona contra la Academia Superior de Inteligencia del Departamento Administrativo de Seguridad – DAS –. por cuanto uno de los detectives fue retirado de un momento a otro por existir, supuestamente, un informe reservado que estimaba inconveniente la permanencia de dicha persona; privándolo injustamente de la posibilidad de acceder al DAS; informe que la Dirección de Inteligencia del DAS, señaló no existía.

En estrecha conexión con el tema de la discrecionalidad de las decisiones administrativas la Corte valoró que el hecho de haber informado una causal de retiro al accionante *“originó un vínculo de confianza legítima entre el actor y la administración, que le imponía al primero, en principio, aceptar la existencia de un documento de inteligencia que consideraba inconveniente su permanencia en la institución, aunque no pudiese conocer los términos exactos de su contenido por su naturaleza reservada; y además, considerar que la administración había actuado conforme a derecho, pues este principio – confianza legítima – protege al ciudadano frente a cambios súbitos efectuados por las autoridades que alteran sensiblemente su situación jurídica.”*

Por tanto, si la realidad revela que esa causal no existe *“se vulneró la confianza depositada por el accionante en la directivas de academia de inteligencia”* y el retiro de la academia deviene en arbitrario.

Aludió la Corte a que se presentaban *“los elementos constitutivos de una vía de hecho, entendida como la “ruptura flagrante, ostensible y grave de la normatividad constitucional o legal que rige en la materia a la que se refiere el fallo [o acto administrativo según el caso]”⁶²*. Es decir que surge el elemento del capricho o la falsa motivación para la toma de decisiones como uno de los factores para tipificar la vulneración al P.C.L. Así, dispuso la Corte, la reincorporación del alumno a la Academia del DAS.

La sentencia **T-1204 de 2004** estimó que se vulneraba el P.C.L. por cuanto luego de que una Universidad pública convocara a inscripción de candidatos para la elección nacional de la Conciliatura, y la tutelante se inscribiera, dicho acto fue declarado nulo en atención a que dos personas que sirvieron como testigos de la

⁶² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-001 de 1999.M.P.

inscripción no se encontraban matriculados en dicho momento; hecho que ocurrió sobre la base de una información que luego fue variada por el propio ente universitario.

La Corte afirmó que la tutelante fue inducida a un error y luego sorprendida por una decisión contraria; error que en decir de la Corte no fue “de poca entidad” porque *“de allí se derivó el obstáculo que a la postre abortó las aspiraciones de la accionante a su candidatura”*. *“Mal hubiera hecho la estudiante en no confiar en ese listado, que se presumía actualizado y que tenía todo el aval de la Universidad en tanto fue expedido por la oficina de Notas y Registros.”*

En dicha sentencia, la Corte afirmó que: *“La buena fe incorpora el valor ético de la confianza legítima, principio al que ha acudido en repetidas ocasiones esta Corporación cuando se trata de conflictos que involucran decisiones sorpresivas de la administración, las que en atención al postulado de la buena fe, no fueron previstas por el ciudadano”* y trajo a colación los presupuestos básicos de dicho principio reseñados en las sentencias **T-961 de 2001**, **T-660 de 2002** y **T-807 de 2003**.

La Corte acepta que el *“proceder de la Universidad al revisar posteriormente la plancha de la accionante pudo ser el correcto, es decir, a posteriori pudo constatar la Universidad que la situación de los estudiantes que actuaron como testigos era otra, y que dada su condición académica no podían ser testigos de ninguna plancha electoral. No obstante, ello no soslaya la existencia del error en que se indujo a la accionante a la conformación de los testigos que inicialmente la acompañaron en su proceso electoral y la violación de contera a los principios de buena fe y confianza legítima”*.

Sin embargo, como el proceso electoral ya sea había superado, se abstuvo de proferir orden tutelar.

En la sentencia **T-1159 de 2004**, resulta accionada otra Universidad, debido a que se negó a otorgar un cupo al tutelante, luego de haberlo admitido y permitido que ingresara a clases. La Corte valoró el principio en estudio junto con el de buena fe y el “respeto del acto propio”.

Hace la Corte un recorrido por sus principales sentencias sobre el principio: T-693 de 2004, T-617 de 1995, T-438 de 1996, T-396 de 1997, T-398 de 1998 y SU-250 de 1998, T-295 de 1999 y recuerda:

“Este principio, que fue desarrollado por la jurisprudencia alemana, recogido por el Tribunal Europeo de Justicia en la sentencia del 13 de julio de 1965, y aceptado por doctrina jurídica muy autorizada, pretende proteger al administrado y al ciudadano frente a cambios bruscos e intempestivos efectuados por las autoridades. Se trata entonces de situaciones en las cuales el administrado no

tiene realmente un derecho adquirido, pues su posición jurídica es modificable por las autoridades. Sin embargo, si la persona tiene razones objetivas para confiar en la durabilidad de la regulación, y el cambio súbito de la misma altera de manera sensible su situación, entonces el principio de la confianza legítima la protege. En tales casos, en función de la buena fe (CP art. 83), el Estado debe proporcionar al afectado tiempo y medios que le permitan adaptarse a la nueva situación. Eso sucede, por ejemplo, cuando una autoridad decide súbitamente prohibir una actividad que antes se encontraba permitida, por cuanto en ese evento, es deber del Estado permitir que el afectado pueda enfrentar ese cambio de política.⁶³ "

Ello para enfatizar que *"no puede la administración adoptar conductas omisivas que afecten derechos de particulares que crean en éstos una convicción objetiva, fundada en hechos externos, que dan una imagen de aparente legalidad de la conducta desarrollada por el particular, pero actúen en contravía de lo predicado"*.

Y establece una importante conexión del principio, con la *"garantía del debido proceso en la modalidad de respeto a la actuación propia"*, entendida como *"la imposibilidad para quien actúa y genera con ello una situación particular y concreta, de desconocer su propia conducta, y vulnerar con ello los principios de buena fe y de confianza legítima"*; situación que en asocio con el *"principio de respeto del acto propio"* impide modificar unilateralmente una decisión, *"pues la confianza del administrado no se genera por la convicción de la apariencia de legalidad de una actuación, sino por la seguridad de haber obtenido una posición jurídica definida a través de un acto que creó situaciones particulares y concretas a su favor"*.

El respeto por el acto propio implica: *"a. Una conducta jurídicamente anterior, relevante y eficaz. b. El ejercicio de una facultad o de un derecho subjetivo por la misma persona o centros de interés que crea la situación litigiosa, debido a la contradicción -atentatorio de la buena fe- existente entre ambas conductas. c. La identidad del sujeto o centros de interés que se vinculan en ambas conducta."*⁶⁴

Así la Corte ordenó el reintegro del tutelante a la institución y el reconocimiento de indemnizaciones, evidenciando que la Universidad había admitido al estudiante, había publicado resultados y ratificado el cupo por escrito, anunciando que expediría el respectivo recibo de pago de matrícula; además de permitirle asistir a Clase Por Mes Y Medio Aproximadamente.

⁶³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-478 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero. Sobre este tema también pueden consultarse las sentencias T-398 de 1997, T-576 de 1998 y SU-260 de 1998.

⁶⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-295 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

En la sentencia **T-689 de 2005**, resultó accionado el ICETEX, debido a que dicha entidad no renovó el crédito de un estudiante, después de haberlo concedido durante 3 semestres debido a que dicha entidad sólo financiaba programas de educación formal y el estudiante no estaba matriculado a uno de tal categoría.

La Corte afirmó que *“el principio de la confianza legítima consiste esencialmente en que el Estado y las autoridades que lo representan, no pueden modificar de manera inconsulta, las reglas de juego que gobiernan sus relaciones con los particulares. Se trata, como lo ha sostenido esta Corporación, de que el ciudadano debe poder evolucionar en un medio jurídico estable y previsible, en cual pueda confiar.”*⁶⁵

Y aclaró *“que con el principio de la confianza legítima no se pretende proteger al administrado por la presunta violación de un derecho adquirido, sino de salvaguardarlo frente a la modificación abrupta de una mera expectativa, por parte de cualquier autoridad pública”*; ello para que cuando sean modificadas por entrar en tensión con el interés general, dicho paso no sea traumático.

Concluyó la Corte expresando que *“el principio de la confianza legítima es una consecuencia del principio constitucional de la buena fe y consiste en que el Estado no puede de manera intempestiva modificar unas disposiciones que regulaban sus relaciones con los particulares, sin que se les otorgue a los mismos un período de transición para adecuar su comportamiento a una situación jurídica distinta. Con el principio de la confianza legítima no se pretende proteger derechos adquiridos, sino tan sólo amparar unas expectativas legítimas que los particulares se habían creado con base en comportamientos de la administración pública (activos u omisivos), regulaciones legales o interpretaciones de las disposiciones jurídicas. De igual manera, como cualquier otro principio, la confianza legítima exige ser ponderada, en el caso concreto, con otros principios como el de la protección del interés general”*.

De tal manera, observó vulnerado el principio por la generación de la expectativa legítima frente a la actuación del ICETEX, evidenciable, por los 3 semestres en que le fue concedido el crédito, conociendo dicha entidad el lugar de estudios del tutelante, y por ser inadmisibles las consecuencias del no amparo. Así aplicó la excepción de inconstitucionalidad en razón a que *“las normas vigentes del reglamento de crédito educativo desconocen el principio de la confianza legítima en las actuaciones de la administración y afectan el núcleo esencial del derecho a la educación del actor”*.

En sentencia **T-1322 de 2005** se observó la vulneración del principio cuando el INPEC, luego de autorizar a un interno la realización de estudios con una

⁶⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-131 de 2004. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

Universidad, decide trasladarlo a un centro donde no puede continuar con la carrera.

Afirmó la Corte que, la autorización dada al actor de iniciar estudios *“lo indujo a hacer los gastos necesarios”* bajo unas condiciones que luego le fueron modificadas, *“sin que éste en ningún momento hubiera sido advertido sobre la posibilidad de traslado”*, por tanto, la Corte a pesar que acepta la discrecionalidad para determinar el sitio de reclusión de los internos ordenó al INPEC, *“que realice todos los trámites pertinentes para obtener que el actor pueda continuar con sus estudios” o si no fuere posible se devuelvan los gastos en que incurrió el actor.*

En la sentencia **T-787 de 2006** se expuso el caso de un menor de 5 años de edad quien por intermedio de su madre accionó contra el Ministerio de Educación Nacional, a quien se le negó el ingreso a una Institución Educativa, por cuanto la Constitución sólo garantiza educación gratuita a los menores de edad a partir de los 5 años. Ello, a pesar que el servicio se venía prestando en los grados prejardín, jardín y transición.

La manera intempestiva como se suspendió el servicio, para la Corte vulneró la confianza legítima del menor, *“pues al permitirle participar en el proceso de preinscripción en comento, le creó la expectativa de ingreso al sistema escolar, para luego privarlo de ella sin justificación aparente”*.⁶⁶ *en la que la Corte también encontró que un municipio había vulnerado la confianza legítima de un tutelante en materia de garantía de un derecho económico, social y cultural –la vivienda-, por la adopción de una medida regresiva que variaba las condiciones de acceso a un proyecto de vivienda previamente definidas por la Administración:*

“Entonces, también desde la perspectiva del principio de confianza legítima es reprochable el cambio intempestivo de las condiciones previamente definidas por la Administración para la satisfacción de derechos prestacionales, y a ésta en todo caso le corresponde la carga argumentativa de justificar el cambio intempestivo de las reglas de juego inicialmente acordadas.”

En la sentencia **T-938 de 2006**, se estudió el caso de algunos niños del municipio de Ocaña (Norte de Santander) en cuyo nombre se instauraron las acciones de tutela. Los menores fueron matriculados e iniciaron el año lectivo en los grados de prejardín y jardín para los cuales cumplían requisitos, teniendo en cuenta la determinación de las autoridades municipales de abrir esos niveles. La matrícula no se hizo para el grado de transición, para el cual no cumplían la edad exigida, sino para los grados inferiores de preescolar. A pesar de que la admisión y el ingreso de los menores se adelantaron siguiendo las directrices municipales, los

⁶⁶ Corte Constitucional. sentencia T-1318 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto,

cursos fueron cerrados abruptamente, por cuanto su apertura incumplía la normatividad nacional según el Ministerio del ramo.

Consideró la Corte en esa oportunidad que la supresión de los cursos configuró una vulneración del principio de la confianza legítima y la violación del derecho de los niños a la continuidad en la prestación del servicio de educación, lo cual trascendía en afectación de su desarrollo integral, pues los padres de los niños habían matriculado de buena fe a sus hijos en la institución educativa, confiando en la decisión de la administración municipal de abrir los cursos de prejardín y jardín. A su vez, la decisión de la administración al observar que se incumplían las normas nacionales fue proceder a cerrar intempestivamente los grados mencionados, con lo cual se interrumpió la prestación del servicio de educación.

Sostuvo la Corte que *“Una interpretación pro infantes de la ley conduce a la conclusión de que en estas situaciones solamente puede recurrirse a esta medida como ultima ratio, luego de haber buscado alternativas menos drásticas para con los niños – es decir, más respetuosas de sus derechos y expectativas –, como sería la de que los cursos fueran pagados con recursos propios o de libre destinación de las entidades territoriales”*.

En el año 2007, en la sentencia **T-263 de 2007**, la Corte reiteró su jurisprudencia, agregando que en cada caso deben estudiarse sus particularidades, *“tales como las condiciones socioeconómicas de los menores de edad afectados con la decisión de negarles el cupo; su proximidad con el cumplimiento de los requisitos establecidos por la correspondiente entidad territorial; el daño que podría traer al menor rechazado la interrupción de los estudios ya iniciados; el impacto que la decisión de ordenar la inclusión de un nuevo alumno tendría frente a la institución educativa por las limitaciones que obviamente surgen de las propias posibilidades operativas y de cobertura que las instituciones ofrecen; la afectación que en caso de ordenarse la asignación de un cupo a través de la acción de tutela, podría ocasionar respecto de otros menores que cumplen en mayor medida los requisitos legales y reglamentarios que el tutelante; la violación del principio de confianza legítima por la supresión abrupta de los cursos ya iniciados o por no haberse respetado el proceso de preinscripción, la afectación del desarrollo integral de los niños por la falta de continuidad en la prestación del servicio; y finalmente el carácter regresivo de la medida.”*

Con base en lo anterior la Corte, a pesar de ser partidaria del respeto al principio de confianza legítima, no concedió el amparo dado que la menor fue admitida en la institución.

En la sentencia **T-321 de 2007** se analizó la situación de una persona que interpuso acción de tutela contra el municipio donde residía y el ICETEX, debido a que bajo el sistema de “contrato de fondos en administración” se anunció la financiación de la educación superior de los mejores bachilleres en sus costos de

matrícula y sostenimiento; y dicho anuncio no fue cumplido, anunciando el ICETEX la carencia de recursos en el fondo constituido para el efecto.

Dando aplicación al principio de confianza legítima la Corte tuteló los derechos del accionante, recordando los ámbitos de aplicación del mismo, afirmando que *“en las relaciones entre las autoridades del Estado y los particulares, en seguimiento del principio de la buena fe, sea exigible una coherencia en las actuaciones y un respeto por los compromisos adquiridos”*.

La decisión unilateral del ICETEX de *“no renovar los desembolsos correspondientes bajo la consideración de que el fondo constituido entre esta entidad y el Municipio de Contratación se había quedado sin recursos”* no podía truncar el proceso formativo del tutelante, razón por la cual juzgó inadecuada la conducta de no girar al estudiante en tiempo oportuno los recursos pertinentes.

Afirmó *“que en el momento en que el Municipio aprobó el crédito al accionante para cursar una carrera completa, generó la confianza legítima de que ello ocurriría, por lo que ésta no puede ser defraudada, toda vez que un comportamiento en tal sentido, no sólo vulneraría el principio de buena fe que debe irradiar las actuaciones de la administración, sino que cercenaría las oportunidades reales del accionante, quien no obstante ser una persona de escasos recursos y carecer de empleo, se trasladó de su municipio de origen a Bogotá, para realizar sus estudios superiores y realizarse personal y profesionalmente.”*

En sentencia **T-658 de 2007** se tuteló un colegio oficial y la Secretaría de Educación Municipal por cuanto retiró a una menor de 5 años de edad del grado transición por no contar con la edad mínima requerida.

Tomando como base en principio de confianza legítima se concedió el amparo recordando lo afirmado en la sentencia **T-708 de 2004**, en el sentido que *“al generar expectativas de continuidad de una situación, previamente permitida o tolerada por la Administración, genera en ella la obligación de ofrecer alternativas frente al hecho presentado”*.

En la sentencia **T-805 de 2007** se ampara el derecho de una menor de 5 años, a quien el INEM que prestaba el servicio de preescolar en los niveles de pre-jardín, jardín y transición para niños y niñas de 3 a 6 años, preinscribió en el período académico 2006 – 2007, para luego, con base en la Resolución No. 1515 de 3 de julio de 2003, expedida por el Ministerio de Educación Nacional, negarle el servicio educativo.

Y las razones básicamente es porque los menores *“ya habían sido admitidos y se encontraban cursando los grados de pre-jardín y jardín en instituciones públicas, pero sus cursos fueron suspendidos abruptamente, vulnerando así su derecho a la*

educación y la continuidad en la prestación de dicho servicio público, así como también por el desconocimiento del principio de la confianza legítima.⁶⁷

En armonía con la anterior línea jurisprudencial la **Sección Cuarta del Consejo de Estado, en sentencia del 23 de agosto de 2007 (2008ç7-00690-01 AC)** actuando como accionado el ICFES y la COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL – CNSC. Se refirió a la protección deprecada por la tutelante para que le “*validaran los resultados favorables de las pruebas de aptitudes y competencias básicas que presentó dentro del concurso de méritos para docentes y directivos docentes*” y para que la citaran a entrevista y demás etapas del concurso, por cuanto mediante acto administrativo publicado ella había superado determinadas pruebas, situación que luego fue modificada.

Conceptuó el Consejo de Estado que se había vulnerado el derecho de la actora por vulneración al principio de la confianza legítima, “*porque los resultados publicados por el ICFES el 26 de marzo de 2007, respecto de las pruebas que la actora presentó el 14 de enero del mismo año dentro de la convocatoria 04-52 de 2006*” debían respetarse.

Exigibilidad del P.C.L. en materia de trabajo.

En la sentencia T-467 de 2005, un anciano de 73 años es amparado pues luego de prestar servicios para el Municipio y el Departamento, fue relevado de sus funciones por no encontrarse amparada legalmente su presunta vinculación laboral con el Estado. En esta oportunidad, la Corte afirmó:

“Si el actor realizó la labor contratada y la administración se favoreció con ella, sin objetar nada por varios meses, ahora no puede negarse al pago respectivo, pues, estaría haciendo recaer en la parte más débil de la relación una responsabilidad de la que esta parte es ajena.

En efecto, es evidente que tal como está estructurado, en general, el manejo de la administración pública en el país, no es la persona que ha sido contratada para desempeñar una labor como la que realizaba el actor (celador de una entidad de la Alcaldía), quien deba estar al tanto de los procedimientos internos administrativos, encaminados a legalizar previamente el contrato que ha convenido. Para ello, la administración tiene que tener dentro de su organización, el personal idóneo en estas materias. Si el servidor público que tiene estas responsabilidades contrató sin el cumplimiento de las condiciones legales para hacerlo, tal servidor será el que asuma las consecuencias penales o fiscales derivadas de su actuación. Pero, como regla general, no tiene porque sufrir estas consecuencias quien cumplió con sus obligaciones. En esto consiste,

⁶⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. sentencia T-938 de 2006.

precisamente, el principio de la confianza legítima del administrado con la administración”⁶⁸.

Por ello, concedió el amparo, pues “si el actor realizó la labor contratada y la administración se favoreció con ella, sin objetar nada por varios meses, ahora no puede negarse al pago respectivo”.

El principio de confianza legítima ha salvaguardado el derecho al trabajo cuando este se ejerce en espacios públicos; esta importante línea jurisprudencial de la Corte Constitucional será analizada inicialmente por cuanto sus conclusiones en materia de ponderación son bastante importantes. Luego, se analizarán un conjunto de sentencias relacionadas con el derecho al trabajo que por su carácter disímil amerita un tratamiento conjunto pero no por ello menos importante. Veamos:

3.2.1 Exigibilidad del P.C.L. en materia de trabajo en espacios públicos. En 1992, con la sentencia **T-225** se analizó una de las primeras tutelas presentadas por vendedores ambulantes de Ibagué a quienes se desalojaba de su lugar de trabajo, en pro de la recuperación del espacio público como obligación del Estado. Allí definió la Corte que el interés general prevalece sobre el interés particular (art. 1º C.P.) y que por tanto debía desalojarse a los vendedores ambulantes, aunque disponiendo también su reubicación

Sentencia T -475-92. El señor solicita la protección inmediata de su derecho fundamental al trabajo representado en la explotación de un establecimiento de comercio destinado al juego de billar. El acto contrario a su derecho fundamental provino, en su sentir, de la Secretaría de Planeación de la Alcaldía Mayor de Popayán, quien le solicitó el 10 de enero de 1992 se abstuviera de adelantar la adecuación de su establecimiento, a pesar de que la misma autoridad administrativa le había otorgado la licencia correspondiente de uso del suelo con miras a instalar los billares, mediante resolución 1041 del 5 de diciembre de 1991.

En este caso, La Corte Constitucional manifestó que la vulneración del principio de la buena fe al cual deben ceñirse las autoridades en todas sus actuaciones se ha concretado por la decisión de la Secretaría de Planeación Municipal de Popayán. Los motivos invocados por la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Municipal - queja de los ciudadanos que ven en la práctica del billar en un establecimiento abierto al público un atentado contra las buenas costumbres y la moral de los menores de edad - para solicitar de la primera la suspensión y posterior revocatoria de la resolución 1041 de 1991, no cumplen con los requisitos de racionalidad, proporcionalidad y objetividad necesarios para contradecir

⁶⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-1080/01. Magistrado Ponente: Alfredo Beltrán Sierra; Sentencia T-89/99. Magistrada Ponente: Martha Victoria SÁCHICA.

legítimamente su propia actuación antecedente. La confianza del titular de la respectiva licencia fue traicionada injustificadamente por la administración, amenazando con causarle cuantiosos perjuicios, dada la inversión hecha por el petente luego de haber obtenido la licencia de funcionamiento, para esto la Corte Constitucional se fundamenta en que

*“Los actos administrativos que crean o modifican una situación jurídica particular y concreta o un derecho de igual categoría no pueden ser revocados por la autoridad competente sin el consentimiento de su titular (C.C.A. art. 73). El **principio de la estabilidad de los actos administrativos** protege los legítimos intereses y derechos adquiridos de aquellas personas beneficiarias de una decisión oficial particular y concreta. La confianza legítima en la administración se vería lesionada si la permanencia y seguridad de un acto suyo dependiera de la discrecionalidad del funcionario de turno.*

Por tal motivo, la ley establece los casos y procedimientos por los cuales hay lugar a suspender o revocar un acto administrativo generador de intereses legítimos o derechos adquiridos. La autoridad puede revocar las licencias por ella otorgadas cuando se llenan los requisitos legales para ello (C.C.A arts. 69 y 74). El ejercicio de una determinada libertad o actividad inicialmente autorizada puede generar situaciones lesivas de los intereses generales cuya protección es un deber del Estado. En estas circunstancias podría, respetando los cauces y procedimientos legales, justificarse la suspensión o revocatoria de un acto para impedir el abuso de los derechos o el incumplimiento de los deberes ciudadanos (CP art. 95). Mientras ello no ocurra no es posible a la autoridad pública, con fundamento en meros temores o preconcepciones, desconocer el principio de estabilidad de los actos administrativos y, por dicha vía, los intereses o derechos individuales protegidos constitucional y legalmente.

La buena fe ha pasado de ser un principio general del derecho para convertirse en un postulado constitucional (CP art. 83). Este trascendental principio exige de los particulares y de las autoridades ceñirse en sus actuaciones a una conducta honesta, leal y acorde con el comportamiento que puede esperarse de una persona correcta ("vir bonus").

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

ley y le dan su real significado, suscitando en muchas ocasiones la intervención judicial para calificar la actuación pública según las circunstancias jurídicas y fácticas del caso.

La administración y el administrado deben adoptar un comportamiento leal en el perfeccionamiento, desarrollo y extinción de las relaciones jurídicas. Este imperativo constitucional no sólo se aplica a los contratos administrativos, sino también a aquellas actuaciones unilaterales de la administración generadoras de situaciones jurídicas subjetivas o concretas para una persona. El ámbito de aplicación de la buena fe no se limita al nacimiento de la relación jurídica, sino que despliega sus efectos en el tiempo hasta su extinción.

1. El principio de la buena fe incorpora la doctrina que proscribe el "venire contra factum proprium", según la cual a nadie le es lícito venir contra sus propios actos. La buena fe implica el deber de observar en el futuro la conducta inicialmente desplegada, de cuyo cumplimiento depende en gran parte la seriedad del procedimiento administrativo, la credibilidad del Estado y el efecto vinculante de sus actos para los particulares. La revocatoria directa irregular que se manifieste en la suspensión o modificación de un acto administrativo constitutivo de situaciones jurídicas subjetivas, puede hacer patente una contradicción con el principio de buena fe y la doctrina de los actos propios, si la posterior decisión de la autoridad es contradictoria, irrazonable, desproporcionada y extemporánea o está basada en razones similares. Este es el caso, cuando la administración, luego de conceder una licencia de funcionamiento a una persona para el ejercicio de una determinada actividad, luego, sin justificación objetiva y razonable, procede a suspender o revocar dicha autorización, con el quebrantamiento consecuente de la confianza legítima y la prohibición de "venir contra los propios actos".

Con respecto al principio de respeto del acto propio la corte ha manifestado que "opera cuando un sujeto de derecho ha emitido un acto que ha generado una situación particular, concreta y definida a favor de otro. Tal principio le impide a ese sujeto de derecho modificar unilateralmente su decisión, pues la confianza del administrado no se genera por la convicción de la apariencia de legalidad de una actuación, sino por la seguridad de haber obtenido una posición jurídica definida a través de un acto que creó situaciones particulares y concretas a su favor, de ello se desprende que el respeto del acto propio comprende una limitación del ejercicio de los derechos consistente en la fidelidad de los individuos a las decisiones que toman, sin que puedan revocarlas por sí mismos, más aún cuando el acto posterior se funde en criterios irrazonables, desproporcionados o extemporáneos⁶⁹.

⁶⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-475/92 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

El principio de respeto del acto propio resulta aplicable cuando (i) se ha proferido un acto que contenga una situación subjetiva concreta y verificable que conceda confianza a su beneficiario de la titularidad de una posición jurídica determinada, esto es, que la disposición sea eficaz y jurídicamente vinculante; (ii) la decisión sea revocada unilateralmente por su emisor sin que esté autorizado por el ordenamiento para ello y con base en parámetros irrazonables o desproporcionados y (iii) exista identidad entre el sujeto que emite la decisión y su beneficiario tanto en la disposición inicial como en la posterior que la modifica, a la vez que ambos actos regulen la misma situación jurídica subjetiva.⁷⁰

La Corporación en la sentencia **T-372 de 1993**, analizando el tema de los vendedores ambulantes y refiriéndose al principio de la confianza legítima, señaló:

“El conflicto entre el deber del Estado de recuperar y proteger el espacio público el derecho al trabajo, ha sido resuelto en favor del primero de éstos, por el interés general en que se fundamenta. Pero se ha reconocido, igualmente, que el Estado en las políticas de recuperación de dicho espacio, debe poner en ejecución mecanismos para que las personas que se vean perjudicadas con ellas puedan reubicar sus sitios de trabajo en otros lugares. Del libre ejercicio del derecho fundamental al trabajo depende la subsistencia de las familias de los vendedores ambulantes. Sin embargo, la ocupación del espacio público no está legitimada por la Constitución. Cuando una autoridad local se proponga recuperar el espacio público ocupado por vendedores ambulantes titulares de licencias o autorizaciones concedidas por el propio Estado, deberá diseñar y ejecutar un adecuado y razonable plan de reubicación de dichos vendedores ambulantes de manera que se concilien en la práctica los intereses en pugna”.

En el año 1994, en la sentencia **T-578** la Corte se ocupó de analizar el tema, bajo el prisma del principio de “buena fe”, dado que una vendedora “estacionaria” de comestibles que gozaba de permiso de las autoridades municipales de un momento a otro le cerraron su establecimiento de comercio.

En ese entonces, la Corte señaló el principio de buena fe es una “*regla de obligatoria observancia en todo tipo de trámites y diligencias*”, que “*ha invertido los términos de relación, con miras a eliminar el tradicional esquema de desconfianza y recelo que caracterizaba el comportamiento de las autoridades respecto de los particulares. La carga de probar a cada paso la licitud y lealtad de la propia conducta, que pesaba irremediamente sobre quien actuara ante los entes oficiales y que suponía el presupuesto de la mala fe, ha sido*

⁷⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-265/99 M.P. Alejandro Martínez Caballero

sustituída por la presunción contraria -la de que toda persona actúa de buena fe-, quedando en cabeza del Estado y de sus funcionarios la responsabilidad de desvirtuarla: "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 aquéllos adelanten ante éstas".

Enseñó que "la función pública ha sido puesta al servicio de los intereses colectivos y se ejerce en beneficio de los asociados, no en su contra. De tal modo que quienes la desempeñan no tiene por cometido -como suele creerse en algunas dependencias- el de obstaculizar y complicar la vida de las personas y su normal actividad, sino el de contribuir, dentro del ámbito de las atribuciones que a cada organismo y funcionario corresponden, al desenvolvimiento armónico y ordenado de las múltiples relaciones propias de la convivencia social".

Expuso que "una vez en vigor el acto administrativo que concede una licencia o permiso, se crea una situación jurídica individual y el administrado entra a gozar del derecho al que se refiere la autorización". De manera que "las autoridades, incluida la que expidió el acto, están obligadas a reconocer los efectos del mismo y, en consecuencia, a respetar el ejercicio del derecho individual nacido a partir de aquél mientras no sea anulado, suspendido o revocado".

Recalcó en esta oportunidad la Corte que "el principio de estabilidad de los actos administrativos" tiene "por objeto proteger los legítimos intereses y derechos adquiridos de las personas beneficiarias de dichos actos, así como la confianza legítima en la administración, la cual se vería lesionada si la permanencia y seguridad de un acto suyo dependiera de la discrecionalidad del funcionario de turno".

Por tanto, si la accionante contaba con el permiso idóneo para realizar sus ventas, no podía vulnerarse "el principio de buena fe que debe regir todas las actuaciones estatales", ni "dejar sin efecto el permiso concedido sin haberlo revocado con arreglo a los preceptos legales vigentes" pues con ello se vulneró el derecho fundamental al debido proceso.

*En sentencia **T-617 de 1995** se analiza el caso de los recicladores ubicados a la orilla de la carrilera del ferrocarril, quienes después de 30 años iban a ser desalojados por el Municipio para ceder paso al transporte colectivo.*

En tal fallo la Corte apela al principio de confianza legítima, afirmando que "esa confianza, producto de la buena fe, es la que en un Estado Social de Derecho explica la coadyuvancia que el Estado debe dar a soluciones, sin que esto signifique ni donación, ni reparación, ni resarcimiento, ni indemnización, como tampoco desconocimiento del principio del interés general".

Afirma que *“el principio del interés general a su vez determina el contenido y campo de aplicación del principio de la confianza legítima. Pues en el, la confianza legítima encuentra su mas claro límite”*.

Acepta que los bienes de uso público son imprescriptibles, pero que, dado el *“sacrificio patrimonial”* de los recicladores, se amerita la búsqueda de soluciones que armonicen el bien de la colectividad con el de aquellos, diseñando y ejecutando *“un adecuado y razonable plan de reubicación de dichos personas de manera que se concilien en la práctica los intereses en pugna; “reequilibrar”* como dice García Enterría.”

Probatoriamente, le sirvió a la Corte para fundamentar la confianza legítima, las *“numerosas y reiteradas promesas”* realizadas a los habitantes de la zona para solucionarles su situación.

La sentencia **T-438 de 1996** relata la situación de la *“Asociación de colmeneros y puestos de venta de Barranquilla -ACOLPUVEBA-”*, quienes accionaron contra la *“Empresa de desarrollo urbano de Barranquilla -EDUBAR S.A.”*-. Los actores fueron víctimas de la demolición *arbitraria de su “colmenas” o locales de ventas, razón por la cual analizó “la confluencia del derecho al trabajo y el derecho al espacio público para llegar a afirmar que prevalece el último sin perjuicio de darle cabida a la llamada confianza legítima”*.

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

En esta sentencia la Cortes hizo un llamado preventivo *“para que en lo sucesivo no se desaloje sin respaldo jurídico válido y para que en los casos en que haya la confianza legítima explicada en el presente fallo, se hagan simultáneamente en formas autónomas las diligencias necesarias para la reubicación, bien sea para vivienda o para puesto de venta en mercado público, según se concerte”*.

En la sentencia **T-398 de 1997** frente a la situación de vendedores ambulantes que serían desalojados, no otorgó el amparo, por no cumplirse las condiciones del P.C.L.

En la sentencia **T-778 de 1998** reiterando su línea jurisprudencial, la Corte “ordenó que las autoridades respectivas implementen planes y programas que permitan la coexistencia armónica de los intereses que colisionan, toda vez que tampoco se puede desconocer”, como se verá, “el fenómeno social que conlleva esta economía informal”.

En la sentencia **SU-360 de 1999** se estudiaron acciones de tutela de 1016 vendedores estacionarios y ambulantes de diversas localidades de Santafé Bogotá, planteando como novedad *“que la administración distrital esgrime diferentes planes, propuestas, objetivos y estrategias para el tratamiento del comercio informal, y por eso pide a la Corte Constitucional analizar si puede haber mecanismos alternativos a la reubicación”*.

En esta sentencia de UNIFICACION la Corte, analiza sus diferentes pronunciamientos así:

“En los primeros años de la Corte, las sentencias T-225 de 1992, T-372 de 1993, T-091 de 1994, T-578 de 1994, T-115 de 1995 y T-438 de 1996, concedieron la protección del derecho al trabajo de vendedores ambulantes que venían desarrollando esa actividad con anterioridad a la orden de desalojo expedida por la autoridad administrativa. Así mismo, la sentencia T-617 de 1995 (desalojo de recicladores) concedió el amparo a unas personas que cobijadas por la confianza legítima habitaban en calles de esta ciudad y otorgó especial protección a los niños, hijos de recicladores que habitaban a orillas de la carrilera. Por el contrario, la sentencia T-398 de 1997 negó la acción de tutela por ausencia de vulneración de derechos y las providencias T-160 de 1996, T-550 de 1998 y T-778 de 1998 negaron la tutela de los solicitantes, como quiera que se probó que no existían permisos o licencias que autorizaran el uso del espacio público”.

Y luego de analizar su jurisprudencia dedujo lo siguiente:

“a) Como ya se dijo la defensa del espacio público es un deber constitucionalmente exigible, por lo cual las autoridades administrativas y judiciales deben ordenar su vigilancia y protección.

“b) Quienes ejercen el comercio informal hacen uso de su derecho al trabajo, el cual también goza de protección constitucional. Claro que la actividad de los vendedores informales coloca en conflicto el deber de preservar el espacio público y el derecho al trabajo; y, hay algo muy importante, en algunas oportunidades se agregó que también habría que tener en cuenta la obligación estatal de “propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar”, (Sentencias T-225 de 1992 M.P. Jaime Sanin Greiffenstein y T-578 de 1994 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.)

“c)“Pese a que, el interés general de preservar el espacio público prima sobre el interés particular de los vendedores ambulantes y estacionarios, es necesario, según la jurisprudencia, conciliar proporcional y armoniosamente los derechos y deberes en conflicto. Por consiguiente, el desalojo del espacio público está permitido constitucionalmente, siempre y cuando exista un proceso judicial o policivo que lo autorice, con el cumplimiento de las reglas del debido proceso previo al desalojo y que se dispongan políticas que garanticen que los “ocupantes no queden desamparados porque estamos en un Estado Social de Derecho” (Sentencia T-396 de 1997 M.P. Antonio Barrera Carbonell).

“d) De ahí que las personas que usan el espacio público para fines de trabajo pueden obtener la protección, a través de la acción de tutela, siempre y cuando se encuentren amparados por el principio de la confianza legítima con las condiciones que la jurisprudencia ha indicado. Es así como los comerciantes informales pueden invocar el aludido principio de confianza legítima, si demuestran que las actuaciones u omisiones de la administración anteriores a la orden de desocupar, les permitía concluir que su conducta era jurídicamente aceptada, por lo que esas personas tenían certeza de 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 persiga” (Sentencia T-617 de 1995 M.P. Alejandro Martínez Caballero)”.

“Dentro de este contexto, constituyen pruebas de la buena fe de los vendedores ambulantes: las licencias, permisos concedidos por la administración (sentencias T-160 de 1996 M.P. Fabio Morón Díaz, T-550 de 1998 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa y T-778 de 1998 M.P. Alfredo Beltrán Sierra), promesas incumplidas (sentencia T-617 de 1995), tolerancia y permisión del uso del espacio público por parte de la propia administración (sentencia T-396 de 1997 M.P. Antonio Barrera Carbonell y T-438 de 1996 M.P. Alejandro Martínez Caballero). Como corolario de lo anterior se tiene que los actos y hechos administrativos que autorizan el ejercicio del comercio informal no pueden ser revocados unilateralmente por la administración, sin que se cumplan con los procedimientos dispuestos en la ley.

“También se dio un caso, por parte de la Alcaldía de Cúcuta, de expedición de normas que prohibían el comercio informal en la denominada zona crítica y de la decisión de no expedir permisos provisionales y de derogar los ya expedidos; y, sin embargo, la tutela prosperó por protección al derecho al trabajo y se ordenó la reubicación, pese al decreto que derogó permisos anteriores. (Sentencia T-091 de 1994 M.P. Hernando Herrera Vergara)”

Con fundamento en sus propias conclusiones, la Corte señaló que *“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. La aplicación del principio de la buena fe lo que significa es que la administración no puede crear cambios sorpresivos que afecten derechos particulares consolidados y fundamentados en la convicción objetiva, esto es fundada en hechos externos de la administración suficientemente concluyentes, que dan una imagen de aparente legalidad de la conducta desarrollada por el particular”*. Es por ello que determina como **“tres presupuestos”** del principio de confianza legítima:

- a. *“La necesidad de preservar de manera perentoria el interés público”;*
- b. *“Una desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la administración y los administrados”;*
- c. *“La necesidad de adoptar medidas por un período transitorio que adecuen la actual situación a la nueva realidad”*.

Es decir *“exige a las autoridades y a los particulares mantener una coherencia en sus actuaciones, un respeto por los compromisos a los que se han obligado y una garantía de estabilidad y durabilidad de la situación que objetivamente permita esperar el cumplimiento de las reglas propias del tráfico jurídico”*.

La Corte aclara: *“reubicación no es otra cosa que irse a otro sitio, lo lógico es que haya políticas claras sobre si lo que se busca es saltar de la economía informal a la economía formal, porque como es apenas natural, no se trata solamente de cambio de sitio sino que adicionalmente al respeto al espacio público, otro de los objetivos que no se puede olvidar es evitar que crezca el desempleo. Dentro de este contexto, la reubicación se convierte en un método que no puede ser el único y le asiste razón a la Administración Distrital cuando insinúa la posibilidad de mecanismos alternativos a la reubicación esto es razonable. Es obvio que una política standard no puede ser para todos, puesto que la rigidez impide avanzar y dar mejores respuestas”*.

Y en apoyo de lo anterior, expresó: *“La verdad es que el vendedor desalojado se halla de repente en el desempleo total, con franco deterioro para su forma de vivir, lo cual implica la propagación de la pobreza, que según la OIT es “moralmente inadmisibles y económicamente irracionales”. (...) El objetivo tendrá que ser una protección tal que las políticas de ajuste estructural no lleguen a la deshumanización, ni menos a aumentar el gravísimo problema del desempleo”*. Insiste la Corte en recordar: *“Entran pues en juego, como ya se dijo, no solamente los artículos 25 y 334 de la C. P., sino el artículo 54 ibidem en cuanto señala que “El Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar” y, entonces, esta última norma de carácter*

programático, se torna en una disposición activa, que apunta hacia el bienestar, y que señala para los habitantes de la República un derecho a algo, enmarcado dentro de la intervención del estado en la economía y compaginado con la cláusula del Estado social de derecho, convirtiéndose así el derecho al empleo en algo que no puede estar distante del derecho al trabajo. En este esquema es un contrasentido aumentar el desempleo sin presentar alternativas que lo mitiguen y por consiguiente un juez no puede avalar que se emplee la fuerza precisamente para aumentar la crisis”.

Entonces, hace alusión la Corte a lo siguiente: *“Precisamente los pronunciamientos de organismos internacionales sobre política de empleo hacia los trabajadores informales, concretamente plantean la participación de los Entes locales para el tratamiento de esta problemática, y se habla de que para no deprimir aún mas el sector no estructurado son viables como propuestas: desarrollar la capacitación, acceso al crédito, trato preferencial en materia de inversiones, exenciones, reducción del número y costo de los trámites administrativos y reglamentarios, entre otros ejemplos. Este comportamiento sano de la administración es acorde con la dignidad humana del trabajador y se ubica dentro de los parámetros de la justicia social”.*

Y concluye que *“antes del desalojo se trate de concertar y concretar, con quienes estén amparados por la confianza legítima, un plan de reubicación u otras opciones que los afectados escojan, la administración convenga y sean factibles de realizar o de principiar a ser realizadas”.*

Desde el ámbito de la prueba de la confianza legítima afirmó: *“Pero puede haber otros medios de prueba que demuestren la confianza legítima; por ejemplo, acuerdos serios entre las autoridades y los vendedores o sus representantes gremiales sobre estancia en el espacio público o compromisos previos al desalojo, pronunciamientos en los Concejos Municipales o en las Juntas Administradoras Locales sobre protección a tales trabajadores, recepción de entidades municipales de tarifas por servicios públicos correspondientes a las estructuras donde funciona el comercio informal siempre y cuando estén acompañadas de acciones u omisiones ostensibles de las cuales se infiere que ha surgido la confianza legítima. En otras palabras, el medio de prueba no es únicamente el documental”.*

Con todo este arsenal argumentativo, la Corte dio prosperidad a las tutelas, amparando el derecho al trabajo, por estar amparado por la confianza legítima.

Luego la Corte, analiza el caso de la sentencia **T-364 de 1999** referido a personas que ejercen el **comercio** informal (vendedora de libros, de comestibles) en sitios catalogados como espacio público en Montería, Cali y Santafé de Bogotá. Para ello apela al precedente anterior, y concedió el

amparo a dos ancianos casi ciegos, más no a quien confesó que no le había otorgado permiso para desempeñar sus labores de vendedora ambulante.

En la sentencia **SU-601A de 1999** se otorga protección a ciudadanos vulnerados por las autoridades de las respectivas jurisdicciones que tienen a su cargo las labores de recuperación y conservación del espacio público, pues éstas vienen desalojándolos de los sectores en los que ejercen su oficio de vendedores informales, en la modalidad de vendedores ambulantes o estacionarios, reiterando los conceptos vertidos por el fallo precedente, otorgando especial énfasis al análisis del *“material probatorio que reposa en los expedientes” tales como: “permiso, licencia o autorización concedida en nombre propio por la Administración Local”, “eventual traspaso de la licencia de vendedor estacionario”, “recibos del servicio de energía eléctrica que fue prestado por la Empresa de Energía de Bogotá en los locales comerciales”, realización de “censos” y “vinculación a proyectos municipales”.*

En la sentencia **T-706 de 1999**, donde se analiza otro caso de un vendedor ambulante reitera lo dicho y analiza la *“proyección práctica de la jurisprudencia contenida en la SU- 360/99”* exigiendo el cumplimiento del debido proceso policivo, con la fijación de plazos para cumplimiento de la reubicación.

Rechazó la Corte la transacción por dinero de la reubicación planteada por la administración y el tutelante.

En la **sentencia T-754 de 1999** reitera que quienes no aceptan la reubicación no puede pedir indemnización.

En la sentencia **T-900 de 1999** se analizó la situación de otro vendedor estacionario desalojado sin procedimiento administrativo previo, sin notificación y sin haber podido aportar pruebas, a pesar de contar con licencia, de manera que reiterando argumentos se concede la tutela.

En la sentencia **T-940 de 1999** los vendedores ambulantes comercializaban comestibles en la vía pública, para lo cual se valían de carros refrigerantes, propiedad de la empresa Meals de Colombia, Cream Helado. Por falta de prueba del principio de confianza legítima, la tutela fue denegada.

Afirmó la Corte: *“mientras no se cuente con la debida autorización administrativa, que en últimas es el requisito que legitima la ocupación de las zonas de uso público, la venta ambulante y estacionaria en éstas se encuentra prohibida, debiendo las autoridades competentes proceder a la recuperación de lo ocupado”.* La Corte explicó: *“(…) pese a su intención de que se los excluya del control administrativo aduciendo que la oferta de sus productos se realiza en circulación constante y no de manera estacionaria, lo cual, a su juicio, no obstaculiza los espacios colectivos. Esta apreciación, que resulta en apariencia sensata, pues*

salta a la vista que el procedimiento de venta de los carros repartidores es diferente, por su movilidad, al del resto de los ocupantes del espacio público, no es de recibo para esta Sala. En efecto, sería imposible garantizar el debido respeto del espacio público si las autoridades administrativas no pudieran ejercer el control respectivo sobre los puntos de venta móviles, pues al vendedor que pretendiera eludir la acción gubernamental, sólo le bastaría adecuar su negocio con los mecanismos para darle la movilidad requerida, lo cual, en el caso de los vendedores ambulantes, resulta sencillo”.

En la sentencia **T-020 de 2000** se analiza el caso de un discapacitado que realizaba ventas ambulantes y que fue desalojado. La Corte le concedió el amparo, recordando: *“la controversia ha de ser resuelta por el juez de tutela en cada caso particular, previo el estudio de las circunstancias especiales en que se encuentra el solicitante, las que se relacionan no solamente con sus necesidades de trabajo sino con su estado -que puede requerir protección adicional, como ocurre con los minusválidos- y con la posesión de la autorización estatal, actual o pasada, para operar como comerciante informal en una determinada zona”.*

“En consecuencia, la Corte debe reiterar que, previamente a cualquier desalojo para recuperar el espacio público, es necesario adelantar un trámite administrativo claro, sujeto a reglas previas y comunicadas a los posibles afectados, en cuyo curso éstos puedan hacer exposición de sus razones y circunstancias. Si tal procedimiento se omite, la autoridad incurre en vía de hecho tutelable, pues desconoce el derecho fundamental previsto en el artículo 29 de la Carta, a cuyo tenor el debido proceso debe estar presente, no sólo en los trámites judiciales sino en todas las actuaciones administrativas”.

En la sentencia **T-084 de 2000** se analiza el caso de una anciana a quien le perturban su trabajo como vendedora ambulante, a quien se le ordenó la reubicación porque *“demostró la confianza legítima con: licencia de la oficina de registro, licencia de vendedora estacionaria, y fue censada”.*

En la sentencia **T-983 de 2000** se trata de vendedores estacionarios desalojados para recuperar el espacio público. Insiste la Corte que: *“De la jurisprudencia transcrita se advierte que como derivación del principio de la buena fe, la Corte ha construido el concepto de confianza legítima, en virtud del cual si una persona que desarrolla o ha desarrollado la actividad con un permiso otorgado por la respectiva autoridad, cumple debidamente con la normatividad impuesta, o actúa confiando en los precedentes sentados por la propia Administración, mal podría ser desalojada de la noche a la mañana, sin que se estudiara la posibilidad de reubicarla o de brindarle otras oportunidades para seguir laborando, menos todavía si en su caso no se ha seguido un trámite mínimo que le haya garantizado debido proceso y posibilidades ciertas de defensa”.*

En la sentencia **T-1263 de 2000** se analiza otro caso de vendedor ambulante desalojado, cuya situación fue regulada en Medellín con decretos gubernamentales, cuyas exigencias personales no las cumplió por cuanto *“su cónyuge labora y devenga un salario superior al mínimo legal, él no era el responsable del sostén económico del hogar, razón por la cual no cumplía con la normatividad legal vigente de la época”*, pese a que inicialmente le concedió licencia. La Corte le tutela el derecho porque: *“el accionante venía ejerciendo una actividad con la aprobación de las autoridades municipales, lo cual le permitía con razones objetivas confiar en la durabilidad de las autorizaciones que se le otorgaban, por ello, el retiro súbito de los programas que se adelantan para recuperar el espacio público en el centro de la ciudad de Medellín, modifican ostensiblemente su situación, y por lo tanto, el principio de la “confianza legítima”*.

En la sentencia **T-660 de 2002** no hubo lugar a aplicar el principio de la confianza legítima, por falta de prueba de que la administración municipal autorizó la instalación del tutelante.

En la sentencia **T-883 de 2002** vuelve a recalcar la Corte, la necesidad de proteger a una persona quien durante 11 años ha trabajado vendiendo incienso en una carreta que estaciona en una de las esquinas de Bogotá. El actor, ha sido tenido en cuenta para ser reubicado y en 2 ocasiones le han prometido lo mismo.

En atención al debido proceso la Corte manifiesta que no basta con notificar *“sobre la realización de un operativo de la policía para proceder al desalojo no constituye el debido proceso para adoptar la decisión administrativa de decretar tal medida, más aun cuando en virtud de la normatividad existía derecho a contradecir la posible decisión. Tal proceder es una abierta vulneración a los derechos al debido proceso y a la defensa del actor”*.

Señaló la Corte: *“La Administración con su actuación desconoció, entonces, que así como el actor confió en que su derecho al trabajo sería amparado al iniciarse un programa de recuperación del espacio público a través de medidas de transición al comercio formal, también confiaba en que dichas medidas, como la reubicación ofrecida en este caso, constituían ofertas serias que habrían de hacerse efectivas por parte de la Administración”*.

En relación con el término otorgado para la reubicación de un vendedor informal, la Corte señaló: *“entre otros casos, ha fijado el plazo prudencial de 120 días, así: (i) En el caso de la sentencia T-706 de 1999, en el que el actor aun no había sido desalojado y no se había convenido reubicación, ordenó la reubicación en el término de 120 días hábiles; (ii) en la Sentencia SU-360 de 1999, cuando se había convenido con el actor una reubicación, e independientemente de si ya se había o*

no desalojado⁷¹, ordenó la reubicación de los vendedores en el término de 120 días hábiles. Sin embargo, el término puede ser bastante inferior a 120 días. En efecto, en el caso de la Sentencia T-020 de 2000, en el que no se había convenido ninguna reubicación y la Administración, sin embargo, procedió a desalojar al actor violando, como en este caso, el debido proceso, la Corte ordenó que, dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de la providencia, se ubicara al actor -quien sufría de limitaciones físicas⁷²- en un lugar adecuado y apto para la actividad de vendedor”.

En el caso en concreto dado que ya se le había ofrecido al actor reubicarlo, la Corte concedió *“el término de quince (15) días hábiles para concretar la reubicación del actor en cualquiera de los dos locales que le ha ofrecido hasta el momento, o en otro, dentro del mismo plazo y en condiciones similares a las del ofrecimiento original”.*

En la sentencia **C-355 de 2003** en la cual se resolvió la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 98 de la Ley 769 de 2002 (Nuevo Código Nacional de Tránsito Terrestre) se dijo:

⁷¹ En efecto, en esta sentencia, interpuesta por varios vendedores informales de diferentes localidades de Bogotá, la Corte, respecto de los actores a los que les concedió el amparo, dispuso: “Séptimo. Como consecuencia de lo determinado en los numerales anteriores, **ORDENAR** que en el término de ciento veinte (120) días hábiles se proceda a cumplir con los compromisos que ha adquirido anteriormente la Administración, si existieren y hubieren sido aceptados por los interesados, para reubicar a los solicitantes en el lugar acordado; pero si algunos de ellos no aceptan esta opción, bien sea porque ya hayan sido desalojados y no deseen reubicación o porque sin haberse producido el desalojo no opten por la reubicación, entonces debe concretarse con ellos una o varias de las otras opciones indicadas en la parte motiva de esta sentencia, a saber: adquisición de formación necesaria para ocupar un puesto de trabajo, colaboración para el acceso a créditos blandos, a insumos productivos, aplicación de planes originales de crédito y/o cualquier otra medida similar que la Administración haya fijado en sus “estrategias” y los interesados acordaren en el referido término de los ciento veinte (120) días. Si no hay acuerdo se entenderá que se preferencia la reubicación, para lo cual se da un plazo de ciento veinte días hábiles.”

⁷² En los considerandos de esta sentencia se manifestó que: “Se ha incurrido entonces, aparte de la ya expuesta transgresión al debido proceso, en una clara vulneración del derecho al trabajo, y se ha desconocido abiertamente el precepto del artículo 54 de la Carta, que consagra como una obligación del Estado la de propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar, garantizado además a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud. También se ignoró el precepto contenido en el artículo 13 **ibídem**, según el cual “el Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”. Y de la misma manera, se quebrantó el artículo 47 de la Constitución que obliga al Estado a adelantar una política de integración social a favor de los disminuidos físicos, sensoriales y síquicos, y no a la inversa, como en esta ocasión, en que las autoridades distritales han obrado de espaldas a la circunstancia específica del minusválido.”

“Partiendo de la base de que, a partir de esta Sentencia, la prohibición de circulación de vehículos de tracción animal se limita a las vías establecidas por las autoridades competentes, el argumento del demandante sigue siendo admisible en cuanto a que el tiempo conferido por la disposición para que la restricción entre a operar no parece ser razonable”.

Dijo la Corte: “En el caso particular, es cierto que los propietarios de estos coches venían ejerciendo su oficio de manera legítima –y está por demás decir que después de la vigencia de la norma podrán seguir haciéndolo en las zonas en que esa circulación se permita -, y también lo es que el Estado tenía la posibilidad de regular la conducción de los mismos por la vía pública. De conformidad con el principio de confianza legítima, la prohibición no podría ser sorpresiva, pues ello rompería el equilibrio derivado de su tolerancia. Sin embargo, el Estado dispuso en las normas pertinentes no entrarían a regir inmediatamente, sino un año después de la entrada en vigencia del Código de Tránsito, a lo cual se añade que las autoridades competentes están obligadas a crear los mecanismos necesarios para ofrecer a los afectados, alternativas laborales suficientes y adecuados a su condición”.

La Corte expuso que: “No obstante, es un hecho cierto que la orden impartida por la ley para que las autoridades locales inicien las gestiones de capacitación y estudio de alternativas laborales para los conductores de vehículos de tracción animal no garantiza que dichos programas se hagan realidad. La protección que el Estado debe suministrar a la comunidad de personas que subsisten de este oficio no puede quedar supeditada a la confianza en que la administración municipal instaurará los programas de capacitación ordenados por la Ley, en asocio con el Sena, y otorgará una solución efectiva y real a los afectados por la medida en un año contado a partir de la entrada en vigencia de la Ley 769.

Por tal razón, la Corte declaró la exequibilidad del artículo 98 de la Ley 769 de manera condicionada a que “el año a partir del cual puede implantarse la restricción al tránsito de los vehículos de tracción animal debe comenzar a regir, no desde la vigencia de la ley, sino del momento en que la administración local –municipal o distrital- ponga en funcionamiento los programas de capacitación y las actividades alternativas y sustitutas para los conductores de dichos vehículos”.

*En la sentencia **T-708 de 2004** se analizó la política estatal “encaminada a la recuperación de espacios, en los Terminales de Transporte, impidiendo a los revoladores o pregoneros el ejercicio de su oficio, advirtiendo que la medida deberá estar precedida de un procedimiento adelantado con el pleno de las garantías constitucionales y acompañado de alternativas alcanzables de trabajo, de modo que los afectados no resulten de improviso abocados a recurrir a la indigencia o a la delincuencia para solventar sus necesidades básicas y el amparo del principio de confianza legítima”.*

Señaló la Corporación que *“las actuaciones administrativas tendientes a preservar a los terminales de transporte de pasajeros de pregoneros o anunciantes, deben consultar la situaciones particulares de quienes han venido ejerciendo el oficio, con la aquiescencia tácita o expresa de las autoridades públicas, no sólo porque se trata de una población vulnerable de especial protección constitucional –como quedó explicado-, sino también porque los afectados demandan una actitud de sus autoridades que deje a salvo la confianza depositada por los afectados en la administración”*.

3.2.2 Exigibilidad del P.C.L. en materia del derecho al trabajo en general. El derecho al trabajo visto como un valor constitucional y uno de los pilares del Estado Social de Derecho, también ha propiciado el respeto del principio de confianza legítima en asuntos como los siguientes.

En sentencia C-041 de 1995⁷³ la Corporación afirmó que: *“Prescindir del riguroso orden de mérito deducible del concurso público una vez verificado, equivale a quebrantar unilateralmente sus bases. Establecer un concurso público y señalar un procedimiento que termina por no atribuir al vencedor el cargo o plaza objeto del mismo, elimina su esencia y lo despoja de estímulo. Si en verdad se anuncia por el Estado que un empleo se va a nombrar por concurso y, en últimas se designa al tercero o al segundo mejores aspirantes, pero no al primero, se defrauda la confianza de éste aspirante inducida en virtud de la convocatoria y, de este modo, igualmente, se asalta la buena fe de todos los restantes aspirantes que en teoría han emulado y se han presentado al concurso con miras a ser los primeros y así obtener en justa lid el premio a su mérito - socialmente comprobado -, representado en este caso, por el consecuente nombramiento con apego al resultado objetivo del concurso. Si, en estas condiciones, el nombramiento recae en quien no es el primero en orden de méritos, ello será así en virtud de la libre voluntad del nominador que habrá transformado el sistema de vinculación a la función pública establecido en la Constitución y la ley, asignándole en la práctica al empleo objeto de concurso el carácter de empleo de libre nombramiento y remoción. La situación descrita viola abiertamente los principios de la justicia y de la buena fe”*.

“De este modo el objeto del concurso, enunciado en la convocatoria, se cambia unilateralmente por la administración con posterioridad al concurso, ya que en estricto rigor no se trataría de un empleo cuyo sistema de nombramiento fuese el del concurso público.”

⁷³ . CIFUENTES Muñoz Eduardo. En esta oportunidad la Corte estudió la constitucionalidad del artículo 4 del Decreto- ley 1222 de 1993, toda vez que en opinión del demandante la expresión de lista de legibles debía ser sustituida por lista de méritos. A pesar de que la Corte no encontró fundado el cargo, hizo un profundo análisis de los procesos de selección.

Y con mayor énfasis, la Corte añade: “(.....) *la administración y el administrado deben adoptar un comportamiento leal en el perfeccionamiento, desarrollo y extinción de las relaciones jurídicas. Este imperativo constitucional no sólo se aplica a los contratos administrativos, sino también a aquellas actuaciones unilaterales de la administración generadoras de situaciones jurídicas subjetivas o concretas para una persona. El ámbito de aplicación de la buena fe no se limita al nacimiento de la relación jurídica, sino que despliega sus efectos en el tiempo hasta su extinción. El principio de la buena fe incorpora a la doctrina que proscribe el **venire contra factum proprium**, según la cual a nadie le es lícito venir contra sus propios actos. La buena fe implica el deber de observar en el futuro la conducta inicialmente desplegada, de cuyo cumplimiento depende en gran parte la seriedad del procedimiento administrativo, la credibilidad del Estado y el efecto vinculante de sus actos para los particulares...*”

Más adelante, la Corte Constitucional en sentencia **T-174 de 1997**⁷⁴, estableció que el principio constitucional de la buena fe es de doble vía, puesto que se predica de las actuaciones, tanto de los particulares como de las autoridades públicas.

Para la Corporación, “*el citado precepto, aunque ordena tal comportamiento por igual a unos y otros, exige a las autoridades -dado su poder y considerada su mayor posibilidad de abusar en casos concretos ante la indefensión de los gobernados- una conducta mucho más estricta en las relaciones que se generen con quienes a ellas acuden, y, por eso, pone su énfasis en la presunción de la buena fe en todas las gestiones que los particulares lleven a cabo ante la administración.*”

En cuanto se refiere a la buena fe que el particular debe presumir sobre la actuación de la autoridad pública, esta Corte señaló: “*El particular que ingresa a una entidad pública y se comunica con una persona que hace parte de la institución, presume válidamente encontrarse frente a un funcionario que, en su campo, normalmente es depositario de la confianza del organismo, sin que deba esperarse de su parte que guarde dudas o suspicacias respecto de las directrices o respuestas provenientes del respectivo servidor público*”

“*(...) De allí resulta que no sólo debe existir la mutua certidumbre de la leal actitud sino que la Constitución otorga al gobernado la posibilidad de exigir que los supuestos creados por el propio Estado, y de los cuales parte legítima y fundadamente para obrar, sean respetados en las posteriores decisiones de los entes públicos, ya que las actuaciones de la propia administración establecen un*

⁷⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T -174 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo. En esta oportunidad la Corte estudió el caso de un celador que a pesar de haber comenzado sus labores en una entidad, no se había aún posesionado, razón por la cual no recibió salario alguno más menos por un año. La Corte concedió el amparo al hacer un profundo análisis del principio de la buena fe de la Administración en las relaciones laborales.

marco de referencia indispensable que señala a los particulares la conducta que se les permite, se les impone o se les estimula, por lo cual, dados los presupuestos trazados por la propia autoridad pública, no le es lícito desconocerlos, para deducir después conclusiones o medidas negativas que afecten a quien obró de buena fe, basado en aquéllos.”

Debe así mismo tenerse en cuenta que en esta sentencia la Corte Constitucional consideró que *“el principio de la buena fe adquiere una especial relevancia cuando la actuación de la autoridad pública está relacionada con el derecho al trabajo, dada la naturaleza fundamental de éste, el cual, como se ha expuesto, goza de una especial protección del Estado (artículo 25 de la Constitución) y por ser, a la vez, principio y valor constitucional (Preámbulo y artículo 1 de la Carta)”*.

En materia del principio de confianza legítima, en el año 1998, fue elocuente la Corte, al expresar⁷⁵: *“Este principio pretende proteger al administrado y al ciudadano frente a cambios bruscos e intempestivos efectuados por las autoridades. Se trata entonces de situaciones en las cuales el administrado no tiene realmente un derecho adquirido, pues su posición jurídica es modificable por las autoridades. Sin embargo, si la persona tiene razones objetivas para confiar en la durabilidad de la regulación, y el cambio súbito de la misma altera de manera sensible su situación, entonces el principio de la confianza legítima la protege. En tales casos, en función de la buena fe, el Estado debe proporcionar al afectado tiempo y medios que le permitan adaptarse a la nueva situación. Eso sucede, por ejemplo, cuando una autoridad decide súbitamente prohibir una actividad que antes se encontraba permitida, por cuanto en ese evento, es deber del Estado permitir que el afectado pueda enfrentar ese cambio de política. Como vemos, la “confianza legítima” no constituye un límite a la posibilidad de que el Legislador derogue una normatividad anterior, pues la persona no goza de un derecho adquirido sino de una situación revocable, esto es, de una mera expectativa. Es cierto que se trata de una suerte de expectativa que goza de una cierta protección, por cuanto existían razones que justificaban la confianza del administrado en que la regulación que lo amparaba se seguiría manteniendo. Sin embargo, es claro que la protección de esa confianza legítima, y a diferencia de la garantía de los derechos adquiridos, no impide que el Legislador, por razones de interés general, modifique las regulaciones sobre un determinado asunto, por lo cual mal puede invocarse este principio para solicitar la inexecutable de una norma que se limitó a suprimir un beneficio de fomento.”*

⁷⁵ CORTE CONSTITUCIONAL .Sentencia M.P Alejandro Martínez Caballero.

Hacia el año 2000, en sentencia **T-455 de 2000**⁷⁶ la Corte señaló que aquél que ocupó el primer lugar en un concurso de méritos no cuenta con una simple expectativa de ser nombrado sino que se trata en realidad de un derecho adquirido. Señala la Corporación:

“Consagra el artículo 83 C.P. que las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presume en todas las gestiones que se adelanten ante ellas. Se entiende que cuando una entidad pública efectúa una convocatoria para proveer un empleo de carrera administrativa, es porque indudablemente existe el cargo y carece de toda razonabilidad someter a un particular interesado en el mismo a las pruebas, exámenes y entrevistas que pueden resultar tensionantes para la mayoría de las personas, sin que el proceso adelantado y sus resultados se traduzcan en el efectivo nombramiento.

“En consecuencia, una vez que se han publicado los resultados, es perentorio que la entidad que ha convocado al concurso entre a proveer el cargo respectivo, designando para el efecto a quien ocupó el primer lugar y, por sus méritos, se ha hecho acreedor a ocuparlo. Para la Corte es indudable que quien respondió a una convocatoria hecha por una entidad pública, presentó los exámenes, pruebas, entrevistas, documentación exigida y además, practicados aquéllos los superó satisfactoriamente y ocupó el primer lugar en una lista de elegibles, tiene, en tal virtud y por mandato constitucional, no una mera expectativa sino un verdadero derecho adquirido a ser nombrado en el cargo correspondiente.”

En la sentencia **T-730 de 2002**, la Corte expresó: *“Cuando la confianza legítima en que un procedimiento administrativo será adelantado y culminado de conformidad con las reglas que lo rigen es vulnerada, se presenta una violación del debido proceso en la medida en que este derecho comprende 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. En efecto, la Constitución misma dispuso que una de las reglas principales que rigen las relaciones entre los particulares y las autoridades es la de que ambos, en sus actuaciones, “deberán ceñirse a los postulados de la buena fe”.*⁷⁷

Adicionalmente, en la sentencia **C-453 de 2002**, al analizar una norma del Decreto 1295 de 1994 que modificaba las condiciones requeridas para configurar el

⁷⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. M.P. José Gregorio Hernández Galindo. En esta oportunidad la Corte conoció de una tutela interpuesta por la persona que ocupó el primer lugar en la lista de elegibles. Sin embargo, la Administración había nombrado al segundo en la lista.

⁷⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia 730 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

concepto de “accidente de trabajo”, la Corte advirtió que mientras los derechos adquiridos no sean desconocidos por leyes posteriores, el legislador es autónomo y libre, dentro de los límites constitucionales, para modificar las expectativas laborales de los trabajadores. Al respecto dijo la Corporación: *“En este sentido cabe recordar que el régimen legal que establece los principios generales relativos a los efectos del tránsito de legislación contenido en los artículos 17 a 49 de la Ley 153 de 1887, respeta, junto con los principios de legalidad y favorabilidad penal⁷⁸ el límite señalado por la garantía de los derechos adquiridos, pero no las simples expectativas ni las situaciones que no se hayan consolidado bajo la legislación anterior⁷⁹”*.

“Así mismo ha de tenerse en cuenta que la jurisprudencia en materia laboral ha precisado la concordancia entre el concepto de derechos adquiridos establecido en el artículo 58 de la Carta y la noción de la condición más beneficiosa que se desprende del artículo 53 constitucional para afirmar igualmente que son solo los derechos adquiridos y no las meras expectativas los que no pueden modificarse por el Legislador (Sentencia C-453 de 2002, M.P. Alvaro Tafur Gálvis).

Sin embargo, recordó la Corte el acogimiento de la doctrina *“según la cual el legislador, en respeto por el principio de buena fe, debe atender a la confianza legítima que la legislación en ciertos casos ha generado en los ciudadanos, respecto del régimen jurídico que será aplicado a determinada actividad.⁸⁰ No se trata, por supuesto, de que esta confianza legítima impida el tránsito de legislación, pues tal conclusión llevaría a la petrificación del orden jurídico, sino de la necesaria previsión de los efectos de ese tránsito respecto de situaciones jurídicas concretas que, aunque no estén consolidadas ni hayan generado derechos adquiridos, sí han determinado cierta expectativa válida, respecto de la permanencia de la regulación.*

En la sentencia **C-355 de 2003**, la Corte expresó con relación al P.C.L., lo siguiente: *“La Corte ha entendido este principio como una garantía a favor de los asociados que le impide al Estado adoptar decisiones abruptas y sorpresivas que afecten situaciones jurídicas particulares, sin implantar medidas de transición o choque que minimicen los efectos negativos de esos cambios de regulación.*

“La idea que subyace al concepto es que la actividad lícita de los particulares se extiende hasta donde las autoridades lo permiten, al punto que dicha tolerancia genera una expectativa de continuidad en quienes la desarrollan. Aunque el Estado no se encuentra impedido para prohibir el ejercicio de tal actividad o para cambiar su regulación, es claro que cualquier modificación significativa produce resultados

⁷⁸ Constitución Nacional. Artículo 29

⁷⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-619/01 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁸⁰ CORTE CONSTITUCIONAL. sentencias C-355 de 2003, M.P Marco Gerardo Monroy Cabra; C-103 de 2003, M.P Jaime Córdoba Triviño; C-038 de 2003 M.P Jaime Araujo Rentería y C-478 de 1998, m.P alejandro Martínez Caballero.

concretos en la expectativa formada. Por virtud del concepto de confianza legítima, el Estado se encuentra en el deber de diseñar mecanismos adecuados para que tales expectativas no resulten severamente afectadas, rompiéndose con ello el equilibrio provocado por su tolerancia.”.

En la sentencia **C-131 de 2004**, la Corte señaló: *“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.”⁸¹*

La sentencia **C-314 de 2004** que analizó la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 16 y 18 (parciales) del Decreto N° 17 50 de 2003 *“Por el cual se escinde el Instituto de Seguros sociales y se crean Empresas sociales del Estado”* señaló:

“Cualquier decisión del Estado encaminada a modificar la estructura de la administración pública, en la que se afecte directamente la condición jurídica de los servidores públicos, debe partir de la premisa indiscutible de la protección de los derechos que han ingresado definitivamente en el patrimonio jurídico de sus titulares. En este sentido, la Corte Constitucional ha sido prolija al afirmar que la modificación en la estructura administrativa de las entidades públicas, incluyendo el cambio de régimen laboral de sus servidores, no autoriza el desconocimiento de los derechos que han ingresado definitivamente en el patrimonio personal”.

Y estudiando el tema de los derechos adquiridos precisó la Corte:

“De conformidad con la jurisprudencia constitucional, los derechos adquiridos son aquellos que han ingresado definitivamente en el patrimonio de la persona. Así, el derecho se ha adquirido cuando las hipótesis descritas en la ley se cumplen en cabeza de quien reclama el derecho, es decir, cuando las premisas legales se configuran plenamente. De acuerdo con esta noción, las situaciones jurídicas no consolidadas, es decir, aquellas en que los supuestos fácticos para la adquisición del derecho no se han realizado, no constituyen derechos adquiridos sino meras expectativas.

⁸¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C – 131 de 2004. M.P. Clara Inés Vargas.

A este respecto la Corte dijo:

“La Corte ha indicado que se vulneran los derechos adquiridos cuando una ley afecta situaciones jurídicas consolidadas que dan origen a un derecho de carácter subjetivo que ha ingresado, definitivamente, al patrimonio de una persona. Sin embargo, si no se han producido las condiciones indicadas, lo que existe es una mera expectativa que puede ser modificada o extinguida por el legislador⁸². (Sentencia C-584/97, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

Así distinguiendo la Corte⁸³ entre los derechos adquiridos de las simples expectativas⁸⁴ " *Por derecho adquirido ha entendido la doctrina y la jurisprudencia aquél derecho que ha entrado al patrimonio de una persona natural o jurídica y que hace parte de él, y que por lo mismo, no puede ser arrebatado o vulnerado por quien lo creó o reconoció legítimamente. Lo anterior conduce a afirmar que el derecho adquirido es la ventaja o el beneficio cuya conservación o integridad, está garantizada, en favor del titular del derecho, por una acción o por una excepción.*

Ajusta mejor con la técnica denominar 'situación jurídica concreta o subjetiva', al derecho adquirido o constituido de que trata la Constitución en sus artículos 30 y 202; y 'situación jurídica abstracta u objetiva', a la mera expectativa de derecho. Se está en presencia de la primera cuando el texto legal que la crea ha jugado ya, jurídicamente, su papel en favor o en contra de una persona en el momento en que ha entrado a regir una ley nueva. A la inversa, se está frente a la segunda, cuando el texto legal que ha creado esa situación aún no ha jugado su papel jurídico en favor o en contra de una persona, afirmó que “los primeros son intangibles y por tanto, el legislador al expedir la ley nueva no los puede lesionar o desconocer. No sucede lo mismo con las denominadas "expectativas", pues como su nombre lo indica, son apenas aquellas probabilidades o esperanzas que se tienen de obtener algún día un derecho; en consecuencia, pueden ser modificadas discrecionalmente por el legislador. (Sentencia C-453 de 2002 Alvaro Tafur Gálvis)”.

Sin embargo, la Corte reconoció *“que esta posición deja en claro las nociones de derecho adquirido, mera expectativa y potestad de configuración del legislador, pero no resuelve la duda acerca del problema jurídico planteado, pues de acuerdo con la demanda, los beneficios obtenidos mediante las convenciones colectivas, así como el derecho mismo a celebrar convenciones colectivas, son derechos adquiridos que han sido desconocidos como resultado del cambio de régimen laboral. En otras palabras, el haber clarificado el significado del concepto de derecho adquirido no es suficiente para determinar si la situación jurídica modificada por el Decreto 1750 de*

⁸² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-168 de 1995 (M.P. Carlos Gaviria Díaz).

⁸³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-168/95 M.P. Carlos Gaviria Díaz, esta Corporación hizo un completo recuento del tratamiento del concepto de derechos adquiridos tanto en la jurisprudencia como en la doctrina, al que remite esta Sentencia.

⁸⁴ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-168/95 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

2003 fue o no inconstitucional. Para aclarar el punto, la Corte comenzará por definir si el derecho a presentar convenciones colectivas, derivado de la calidad de trabajador oficial, es o no un derecho adquirido. Luego precisará si los derechos obtenidos conforme a las convenciones colectivas son derechos adquiridos”.

Los argumentos planteados por la Corte le permitieron concluir “que el cambio de régimen jurídico de los trabajadores oficiales que pasan a ser empleados públicos no vulnera el derecho a la negociación colectiva porque ni el mismo es un derecho adquirido, en tanto depende de la naturaleza de la vinculación jurídica del servidor con el Estado, ni es un derecho absoluto que no pueda ser objeto de restricciones justificadas por parte del legislador”.

Dijo la Corte que “la estructura de la administración pública no es intangible sino que puede reformarse incluyendo una readecuación de la planta física y de personal de la misma. La reforma de las entidades y organismos sólo será procedente si, conforme a los mandatos constitucionales, se ajusta a las funciones asignadas a los poderes públicos y no vulnera los derechos fundamentales de los ciudadanos, en especial, los derechos laborales de los servidores públicos (C.P., arts. 53 y 58).⁸⁵ En consecuencia, el proceso de reestructuración que adopte el Legislador en una entidad dentro de los principios enunciados para su cabal funcionamiento, es conducente si en él se protegen los derechos de los trabajadores y si las actuaciones no exceden los límites legalmente establecidos para realizarlo ; esto significa, que el retiro de su personal debe ir acompañado de las garantías necesarias para que el trabajador no quede desprotegido en sus derechos y el proceso en sí no se convierta en un elemento generador de injusticia social”.

“Por lo mismo y acorde con la tesis general de los derechos adquiridos, las meras expectativas, es decir, las situaciones jurídicas que no se han configurado o consolidado en cabeza de sus futuros titulares, pueden ser discrecionalmente modificadas por el legislador de acuerdo con la evaluación que haga de las necesidades públicas. Así lo estableció el artículo 17 de la Ley 153 de 1887 al señalar que “las meras expectativas no constituyen derecho contra la ley que las anule o las cercene”.

En sentencia **T-340 de 2005**, varios docentes del Valle del Cauca consideran se les vulneró sus derechos por cuanto se les dejó de pagar salario y prestaciones por el tiempo en que incurrieron en cese de labores.

*Dijo la Corte apelando al principio de la buena fe, que su consagración constitucional es benéfica en los términos dichos en la sentencia **C – 892 de 2001**, así: “La circunstancia de que el principio de la buena fe tenga un claro fundamento*

⁸⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-074/93, M.P. Dr. Ciro Angarita Barón.

constitucional, es de gran trascendencia en el área del derecho público. De un lado, por cuanto permite su aplicación directa y no subsidiaria en el espectro de las actuaciones administrativas y, del otro, por cuanto contribuye a establecer límites claros al poder del Estado, buscando impedir el ejercicio arbitrario de las competencias públicas, y a humanizar las relaciones que surgen entre la Administración y los administrados.”

De allí que haya señalado esta Corporación que la aplicación de éste principio no se limita al nacimiento de la relación jurídica, sino que despliega sus efectos en el tiempo hasta su extinción.

Recalcó la Corte, que el P.C.L. incorpora la doctrina que proscribe el “venire contra factum proprium, según la cual a nadie le es permitido ir en contra de sus propios actos. La buena fe implica la obligación de mantener en el futuro la conducta inicialmente desplegada, de cuyo cumplimiento depende en gran parte la seriedad del procedimiento, la credibilidad de las partes y el efecto vinculante de los actos”.⁸⁶

De esta manera agregó: *“El mencionado principio es entendido, en términos amplios, como una exigencia de honestidad, confianza, rectitud, decoro y credibilidad que otorga la palabra dada, a la cual deben someterse las diversas actuaciones de las autoridades públicas y de los particulares entre sí y ante éstas, la cual se presume, y constituye un soporte esencial del sistema jurídico; de igual manera, cada una de las normas que componen el ordenamiento jurídico debe ser interpretada a luz del principio de la buena fe, de tal suerte que las disposiciones normativas que regulen el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes legales, siempre deben ser entendidas en el sentido más congruente con el comportamiento leal, fiel y honesto que se deben los sujetos intervinientes en la misma. La buena fe incorpora el valor ético de la confianza y significa que el hombre cree y confía que una declaración de voluntad surtirá, en un caso concreto, sus efectos usuales, es decir, los mismos que ordinaria y normalmente ha producido en casos análogos. De igual manera, la buena fe orienta el ejercicio de las facultades discrecionales de la administración pública y ayuda a colmar las lagunas del sistema jurídico.”*⁸⁷

De conformidad con su argumentación la Corte consideró que *“el desconocimiento unilateral de los términos de un acuerdo o convención por alguna de las partes, desconoce el principio de buena fe y el respeto a los actos propios, es decir el desconocimiento de la máxima según a nadie le es permitido ir en contra de sus propios actos, cuando no obedece a una conducta legítima, lo cual, en ocasiones, se traduce en el desconocimiento del principio de la confianza legítima”*.

⁸⁶ Ver Sentencia T-141/04 (M.P.: Alfredo Beltrán Sierra) Cita ésta a su vez la Sentencia T-475/92 (M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz)

⁸⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C – 131 de 2004. M.P. Clara Inés Vargas.

Observando la Corte que *“la manifestación de la voluntad de la administración generó expectativas jurídicas concretas para los trabajadores interesados, configurándose, de esta manera, una confianza legítima de los administrados hacia la administración, situación que ahora ésta no puede desconocer”*.

Conforme a lo anterior, concluyó la Corte que *“el no pago por parte de la Gobernación del Valle del Cauca de las acreencias que le adeuda a los educadores contraviene lo previamente decidido por la propia administración, trasgrediendo así el principio de buena fe que rige los actos de la misma, y la regla “nemini licet venire contra factum proprium”; en consecuencia, se desconoce el principio de confianza legítima que debe presidir toda la actuación administrativa vulnerando, de ésta manera, el derecho al debido proceso”*.

En la sentencia **T-1094 de 2005** se analiza la situación de una persona a quien la Secretaría de Tránsito y Transporte de Manizales no le autorizó la instalación del taxímetro electrónico en su vehículo taxi, permitiéndolo en cambio en otros automotores bajo las mismas circunstancias y con igual zona de operación al suyo, lo que le ha impedido trabajar con él en dicha ciudad como lo venía haciendo. La Corte analizó el tema del servicio público de transporte regulado y el tema del principio de confianza legítima, señalando:

“Según esta doctrina, las personas que llevan un tiempo considerable adelantando actividades ordinarias susceptibles de control gubernamental, que se han creado expectativas en virtud de la permisión y tolerancia de la Administración, con fundamento en hechos externos del Estado suficientemente concluyentes, que dan una imagen de aparente legalidad a la conducta desarrollada por los particulares, tienen derecho a que se les ofrezcan alternativas ante súbitas prohibiciones sobre la actividad que venían desarrollando, sin que ello signifique reconocimiento a las personas de unos derechos definitivos, pues la protección de la confianza legítima no puede erigirse en impedimento absoluto para que las autoridades adopten políticas innovadoras, menos todavía si lo hacen en desarrollo de mandatos emanados del propio orden jurídico”.

Concluyó que si *“fue la autoridad de tránsito del municipio de Villamaría la que originó la situación que permitió que el señor Taborda Ramírez trabajara, sin estar autorizado para tal efecto, en el municipio de Manizales. La concesión del permiso por parte del municipio de Villamaría para operar no sólo en ese municipio sino también en Manizales configura una situación de hecho, contraria a la legislación existente sobre la materia de autorizaciones en materia de transporte público y una clara usurpación de la competencia que por razón del territorio tiene el municipio de Manizales. Así pues, en relación con la legítima confianza que el actor alega rota por la Secretaría de Tránsito y Transporte de Manizales, ciertamente tal situación no se presenta, en razón de que las autoridades de Villamaría desbordaron claramente su competencia y también el convenio que habían suscrito el 13 de octubre de 1999 con la Alcaldía de Manizales, cuyo objeto era permitir únicamente*

a 136 taxis de Villamaría la operación también en esta última ciudad⁸⁸ *“Este servicio podrá prestarse en municipios con alto grado de influencia recíproca y conurbados, siempre que medie convenio entre las respectivas autoridades locales, conforme lo establece el literal c) del artículo 11 de la Ley 105 de 1993; en caso contrario, debe portarse planilla de viaje ocasional.”*

El **salvamento de voto** de esta sentencia puntualizó lo siguiente: *“independientemente de las disertaciones sobre si un Alcalde puede dar efectos a sus decisiones más allá de su jurisdicción, lo cual en principio no resulta posible, lo cierto es que de hecho tal situación se configuró bien por la permisividad o el desconocimiento de las autoridades de Manizales, más no por una conducta mal intencionada del actor, de quien se observa vino actuando de buena fe. Es claro que las autoridades de tránsito de Manizales permitieron que el señor Taborda Ramírez circulara y trabajara con su taxi durante varios años y esto le haya generado una expectativa de que dicha situación no era arbitraria y de que su conducta era jurídicamente aceptada.”*

En la sentencia **T-313 de 2006** la Corte determinó si *“la actitud renuente por parte de un funcionario judicial de posesionar a aquél funcionario que ha cumplido con los requisitos para acceder a la carrera judicial, desconoce los derechos fundamentales del afectado de acceso al desempeño de funciones y cargos públicos y al trabajo y la buena fe con la que debe actuar todo funcionario público”*

Recordando que ello defrauda el principio de confianza legítima, la Corte expuso: *“(…) la entidad estatal que convoca a un concurso abierto con la finalidad de escoger a una o varias personas para suplir uno o varios cargos de su planta, debe respetar las reglas que ella misma ha diseñado y a las cuales deben someterse los participantes. Por ello, desconocer el riguroso orden que se impone cuando, agotadas todas las etapas de selección surge una persona que supera a todas las demás por haber obtenido los menores puntajes, o por haber obtenido un puntaje lo suficiente alto como para ser incluida en una lista de elegibles y ser incluso nombrada cuando son varios los cargos a proveer, equivale no sólo a quebrantar unilateralmente las bases de dicha convocatoria y defraudar así, a quien ha superado satisfactoriamente todas las pruebas, sino también, a frustrar la confianza que se tiene respecto de la institución que actúa de esta manera, asaltando en su buena fe a los participantes”.*

Agregando un argumento histórico la Corte explicó: *“En efecto, el Constituyente, al establecer el postulado en mención, buscó que los asociados presumieran la buena fe de los demás; es decir que actúen siempre bajo la convicción de que “el otro” no les engaña. De lo contrario, la seguridad jurídica como valor esencial de la comunidad se vería puesta en tela de juicio, y la desconfianza colectiva arrasaría con cualquier residuo de seguridad, pues finalmente nadie podría saber a ciencia*

⁸⁸ Gobierno Nacional de Colombia, Decreto 1553 de 1998, artículo 6 , inciso 2º.

cierta si lo que se afirma o se hace tiene un fin adecuado o desviado del régimen jurídico, en una interminable cadena de recelos, reservas y desconfianzas. Caer en el imperio de la mala fe como principio y de la honestidad como excepción implica la destrucción de los pilares que sostienen un Estado de Derecho y la convivencia social en sí misma”.

Concluyó que: “Una vez superadas las etapas del concurso, no resulta procedente introducir en el proceso de selección factores de evaluación distintos, y en consecuencia no es posible para el nominador exigir requisitos adicionales para efectos de tomar posesión del cargo, tales como lo sería la toma de un curso de capacitación. Esta Sala reitera que aquél ciudadano que se encuentre en la lista de elegibles para la provisión de empleos de carrera no cuenta con una mera expectativa, sino que ha adquirido un derecho que debe ser respetado”.

En el caso, la Corte apreció que la funcionaria judicial “en forma deliberada, omitió su deber de información, en su calidad de nominadora, pretendiendo obstaculizar el trámite de posesión desconoce la confianza depositada por los ciudadanos, en el sentido de esperar que luego de un concurso público se proceda a la posesión de los ganadores. Así mismo, se produce un abierto desconocimiento del derecho al trabajo y de acceso a los cargos públicos del afectado con tal actitud.”

En la sentencia **T-333 de 2007** se analizó procedencia del reintegro de una persona y el pago de los salarios que dejó de percibir durante el tiempo en que estuvo suspendida de su cargo como auxiliar de enfermería en la entidad accionada, debido al proceso penal que se adelantó en su contra. Ocurrió en el caso, que la entidad obligada a reintegrar a la actora, emitió varios “avisos” que hicieron entender a la demandante que el reintegro debía producirse. Es decir, le generaron “*expectativas jurídicas concretas para la demandante, configurándose, de esta manera, una confianza legítima hacia la administración, situación que luego la entidad desconoció casi por un año, dejando en vilo los derechos de la peticionaria y su correspondiente reintegro*”.

La Corte observó vulnerado el principio de confianza legítima y sostuvo: “*De las circunstancias del expediente también se infería que el reintegro de la accionante estaba avalado desde un principio por las autoridades de la entidad accionada y no se actuó de conformidad con ello. Tal actitud, como se indicó, se tradujo en el desconocimiento del principio de confianza legítima que debe informar las actuaciones de la administración frente a los particulares*”.

3.3 EXIGIBILIDAD DEL P.C.L. EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL.

El derecho a la seguridad social se encuentra consagrado en el artículo 48 de la Carta Política en una doble dimensión como derecho y como servicio público. Tal derecho, tipificado como derecho económico, social y cultural, debido a que contiene prestaciones de hacer, en varias ocasiones ha sido considerado como un

derecho fundamental ya no sólo por la conexidad con el derecho a la vida, integridad personal y el libre desarrollo de la personalidad, sino como un derecho social fundamental. De ahí que resulte importante analizar el espectro de acción del principio de confianza legítima alrededor de este derecho.

3.3.1 Exigibilidad del P.C.L. en materia de Salud. El derecho a la salud, consagrado en el artículo 49 de la Carta Política, ha tenido un importante desarrollo jurisprudencial también como derecho social fundamental, siendo las consecuencias de su vulneración por el Sistema de Salud, el principal motor que ha jalonado la teoría jurídica hacia su consideración como derecho social fundamental. De manera que, sólo se construirá la línea jurisprudencial relacionada con el principio de confianza legítima.

En el año 2001, con la sentencia **T-961** le correspondió a la Corte resolver el problema de una ciudadana quien habiendo obtenido el puntaje para estar sisbenizado –esto es en condiciones de recibir subsidios-, y padeciendo enfermedades que ameritaban intervención quirúrgica, no podía ser atendido porque aún no contaba con el carnet pertinente.

Tal problema fue resuelto por la Corte, apelando al P.C.L. de la siguiente manera: *“Una persona que ya está vinculada, así se le diga que es potencialmente beneficiaria, tiene derecho a que el Sisben principie a tratarla, el tratamiento iniciado no puede quedar trunco porque esto también atentaría contra la buena fe del beneficiario o potencial beneficiario”.*

Recordó la Corte que: *“La jurisprudencia ha predicado el respeto al acto propio al sistema de seguridad social en pensiones. Si por ejemplo el I.S.S. vincula a un trabajador al sistema de seguridad social en pensiones, este acto produce efectos jurídicos y no puede ser extinguido unilateralmente. Lo mismo se puede predicar de la seguridad social en salud. Si un médico determinó, dentro del Sisben, que se practique una operación, se viola el respeto al acto propio si la propia administración que reseñó a la persona como potencial beneficiaria obstaculiza los pasos posteriores que precisamente concretan la solución a una grave incapacidad”.* En consecuencia, garantizó la atención médica.

En la sentencia T-1208 de 2001 reiteró la decisión anterior, sólo que se trata de una persona con SIDA, sisbenizada en el nivel 2 de pobreza, que le urge la asignación de una administradora de régimen Subsidiado A.R.S., para lograr así la atención en salud y el suministro de las drogas requeridas para la mejoría de su enfermedad, no ordenó el amparo la Corte porque consideró que el actor puede acudir a la entidad pública que lo viene atendiendo, pero “No obstante lo anterior, y a pesar de que el accionante puede acceder a los servicios de salud sin

*necesidad del requisito administrativo de carnetización, tal como se procedió en un caso similar⁸⁹, la Sala requerirá a la Secretaría de Salud Pública de la ciudad de Cali para que en el término de cuarenta y ocho horas contadas a partir de este fallo, se inicien las diligencias necesarias para la carnetización en el Sisben del joven Samir Escobar y se le asigne una A.R.S., de acuerdo a los cupos disponibles para ello, y teniendo en cuenta que padece de una enfermedad ruinosa cuya atención no puede ser suspendida”. Dicho concepto se reiteró en la **T-1213 de 2001** para garantizar la asignación a una ARS.*

En reciente sentencia **T-572 de 2002** se dijo lo siguiente:

“... Sin embargo, si el tratamiento con ese medicamento se ha iniciado, con la anuencia de la EPS, entra en juego, para el análisis constitucional, la continuidad en la prestación del servicio. Y, entonces, la arbitrariedad consistiría en suspender un tratamiento iniciado, que se torna imprescindible porque de lo contrario afectaría la integridad física del paciente, su dignidad como persona, la vida digna a la cual tiene derecho y la confianza legítima de que no puede suspenderse lo iniciado”.

*En la sentencia **T-824 de 2002** se analizó el derecho de una persona que ingresó a prestar el servicio militar, a recibir atención en salud de parte de la institución militar, aún cuando no pueda permanecer en la institución castrense precisamente en razón a la afección de salud que padece. Para dilucidar dicha situación apeló a los precedentes constituidos en las sentencias **T-534 de 1992** donde había dicho: “Como persona y ciudadano colombiano, el soldado es portador de una congénita dignidad que lo hace acreedor a recibir del Estado atención eficaz y pronta de su salud y su vida, desde el momento mismo que es reclutado y puesto a disposición y órdenes de sus inmediatos superiores. La ausencia de ceremonias simbólicas no puede ser alegada como eximente, menos aún cuando el soldado presta sus servicios a la patria de la mejor buena fe.”⁹⁰ “La Corte resolvió ordenar al Comandante de la Quinta Brigada del Ejército Nacional con sede en Bucaramanga, que dispusiera en el plazo de 48 horas todo lo concerniente al traslado y reclusión del accionante en el Hospital Militar de Santafé de Bogotá, a fin de que recibiera la atención médica que su salud requería, en condiciones dignas y por todo el tiempo necesario. Así como, otros varios casos,⁹¹ “por ejemplo, se decidió que el Ejército Nacional desconoció los derechos fundamentales a la salud y la vida del accionante, al haberse negado a continuar prestándole el servicio de salud que requería para tratar una afección sufrida por causa de un accidente ocurrido durante la prestación del servicio. Se resolvió confirmar la sentencia de instancia que había concedido el amparo solicitado. Por otra parte, en la sentencia T-762 de 1998 (M.P. Alejandro Martínez Caballero) se decidió así: “(...) es procedente conceder la*

⁸⁹ *Ibídem.*

⁹⁰ CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia T-534/92,.

⁹¹ En la sentencia T-376 de 1997 (M.P. Hernando Herrera Vergara

*tutela promovida por el actor en el sentido de amparar los derechos fundamentales a la salud, a la vida y a la seguridad social, ante la existencia actual de lesiones del actor adquiridas con ocasión del servicio militar que lo conducen irremediablemente a la incapacidad laboral y a la invalidez, razón por la cual es necesaria una protección constitucional que se traduce en el derecho que tiene el joven Mosquera Manyoma a ser asistido médica, quirúrgica, hospitalaria y farmacéuticamente y a recibir pensión correspondiente, para sobrevivir con dignidad. Al respecto, sin embargo, es claro que el actor deberá someterse a las valoraciones periódicas que señala la ley en lo concerniente a la evolución clínica de su situación particular.” En relación con este punto también pueden consultarse la sentencia T-393/99; M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz (en este caso se ordenó la práctica de un examen que determinara si la situación padecida por el accionante se había grabado o no por la prestación del servicio y que en caso de que la respuesta fuera afirmativa se prestara el servicio de salud del caso” Igualmente en la sentencia **T-107 de 2000**, en el cual se consideró lo siguiente:*

“(…) no es justo que el Estado, a través de las Fuerzas Militares, se niegue a prestarle los servicios médicos, quirúrgicos, hospitalarios y farmacéuticos a quien al ingresar a prestar sus servicios a la patria, ostentaba unas óptimas condiciones de salud y a su desacuartelamiento le persisten unas lesiones ocasionadas por causa y razón de la prestación del servicio militar”.

De esta manera, la Corte en el año 2002, estando decantado el principio de confianza legítima a nivel jurisprudencial, esgrimió:

“Así pues, toda persona que preste servicio militar tiene derecho a que se le brinde, a costa del organismo del ejército correspondiente, la atención en salud que requiera para que sean tratadas las afecciones que padezca cuando (i) éstas sean producto de la prestación del servicio o (ii) cuando éstas, siendo anteriores a éste, se hayan agravado durante su prestación.

La Corte estima que la decisión de reclutar a una persona, en tanto debe basarse en criterios racionales mínimos derivados de los exámenes que la propia institución castrense exige y practica, genera para el Ejército después de haber sido adoptada, la carga de velar porque la salud de los incorporados sea preservada y restablecida, puesto que las personas reclutadas quedan sometidas a un régimen de disciplina y dirección por parte de la institución especialmente severo, dadas las finalidades constitucionales de la fuerza pública, con la consecuente responsabilidad en cabeza de ésta de proteger de manera efectiva sus derechos (artículo 2 C.P.). Se desconoce entonces el derecho al debido proceso al privar a una persona del acceso a los beneficios de los servicios de salud a los que tenía legalmente derecho de manera unilateral sin ofrecerle ninguna oportunidad de contradecir una decisión por lo demás contraria a lo probado en el expediente respectivo”.

En la sentencia **T-841 de 2002** se trata de una persona beneficiaria del Sisben, en el nivel 2 de pobreza, a quien se le niega la atención en salud. Allí la Corte recalcó:

*“Así pues, siguiendo la normativa legal y la jurisprudencia en mención, esta Sala considera, que al igual que las decisiones tomadas en casos similares fallados recientemente- **T-1208 de 2001** (M. P. Dr. Rodrigo Escobar Gil), **T-143 de 2002** (M. P. Eduardo Montealegre), **T-272 de 2002**,(Rodrigo Escobar Gil), la asignación de una A.R.S. esta sometida a procedimientos administrativos que la Corte no puede ignorar ni pasar por alto, pero sí esta obligada, desde su misión de garante de los derechos fundamentales a poner de presente que la accionante, estando ya dentro del sistema Sisben y como participante vinculado, puede exigir, aún sin la asignación de una A.R.S., la prestación de los servicios de salud a las entidades públicas que están en condiciones de subsidiar los servicios de salud que necesite”.*

En la sentencia **T-993 de 2002** se analiza el caso de una trabajadora a quien le suspenden el tratamiento médico, ello le permitió afirmar a la Corte que *“la continuidad en la prestación del servicio de salud hace parte del principio de eficiencia y de la confianza legítima”.* *“La continuidad del servicio se protege no solamente por el principio de eficiencia. También por el principio consagrado en el artículo 83 de la C.P. : “las actuaciones de los particulares y las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe”. Esa buena fe sirve de fundamento a la confianza legítima que tiene una persona para que no se le suspenda un tratamiento luego de haberse iniciado”.*

En la sentencia **C-038 de 2003**, se resolvió la demanda de inconstitucionalidad contra el título (parcial) y los Arts. 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 15 y 16 de la Ley 657 de 2001 (parciales), *“Por la cual se reglamenta la especialidad médica de la radiología e imágenes diagnósticas y se dictan otras disposiciones”*

Trae la sentencia la siguiente referencia *“La teoría muy conocida de los derechos adquiridos, directamente relacionada con el tema del Derecho Transitorio, o sea, de la vigencia de la ley en el tiempo cuando se presentan cambios de normatividad, fue consagrada en el Art. 30 de la Constitución de 1886 y aparece también consagrada en el Art. 58 de la nueva Constitución, en virtud del cual “se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores (...)”.*

“Conforme al criterio mayoritario de la doctrina jurídica, esta institución se refiere únicamente a los derechos patrimoniales y en primer lugar a la propiedad privada, como en forma expresa y clara lo señala la disposición transcrita.

En este orden de ideas, se considera que el derecho es adquirido cuando ha entrado a un patrimonio determinado y forma parte del mismo, en el sentido propio del término.

En otros campos del Derecho los doctrinantes plantean la protección de las situaciones jurídicas concretas o consolidadas, en forma equivalente a la institución de los derechos adquiridos, aunque distinta de ella, con fundamento en el principio de la buena fe o en la confianza legítima.

“En la demanda se alega que el Art. 12 de la Ley 657 de 2001 viola los derechos adquiridos al preceptuar que los médicos que ejercen la especialidad de radiología e imágenes diagnósticas pero no han acreditado sus correspondientes estudios o títulos académicos deberán obtener su acreditación en un lapso no superior a 4 años a partir de la sanción de la misma ley.

“Esta afirmación resulta sin fundamento, por ser claro que el derecho constitucional a ejercer la profesión de medicina no tiene carácter patrimonial, aunque el ejercicio mismo de ella origine multiplicidad de derechos patrimoniales. Así mismo, no puede considerarse que exista un derecho adquirido a ocasionar riesgo a la salud de otros.

“En este caso el cambio de la situación de los profesionales de medicina cuya actividad está relacionada con imágenes diagnósticas, como resultado de la nueva regulación legal concerniente a la especialidad en radiología e imágenes diagnósticas, no es súbito o intempestivo, pues la disposición atacada concede un plazo de 4 años para adquirir la formación académica y obtener el título de idoneidad correspondientes, tiempo que es claramente razonable para el efecto, lo cual significa que dicha norma no quebranta el principio de confianza legítima derivado del Art. 83 superior.”

En la sentencia **T-237 de 2003** se negó por la EPS el suministro del tratamiento médico, exponiendo la relación entre el principio de la continuidad en el servicio y el derecho a la atención en salud.

Dijo la Corte, que surtía el *“análisis de uno de los principios que hace parte del derecho fundamental al debido proceso y por ello encuentra raigambre constitucional, como es el de la confianza legítima⁹², que se origina en el derecho administrativo y consiste en la protección que se confiere a la persona que aunque no es titular de situaciones jurídicas definidas, adquiere, con base en razones objetivas, el convencimiento que la Administración no cambiará las condiciones que, de manera estable y con la apariencia de legalidad, ha conservado para un asunto en específico. Este principio, íntimamente ligado con el de la buena fe (Art. 83 C.P.), pretende evitar que se sorprenda al administrado con decisiones*

⁹² CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencias T-084/00 y T-280/98 M.P. Alejandro Martínez Caballero

intempestivas que afecten sus intereses, sin que exista medida alguna que le permita adaptarse al cambio de situación”.

“Sin embargo, el principio en comento no tiene un alcance tal que genere la inamovilidad de las decisiones de las autoridades sino que exige que la actuación que destruya el convencimiento del ciudadano no sea caprichosa, arbitraria, desproporcionada o irrazonable y encuentre motivación en el cumplimiento de imperativos contenidos en el ordenamiento legal y constitucional, a su vez que incluya provisiones para la transición al nuevo estado de cosas, sin asignar cargas excesivamente gravosas a los receptores de la disposición”.

“En conclusión, el principio de la confianza legítima obliga a las autoridades públicas a fundamentar, con criterios razonables y ajustados a la Constitución, la modificación de situaciones que sirvieron de fundamento para la convicción de los administrados sobre la aparente legalidad de una actuación, (...)”, remitiéndose a la sentencia SU-360 de 1999.

Aplicando estos criterios al problema en estudio, la Corte señaló que “la asunción voluntaria, por parte de las E.P.S., de obligaciones relacionadas con la prestación del servicio de salud con base en órdenes emitidas por un profesional no vinculado formalmente a estas entidades, genera en los usuarios la convicción objetiva de que aquél es asumido como su médico tratante en los términos de la jurisprudencia constitucional. Por lo tanto, como tal debe tenerse para efectos de analizar el cumplimiento de los requisitos señalados en la regla sobre la inaplicación de las limitaciones del plan obligatorio de salud”.

“Esta conclusión no contraviene los pronunciamientos anteriores de esta Corporación sobre la necesaria vinculación entre el médico que emite la orden y la entidad prestadora encargada del suministro del fármaco o procedimiento, como uno de los requisitos para inaplicar las normas del P.O.S., ya que la complementación de la regla jurisprudencial tiene fundamento en la aplicación de un principio, propio de la administración pública, a situaciones propiciadas voluntariamente por la entidad prestadora de salud, que generan el convencimiento objetivo de la titularidad de un derecho y la continuidad en su reconocimiento”.

“Nótese cómo en los precedentes citados, los accionantes acudían por su cuenta a un médico particular quien prescribía determinados tratamientos, en algunos casos por fuera del plan obligatorio, los que eran negados por la E.P.S. precisamente con base en la ausencia de relación entre ella y el profesional que emitió la prescripción. En ningún caso la entidad promotora realizó los trámites necesarios para autorizar la entrega del medicamento o la práctica del tratamiento, sino que, de plano, esgrimió el argumento de la inexistencia de nexo contractual para negar lo solicitado. Bajo estos presupuestos fácticos es evidente que el principio de confianza legítima no es aplicable, pues la entidad no realiza conducta alguna de la

que el usuario pueda derivar razones objetivas sobre la aparente relación contractual médico – EPS”.

“Caso contrario sucede cuando la entidad promotora ejerce acciones a través de las cuales acepta, de manera voluntaria, la legitimidad de las prescripciones realizadas por un profesional de la salud no vinculado a ella, como serían, por ejemplo, el suministro de medicamentos o la realización de procedimientos, la remisión a especialistas o el sometimiento de tales prescripciones al estudio de un Comité Técnico Científico. En estas situaciones opera el principio en comento y en virtud de él, el juez de tutela, al momento de verificar el cumplimiento de los requisitos para la inaplicación de las normas del plan obligatorio, puede tener a dicho galeno como médico tratante”.

Con fundamento en lo anterior, la Corte señala *“el carácter excepcional de la aplicación del principio de confianza legítima a la regla jurisprudencial expuesta pues ella debe estar obligatoriamente supeditada a que en cada caso en concreto la entidad promotora de salud haya realizado voluntariamente conductas que generen en los usuarios la convicción objetiva de que aquél es asumido como su médico tratante. En todos los demás eventos, cuando no medie relación contractual y la entidad promotora no haya dado lugar al convencimiento objetivo del usuario, deberá tenerse en cuenta la regla general para la inaplicación de las limitaciones contenidas en el plan obligatorio y, por lo tanto, el amparo constitucional será improcedente”.*

Como la EPS realizó voluntariamente *“actos que generen en los usuarios la convicción objetiva de que aquél es asumido como su médico tratante pues entonces surge en el usuario el convencimiento objetivo de la titularidad de un derecho y de la continuidad en su reconocimiento y por ello, en aplicación del principio de confianza legítima, el juez de tutela, al momento de verificar el cumplimiento de los requisitos para la inaplicación de las normas del plan obligatorio, puede tener a dicho galeno como médico tratante”.*

La Corte, desde el punto de vista probatorio surtió el siguiente análisis:

“(…) se tiene que, en primer lugar, en la historia clínica se encuentra una prescripción de medicamentos por fuera del listado, de fecha 5 de septiembre de 2000, suscrita por el doctor Rubén Mantilla Hernández, la que posteriormente fue autorizada por el Comité Técnico Científico, lo que hace forzoso concluir que desde las etapas iniciales del tratamiento del tutelante, se tenía a dicho galeno como su médico tratante.

“En segundo lugar, el doctor Mantilla Hernández suscribió la justificación médica para el suministro de medicamentos por fuera del plan obligatorio y esta solicitud fue tramitada por el Comité Técnico Científico de Cajanal E.P.S., según el procedimiento que la Resolución 5061 de 1997 del Ministerio de Salud determina

para esta clase de eventos; es decir se procedió en las mismas condiciones en que se realizaría si la prescripción proviniera de un médico adscrito. En efecto, el literal a. del artículo 6 de dicho acto, al hacer alusión al procedimiento para la autorización de entrega de fármacos no incluidos en el listado de medicamentos esenciales, dispone, como uno de los requisitos para someter la petición al estudio del comité, que la solicitud sea presentada al mismo por el médico tratante.

“Finalmente, los informes enviados a los jueces de tutela de primera y segunda instancia no hacen alusión a la falta de vínculo contractual con el profesional que prescribió el medicamento excluido como uno de los fundamentos para la improcedencia del amparo constitucional, lo que lleva a la Sala a inferir que inclusive las entidades accionadas asumían al doctor Mantilla Hernández como el médico tratante del actor”.

Así la Corte tuteló el derecho del accionante.

En la sentencia **T-593 de 2003** se trata de un menor que no recibe tratamiento médico por cuanto no cuenta con carnet del SISBEN, dicha decisión reiteró la jurisprudencia constitucional, otorgando el amparo con base en el P.C.L..

En la sentencia **T-1224 de 2003** una persona que perteneció a las FARC que se acogió al “Programa para la Reincorporación de Personas y Grupos al Margen de la Ley” considera vulnerado el principio de confianza legítima pues “no le ha suministrado la totalidad de los beneficios de carácter económico a los que tiene derecho, como tampoco la atención en salud, la educación de sus hijos y las sumas necesarias para poner en marcha el proyecto de generación de ingresos.”

La Corte, no tuteló por cuanto no pudo establecer los compromisos incumplidos, precisó que la controversia que “corresponde al juez constitucional, consiste en establecer si se han vulnerado los derechos fundamentales del actor al haberse creado expectativas fundadas en razones objetivas que después se habrían frustrado en tanto se modificaron las condiciones o se desconocen la obligaciones que adquiere la autoridad con ocasión de sus propios ofrecimientos”.

No obstante, la Corte aprovechó para hacer referencia al P.C.L. de la siguiente manera: “Cuando la confianza legítima en que un procedimiento administrativo será adelantado y culminado de conformidad con las reglas que lo rigen es vulnerada, se presenta una violación del debido proceso en la medida en que este derecho comprende 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. En efecto, la Constitución misma dispuso que una de las reglas principales que rigen las relaciones entre los

*particulares y las autoridades es la de que ambos, en sus actuaciones, “deberán ceñirse a los postulados de la buena fe”.*⁹³

“Al respecto, se observa que el accionante funda el incumplimiento de la entidad accionada en el desconocimiento de las previsiones que en materia de beneficios económicos se hacen en un documento por él aportado al expediente y que no fue reconocido por la entidad accionada en tanto hizo énfasis en que el único manual de procedimiento vigente para la época, fue el adoptado mediante la resolución 1825 de 2001 (folio 77), razón por la que no puede ser considerado un fundamento objetivo de lo que fueran los ofrecimientos específicos en materia económica a la población desmovilizada”.

Apreció la Corte “(...) que la entidad accionada probó en el trámite del amparo haber prestado ayuda humanitaria y económica al accionante que, en caso de resultar escasa dadas sus circunstancias particulares, da paso a una controversia que no es de su resorte, pues no obstante el objetivo que con dichas sumas se pretende atender, se trata de obligaciones de tipo económico en relación con las cuales el Decreto 1385 de 1994 dispone de manera expresa “[L]os beneficios socioeconómicos sólo podrán concederse por una sola vez a cada persona y están condicionados al cumplimiento de las obligaciones que el Comité le señale al beneficiario.” y que, de cualquier modo, su pago no puede pretenderse mediante el ejercicio de la acción constitucional, a menos que se vean comprometidos derechos fundamentales”.

*En la sentencia **T-693 de 2004** se reitera que “Si una de las bases es la buena fe, ello significa que no puede la administración adoptar conductas omisivas que afecten derechos particulares que crean en éstos una convicción objetiva, fundada en hechos externos, que dan una imagen de aparente legalidad de la conducta desarrollada por el particular, pero actúen en contravía de lo predicado”.*

Adujo ello la Corte cuando resolvió el caso de una persona a quien no se le dio prioridad para la asignación de una ARS a fin de que se le preste la atención médica integral, estando inscrito en el SISBEN, nivel 1 y con puntaje 31; y padeciendo de una enfermedad terminal de alta complejidad.

Así, ceñida a su precedente, la Corte ordenó a “la Secretaría de Salud Municipal de Barrancabermeja para que en un plazo no mayor de quince (15) días hábiles, contados a partir de la notificación de esta sentencia, se le asigne una A.R.S. y se garantice que se le realice de manera inmediata, si aún no se hubiere hecho, el tratamiento de Diálisis y haga entrega de los medicamentos requeridos por el señor Luis Alfredo González”.

⁹³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-730 de 2002

En la sentencia T-977 de 2004 se dijo “En aquellos eventos donde el administrado ha depositado su confianza en las actuaciones de la administración y espera de ella el trato favorable que le viene proporcionando; no le es dable a esta alterar dichas condiciones de manera súbita si con esto vulnera derechos fundamentales. Lo mencionado, por cuanto se afectaría la buena fe , igualmente de protección constitucional”. Afirmación que reprochó la conducta asumida por el ISS, consistente en que suspende repentinamente la atención médica al beneficiario que continuó atendiendo por espacio de 16 meses, aún cuando ya había muerto el padre-afiliado. La Corte afirmó también, que el hijo “depositó su confianza en que el Instituto de Seguros Sociales continuaría con la prestación del servicio de salud como lo venía haciendo a pesar de las circunstancias jurídicas en que se hallaba y las especiales condiciones de salud que padecía.

Señala la Corte que *“la administración altera su comportamiento y exige para la prestación del servicio de salud, que al tutelante se le reconozca y pague la pensión de sobrevivientes a que tenía derecho”; no obstante que había realizado “conductas voluntarias que llevaron a la convicción objetiva no solamente del señor Cardona Espinal, sino de sus familiares; que por el tiempo que lo requiriera, el Seguro Social le daría la atención que su enfermedad ameritaba. Creando en cabeza del señor Carlos Arley Cardona Espinal, una confianza legítima hacia la administración, con relación a la prestación del servicio de salud”.*

En la sentencia **T-573 de 2005** se reitera que *“La continuidad en la prestación del servicio público de salud se ha protegido no solo en razón de su conexión con los principios de efectividad y de eficiencia sino también por su estrecha vinculación con el principio establecido en el artículo 83 de la Constitución Nacional”.* Tales afirmaciones condujeron a proteger el derecho de una persona con epilepsia a quien le niegan el servicio por haber cumplido la mayoría de edad.

En la sentencia **T-662 de 2006** se accionó contra la EPS y una empresa de Medicina Prepagada, de un joven a quien se le niega la realización de la cirugía de implante coclear bilateral y del suministro de las correspondientes prótesis, fundada la negativa en que el médico que prescribe el tratamiento o medicamento no se encuentra adscrito a la EPS o la entidad de Medicina Prepagada. Allí la Corte, reiterando su jurisprudencia apoyada en el principio de confianza legítima tuteló los derechos del accionante.

3.3.2 Exigibilidad del P.C.L. en materia de pensiones. Otro de los grandes componentes del Sistema de Seguridad Social, es el subsistema pensional, de donde fluyen en la práctica una serie de conflictos, que han sido resueltos a través del principio de confianza legítima, razón por la cual se aborda su estudio.

En la sentencia **T-526 de 1992** adujo la Corte en defensa del principio de la buena fe lo siguiente:

“Se presenta aquí un caso dramático de buena fe derivada de la confianza en el derecho y en los mecanismos institucionales que los hacen efectivos. En este caso concreto la buena fe de la peticionaria al solicitar su pensión de jubilación, convencida de que el reconocimiento de su derecho era suficiente para la efectividad del mismo, se vio asaltada por problemas de índole presupuestal que impidieron el pago de su pensión. Ningún Estado puede pretender que las personas desconfíen de la efectividad de las normas jurídicas a la hora de exigir sus derechos. Es indispensable que el Estado respalde la confianza de ciudadanos en el derecho y en las instituciones. El caso de la peticionaria, muestra claramente la importancia que tiene la efectividad del derecho en la búsqueda del propósito general de la legitimidad del poder y del derecho, una de cuyas manifestaciones es el principio de buena fe consagrado en el artículo 83 de la Constitución”.

En la Sentencia T- 466 de 1999, la Corte Constitucional protege el Principio de Confianza legítima al ordenar al Banco Popular la reanudación del pago de la pensión de jubilación que con anterioridad había reconocido en favor del extrabajador, señor Carlos Arturo Montes Abreu a través de las resoluciones 027 de octubre 16 de 1998 y 038 de noviembre 24 de 1998 y que posteriormente fueron revocadas de forma unilateral por las directivas de la entidad financiera con la excusa de que en dichas resoluciones se hizo una errónea interpretación del Acta de conciliación, error que consistía en que la entidad, al momento de reconocer la pensión de jubilación en favor del actor, tuvo en cuenta una legislación que no estaba vigente -ley 33 de 1985-, y que establecía como edad mínima para tener derecho a esta prestación, la de 55 años, edad que fue modificada por la ley 100 de 1993.

Las directivas del Banco afirman que entre la fecha en que fue suscrita el acta de conciliación -febrero 3 de 1993- y la fecha en que fue reconocida la pensión de jubilación por parte del banco -octubre 16 de 1998-, se expidió la ley 100 de 1993, que aumentó la edad mínima para obtener la pensión de 55 años a 62 años, en el caso de los varones. Ley que si bien estableció un régimen de transición -artículo 36-, éste no le era aplicable al actor, por cuanto no cumplía los supuestos en él señalados. Por tanto, no tenía derecho a que el banco le reconociese pensión alguna, pues al momento de ser suscrita el acta de conciliación, el actor sólo tenía una mera expectativa que no pudo consolidarse por el cambio de legislación.

La Corte Constitucional, refiriéndose específicamente a la prestación del servicio público de seguridad social, puso de presente que tanto las entidades públicas como las particulares, se encuentran sometidas al respecto por los actos propios, es decir a un control que consiste en no poder revocar unilateralmente los actos por medio de los cuales han creado o modificado una situación jurídica particular y concreta, salvo que medie el consentimiento expreso y escrito de su titular, en aplicación del artículo 73 del Código Contencioso Administrativo, o decisión de la autoridad competente, por lo que el Banco Popular no puede desconocer derechos de naturaleza laboral o prestacional radicados en cabeza

de terceros, aun si estos derechos son consecuencia de actos propios de aquél. Es decir, derechos que necesitaban de la declaración de voluntad del particular para su reconocimiento, pues, en estos casos, una vez ha nacido el derecho o la situación de carácter particular y concreto, quien lo reconoció pierde la facultad de disponer de él, esta razón fue sustentada en la Prevalencia del principio a la buena fe.” El artículo 83 de la Constitución establece que las actuaciones de los particulares deben ceñirse a la buena fe. Principio que, en términos de la jurisprudencia de esta Corporación (sentencia C-68 de 1999), es el fundamento de la confianza legítima en que se basan las relaciones no sólo de los particulares y las autoridades, sino las de éstos entre sí. Su aplicación a las relaciones privadas, en especial a las de naturaleza laboral, impide a un particular disponer del derecho reconocido a otro, mientras no medie el consentimiento de éste, si la naturaleza del derecho mismo permite su renunciabilidad o disposición, o la intervención de un tercero, llámese juez o árbitro, que garantice que la determinación del particular sobre la revocación de un derecho o de una situación jurídica de carácter concreto creada a partir de un acto suyo, se ajusta a derecho”. *Y la prevalencia del principio de Seguridad Jurídica “que el Estado está obligado a fortalecer y hacer respetar, como fundamento del Estado de Derecho, encuentra plena aplicación, cuando puede exigirse tanto a particulares como a la administración que, mientras no se agote un mecanismo que asegure la legalidad de la decisión que afecte derechos reconocidos por un acto suyo a terceros, éstos han de mantenerse inalterables, asegurándose, por demás, la estabilidad de las relaciones, pues se despoja a quien ejerce cierta posición dominante en éstas, el hacer uso de esa preponderancia, para tomar determinaciones que alteren la estabilidad y seguridad que, precisamente, se busca conferir a estas relaciones, al prohibir que unilateralmente se pueda disponer y decidir sobre el derecho reconocido a otro y del que éste ya se reputa titular”.*

Además la Corte manifestó que los dineros dejados de percibir por el señor Carlos Arturo Montes Abreu, como consecuencia de la decisión unilateral del Banco Popular de dejar sin efectos las resoluciones 027 de octubre 16 de 1998 y 038 de noviembre 24 de 1998, deberán ser reclamados por el señor Carlos Arturo Montes Abreu por la vía ejecutiva, en el caso en que la entidad se niegue a cancelarlos.

En la sentencia **C-835 de 2003** se analizó la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 19 y 20 de la Ley 797 de 2003, que faculta la “*Revocatoria de pensiones reconocidas irregularmente*” y la “*Revisión de reconocimiento de sumas periódicas a cargo del tesoro público o de fondos de naturaleza pública*”.

La Corte consideró que “*la aplicación del principio de buena fe deberá operar es en beneficio de la administración para proteger el interés público, pues en este caso la actuación fraudulenta con la que se dio origen o desarrollo a la actuación de la administración rompe la confianza legítima que sustenta la presunción de legalidad del acto expedido bajo tales circunstancias. El acto administrativo que así lo declare*

deberá en todo caso hacer expresa mención de dicha circunstancia y de la totalidad de los elementos de juicio que llevaron al convencimiento de la administración, lo cual implica necesariamente la aplicación de un procedimiento que permita a la Administración reunir dichos elementos de juicio. Ciñéndose al procedimiento del artículo 74 del C.C.A.”

Agregó entonces que:

“En el caso de que resulte manifiesta la utilización de medios ilegales no solamente procederá la revocatoria sin necesidad del consentimiento del implicado, respetando en todo caso el procedimiento señalado en el artículo 74 C.C.A., sino que serán aplicables las sanciones a que haya lugar dentro del proceso penal o disciplinario respectivo, incluida la inhabilidad que establece el inciso segundo del artículo 5° atacado”.

Así resolvió declarar exequible el artículo 19 de la ley 797 de 2003, por los cargos formulados, de manera condicionada en los términos del numeral 4 de las consideraciones y fundamentos de esta sentencia. E inexecutable la expresión “*en cualquier tiempo*”, contenida en el primero y tercero incisos del artículo 20 de la ley 797 de 2003. En lo demás, declaró exequible la norma.

Como complemento de lo anterior, en materia de seguridad social, se expresó en la sentencia **T-073 de 2005** que “*(...) las prestaciones sociales adquiridas son derechos subjetivos patrimoniales⁹⁴, en la medida que crean una situación jurídica concreta para quien goza del status de pensionado, “a que al ser variada afecta la buena fe y la seguridad jurídica, de ahí que viene al caso esta teoría del respeto al acto propio, con su proyección en la definición de asuntos laborales y prestacionales.⁹⁵”*

En la sentencia **T-158 de 2006** se analizó el tema de la reliquidación de una pensión de jubilación reconocida por CAPRECOM, y la discusión sobre cuál es la norma que debe aplicarse. Sirvió ello para pronunciarse sobre el principio de confianza legítima y de respeto al acto propio, conforme a los cuales se busca proteger al ciudadano de cambios bruscos y de la reversión unilateral o arbitraria de decisiones administrativas.

Dijo la Corte: “*En efecto, en la resolución de reliquidación de la pensión la Administración utilizó, sin consultarle al interesado, una fórmula diferente a la de la resolución de reconocimiento para liquidarla. Pero del hecho que las oportunidades procesales para alegarlo no hayan sido utilizadas, y que la tutela se haya*

⁹⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencias T-313 de 1995, T-355 de 1995, T-035 de 1998 T-295 de 1999, T-476 de 2001 y T-631 de 2002.

⁹⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-295 de 1999.

interpuesto veinte meses (20) después de expedida la resolución, no puede el juez constitucional concluir que el ciudadano fue atropellado por las autoridades. Pues de afirmarse lo anterior, se estarían desconociendo las oportunidades de defensa que tenía y que aún tiene el demandante”.

“Ahora bien, como quiera que no se configura una situación urgente ni de inminente menoscabo para el actor, tal como lo concluyó esta Sala de Revisión, el supuesto irrespeto por el acto propio carece de relevancia constitucional. Luego, corresponde al juez administrativo establecer si las autoridades pertinentes en realidad trasgredieron el principio de confianza legítima, o si por el contrario dentro de la posibilidad, y en este caso también el deber, de reliquidar la mesada pensional se puede incluir la consideración de factores y criterios no tenidos en cuenta al momento del reconocimiento de la pensión”.

De esta manera, la Corte no tuteló el derecho, aunque sí advirtió el respeto que merece el principio de confianza legítima.

En la sentencia **T-607 de 2007** se analizó la situación de un anciano de 72 años quien solicitó al ISS el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación, que se le negó manifestándole que cumplía con la edad, pero que en aplicación del régimen de transición y de otras disposiciones legales, no completaba las 1000 semanas de cotización exigidas para el reconocimiento. Una vez cotizó y completó las semanas, volvió a solicitar el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación al Instituto, donde le manifestaron mediante resolución que ahora debía cotizar hasta completar 1075 semanas, a pesar de contar con 1226 semanas cotizadas. El accionante se encontraba enfermo y ya había intentado 4 acciones de tutela y agotado la vía gubernativa contra la última resolución del ISS.

Aludiendo al principio de confianza legítima en los actos administrativos emitidos por el Estado, adujo la Corte que *“este principio de la buena fe, aparejado de la seguridad jurídica, conllevan la confianza que los asociados les otorgan a los actos proferidos por entidades del Estado, que debe tener respaldo, más aún si en ellos están involucrados derechos tan sensibles como el reconocimiento de la pensión de una persona de la tercera edad”.*

La Corte manifestó que la *“situación de debilidad manifiesta”⁹⁶, que evidentemente le dificulta laborar y conseguir sustento, resalta cuán irrazonable es que una persona que ha trabajado gran parte de su vida dependa de la caridad⁹⁷: “La efectividad del mandato constitucional transcrito se hace indispensable en una sociedad civilizada*

⁹⁶ CORTE CONSTITUCIONAL Sentencia T-982 de noviembre 27 de 2006, M. P. Nilson Pinilla Pinilla.

⁹⁷ CORTE CONSTITUCIONAL Sentencia T- 352 de agosto 13 de 1996, M. P. José Gregorio Hernández Galindo

*y ciertamente la colombiana se caracteriza por el trato desobligante y desconsiderado hacia los ancianos, que sin duda constituyen, junto con los niños, un sector de la población cuyas características merece, por el contrario, que se extremen las medidas en su beneficio y que se hagan valer derechos suyos inalienables, frecuentemente olvidados o ignorados por la sociedad de consumo. Entre tales derechos, el que debe asegurarse a la persona de la tercera edad en torno a la certidumbre de que **no dependerá de sus allegados (hijos, cónyuge, nietos) para la subvención de sus más elementales necesidades, hace parte de la dignidad humana y resulta, por ello, prioritario, a la luz de los artículos 1 y 5 de la Constitución.**” (, con afectación del mínimo vital y la dignidad humana”.*

La Corte observó que habiéndole manifestado el ISS al actor que únicamente le faltaba cumplir el requisito de la edad, *“es incoherente que le cambien súbitamente las condiciones e irrazonable someterlo a un desgaste más, difícil de resistir dada su edad. Es precisamente frente a casos como éste que la Corte Constitucional ha desarrollado el principio de confianza legítima, en cuanto a los particulares, por lo general, se les debe garantizar estabilidad jurídica en los actos que profiera el Estado”.* Así ordenó el reconocimiento, liquidación y pago de la pensión de jubilación al actor y el pago de las 12 últimas mesadas.

3.4 EXIGIBILIDAD DEL P.C.L. EN MATERIA DE VIVIENDA

En la sentencia **T-791 de 2000** corresponde a la Corte Constitucional establecer *“si la decisión adoptada por la administración pública mediante la cual se niega a perfeccionar un contrato con particulares que cumplieron con las exigencias que ésta les hizo”,* configura vulneración al principio de confianza legítima.

Para ello la Corte afirmó: *“uno de los principios sobre los que se sustenta el orden normativo al que se reconoce como derecho está constituido por la necesidad de cumplir las obligaciones nacidas de las relaciones jurídicas entre los particulares. Dicha exigencia es, de hecho, uno de los postulados fundamentales del valor de la justicia, inherente a toda comunidad, al prescribir la conveniencia de dar a cada uno lo suyo o pagar lo que se debe, tal es el sentido de la fórmula que, desde antiguo, fue incorporada al Corpus Iuris Civiles del derecho romano, con el propósito de respaldar, apelando a un valor vital para la sociedad romana como el de la justicia, la necesidad de cumplir con los compromisos adquiridos, jurídicos o extrajurídicos.*

Estas previsiones adquieren aún más valor, cuando en la creación y cumplimiento del vínculo obligacional -v.gr. un contrato- participa el Estado, pues en estos casos, no sólo está en juego el deseo egoísta de cada una de las partes por beneficiarse del acuerdo, sino que se da cumplimiento a finalidades expresamente establecidas en la Carta Política que aspiran a "promover la prosperidad general y garantizar la

efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución⁹⁸. Así, los principios que rigen la conducta de los particulares cuando se comprometen a honrar ciertos compromisos jurídicos, a saber: la buena fe, la lealtad entre las partes y la confianza mutua, han de ser verificados, incluso con mayor rigor, cuando es un ente estatal el que participa en el perfeccionamiento de un negocio jurídico, pues aquí, sin duda, el particular contratante presta su consentimiento con el convencimiento de que lo que pacta se cumplirá y que de hecho, la administración cuenta con mayores recursos para responder por sus obligaciones ante el surgimiento de circunstancias inesperadas, y en ocasiones insuperables para el ciudadano común”.

“Sin duda, lo que está en juego en este tipo de relaciones es un valor fundante de la comunidad política, pues sólo el adecuado funcionamiento de las relaciones entre la administración y los administrados permite que se cumplan los proyectos sociales que se le encomiendan al Estado, y al mismo tiempo, hace posible que los particulares puedan mejorar sus condiciones de vida confiando en la ayuda que reciben de las entidades públicas”.

“De aquí que resulte desproporcionado, de cara a los principios generales en materia de obligaciones, que cuando un particular y el Estado deciden celebrar un contrato y las partes se allanan al cumplimiento de los requisitos legales para el perfeccionamiento del mismo -v.gr. la constitución de garantías hipotecarias en los contratos de mutuo-, súbitamente la parte más fuerte alegue inconvenientes de carácter financiero, sin duda previsibles, para excusar el cumplimiento de lo acordado. Dicha variación en la voluntad de cumplir lo pactado constituye en una flagrante violación del principio de legítima confianza que se predica de este tipo de relaciones”.

Con esto, la Corte reitera su jurisprudencia y la defensa del principio de confianza legítima al expresar:

“...todos los organismos y funcionarios del Estado se hallan obligados a observar y a aplicar en sus actuaciones el principio de la buena fe (Artículo 83 C.P.), que exige, entre otros aspectos, reconocer con lealtad a los administrados aquello que han alcanzado sobre la base de confiar en las directrices y pautas trazadas por la propia administración.

“Para la Corte es claro que el Estado traiciona los principios constitucionales y se burla de los gobernados -haciéndose por ello responsable- cuando por actos o promesas suyas los induce a creer que la sujeción a un proceso o a unas reglas de juego definidas habrá de producir determinadas consecuencias y luego, como los malos perdedores, desconoce los resultados correspondientes.

⁹⁸ CONSTITUCIÓN NACIONAL Artículo 2.

“Sustento esencial de la democracia y factor insustituible del Estado de Derecho es la certidumbre fundada del ciudadano en la palabra oficial. Si ésta pierde credibilidad, se afecta de manera grave la convivencia y se complican en sumo grado las futuras acciones de las autoridades públicas.

“A la luz de la Constitución, la práctica del principio de la buena fe genera obligaciones en cabeza del Estado y de los particulares. Por ello, la administración resulta vinculada, además de la Constitución y la ley, por los compromisos que ella misma contrae voluntariamente”⁹⁹.

“En síntesis, bien puede decirse que el Estado no puede legítimamente prever unas determinadas condiciones, induciendo a las personas para que se acojan a ellas, y después modificarlas, aduciendo que no se cumplieron los requisitos iniciales, o que ya no cuenta con recursos para respaldar sus compromisos, cuando ya quienes actuaron de buena fe respecto de las primeras reglas resultan perjudicados por el súbito cambio en la actitud del ente público, que es lo acontecido en el presente caso”¹⁰⁰.

“De manera recurrente, la administración intenta justificar el incumplimiento de sus obligaciones en las dificultades económicas, e incluso jurídicas, que debe enfrentar, tratando de presentar los problemas estructurales de nuestra sociedad o del sistema económico, como razones válidas para evitar el pago de lo debido. Este tipo de argumentos no sólo intentan excusar la imprevisión de los funcionarios públicos al momento de diseñar programas de fomento y planear los gastos en los que han de incurrir, sino que, de manera inexplicable, buscan resolver los problemas propios de una economía débil como la colombiana trasladando las consecuencias de sus decisiones a los administrados, quienes, de buena fe, aspiran que el Estado cumpla con sus compromisos constitucionales y legales. En palabras ya expresadas por este Tribunal, se tiene que:

“Estos argumentos, la escasez de bienes y las múltiples necesidades sociales, no pueden ser utilizados ni aceptarse indiscriminadamente, sin que al hacerlo se rompa el principio de igualdad reconocido a los miembros de la comunidad, mucho más, cuando el propio ordenamiento jurídico establece mecanismos de solución ante situaciones de crisis económica en los que siguiendo ciertos principios de consensualidad, proporcionalidad, prelación de pagos y respeto por las necesidades de cada parte, se puede llegar a una solución que respete las expectativas del acreedor y el deudor”¹⁰¹.

⁹⁹ CORTE CONSTITUCIONAL Sentencia T-046 de 1995. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

¹⁰⁰ CORTE CONSTITUCIONAL Sentencia C-138 de 1996. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

¹⁰¹ CORTE CONSTITUCIONAL Sentencia T-661 de 1997. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

“La Corte no pretende desconocer las condiciones que rodean la situación financiera del Estado, o proponer la instrumentación de fórmulas fiscales utópicas que sin ninguna consideración por la realidad económica, dispongan el pago inmediato e indiscriminado de toda deuda. Sin embargo, la crisis de la hacienda pública no puede traducirse en el desconocimiento de derechos fundamentales de los ciudadanos -como bien puede serlo el principio de la buena fe en las relaciones entre el Estado y los particulares-, mucho más si lo que se logra por esta vía se traduce en la vulneración de la igualdad material entre todos los administrados - artículo 13 C.P.-, al permitir que la administración, amparada en la escasez de recursos, defina arbitrariamente las obligaciones que está dispuesta a cumplir y aquellas que ha decidido no perfeccionar.

“Es por eso que en las situaciones en las que resulta evidente que el Estado cuenta con recursos limitados para atender sus compromisos, es elemental que por lo menos las cargas y las consecuencias de la mala situación financiera sean repartidas por igual a todos los miembros de la colectividad o, lo que es lo mismo, a todos los acreedores estatales, so pena de violar el derecho a la igualdad garantizado en la Constitución. No se pueden, entonces, imponer a un solo grupo social o a un mismo tipo de obligaciones los efectos de la iliquidez oficial¹⁰².

En los casos concretos “no resulta consecuente con los principios de buena fe y legítima confianza, en los términos que han quedado referidos, que la administración, luego de haber aprobado las solicitudes de préstamo presentadas por los actores, y comprobar el cumplimiento de ciertos requisitos legales -i.e. el otorgamiento de hipotecas a favor del municipio demandado-, decida no perfeccionar los referidos contratos. Este tipo de actuaciones debilitan los fundamentos sobre los que se apoyan las relaciones entre los particulares y el Estado -artículo 1 C.P.- y claramente se traducen en perjuicios ciertos al desvanecer las fundadas expectativas de los administrados de acceder a una vivienda digna, y mejorar así, sus condiciones de vida”.

“También se viola el derecho a la igualdad cuando se comprueba, como en el presente caso, que la errática actuación de la administración además de traicionar la confianza depositada por los peticionarios, se convierte en franca discriminación entre personas en las mismas condiciones, pues como claramente lo señala el representante del ente demandado, la administración municipal, no obstante sus problemas presupuestales y legales, destinó partidas para la concesión de préstamos de vivienda sin acudir a ningún criterio razonable (Cfr. folio 46 del expediente 298203).

¹⁰² Cfr. Ibid.

“Si bien es cierto que el Estado en ciertas esferas –como en el ámbito del derecho público- goza de poderes exorbitantes que se imponen aún contra el querer de los ciudadanos, en su aplicación hace uso, bien de un poder sancionatorio que es el resultado de la conducta indebida del particular que, por ejemplo, incumple con un contrato o que comete un hecho ilícito, bien de una función administrativa que ante circunstancias extremas e inesperadas le permite conjurar situaciones de eminente riesgo para la comunidad. Ninguna de las dos hipótesis, en las actuales circunstancias, puede aplicarse válidamente al pago de obligaciones adquiridas sobre el supuesto de una relación laboral preexistente entre las partes”.

En la sentencia **C-1215 de 2001** se demanda de inconstitucional el artículo 52 de la Ley 633 de 2000, conforme al cual *“se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial”.*

El problema jurídico consiste en determinar *“si para el momento de expedirse la Ley 633 de 2000 existía una situación consolidada respecto del plazo de cinco años a partir de la expedición de la Ley 488 de 1998 para solicitar el descuento tributario por los saldos pendientes del IVA pagado por la adquisición o nacionalización de activos, y si, en ese contexto, resulta contrario a la seguridad jurídica, tal como ese principio está consagrado en la Constitución, y a la prohibición de dar aplicación retroactiva a las leyes tributarias, que los beneficios a los que se refiere la disposición acusada sólo puedan solicitarse durante el periodo fiscal siguiente al de la vigencia de la Ley 633 de 2000”.*

“Esta última disposición de la Ley 488 de 1998, o sea aquella mediante la cual se estableció un plazo de cinco años para solicitar el beneficio ya causado, fue demandada ante la Corte, por considerar el actor que la misma tenía alcance retroactivo y afectaba derechos adquiridos de los contribuyentes. Dicha demanda fue resuelta mediante Sentencia C-926 de 2000, en la cual la Corte hizo una distinción: Los contribuyentes que para el momento de expedirse la Ley 488 de 1998 ya se hubiesen hecho acreedores al beneficio del descuento tributario, tenían una situación jurídica consolidada respecto de su posibilidad de solicitar tal descuento. Sin embargo, encontró la Corte que tal situación no se predicaba respecto de la oportunidad para hacer la solicitud y que el hecho de que el legislador no hubiese fijado un límite temporal para el efecto no quería decir que no pudiese hacerlo en el futuro. En consecuencia, la Corte declaró exequible la disposición acusada, al encontrar que la misma se desarrollaba dentro del ámbito de configuración que en materia tributaria tiene el legislador y que, más que desconocer un derecho, por el contrario, implicaba una previsión de legislador orientada a protegerlo, cuando al derogar el beneficio dispone la oportunidad para que quienes ya se hicieron acreedores al mismo puedan solicitarlo”.

“Tal decisión de la Corte responde a la aplicación del principio de la confianza legítima que se deriva del artículo 83 de la Constitución, en la medida en que si bien

no podía predicarse que respecto de la oportunidad para solicitar el descuento existiese una situación jurídica consolidada, si cabía pensar en que el contribuyente podía tener una expectativa fundada en que tal oportunidad se le brindase de una manera razonable, en función de los fines a los que obedeció la medida. Esto es, si la oportunidad para solicitar el descuento en los períodos subsiguientes obedeció a la consideración de que en ocasiones no era posible que el mismo se solicitase en un solo período gravable, el plazo que luego se fijase para ese efecto, debía ser congruente con ese objetivo. Y ese fue el análisis de razonabilidad que hizo la Corte en su momento.

El mismo análisis hizo la Corte en el 2001, “porque no obstante que el legislador había determinado en cinco años el plazo que hasta 1998 era indefinido, ello no quiere decir que, respetando la situación consolidada en cabeza de quienes se hubiesen hecho acreedores al beneficio con anterioridad y por virtud de la cual deben tener la oportunidad para hacerlo efectivo, el legislador, en ejercicio de su potestad de configuración, no pueda variar el plazo cuando existan razones que así lo justifiquen. Sin embargo, si bien en este caso, respecto del plazo fijado con anterioridad, el legislador no se enfrenta a una situación jurídica consolidada, si debe respetar la confianza legítima que se ha generado en los beneficiarios, confianza que radica en que el plazo habrá de ser razonable en función de su suficiencia para que el beneficio pueda hacerse efectivo en ese término”.

“Como quiera que ya la Corte se había pronunciado sobre la razonabilidad del plazo de cinco años no podría el legislador, sin desconocer la confianza legítima, reducir ese plazo.

Así, resolvió la exequibilidad de la norma condicionada a que “su aplicación será para el siguiente periodo fiscal y que se respetará el plazo inicial de cinco años fijado por el artículo 115-1 del Estatuto Tributario para el ejercicio del descuento tributario a que allí se hace mención”.

En la sentencia T-617 de 2005 se afirma “En materia de confianza legítima, la abundante jurisprudencia constitucional pone de manifiesto la responsabilidad de las autoridades con la realización de la fórmula del Estado social de derecho, que comporta el ejercicio de las facultades que les han sido confiadas dentro del marco constitucional de la buena fe, del respeto del derecho ajeno y del no abuso de sus potestades y prerrogativas, aspectos éstos doblemente reforzados frente al deber de atender la marginalidad, la exclusión y las desigualdades. De forma que las entidades encargadas de proveer a la población más vulnerable de soluciones habitacionales incumplen su compromiso institucional cuando dan a entender que solventan problemas apremiantes de espacio mediante entregas precarias de inmuebles que presentan como definitivas, fundadas en trámites previos no surtidos y en requisitos incumplidos, porque el carácter imperativo de los valores constitucionales conminan a las autoridades a obrar con lealtad, respetando las expectativas legítimas e infundiendo confianza y seguridad entre los asociados –

artículos 83 y 95 C.P.-. Así las cosas, quien logra de buena fe la solución de su problema habitacional sin condicionamientos, no tendría que afrontar el despojo del inmueble ni soportar presiones por falencias atribuidas a la autoridad que le hizo la entrega, porque abusa de su potestad el servidor que solventa de cualquier manera y en perjuicio de terceros sus errores y omisiones, quebrantando la confianza depositada en su gestión y simulando facultades que no posee. No desconoce esta Sala la necesidad de que las políticas públicas de vivienda obedezcan a planes y programas que señalen requisitos los que se tendrán que cumplir, pero es claro que la sumisión a trámites, previsiones y condicionamientos no da lugar a burlar la confianza de los asociados, no autoriza para proferir amenazas, ni faculta a las autoridades administrativas para conminar restituciones, sin perjuicio del derecho de la administración de intentar acuerdos y de no ser esto posible emprender acciones judiciales para determinar la validez de las actuaciones y definir las consecuencias en todos los ámbitos”.

El anterior pronunciamiento surge cuando el actor reclama el derecho a permanecer en el inmueble que otrora le fuera entregado por la administración municipal.

Concluyó la Corte que “Corresponde al Estado fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho a la vivienda digna y promover planes que consulten los problemas habitacionales, consideren las diversas situaciones y propongan soluciones coherentes, previo el cumplimiento de trámites y requisitos razonables – artículos 13 y 51 C.P.”.

“De allí que toda política estatal tendiente a solventar los problemas habitacionales de la población vulnerable requiera de asesorías claras y acompañamientos ciertos, porque las funciones administrativas se habrán de desarrollar con fundamento en los principios y valores constitucionales, y el ordenamiento superior impone a las autoridades la promoción de condiciones para que la igualdad de derechos, libertades y oportunidades sea real y efectiva – artículos 209 y 13 C.P.-.

“Entregada entonces una solución habitacional no resulta posible actuar en contra de la propia conducta requiriendo el inmueble por incumplimiento de requisitos en la entrega, porque las actuaciones que involucran a terceros tienen efectos vinculantes, más cuando quien actúa trasmite al otro confianza y credibilidad.

En la sentencia **T-1091 de 2005** arguyó la Corte que “(...) en virtud del mencionado principio, en las relaciones contractuales entre particulares, relacionadas con los créditos para vivienda, los deudores hipotecarios tienen derecho a que no se varíe intempestivamente por el acreedor financiero el comportamiento que ha asumido en la ejecución del contrato de hipoteca respecto de las cláusulas contractuales que le permiten cierta liberalidad para su aplicación, pues dichas modificaciones deben estar precedidas de la respectiva información al deudor hipotecario, de manera previa y oportuna. En este sentido el artículo 21 de la Ley 546 de 1999 prevé que los establecimientos de crédito deberán suministrar información cierta, suficiente,

oportuna y de fácil comprensión para el público y para los deudores respecto de las condiciones de sus créditos, respecto del cual la jurisprudencia constitucional le señala como finalidad, que los usuarios tengan certidumbre acerca de las condiciones planteadas dentro de su crédito en cualquiera de sus etapas, en virtud de los principios de transparencia y seguridad”.

Ello para amparar a la accionante quien “alega que hay incumplimiento de contrato por parte de la accionada Suramericana de Seguros S.A. cuando no efectúa el pago de la indemnización por invalidez bajo el argumento de que al momento de reclamación, noviembre de 2004, no había cubrimiento del riesgo por la no cancelación de las primas del seguro de vida desde agosto de 2003, cuando a su juicio CONAVI, de acuerdo con lo pactado en el contrato de mutuo con ella suscrito, sí efectuó los pagos, al punto de cobrarle las sumas correspondientes ejecutivamente teniendo como título las certificaciones expedidas en este sentido por la primera, certificaciones a pesar de las cuales, las entidades accionadas niegan que las cancelaciones por ese periodo se hayan realizado, para la Sala es claro que los fundamentos fácticos que se debaten en esta acción de tutela, aluden a la vigencia o no de un contrato de seguros y las consecuentes obligaciones que de ello se deriven, relacionadas con la carga en el pago del crédito hipotecario para cuyo desembolso se tomó esa garantía, y a la interpretación y aplicación de las cláusulas del contrato de mutuo sobre la discrecionalidad de Conavi de continuar o no con el cubrimiento de las primas discutidas, estando la accionante en mora en el cubrimiento del crédito hipotecario”

Dijo la Corte: “La procedencia de la protección transitoria en el presente caso, dada la situación de debilidad manifiesta en que se encuentra la actora, tiene pleno soporte en virtud de la afectación del principio de confianza legítima de que fue objeto la actora por parte de CONAVI-“.

En el caso concreto la Corte pudo establecer, “(i) que la señora Blanca Flor Cárdenas de Hernández, tenía una obligación con CONAVI, respaldada con hipoteca; (ii) que en virtud de dicha obligación hipotecaria la mencionada señora fue incluida en la póliza de Seguro de Vida de Grupo Deudores, desde el inicio de la cobertura y retirada a partir del 21 de agosto de 2003 por no pago de las cuotas de su crédito, las cuales incluían el valor de las primas del seguro; (iii) que fue CONAVI el que pago a Suramericana el valor correspondiente a las primas del seguro de vida desde el inicio de la cobertura y hasta el 20 de agosto de 2003; (iv) que en la escritura de hipoteca se pactó que CONAVI quedaba autorizada para por cuenta de la asegurada el valor de las primas del seguro y cargarlas a la obligación; (v) que CONAVI le cobró a la señora Blanca Flor Cárdenas de Hernández, en el proceso ejecutivo hipotecario, el valor de las primas del seguro que por su cuenta pago a Suramericana; (vi) que como CONAVI no continuó cancelando el valor de las primas del seguro por cuanta de la asegurada, ella estuvo asegurada hasta el 20 de agosto de 2003 y por ende la reclamación que presentó la señora Blanca Flor Cárdenas carece de cobertura; (vii) que la reclamación que presentó la señora

Cárdenas para que el seguro cancelara el crédito en mora por su estado de invalidez fue objetada, razón por la cual Suramericana no hizo tal pago, y por ello el inmueble de propiedad de la actora fue rematado”.

De manera que, cuando CONAVI se abstuvo de informar a la deudora sobre la variación del contrato de hipoteca, “impidió que la deudora en oportunidad optara por otras medidas alternativas que le hubieren permitido asumir directamente tales pagos o acceder a otro seguro para reemplazar el unilateralmente cancelado, ya que además, CONAVI efectivamente conocía las condiciones de edad y salud de la deudora, con lo cual se afectó abiertamente los principios de transparencia, seguridad y confianza legítima que se mantenía respecto al cubrimiento de esa obligación”.

Para la Corte, “la actuación de CONAVI al cancelar por cuenta de la deudora las primas del seguro correspondiente al crédito, había generado en la deudora una confianza cierta y legítima acerca del estado de sus acreencias en relación con la Aseguradora, considerando cubierta su acreencia por el seguro correspondiente, al punto que, ajena a la situación de cambio presenta por conducto de la misma CONAVI la reclamación del pago de su obligación hipotecaria con el seguro de vida, y ésta le transmite la negativa de la aseguradora simplemente adjuntándole la comunicación respectiva, y mostrándose ajena a las razones dadas para ello, cuando según su dicho, desde hacía más de un año había variado su posición, y esta era la explicación del rechazo”.

“El acto unilateral e inconsulto de la entidad bancaria con el que, abusando de su posición dominante, cambió el comportamiento que había adoptado en la ejecución del contrato de hipoteca vulneró derechos fundamentales a Blanca Flor Cárdenas Viuda de Hernández. Estos comportamientos por parte de las entidades que, como las bancarias, cuentan con una posición de desequilibrio contractual a su favor sobre la de los usuarios, han sido censurados por esta Corporación, como se advirtiera en las consideraciones precedentes, pues se estima que con ellos se viola el derecho al debido proceso de los usuarios porque no se les permite controvertir las determinaciones unilaterales que afectan sus intereses¹⁰³.

“Así, se tiene que con la modificación unilateral de las condiciones de ejecución del contrato de hipoteca hecha por CONAVI, desconoce los principios del respeto a los actos propios y de buena fe, y quebranta además la confianza legítima que tenía la accionante acerca de las condiciones de pago de las primas de los seguros, de acuerdo con la opción que ésta había asumido y derivada de las cláusulas que lo regulaban, por lo que para la Sala no es excusa que justifique el cambio

¹⁰³CORTE CONSTITUCIONAL sentencias T-822 de 2003 y T-611 de 2005 M.P., Marco Gerardo Monroy Cabra; T-793 de 2004 M.P. Jaime Araujo Rentería; y la relación entre este derecho y el principio del respeto al acto propio, consultar la sentencia T- 129 de 2005 M.P., Clara Inés Vargas Hernández.

intempestivo de las condiciones de ejecución del contrato el apoyo que cree tener CONAVI en la aparente legalidad del uso de la exégesis del articulado del contrato y que le brindaba posición dominante.

De esta manera, la Corte amparó de manera transitoria los derechos de la actora.

La sentencia **T-403 de 2006** le sirvió a la Corte para expresar:

“La actitud asumida por el INURBE en liquidación, también vulnera el principio de la buena fe que consagrada en la Carta Política en su artículo 83, pues como manifiesta la apoderada de las demandantes, ellas creyeron en la seriedad de la accionada y confiaron en el proceder de la Administración, razón por la cual realizaron todos los trámites exigidos, aunado al hecho de que se les toleró ocupar las viviendas por varios años, desde el momento mismo de su construcción bajo la certeza de que las mismas iban a ser suyas gracias al otorgamiento del subsidio de vivienda familiar por parte del INURBE en liquidación, circunstancia que pone además de presente la vulneración del principio de la confianza legítima”.

Las accionantes afirman que el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, –INURBE- en liquidación, vulneró sus derechos al debido proceso, vivienda digna en conexidad con la vida, e igualdad, al negar la autorización para la movilización de los dineros que por concepto de subsidio de vivienda familiar les fueron asignados por esa entidad y se encuentran consignados en las cuentas de ahorro programado abiertas por las demandantes, bajo el argumento de que los inmuebles que aspiran adquirir no corresponden a vivienda nueva.

Con fundamento en lo anterior, la Corte, amparó los derechos de las accionantes, puesto que no podía la entidad sustraerse del cumplimiento de la legalización del subsidio de vivienda familiar mediante el traslado del depósito del dinero aprobado mediante actos administrativos que se encuentran en firme y respecto de los cuales se consagra el principio de legalidad, por cuanto no existe en ninguno de los expedientes constancia alguna de haber sido anulado mediante los trámites legales correspondientes.

Igualmente, en la sentencia **T-617 de 2005**, se refirió a la vulneración de los principios a la buena fe y a la confianza legítima en el acceso a la vivienda digna, de la siguiente manera:

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

duda, de manera que cumplidas las condiciones impuestas los beneficiados no puedan sino hacerse a la solución habitacional esperada.

“Así las cosas, calificada como de atención prioritaria la situación que afronta una persona, por parte de las autoridades encargadas de diseñar los planes y programas para dotar de vivienda a la población más vulnerable y entregado el inmueble, no podría sino esperarse la solución del problema, sin que se comprenda por qué el beneficiado tendría que afrontar perturbaciones y acciones de despojo, de parte de los servidores que concurren a protegerlo.

“Es que esta Corte ha insistido en la necesidad de adecuar los trámites y requisitos para acceder a los planes de vivienda y a la vez ha rechazado las prácticas tendientes a obstaculizar el ingreso de las personas de menores recursos a soluciones habitacionales y los procedimientos que discriminan a los más débiles, destacando la importancia que comporta la confianza de los asociados en los sistemas de ejecución y financiación de programas de vivienda

“(…) En materia de confianza legítima, la abundante jurisprudencia constitucional pone de manifiesto la responsabilidad de las autoridades con la realización de la fórmula del Estado social de derecho, que comporta el ejercicio de las facultades que les han sido confiadas dentro del marco constitucional de la buena fe, del respeto del derecho ajeno y del no abuso de sus potestades y prerrogativas¹⁰⁴, aspectos éstos doblemente reforzados frente al deber de atender la marginalidad, la exclusión y las desigualdades¹⁰⁵.

“De forma que las entidades encargadas de proveer a la población más vulnerable de soluciones habitacionales incumplen su compromiso institucional cuando dan a entender que solventan problemas apremiantes de espacio mediante entregas precarias de inmuebles que presentan como definitivas, fundadas en trámites previos no surtidos y en requisitos incumplidos, porque el carácter imperativo de los valores constitucionales conminan a las autoridades a obrar con lealtad, respetando las expectativas legítimas e infundiendo confianza y seguridad entre los asociados – artículos 83 y 95 C.P.-.

“Así las cosas, quien logra de buena fe la solución de su problema habitacional sin condicionamientos, no tendría que afrontar el despojo del inmueble ni soportar presiones por falencias atribuidas a la autoridad que le hizo la entrega, porque abusa de su potestad el servidor que solventa de cualquier manera y en perjuicio de terceros sus errores y omisiones, quebrantando la confianza depositada en su gestión y simulando facultades que no posee.

¹⁰⁴ CORTE CONSTITUCIONAL Sentencia T-708 de 2004 M.P. Alvaro Tafur Galvis.

¹⁰⁵ CORTE CONSTITUCIONAL Sentencia T- 772 de 2003 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

“En esta línea, la jurisprudencia constitucional ha valorado las conductas de los servidores públicos desde el postulado constitucional de la buena fe y ha podido concluir que las autoridades no pueden desconocer los estados y las situaciones a que las mismas dieron lugar, así éstas no respondan a los lineamientos y formalidades previamente establecidas, porque la institucionalidad descansa en buena medida en la credibilidad de los asociados, convencidos de que el ejercicio de la autoridad no se alienta en conductas interesadas, ni en objetivos sinuosos”.

4. CONSECUENCIAS DE LA EXIGIBILIDAD DEL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES.

No por azar aconteció al formular el capítulo Tercero, que la vulneración del principio de confianza legítima se encontraba asociada a un derecho económico, social y cultural –DESC-. Tal situación recurrente desde el punto de vista jurisprudencial conduce a plantear la conclusión de este trabajo que no es otra que gracias al principio de confianza legítima es viable hacer efectivos, como derechos fundamentales inherentes a la persona humana, a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Estando conscientes de la polémica que pueda resultar la afirmación anterior, vale seguir el siguiente derrotero argumentativo:

- i) el principio de confianza legítima es un derecho constitucional y legal, cuya contracara, lo representa el deber de la administración de no trocar abruptamente las condiciones benéficas de que venía gozando un ciudadano, aún cuando medie el interés general;
- ii) el principio de confianza legítima es exigible judicialmente en materia educativa, de espacio público, de seguridad social (salud y pensiones) y de vivienda; siempre que se encuentren **debidamente acreditados** los tres presupuestos de índole jurisprudencial: “**a**) la necesidad de preservar de manera perentoria el interés público; b) una desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la administración y los administrados; y c) la necesidad de adoptar medidas por un período transitorio que adecuen la actual situación a la nueva realidad.”
- iii) Por tanto, si son exigibles los Derechos Económicos Sociales y Culturales DESC por vía del amparo al principio de confianza legítima, se hace cada vez más realizable la idea de que los DESC no son simplemente derechos programáticos sino que son derechos fundamentales que simplemente demandan una mayor organización y planeación en su realizabilidad, pero que finalmente, deben brindarse al ser humano como garantía de su digna existencia.

Como soporte de esta gran conclusión se tienen la doctrina que sobre el tema ha acuñado Rodolfo Arango Rivadeneira, en su obra “*El concepto de los derechos sociales fundamentales*”, y que vale la pena traer a colación. Arango, defiende que los derechos sociales son fundamentales con base en una “*prueba consecuencialista*” de la necesidad de su reconocimiento. *Afirma así:*

“Cuando el grito del recién nacido que busca la protección de sus padres no es tomado en serio, la consecuencia puede ser que éste sufra daños irreparables. La situación es parecida para el caso de personas muy viejas y tan impedidas física o mentalmente que no pueden ayudarse a sí misma, como AMARTYA SEN, HENRY SHUE, ERNST TUGENDHAT O MARTHA C. NUSSBAUM han expuesto de

manera convincente. ¿Pueden abandonarse a su suerte las personas que fácticamente no pueden defenderse ante los retos de la vida? Desde una perspectiva jurídica, KANT y HABERMAS parecen responder a esa pregunta afirmativamente, puesto que dicha obligación positiva pertenece a la esfera de la ética, no a la del derecho. KANT rechaza el recurso al Estado, ya que parte de la idea de hombres autónomos, sanos, adultos y fuertes, y concibe la ayuda al necesitado como un deber ético, el deber de beneficencia, que forma parte del deber de amar a los demás. Tomando el mismo rumbo, HABERMAS se expresa exclusivamente a favor de la autonomía del individuo porque teme a las consecuencias negativas del paternalismo estatal. Pero de ese modo, ambos autores sacrifican a los recién nacidos y a las personas que no pueden ayudarse a sí mismas. No sólo el individuo, sino el Estado como representante de la comunidad normativa está obligado a actuar de un modo positivo fáctico frente al individuo en situaciones de emergencia.”

Es decir, con el principio de confianza legítima es viable jurídicamente realizar los derechos sociales fundamentales, pues en circunstancias de desestabilización de las relaciones administración-administrado, escuchar aquellos “gritos” de personas con necesidad apremiante de ver realizados sus derechos sociales como educación, trabajo, seguridad social y vivienda, atenuará el impacto negativo de una medida estatal que en principio, los anula.

Téngase en cuenta además, que la connotación de Estado Social de Derecho y la finalidad del Estado Colombiano prevista en el artículo 365 de la Carta Política, y los deberes que se tiene desde el punto de vista social, comulgan en sumo grado con el principio de confianza legítima y éste a su vez, con aquellas “promesas incumplidas”.

De manera que, si el Estado omite el cumplimiento de cualquiera de los derechos-servicios públicos a su cargo (educación, seguridad social) o no ofrece las garantías necesarias para la adquisición de trabajo y vivienda, será por vía de la exigibilidad del principio de confianza legítima como se acceda a dichos bienes de por sí escasos y más aún, lejanos, cuando no existe voluntad política para prodigarlos a los ciudadanos de manera equitativa.

Y no es difícil hacer efectivo el principio de confianza legítima, si existe un Estado que posa de benefactor en momentos de contienda política y de austero, cuando ya está con las riendas del poder en sus manos. Ese freno o límite a las actuaciones de la administración, hará realizable los Derechos Económicos, sociales y culturales –DESC- en Colombia, en la medida que no se generen expectativas a quien no las merece y sí se ofrezcan, a quienes las demandan como un bien básico para cumplir con sus necesidades vitales.

5. CONCLUSIONES

Los principios y valores consignados en la Constitución Política de 1991, irradian todo el ordenamiento jurídico interno, constituyéndose en los fines hacia los cuales se debe orientar toda la actividad institucional, por lo que puede decirse sin ninguna duda que son más que un simple mandato. Ellos inspiran el diseño de la estructura estatal y son la fuente primaria de donde abrevan todas las normas que se expiden para lograr sus cometidos.

Teniendo en cuenta los principios y valores constitucionales se ha definido un catálogo de derechos fundamentales de todas las personas, como expresión de la naturaleza inalienable de la dignidad de la persona humana. Toda la organización estatal debe ser especialmente cuidadosa de interpretar armónica y coherentemente la Carta de Derechos, para que se dé plena efectividad a los principios y valores, a efectos de garantizar un orden jurídico, social y justo en el cual prime la existencia del ser humano en condiciones dignas.

Los principios, valores y derechos fundamentales contenidos en la Constitución de 1991, modelan a su vez un tipo de Estado. De ahí que se pregone en el artículo 2 que Colombia es un Estado Social de Derecho,

En la hermenéutica jurídica tanto los principios como los derechos fundamentales comprenden diversas relaciones sociales. En el universo de los principios hay lugar a disímiles posturas o teorías, en consideración a que se nutre del deber ser; del ideal. Más cuando se hace necesario pasar a planos menos teóricos, se generan dificultades, tensiones o conflictos. De ahí que sea imprescindible determinar principios que se encuentren en contraposición. Se hace entonces necesario sopesar los principios contrapuestos; se requiere entablar comparaciones entre principios, conforme a la formación de quien debe hacer tales juicios de valor. El mismo análisis habría de hacerse respecto de los derechos fundamentales, pues tampoco ellos escapan a tales contradicciones o antinomias.

Una vez desarrollada la investigación propuesta y siguiendo la metodología del trabajo, pasamos a responder algunos interrogantes planteados en la parte introductoria del presente estudio.

El Principio de Confianza legítima tiene por finalidad la protección de los administrados frente a los cambios abruptos e intempestivos, efectuados por las autoridades públicas competentes, para que el administrado puede actuar legítimamente con certeza, sin ningún temor a resultar afectado.

El límite que impone la aplicación del principio de Confianza Legítima al estado, esta dado por el Estado Social de Derecho. La Administración Pública esta obligada a adecuar sus actuaciones al principio de generalidad como finalidad de su actuación, a la contribución para la consecución de los fines del Estado y,

finalmente, al reconocimiento, respeto y protección de los derechos públicos subjetivos que radican en cabeza de todo ciudadano.

En cuanto a los mecanismos procesales para proteger el principio de la confianza legítima, tradicionalmente en la Jurisprudencia colombiana, se ha venido protegiendo por mecanismos procesales como, la acción contenciosa de simple nulidad cuando, la confianza legítima se vulnera con ocasión de un acto que se considera inconstitucional; nulidad y Restablecimiento del derecho, cuando el particular busca alguna indemnización por los daños sufridos con ocasión de los actos contrarios de la administración; la acción de reparación directa, la acción de inexecuibilidad y la acción de tutela cuando al violar el Principio de Confianza Legítima, se vean afectados derechos fundamentales.

A lo largo de todo el desarrollo Jurisprudencial de este principio no se analizaron casos en los que estaban involucrados derechos colectivos, pero con base en el artículo 4 de la ley 472 de 1998, la cual desarrolla el artículo 88 Constitucional y que regula las Acciones populares y de grupo, se concluye que el principio de la confianza legítima puede ser protegido mediante las acciones populares, pues este principio está inmerso dentro del derecho colectivo en cuanto hace referencia a la moralidad administrativa.

El principio de confianza legítima, se fundamenta en el principio de seguridad jurídica y Buena Fe, al proteger la pretensión que tiene todo individuo a la certeza o estabilidad de las situaciones jurídicas, a la fiabilidad en el mantenimiento de las regulaciones que inciden en el ejercicio de las actividades del tráfico jurídico, y a la posibilidad de calcular los resultados de su actividad en el marco del régimen jurídico vigente

El estudio de las diferentes sentencias de la Corte Constitucional, demostró que el principio de la confianza legítima, obliga al estado a revocar sus actos así estén revertidos de legalidad, cuando afirma que si bien es cierto que en base al principio de confianza legítima la administración, las entidades al servicio del estado y los particulares, están obligados a respetar su propio acto, no implica que se de una “petrificación del ordenamiento jurídico” ni puede constituirse en un obstáculo ineludible al ejercicio de las funciones administrativas, simplemente se traduce en una restricción al procedimiento, la administración debe respetar toda vez que sea necesaria la introducción de modificaciones al régimen existente. Pero siempre y cuando se tenga en cuenta los principios generales del derecho especialmente el Estado Social de Derecho que obliga a respetar los derechos fundamentales de los particulares y ajustar sus decisiones a las particularidades del caso. En otras palabras el respeto a este principio obliga a La Administración Pública, hacer una valoración previa de la situación jurídica existente para llegar a la conclusión de que es necesaria la toma de una decisión contraria a la palabra dada o a los actos propios previos, siempre y cuando se garantice y proteja los principios constitucionales, derechos fundamentales o, bienes jurídicos que para el caso

particular resulten prevalentes. Para esto la Corte en su sentencia unificadora SU-360 -99 Magistrado Ponente estableció tres presupuestos que la administración debe tener en cuenta y los cuales son de estricto cumplimiento y que son.....

En síntesis, siempre que la administración altere la cadena de actos previos mediante la expedición de un acto administrativo contrario, que tenga la capacidad de surtir los efectos jurídicos y que haya sido expedido en ejercicio de las facultades y atribuciones que el ordenamiento jurídico le ha concedido a la administración, vulnerara la confianza legítima de aquellos administrados que sean simultáneamente destinatarios de los actos primeros y del acto posterior contradictorio.

El estado frente a la afectación de la confianza legítima del administrado debe determinar cual es la palabra dada en virtud de la cual los administrados han podido consolidar una confianza legítima protegible, analizar los actos propios previos que han caracterizado su actuación durante un periodo considerable de tiempo y actuar en forma coherente con ello y ofrecer mecanismos de adaptación, con plazo razonable, en caso de que sea necesaria una actuación contraria a los actos previos.

Notificar con plazo razonable cuando fuera necesario tomar una decisión administrativa que afecte la confianza legítima de los particulares. Ello con el fin de garantizar a los administrados el ejercicio de su derecho al debido proceso, en especial, el de defensa, contradicción e impugnación.

Crear espacios de dialogo, acuerdo y discusión administrativas que les afecten y que la administración pueda conocer la problemática desde el punto de vista de los administrados e intentar crear una solución que no afecte el principio de confianza legítima.

Ponderar en cada caso concreto para garantizar a los administrados una decisión no arbitraria sino razonable y proporcionada.

Una vez realizado el desarrollo jurisprudencial del Principio de Confianza Legítima, encontramos las siguientes sub-reglas.

La primera sub- regla se aplica en la protección del derecho administrativo, enmarcado dentro del Principio de Confianza Legítima.

Este principio de Confianza Legítima, hace su aparición en la jurisprudencia colombiana, a raíz de los cambios sociopolíticos e interacción de los países, como consecuencia de la globalización del derecho. Como se ha visto a través del desarrollo de esta investigación, una vez analizada la posición de los diferentes doctrinantes con relación a este principio, La Corte Constitucional y el Consejo de estado, acogieron el Principio de Confianza Legítima, teniendo su origen en la

jurisprudencia alemana y posteriormente recogido por el Tribunal Europeo de Justicia en la sentencia del 13 de julio de 1965, teniendo como finalidad la protección del administrado y al ciudadano frente a cambios bruscos e intempestivos efectuados por las autoridades. Se trata entonces de situaciones en las cuales el administrado no tiene realmente un derecho adquirido, pues su posición jurídica es modificable por las autoridades. Sin embargo, si la persona tiene razones objetivas para confiar en la durabilidad de la regulación, y el cambio súbito de la misma altera de manera sensible su situación, entonces el principio de la confianza legítima la protege. En tales casos, en función de la buena fe (CP art. 83), el Estado debe proporcionar al afectado tiempo y medios que le permitan adaptarse a la nueva situación. Eso sucede, por ejemplo, cuando una autoridad decide súbitamente prohibir una actividad que antes se encontraba permitida, por cuanto en ese evento, es deber del Estado permitir que el afectado pueda enfrentar ese cambio de política.

Como vemos, la “confianza legítima” no constituye un límite a la posibilidad de que el Legislador derogue una normatividad anterior, pues la persona no goza de un derecho adquirido sino de una situación revocable, esto es, de una mera expectativa, que goza de una cierta protección, por cuanto existían razones que justificaban la confianza del administrado en que la regulación que lo amparaba se seguiría manteniendo. Sin embargo, es claro que la protección de esa confianza legítima, y a diferencia de la garantía de los derechos adquiridos, no impide que el Legislador, por razones de interés general, modifique las regulaciones sobre un determinado asunto.

Después de realizar un riguroso análisis de las diferentes sentencias de la Corte Constitucional y Consejo de Estado, se llegó a la conclusión de que el principio de Confianza Legítima es una evolución del principio de buena fe, que sirve de garantía entre las relaciones de los particulares con el estado y entre particulares, siendo de preponderante aplicación en el derecho administrativo, pues es un punto de equilibrio en las relaciones entre el estado y los asociados.

El principio de confianza legítima buena fe, el de seguridad Jurídica, legalidad y respeto al acto propio son el soporte y la razón de ser del derecho administrativo.

Esto hace que el principio de confianza legítima se considere un derecho fundamental.

En las diferentes demandas de constitucionalidad de las normas, la corte procede a declarar la exequibilidad o inexecuibilidad de las normas acusadas, teniendo en cuenta los presupuestos establecidos con relación a este principio, entonces ha manifestado la corte que si bien es cierto que el estado debe proteger y respetar los derechos adquiridos y las expectativas legítimas de los administrados, esto no constituye un límite para que el legislador no pueda desarrollar nuevas leyes en consonancia con el desarrollo y la evolución del país,

porque hacer lo contrario seria la petrificación de las leyes y como consecuencia se estaría frente a un estado paquidérmico, alejado de la realidad socio-histórica del país, en contravía de la evolución .

Encontrándonos en un estado Social de derecho, como lo preceptúa el artículo Primero de la carta política, el ser humano es el principio y fin del estado, donde su epicentro es la dignidad humana, es aquí donde tiene mayor relevancia el principio de confianza legítima para evitar atropellos y abusos contra el ciudadano, estas razones hacen que la aplicación de este principio sea preponderante en el derecho administrativo. .

SENTENCIAS ANALIZADAS DENTRO DEL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA EN DERECHO ADMINISTRATIVO

1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
CORTE CONSTITUCIONAL															
		T-227				C-478	T-466		C-170 C-412 T-466 C-557	C-007 T-605 T-660	C-038 T-083 C-103 T-224	T-1049	C-1094		
									C-830		C-355				
									C-840		T-487				
									C-955		T-722				
									T-1215						
									T-1263						
									T-1343						

La segunda sub- regla se aplica en la protección del derecho a la educación, enmarcado dentro del Principio de Confianza Legítima.

La Acción de Tutela procede con relación al principio de Confianza Legítima *Con los estudiantes que se ven afectados con la decisión sorpresiva de las Instituciones*, cuando les niegan el otorgamiento del título universitario o de especialización cuando antes han ofrecido programas de educación, sin haber realizado el debido registro ante el ICFES o El Sistema Nacional De Información De La Educación Superior Del Ministerio De Educación Nacional, manifestando la corte que es obligación de las entidades cumplir con todos los requisitos antes de ofrecer los diferentes programas en lo que se incluye el registro de los programas ante el ICFES y el SNIES y que una vez ofrecidos los programas y los estudiantes han cumplido íntegramente con todos los requisitos exigidos por las instituciones para la obtención del título, éstas no pueden sorpresivamente cambiar las reglas de juego, porque estas entidades al igual que los particulares están obligadas a respetar los compromisos adquiridos en acuerdos y convenios, garantizando así la estabilidad y durabilidad en las diferentes situaciones, de lo contrario se irrespetarían situaciones consolidadas y se crea inseguridad jurídica.

Esta posición de la Corte se puede evidenciar en las sentencias T – 961 de 2.001; T – 660 de 2.002; T – 807 y T – 920 de 2.003; T – 064, T – 483 y T – 494 de 2.004.

Con respecto a la suspensión de créditos o becas, que las entidades encargadas de otorgarlos han venido desembolsando en forma continua y que con anterioridad los han reconocido exigiendo ciertos requisitos que han sido cumplidos por parte de los afectados que han venido realizando normalmente actividades académicas, las entidades deciden no renovar los créditos o cancelar la beca a la que han sido acreedores, cambiando los términos con los que inicialmente contrataron. En estos eventos la corte ha concedido el amparo de protección al Principio de Confianza Legítima en relación con la garantía constitucional del debido proceso y el respeto al acto propio, el cual impide modificar unilateralmente una conducta sin el consentimiento del titular del derecho. La corte Sugiere a las Universidades que si bien es cierto que deben respetar sus reglamentos internos, deben tener en cuenta las peculiaridades del comportamiento de los estudiantes, valoradas a la luz de la confianza que les genera el actuar de la universidad; respetando así la autonomía universitaria en la aplicación e interpretación de sus reglamentos internos, el derecho de los estudiantes al debido proceso y la confianza legítima que se genera en el sentido de que la universidad actuó conforme a su normativa interna, por lo tanto luego de crear razones objetivas no pueden adoptar conductas omisivas afectando derechos de los estudiantes que confiaban en la durabilidad de una determinada

situación, ya que están obligadas a actuar con coherencia y respeto para que el ciudadano pueda evolucionar en un medio jurídico estable y previsible en el cual pueda confiar.

Además ha manifestado la corte que con este principio no solo se trata de proteger al ciudadano con respecto a derechos adquiridos, sino también se lo protege ante la modificación abrupta de expectativas legítimas, para que cuando los derechos amparados por este principio entren en conflicto con el interés general el paso a nuevas situaciones no sea tan traumático.

Así mismo La Corte declara la inexecutable de las normas de crédito educativo que afecten el núcleo esencial del derecho a la educación porque desconocen el Principio de Confianza Legítima en actuaciones de la administración.

Esta posición de la Corte se puede evidenciar en las siguientes sentencias T – 617 de 1.995; T – 438 de 1.996; T – 396 de 1.997; T – 398 de 1.998; T – 295 de 1.999; T – 1159 de 2.004; T – 689 de 2.005; T – 321 del 2.007.

En los casos de retiro o negación de ingreso a las diferentes Instituciones Educativas a los grados de pre jardín, jardín y transición a los niños menores de cinco años con fundamento en que la Constitución Nacional garantiza la educación gratuita a los niños de los cinco años en adelante. La corte amparo el derecho a la educación, reiterando su jurisprudencia con respecto al Principio de Confianza Legítima, teniendo en cuenta que las entidades educativas han consolidado expectativas concretas al abrir la convocatoria de inscripción, o permitirle al menor que asista a clases por un determinado tiempo, pero agrega que no se puede tomar esta medida, es decir el retiro y la negación del ingreso de los menores a la educación sin antes haber buscado otras alternativas estudiando las particularidades de cada caso, como que los padres o el gobierno local asuma los costos de la educación.

Posición de la Corte Constitucional en las siguientes sentencias T – 787 y T – 938 de 2.006; T – 263, T – 658 y T- 805 del 2.007.e

SENTENCIAS ANALIZADAS DENTRO DEL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA EN EDUCACION

1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
CORTE CONSTITUCIONAL															
			T-617		T-396	T-398 C-478 T-576	T-179 T-295	T-202	T-961 T-1080 T-1340	T-925 T-660	T-291 T-807 T-920	T-064 C-131 T-483 T-494 T-642 T-693 T-928 T-1159 T-1204	T-689 T-1318 T-1322	T-263 T-787 T-938	T-263 T-321 T-658 T-805

Subregla, Derecho al trabajo, enmarcado dentro del Principio de Confianza Legítima.

Se ha tenido en cuenta las diferentes clases de trabajo así:

En cuanto a la aplicación del Principio de Confianza Legítima en relación con el trabajo del comercio informal, realizado por vendedores ambulantes o estacionarios, cuando la administración en pro de la recuperación del espacio público recurre al desalojo de las personas de sus sitios de trabajo, así la Corte, haya manifestado a lo largo de todos sus pronunciamientos, que cuando estén en pugna el principio de interés general como es la recuperación del espacio público y el interés particular, como es el derecho fundamental al trabajo, prevalece el primero convirtiéndose éste en el límite al Principio de Confianza Legítima, determinando su contenido y campo de aplicación, pero así mismo la Corte tiene en cuenta el artículo Primero constitucional sobre la cláusula de Estado Social de Derecho, el cual no permite desconocer derechos fundamentales individuales y la aplicación discriminada de los principios y normas al caso concreto; igualmente toma en cuenta el artículo 54 que reza acerca de la responsabilidad del estado para propiciar diferentes alternativas de empleo a las personas en edad de trabajar. Así las cosas, los trabajadores informales pueden obtener la protección de su derecho, a través de la acción de tutela, siempre y cuando, por medio de documentos como licencias o permisos o cualquier otro medio de prueba de los cuales se pueda inferir que la ocupación del espacio público era tolerada y aceptada por la administración, tales como *“acuerdos serios entre las autoridades y los vendedores o sus representantes gremiales sobre estancia en el espacio público o compromisos previos al desalojo, pronunciamientos en los Concejos Municipales o en las Juntas Administradoras Locales sobre protección a tales trabajadores, recepción de entidades municipales de tarifas por servicios públicos correspondientes a las estructuras donde funciona el comercio informal”*, demuestren que se encuentran amparados por el principio de la confianza legítima. Entonces se hace necesario que las entidades al servicio del estado como los particulares concilien proporcional y armoniosamente los derechos y deberes en conflicto. Por consiguiente, la recuperación del espacio público se permite constitucionalmente, siempre y cuando exista un proceso judicial o policivo que lo autorice y se respete el principio del debido proceso, por lo que la administración antes de realizar el desalojo esta obligada a adelantar tramites administrativos claros, sujetos a reglas previas y comunicarlas a los posibles afectados para que ejerzan su derecho a la defensa de lo contrario estarían incurriendo en una flagrante vía de hecho y por lo tanto desconociendo el debido proceso; además ordena a las entidades que implementen planes y programas proveyendo de mecanismos a las personas perjudicadas que realizan este tipo de trabajo y que en su mayoría se encuentran en estado de debilidad

manifiesta, ya por razones de carácter económico o por su situación de indefensión como lo son los niños, los ancianos y las personas discapacitadas; por lo tanto la solución no esta, solo en ejecutar un razonable y adecuado plan de reubicación a los trabajadores informales a otros sitios de trabajo sino que además se dispongan políticas que garanticen que los ocupantes del espacio publico no queden desamparados, para esto hace alusión a pronunciamientos de organismos internacionales sobre política de empleo con respecto a trabajadores informales, donde se sugiere algunas propuestas a los Entes locales para el tratamiento de esta problemática, tales como *“desarrollar la capacitación, acceso al crédito, trato preferencial en materia de inversiones, exenciones, reducción del número y costo de los trámites administrativos y reglamentarios, entre otros ejemplos. Este comportamiento sano de la administración es acorde con la dignidad humana del trabajador y se ubica dentro de los parámetros de la justicia social”, haciendo aclaración de que esto. “ Por lo que aplicación de este principio lo que significa es que la administración no puede crear cambios sorpresivos que afecten derechos particulares consolidados y fundamentados en la convicción objetiva de los afectados. De lo contrario se estaría privando a quienes ejercen el comercio informal de su derecho al trabajo que también goza de protección constitucional y del cual dependen la realización de otros derechos, ahondando aún más la critica situación con el crecimiento del desempleo y la propagación de la pobreza.*

Es decir la aplicación de este principio *“exige a las autoridades y a los particulares mantener una coherencia en sus actuaciones, un respeto por los compromisos a los que se han obligado y una garantía de estabilidad y durabilidad de la situación que objetivamente permita esperar el cumplimiento de las reglas propias del tráfico jurídico”.*

Para esto la Corte ha determinado **“tres presupuestos”** del principio de confianza legítima:

“La necesidad de preservar de manera perentoria el interés público”;

“Una desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la administración y los administrados”;

“La necesidad de adoptar medidas por un período transitorio que adecuen la actual situación a la nueva realidad”

Con respecto al trabajo en general, la corte sostuvo que el Principio de Confianza Legítima al igual que el principio de la buena fe *“adquiere una especial relevancia cuando la actuación de la autoridad pública está relacionada con el derecho al trabajo, dada la naturaleza fundamental de éste,*

el cual, como se ha expuesto, goza de una especial protección del Estado (artículo 25 de la Constitución) y por ser, a la vez, principio y valor constitucional.

Antes de entrar a analizar las diferentes sentencias de la Corte Constitucional sobre esta materia, podemos concluir que con respecto del derecho al trabajo la corte protege únicamente los derechos adquiridos y no las meras expectativas. Esta afirmación se vislumbra en la diferenciación que de estos conceptos hace la Corte en sus diferentes pronunciamientos afirmando que “los primeros son intangibles y por virtud de la noción de condición más beneficiosa el legislador al expedir la ley nueva no los puede modificar, lesionar o desconocer. No sucede lo mismo con las denominadas "expectativas", pues como su nombre lo indica, son apenas aquellas probabilidades o esperanzas que se tienen de obtener algún día un derecho; en consecuencia, pueden ser modificadas discrecionalmente por el legislador.

En los siguientes casos se puede evidenciar por parte de las Altas Cortes la protección del Principio de Confianza Legítima frente a las actuaciones arbitrarias de la administración.

En primer lugar se encuentran las entidades estatales que convocan a las personas a concurso para acceder a cargos públicos y no designar para tal cargo al aspirante que se ha hecho merecedor del cargo, ocupando el primer lugar, sino que por el contrario se designa según la voluntad del nominador, desconociendo las normas establecidas legal y constitucionalmente para la vinculación a la función pública dando al empleo mediante concurso, el carácter de libre nombramiento y remoción, en estos casos la Corte, ha afirmado que la administración no puede una vez superada la etapa del concurso introducir en el proceso de selección factores de evaluación distintos, y en consecuencia no es posible para el nominador exigir requisitos adicionales para efectos de tomar posesión del cargo, ya que el ganador del concurso no cuenta con meras expectativas sino que tiene un derecho adquirido, haciéndose obligatorio su respeto. De lo contrario se estaría violando de esta manera el Principio de Confianza Legítima, que tienen los administrados de que los procedimientos administrativos serán llevados a cabo de acuerdo a las reglas preestablecidas y las expectativas creadas por la administración; además del principio de buena fe, del cual depende la seriedad del procedimiento administrativo, la credibilidad del Estado y el efecto vinculante de sus actos para los particulares y la seguridad jurídica.

En segundo lugar, el no pago de acreencias laborales, despido injustificado y la negación del reintegro al trabajo la corte ha reiterado la delimitación, la aplicación y los presupuestos del Principio de Confianza Legítima esgrimidos a lo largo de esta línea jurisprudencial, entonces la corte retomando las conclusiones con respecto a los medios de prueba los cuales no pueden ser únicamente

documentales, afirma que si la administración o entidades particulares desconocen unilateralmente los términos de un acuerdo o convención por alguna de las partes, configurándose además el irrespeto a los propios actos, emiten avisos y se tolera por largos periodos de tiempo una determinada situación y además se favorece con ella pudiendo objetarla y no la objeta a pesar de que la administración no tiene impedimento para prohibir el desarrollo de una determinada actividad o para cambiar su regulación. En virtud del Principio de Confianza Legítima, el estado está obligado al deber de diseñar mecanismos adecuados para que tales expectativas no resulten severamente afectadas, rompiéndose con ello el equilibrio provocado por su tolerancia.

En tercer lugar, la corte reitera su jurisprudencia cuando revisa la exequibilidad de algunas normas, que regulan todo lo relacionado sobre esta materia, afirmando que el legislador no está impedido para modificar las leyes, siempre y cuando lo haga respetando el principio de buena fe y confianza legítima, lo cual lo obliga a realizar una necesaria previsión de los efectos de ese tránsito respecto de situaciones jurídicas concretas que, aunque no estén consolidadas ni hayan generado derechos adquiridos, sí han determinado cierta expectativa válida, respecto de la permanencia de la regulación.

*SENTENCIAS ANALIZADAS DENTRO DEL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA EN TRABAJO
(ESPACIO PUBLICO)*

1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<i>CORTE CONSTITUCIONAL</i>															
<i>T- 225 T- 406 T- 475</i>	<i>T-372</i>	<i>T- 578</i>	<i>T- 115 T- 133 T- 617</i>	<i>T- 160 T- 438</i>	<i>T- 396 T- 398</i>	<i>T- 115 T- 550 T- 778</i>	<i>T-295 SU- 360 T-084 T- 1263 T-364 T-466 T-503 SU- 601A T-706 T-754 T-900 T-940</i>	<i>T- 020</i>		<i>T-824</i>	<i>C- 355 T- 772</i>	<i>T-708</i>	<i>T-467</i>	<i>T-160</i>	

En la tercera Sub-regla, derecho a la Seguridad Social, enmarcado dentro del Principio de Confianza Legítima.

Se tiene en cuenta salud y pensiones.

En cuanto al servicio de salud, La Corte en todos sus pronunciamientos con respecto al Principio de Confianza legítima, ha protegido el derecho a la salud reiterando su jurisprudencia en los siguientes casos:

Cuando los afectados han venido recibiendo un determinado tratamiento y la administración lo suspende, justificando que si bien los usuarios se encuentran vinculadas al régimen subsidiado de salud SISBEN, aún no se les ha asignado una ARS, o no cuentan con el carnet de afiliación; Al respecto ha dicho la corte que como garante de los derechos fundamentales no puede desconocer los procedimientos administrativos al que esta sometido la administración, por lo que las entidades en el menor tiempo posible deben realizar los tramites necesarios para asignar cupos en una ARS y que los beneficiarios del régimen subsidiado de salud por el simple hecho de haber sido censadas y obtener el puntaje requerido para acceder a la atención medica son potencialmente beneficiarios y por lo tanto tienen derecho a acceder a los servicios de salud sin necesidad del requisito administrativo de carnetización y la asignación de una A.R.S; por consiguiente tienen derecho a que el SISBEN principie a tratarlas y una vez iniciado el tratamiento no puede suspenderlo, porque quedaría trunco y se pondría en riesgo la integridad física del paciente, la dignidad como persona, la vida digna, violando así el principio de continuidad del servicio, el de eficiencia, la buena fe y la confianza legítima, ya que no puede suspenderse lo iniciado. **Se protege cuando el afectado no ha ingresado al SISBEN, cuando se niegan medicamentos, tratamientos y los servicios de salud en general por encontrarse estos por fuera del POS o por que han sido prescritos por médicos que no tienen contrato con la entidad,** afirmando la corte que uno de los requisitos para inaplicar las normas que regulan el POS es la estrecha vinculación del medico tratante que emite ordenes medicas con la entidad encargada de brindar el tratamiento o los medicamentos requeridos, por lo que si la entidad prestadora del servicio ha asumido responsabilidades con los servicios de salud, con base en ordenes de médicos no vinculados formalmente a estas entidades, genera en los usuarios la convicción objetiva de que aquél es asumido como su médico tratante, pues entonces surge en el usuario el convencimiento objetivo de la titularidad de un derecho y de la continuidad en su reconocimiento y por ello, en aplicación del principio de confianza legítima la empresa prestadora de salud esta obligada a continuar con el tratamiento.

Las sentencias que confirman esta línea son: T – 961, T- 1208 de 2.001; T – 841 de 2.002; T- 593 , T – 237, T- 1224 de 2.003; T – 693, T – 977 de 2.004; T – 143, T - 573 de 2.005; T- 465, T - 662 de 2.006; T – 039, T - 042 de 2.007.

SENTENCIAS ANALIZADAS CON PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA EN SEGURIDAD SOCIAL (SALUD)

1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
CORTE CONSTITUCIONAL															
T-534			T-376 T-617			T-260 T-280	T-295 SU-360 T-393	T-084 T-107 T-1117	T-961 T-1208 T-1213	T-143 T-272 T-572 T-730 T-824 T-841	C-038 T-237 T-593 T-1224	T-693 T-977	T-573	T-662	
										T-993					

En cuestión de pensiones, la corte resolvió varios aspectos aplicando el Principio de Confianza legítima en asocio con el Principio de buena fe y respeto al acto propio, manifestando entonces que procede el amparo así:

A las personas que cuentan con la pensión ya reconocida y a la cual la administración les niega el pago, por índole presupuestal, recordando que ningún Estado, puede pretender que las personas desconfíen de la efectividad de las normas jurídicas a la hora de exigir sus derechos. Es indispensable que el Estado respalde la confianza de ciudadanos en el derecho y en las instituciones.

En cuanto a la negación o engaño para evadir el reconocimiento de pensiones, a las personas que han cumplido con todos los requisitos para acceder a ella. La corte amparo este derecho *“afirmando que es incoherente que las entidades del estado cambien súbitamente las condiciones establecidas para obtener la pensión y cuán irrazonable es que una persona que ha trabajado gran parte de su vida dependa de la caridad¹⁰⁶, con afectación del mínimo vital y la dignidad humana”*. Por cuanto se los somete a desgastes innecesarios y difíciles de resistir a sabiendas que los derechos de las personas de la tercera edad son muy sensibles, debido a su estado de debilidad manifiesta, porque se les dificulta trabajar y conseguir su sustento.

Con respecto a la reliquidación de pensiones, la corte afirmo que el reconocimiento de la pensión crea una situación jurídica concreta para quien ostenta la calidad de pensionado, por lo tanto las entidades del estado así como las particulares, están sometidas a la aplicación de las normas existentes para la revocación de sus propios actos (debido proceso), con el fin de proteger al ciudadano de cambios bruscos y de la reversión unilateral o arbitraria de las decisiones administrativas (Respeto al acto propio); Sin embargo faculta a la administración para revocar pensiones reconocidas por medios ilegales o fraudulentos, sin necesidad del consentimiento del implicado, respetando el procedimiento señalado en el artículo 74 Código Contencioso Administrativo. De esta manera se aplica el Principio de Confianza Legítima a favor de la administración para proteger el interés general y dentro de este el erario publico.

¹⁰⁶ Corte Constitucional, sentencia T- 352 de agosto 13 de 1996, M. P. José Gregorio Hernández Galindo: “La efectividad del mandato constitucional transcrito se hace indispensable en una sociedad civilizada y ciertamente la colombiana se caracteriza por el trato desobligante y desconsiderado hacia los ancianos, que sin duda constituyen, junto con los niños, un sector de la población cuyas características merece, por el contrario, que se extremen las medidas en su beneficio y que se hagan valer derechos suyos inalienables, frecuentemente olvidados o ignorados por la sociedad de consumo. Entre tales derechos, el que debe asegurarse a la persona de la tercera edad en torno a la certidumbre de que no dependerá de sus allegados (hijos, cónyuge, nietos) para la subvención de sus más elementales necesidades, hace parte de la dignidad humana y resulta, por ello, prioritario, a la luz de los artículos 1 y 5 de la Constitución.” (No está en negrilla en el texto original).

*SENTENCIAS ANALIZADAS DENTRO DEL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA EN SEGURIDAD SOCIAL
(PENSIONES)*

1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<i>CORTE CONSTITUCIONAL</i>															
<i>T-526</i>						<i>C-478</i>	<i>T-466</i>		<i>C-170</i>	<i>C-007</i>	<i>C-038</i>		<i>T-073</i>	<i>T-158</i>	<i>T-607</i>
									<i>C-412</i>	<i>T-605</i>	<i>C-083</i>		<i>C-1094</i>		
									<i>C-557</i>	<i>T-660</i>	<i>C-103</i>				
									<i>C-830</i>		<i>T-224</i>				
									<i>C-840</i>		<i>C-355</i>				
									<i>C-955</i>		<i>T-487</i>				
									<i>T-1215</i>		<i>T-722</i>				
									<i>T-1263</i>		<i>C-835</i>				
									<i>T-1343</i>		<i>T1049</i>				

Cuarta Subregla, En materia de vivienda enmarcado dentro del Principio de Confianza Legítima.

la Corte ha dado aplicación al Principio de Confianza Legítima, relacionándolo con el postulado del estado social de derecho, la dignidad humana, desarrollo de la personalidad e igualdad. Por consiguiente ha procedido amparar este derecho por vía de tutela cuando:

La administración pública y los particulares incumplen las obligaciones nacidas de un contrato, aduciendo que no se cumplieron los requisitos iniciales o que ya no cuenta con recursos para respaldar sus compromisos mientras que los administrados cumplieron con todas las exigencias que les hizo la otra parte del contrato. Al respecto ha dicho la corte que el funcionario abusa de su potestad, cuando cambia unilateralmente las condiciones del contrato, y viola los principios de respeto a los actos propios, de buena fe, confianza legítima y el debido proceso de los usuarios, porque de esta manera a los usuarios, no se les permite controvertir las determinaciones unilaterales que afectan sus intereses.¹⁰⁷ Por tanto la parte débil del contrato, no tendría que afrontar el despojo del inmueble ni soportar presiones por falencias atribuidas a la autoridad que le hizo la entrega, porque abusa de su posición dominante, el servidor que solventa de cualquier manera y en perjuicio de terceros sus errores y omisiones "Así, se tiene que con la modificación unilateral de las condiciones de ejecución del contrato se desconoce y quebranta la confianza Legítima. Ya que las entidades bancarias con respecto a los créditos de vivienda, participan en el cumplimiento de las finalidades del Estado Social de derecho, pues en estos casos, no sólo está en juego el deseo egoísta de cada una de las partes por beneficiarse del acuerdo, sino que se da cumplimiento a finalidades expresamente establecidas en la Carta Política que aspiran a "promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución."

En cuanto al subsidio de vivienda familiar, cuando los beneficiarios han cumplido con todos los requisitos impuestos por el estado y los funcionarios encargados de otorgarlos, estando ya las decisiones en firme y con respecto a los cuales se consagra el principio de legalidad, puesto que no existe constancia de haber sido anulados mediante el debido proceso, impiden de forma unilateral y sin ninguna justificación, el desembolso de los dineros consignados ya en las cuentas de ahorro programado.

¹⁰⁷Corte constitucional, sentencias T-822 de 2003 y T-611 de 2005 M.P., Marco Gerardo Monroy Cabra; T-793 de 2004 M.P. Jaime Araujo Rentería; y la relación entre este derecho y el principio del respeto al acto propio, consultar la sentencia T- 129 de 2005 M.P., Clara Inés Vargas Hernández.

SENTENCIAS ANALIZADAS DENTRO DEL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA EN VIVIENDA

1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
CORTE CONSTITUCIONAL															
			T- 046	T- 138	T- 661			T- 791 SU- 846 C- 926 T- 959	C- 1215		T-083 T-822	T- 608 T- 708 T- 793	T-129 T-611 T-617 T- 1091	T-403	

RECOMENDACIONES

El principio de Confianza Legítima tiene doble vía, ya que este no solo se predica de las actuaciones de los funcionarios al servicio del estado y los administrados, sino también de las relaciones entre los particulares

Por lo tanto el estado y los particulares frente a la afectación de la confianza legítima deben determinar cual es la palabra dada en virtud de la cual han podido consolidar una confianza legítima protegible,

Analizar los actos propios previos que han caracterizado su actuación durante un periodo considerable de tiempo y actuar en forma coherente con ellos y ofrecer mecanismos de adaptación, con plazo razonable, en caso de que sea necesaria una actuación contraria a los actos previos.

Notificar con plazo razonable cuando fuera necesario tomar una decisión administrativa que afecte la confianza legítima de los particulares. Ello con el fin de garantizar a los administrados el ejercicio de su derecho al debido proceso, en especial, el de defensa, contradicción e impugnación.

Crear espacios de dialogo, acuerdo y discusión administrativas que les afecten y que la administración pueda conocer la problemática desde el punto de vista de los administrados e intentar crear una solución que no afecte el principio de confianza legítima.

Ponderar en cada caso concreto para garantizar a los administrados una decisión no arbitraria sino razonable y proporcionada.

BIBLIOGRAFÍA

ALEXI, Robert. Teoría de los Derechos Fundamentales. Bogotá, Colección Biblioteca Enrique Low Murtra. Vol. 1.

Tres escritos sobre los Derechos Fundamentales y la Teoría de los principios. Universidad Externado de Colombia. 2003.

ANGARITA BARÓN, Ciro. "Hermenéutica Constitucional", conferencia dictada en el marco del seminario taller "Fortalecimiento de los Mecanismos Judiciales de Protección del Medio Ambiente, organizado por la Defensoría del pueblo", Bogotá, Edición 1997.

BERNAL, Pulido, Derecho Constitucional, sistema de fuentes, Editorial Ariel, Bogotá 1998.

BERNAL Pulido, Carlos. El Principio de Proporcionalidad y los Derechos Fundamentales, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003.

BERNAL Pulido, Carlos. El Derecho de los Derechos. Universidad Externado de Colombia. Bogotá 2005.

REPUBLICA DE COLOMBIA. CONSTITUCION POLITICA DE 1991. Editorial Legis S.A. 2005.

DICCIONARIO GENERAL ILUSTRADO DE LA LENGUA ESPAÑOLA "VOX". Editorial Bibliográfica. Barcelona. 1967.

CEPEDA, Emanuel José. Los Derechos Fundamentales en la Constitución de 1991. Editorial Temis, Segunda Edición, 1997

CHINCHILLA HERRERA, Julio Ely, ¿Qué son y cuales son los Derechos Fundamentales? Editorial Temis, Bogotá, 1999.

CHINCHILLA HERRERA, Julio Ely, Democracia y desconfianza, una teoría de control de constitucionalidad, Bogotá, Universidad de los Andes 1997.

REPUBLICA DE COLOMBIA. CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Editorial Leyer, Decimosexta Edición, Bogotá, 2006.

DICCIONARIO JURIDICO ABELEDO-PERROT. Tomo II. Buenos Aires. 1986.

DWORKIN, Ronald. Los Derechos en serie, Editorial Ariel BARCELONA 1984.
DEMOCRACIA Y DESCONFIANZA. Una Teoría del Control de Constitucionalidad, Bogotá, Universidad de los Andes, 1997.

GARCIA, De Enterría Eduardo. Y T.R. Fernández, Curso de Derecho Administrativo 12ª Edición, Madrid, Civitas y Thomson, 2005.

GOMEZ LEE, Iván. Investigación sobre el Debido Proceso de las Actuaciones Administrativas, Desarrolladas a partir de la Investigación de la Sentencia de Tutela Proferidas por la Corte

GONZALEZ Pérez, J. El Principio General de la Buena Fe en el Derecho Administrativo, 3ª Edición, Editorial Civitas, 1999.

GOYES, Isabel; Hidalgo Mónica. Los Principios del Derecho Laboral. Líneas Jurisprudenciales, Universidad de Nariño 2003.

Constitucional. Ponencias para la Segunda Jornada de Derecho Constitucional y Administrativo. Universidad Externado de Colombia.

RIASCOS Gómez, Libardo. El Acto Administrativo y el Procedimiento Administrativo en el Derecho Colombiano. Impreso La Castellana, Pasto, 2001.

VIENA Cleves, María José, El Principio de la Confianza Legítima en el Derecho Administrativo Colombiano. Universidad Externado de Colombia. 2007.

SENTENCIAS:

EDUCACION

Corte Constitucional Sentencia C-478 de 1998, M.P.: Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional. Sentencia T-576 de 1998, M.P. Alejandro Martínez caballero

Corte Constitucional. Sentencia T-179 de 1999, M.P.: Vladimiro Naranjo Meza.

Corte Constitucional. Sentencia T-295 de 1999, M.P.: Alejandro Martínez Caballero

Corte Constitucional. Sentencia T-1080 de 2001, M.P.: Alfredo Beltrán Sierra.

Corte Constitucional. Sentencia T-202 de 2000, M.P. Fabio Morón Díaz

Corte Constitucional. Sentencia T-961 de 2001, M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra

Corte Constitucional. Sentencia T-1340 de 2001, M.P.: Álvaro Tafur Galvis.

Corte Constitucional. Sentencia T-660 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández

Corte Constitucional. Sentencia T-925 de 2002, M.P.: Álvaro Tafur Galvis.

Corte Constitucional. Sentencia T-291 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa
Corte Constitucional. Sentencia T-807 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño
Corte Constitucional. Sentencia T-483 de 2004, M.P. Álvaro Tafur Galvis

Corte Constitucional. Sentencia T-494 de 2004, M.P.: Rodrigo Escobar Gil.

Corte Constitucional. Sentencia T-642 de 2004, M.P.: Rodrigo Uprime Yopez

Corte Constitucional. Sentencia T-693 de 2004, M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra

Corte Constitucional. Sentencia T-928 de 2004, M.P.: Jaime Araujo Renteria

Corte Constitucional. Sentencia C-131 de 2004, M.P.: Clara Inés Vargas.

Corte Constitucional. Sentencia T-1159 de 2004, M.P Marco Gerardo Monroy Cabra

Corte Constitucional. Sentencia T-928 de 2004, M.P.: Humberto Antonio Sierra Porto

Corte Constitucional. Sentencia T-1318 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto

Corte Constitucional. Sentencia T-1322 de 2005, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa

Corte Constitucional. Sentencia T-263 de 2006, M.P.: Jaime Araujo Renteria.

Corte Constitucional. Sentencia T-787 de 2006, M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.

Corte Constitucional. Sentencia T-938 de 2006, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa

Corte Constitucional. Sentencia T-321 de 2007, M.P.: Rodrigo Escobar Gil

Corte Constitucional. Sentencia T-658 de 2007, M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabras.

ESPACIO PÚBLICO

Corte Constitucional. Sentencia T-225 de 1992, M.P.: Jaime Sanín Greiffenstein

Corte Constitucional. Sentencia T-406 de 1992, M.P.: Ciro Angarita Barón.

Corte Constitucional. Sentencia T-475 de 1992, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

Corte Constitucional. Sentencia T-372 de 1993, M.P.: Jorge Arango Mejía

Corte Constitucional. Sentencia T-091 de 1994, M.P.: Hernando Herrera Vergara.

Corte Constitucional. Sentencia T-578 de 1994, M.P.: José Gregorio Hernández Galindo.

Corte Constitucional. Sentencia T-115 de 1995, M.P.: José Gregorio Hernández Galindo.

Corte Constitucional. Sentencia T-133 de 1995, M.P.: Fabio Morón Díaz.

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

Corte Constitucional. Sentencia T-160 de 1996, M.P.: Fabio Moreno Díaz.

Corte Constitucional. Sentencia T-438 de 1996, M.P.: Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional. Sentencia T-396 de 1997, M.P.: Antonio Barrera Carbonell

Corte Constitucional Sentencia T-398 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero

Corte Constitucional. Sentencia T-115 de 1998, M.P.: Vladimiro Naranjo Mesa.

Corte Constitucional. Sentencia T-550 de 1998, M.P.: Vladimiro Naranjo Mesa.

Corte Constitucional. Sentencia T-778 de 1998, M.P.: Alfredo Beltrán Sierra.

Corte Constitucional. Sentencia T-295 de 1999, M.P.: Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional. Sentencia T-364 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero

Corte Constitucional. Sentencia T-466 de 1999, M.P. Alfredo Beltrán Sierra

Corte Constitucional. Sentencia T-503 de 1999, M.P. Carlos Gaviria Díaz

Corte Constitucional. Sentencia SU-601 A de 1999, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

Corte Constitucional. Sentencia T-706 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero

Corte Constitucional. Sentencia T- 900 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero

Corte Constitucional. Sentencia T- 940 de 1999, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

Corte Constitucional. Sentencia SU 360 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero

Corte Constitucional. Sentencia T-020 de 2000, M.P.: José Gregorio Hernández Galindo

Corte Constitucional. Sentencia T-084 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero

Corte Constitucional. Sentencia T-1263 de 2000, M.P.: Alfredo Beltrán Sierra

Corte Constitucional. Sentencia T-824 a de 2002, M.P.: Rodrigo Escobar Gil

Corte Constitucional. Sentencia T-708 de 2004, M.P.: Álvaro Tafur Galvis

Corte Constitucional. Sentencia T-772 de 2003, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa

Corte Constitucional. Sentencia T-160 de 2006, M.P.: Fabio Morón Díaz.

SALUD

Corte Constitucional. Sentencia T-534 de 1992, M.P.: Ciro Angarita Barón

Corte Constitucional. Sentencia T-617 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero

Corte Constitucional. Sentencia T-376 de 1997, M.P.: Hernando Herrera Vergara.

Corte Constitucional. Sentencia T-260 de 1998, M.P.: Fabio Morón Díaz.

Corte Constitucional. Sentencia T-280 de 1998, M.P.: Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional. Sentencia T-295 de 1999, M.P.: Alejandro Martínez Caballero

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

Corte Constitucional. Sentencia T-393 de 1999, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

Corte Constitucional. Sentencia T-084 de 2000, M.P.: Alejandro Martínez Caballero

Corte Constitucional. Sentencia T-107 de 2000, M.P.: Antonio Barrero Carbonell.

Corte Constitucional. Sentencia T-1117 de 2000, M.P.: Antonio Barrera Carbonell

Corte Constitucional. Sentencia T-961 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

Corte Constitucional. Sentencia T-1208 de 2001, M.P.: Rodrigo Escobar Gil.

Corte Constitucional. Sentencia T-143 de 2002, M.P.: Eduardo Montealegre.

Corte Constitucional. Sentencia T-272 de 2002, M.P.: Rodrigo Escobar Gil.

Corte Constitucional. Sentencia T-572 de 2002, M.P.: Mario Gerardo Monroy Cabra.

Corte Constitucional. Sentencia T-730 de 2002, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa

Corte Constitucional. Sentencia T-824 de 2002, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa

Corte Constitucional. Sentencia T-841 de 2002, M.P. Álvaro Tafur Galvis

Corte Constitucional. Sentencia T-993 de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

Corte Constitucional. Sentencia C-038 de 2003, M.P.: Jaime Araujo Renteria

Corte Constitucional. Sentencia T-37 de 2003, M.P.: Jaime Córdoba Triviño.

Corte Constitucional. Sentencia T-1224 de 2003, M.P. Álvaro Tafur Galvis

Corte Constitucional. Sentencia T-693 de 2004, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

Corte Constitucional. Sentencia T-977 de 2004, M.P. Jaime Araujo Renteria

Corte Constitucional. Sentencia T-573 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

Corte Constitucional. Sentencia T-662 de 2006, M.P.: Rodrigo Escobar Gil

PENSIONES

Corte Constitucional. Sentencia T-041 de 1995, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

Corte Constitucional. Sentencia C-108 de 1995, M.P.: Carlos Gaviria Díaz.

Corte Constitucional. Sentencia C-168 de 1995, M.P.: Carlos Gaviria Díaz.

Corte Constitucional. Sentencia T-313 de 1995, M.P.: Alejandro Martínez Caballero

Corte Constitucional. Sentencia T-355 de 1995, M.P.: Alejandro Martínez Caballero

Corte Constitucional. Sentencia T-352 de 1996, M.P.: José Gregorio Hernández.

Corte Constitucional. Sentencia T-174 de 1997, M.P.: José Gregorio Hernández

Corte Constitucional. Sentencia C-209 de 1997, M.P.: Hernando Herrera Vergara.

Corte Constitucional. Sentencia T-035 de 1998, M.P.: Hernando Herrera Vergara

Corte Constitucional. Sentencia C-478 de 1998, M.P.: Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional. Sentencia C-355 de 1998, M.P.: Marco Monroy Cabra.

Corte Constitucional. Sentencia T-455 de 2000, M.P.: José Gregorio Hernández

Corte Constitucional. Sentencia T-730 de 2000, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

Corte Constitucional. Sentencia T-1752 de 2000, M.P.: Cristina Pardo Schlesinger

Corte Constitucional. Sentencia T-476 de 2001, M.P.

Corte Constitucional. Sentencia C-892 de 2001, M.P.: Rodrigo Escobar Gil.

Corte Constitucional. Sentencia C-453 de 2002, M.P.: Álvaro Tafur Galvis

Corte Constitucional. Sentencia T-631 de 2002, M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.

Corte Constitucional. Sentencia T-730 de 2002, M.P.: Manuel José Cepeda Espinoza

Corte Constitucional. Sentencia C-355 de 2003, M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.

Corte Constitucional. Sentencia C-103 de 2003, M.P.: Córdoba Triviño.

Corte Constitucional. Sentencia C-038 de 2003, M.P.: Jaime Araujo Renteria.

Corte Constitucional. Sentencia T-923 de 2003, M.P.: Eduardo Montealegre Linett.

Corte Constitucional. Sentencia T-141 de 2004, M.P.: Alfredo Beltrán Sierra.

Corte Constitucional. Sentencia C-131 de 2004, M.P.: Clara Inés Vargas.

Corte Constitucional. Sentencia C-314 de 2004, M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.

Corte Constitucional. Sentencia T-073 de 2005, M.P.: Alfredo Beltrán Sierra

Corte Constitucional. Sentencia T-340 de 2005, M.P.: Jaime Córdoba Triviño.

Corte Constitucional. Sentencia T-1094 de 2005, M.P.: Jaime Araujo Renteria

Corte Constitucional. Sentencia T-055 de 2006, M.P.: Alfredo Beltrán Sierra.

Corte Constitucional. Sentencia T-158 de 2006, M.P.: Humberto Antonio Sierra Porto

Corte Constitucional. Sentencia T-313 de 2006, M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra

Corte Constitucional. Sentencia T-691 de 2006, M.P.: Jaime Córdoba Triviño.

Corte Constitucional. Sentencia T-982 de 2006, M.P.: Nilson Pinilla Pinilla.

Corte Constitucional. Sentencia T-333 de 2007, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto

VIVIENDA

Corte Constitucional. Sentencia T-791 de 2000, M.P.: Carlos Gaviria Díaz.

Corte Constitucional. Sentencia T-046 de 1995, M.P.: José Gregorio Hernández Galindo.

Corte Constitucional. Sentencia T-138 de 1996, M.P.: José Gregorio Hernández.

Corte Constitucional. Sentencia T-661 de 1997, M.P.: Carlos Gaviria Díaz.

Corte Constitucional. Sentencia T-617 de 2005, M.P. Álvaro Tafur Galvis

Corte Constitucional. Sentencia T-1091 de 2005, M.P. Clara Inés Vargas Hernández

Corte Constitucional. Sentencia T-608 de 2004, M.P.: Clara Inés Vargas Hernández.

Corte Constitucional. Sentencia T-793 de 2004, M.P.: Jaime Araujo Renteria.

Corte Constitucional. Sentencia T-129 de 2005, M.P.: Clara Inés Vargas Hernández.

Corte Constitucional. Sentencia T-959 de 2000, M.P.: Rodrigo Escobar Gil.

Corte Constitucional. Sentencia T-822 de 2003, M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.

Corte Constitucional. Sentencia T-611 de 2005, M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.

Corte Constitucional. Sentencia SU-846 de 2000, M.P.: Alfredo Beltrán Sierra

Corte Constitucional. Sentencia T-708 de 2004, M.P.: Álvaro Tafur Galvis.

ADMINISTRATIVO

Corte Constitucional Sentencia T-475 de 1992 M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz

Corte Constitucional. Sentencia T-227 de 1994, M.P.: Vladimiro Naranjo Meza

Corte Constitucional. Sentencia C-478 de 1998, M.P.: Alejandro Martínez Caballero

Corte Constitucional. Sentencia T-466 de 1999, M.P.: Alfredo Beltrán Sierra Porto.

Corte Constitucional. Sentencia T-1215 de 2001, M.P.: Rodrigo Escobar Gil

Corte Constitucional. Sentencia T-1263 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño

Corte Constitucional. Sentencia T-1343 de 2001, M.P.: Álvaro Tafur Galvis

Corte Constitucional. Sentencia C-170 de 2001, M.P.: Clara Inés Vargas Hernández

Corte Constitucional. Sentencia C-412 de 2001, M.P.: Jaime Córdoba Triviño

Corte Constitucional. Sentencia C-557 de 2001, M.P.: Manuel José Cepeda Espinoza

Corte Constitucional. Sentencia C-830 de 2001, M.P.: Mauricio Gonzales Cuervo.

Corte Constitucional. Sentencia C-840 de 2001, M.P.: Jaime Araujo Renteria.

Corte Constitucional. Sentencia C-955de 2001, M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.

Corte Constitucional. Sentencia C-007 de 2002, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa

Corte Constitucional. Sentencia T-605 de 2002, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa

Corte Constitucional. Sentencia T-660 de 2002, M.P.: Clara Inés Vargas Hernández

Corte Constitucional. Sentencia C-038 de 2003, M.P.: Jaime Araujo Renteria

Corte Constitucional. Sentencia T-083 de 2003, M.P. : Jaime Córdoba Triviño

Corte Constitucional. Sentencia C-103 de 2003, M.P.: Jaime Córdoba Triviño.

Corte Constitucional. Sentencia T-224 de 2003, M.P.: Clara Inés Vargas Hernández

Corte Constitucional. Sentencia C-355 de 2003, M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.

Corte Constitucional. Sentencia T-487 de 2003, M.P.: Rodrigo Escobar Gil.

Corte Constitucional. Sentencia T-722 de 2003, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa

Corte Constitucional. Sentencia T-1049 de 2004, M.P.: Clara Inés Vargas Hernández

Corte Constitucional. Sentencia C-1094 2005, M.P. Jaime Araujo Renteria

JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO DE COLOMBIA

Correo electrónico <http://www.corteconstitucional.gov.co/>

DERECHO ADMINISTRATIVO

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 18 de febrero de 2000, radicado AC9502 M.P.: Delio Gómez Leiva.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 25 de enero de 2001, radicado 9672 M.P.: María Elena Giraldo Gómez.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 6 de diciembre de 2001, radicado 50001-23-31-000-2001-0398-0001 M.P.: Gabriel/Eduardo...

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 4 de septiembre de 2003, radicado 53001-23-31-000-1995-3828-015-13320, M.P.: Alier Eduardo Hernández.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 18 de marzo de 2004, radicado 25000-23-24-000-2007-02570-01 (AP), M.P.: Rafael Ostav De la Pianeta.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 3 de noviembre de 2005, radicado 11001-03-24-000-2002-0034901-(8351) M.P.: María Claudia Rojas Lasso.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 5 de diciembre de 2005, radicado 41001-23-31-000-1990-05732-01 (12158) M.P.: Alier Eduardo Hernández Enríquez.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 11 de mayo de 2006, radicado 63001-2301-000-2004-005191-01 (AP). M.P.: Rafael Ostav de la Pianeta.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 16 de agosto de 2007, radicado M.P.: Bertha Lucia Ramírez.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 25 de Octubre de 2007, radicado 23001-23-31-000-2007-00296-01 (A.C), M.P.: Bertha Lucia Ramírez de Páez.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 11 de octubre de 2007, radicado 23001-23-31-000-2007-00329 (A.C) M.P.: Alejandro Martínez Maldonado.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 8 de noviembre de 2007, radicado 08001-23-31-000-2000-00710-01-(15457) M.P.: Juan Ángel Palacios Hincapié.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 13 de septiembre de 2007, radicado 08001-23-31-000-2000-021-02-01 (15503) M.P.: Ligia López Díaz.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 6 de diciembre de 2007, radicado 05001-23-31-000-2000-031-29-2001 M.P.: Rafael Ostav de la Pianeta.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 15 de junio de 2004, radicado M.P.: Susana Montejo de Echeverry.

NETGRAFÍA

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Correo electrónico
[.http://www.corteconstitucional.gov.co/](http://www.corteconstitucional.gov.co/).

CONSEJO DE ESTADO DE COLOMBIA Correo electrónico
<http://www.consejodeestado.gov.co/>.