
EL PRINCIPIO DE LA PROTECCIÓN DE LA CONFIANZA LEGÍTIMA EN MÉXICO

GABRIELA MALVÁEZ PARDO

SUMARIO: I. *Origen y evolución.* II. *Aplicación del principio de protección de la confianza legítima.* III. *Implicaciones.* IV. *Fundamento.* V. *Casos prácticos.* VI. *Conclusiones.*

Resumen: En cualquier sistema jurídico que se ostenta garantista de los derechos humanos, las actuaciones de los funcionarios integrantes de los Poderes Públicos del Estado deben regirse por los principios de buena fe y de seguridad jurídica que deben imperar en todo Estado de Derecho, es por ello que desde mediados del siglo pasado surge en Alemania la llamada confianza legítima, como una útil herramienta en favor de los gobernados para protegerse de los abusos y excesos de las autoridades que, actuando en ejercicio de sus atribuciones, desconocen actos previos o normas y de forma sorpresiva cambian tales actos o normas afectando con ello la esfera jurídica del particular, quien tenía expectativas

válidas en la permanencia de la situación jurídica, ocasionando así, una vulneración a la confianza legítima del gobernado; sin que tal confianza pueda ser fundada en simples expectativas, ni tampoco en un derecho adquirido y sin que tal figura signifique un obstáculo para el tránsito legislativo o cualquier otra medida que deba toma la autoridad pública, pero lo suficientemente sólida como para obligar a la autoridad a tomarla en cuenta, valorar las eventuales afectaciones que el cambio de situación puede generar en los particulares, prever un régimen de transición para que el gobernado se adapte a su nueva situación y otorgue un plazo razonable y los medios idóneos para ello. Dicha figura, considerada como un principio de derecho en la Unión Europea, ha proliferado predominantemente en la materia administrativa y laboral en las que enfocaremos nuestro estudio.

Palabras clave: Expectativas válidas, confianza legítima, régimen de transición, seguridad jurídica.

Abstract: In any law system that proclaims itself protector of human rights, State government members actions should be raised from the principles of good faith and legal security in order to prevail a State of Law. This is why since the last century the concept "legitimate security" became popular in Germany, as a useful tool for the people to protect themselves against possible infringements and abuse of power from authorities which, by acting in the exercise of their attributions, disown previous acts and norms, shifting a change of mind in those acts and norms they disowned, harming the people that had expectations in the original ideas of these members, creating then a mistrustfulness. Legitimate security is planned to create consciousness in the authority, and value the possible harms that individuals can perceive in a situation twist. It also pursues a transition regime in order to make it easy for individuals adapt to new situations based on terms and the appropriate methods. This concept, considered a European Union's legal concept, that has been mainly used in administrative law, and labour law, where we are going to focus our study.

Keywords: Valid expectations, legal trust, transition regime, legitimate security.

El presente trabajo, tiene como finalidad realizar un análisis sobre el principio de protección de la confianza legítima, de su concepto, elementos que lo integran, alcances y fundamentos, pues a más de medio siglo de su surgimiento en Alemania, su adopción en el sistema jurídico Europeo y su amplio desarrollo en algunos países de Latinoamérica, en México aún no ha sido acogido, por lo que se pretende constatar si nuestro sistema jurídico vigente cuenta con los elementos necesarios para que tal principio cobre aplicación.

I. ORIGEN Y EVOLUCIÓN

1. Antecedentes

Así las cosas, comenzaremos por precisar que su concepto y elementos varían de una legislación a otra, pero para efecto de dar una idea general de la confianza legítima, baste por el momento con ejemplificar el primer caso registrado y que da origen a dicho principio, como lo es el caso de “La viuda de Berlín”, quien fuera esposa de un funcionario público en la República Democrática Alemana y que a la muerte de éste, solicitó la correspondiente pensión por viudez, por lo que mediante certificado emitido por la Consejería Interior de Berlín, le fue requerido para tal efecto, el traslado de su residencia a Berlín Oeste, razón por la que aquella, soportando los gastos y consecuencias que implicaba tal solicitud cambió de residencia; y una vez que comenzó a cobrar la citada pensión, la autoridad administrativa revocó la autorización otorgada, dejó de cubrir la pensión correspondiente y cobró a la citada viuda las mensualidades recibidas por dicho concepto, bajo el argumento de que de una nueva revisión, no se reunían los requisitos de ley para el otorgamiento de la misma; lo anterior, sin considerar que la mujer actuó conforme a lo solicitado por la propia autoridad, erogó gastos no previstos que afectaron su economía y proyecto de vida y cuando la misma autoridad le cambia las reglas del juego le ocasionó un daño desproporcional, situación que fue expuesta en los tribunales

alemanes por la afectada, bajo el argumento de una violación a la confianza y que finalmente fue resuelta y no solo eximió a la viuda del pago de las pensiones recibidas, sino ratificó la referida pensión¹.

Lo anterior, constituye el ejemplo más claro de una violación al principio de confianza legítima, en donde un particular que confiando en los actos de la autoridad administrativa, actúa en consecuencia y posteriormente, la autoridad, de forma inesperada, “cambia las reglas del juego” y ocasiona con ello un perjuicio en el particular.

No obstante el ejemplo citado, aun cuando podamos observar algunos elementos configurativos de la violación al principio de la confianza legítima, que serán desarrollados más adelante; es menester señalar que en su surgimiento, fue invocado en los tribunales alemanes en 1956, bajo la denominación de “*vertrauensschutz*,” que significa “protección a la confianza”, posteriormente es adicionado el adjetivo “legítima”; y surge con la finalidad de proteger la confianza generada en los particulares en función de actos o comportamientos de los poderes públicos; y que tal protección se encontraba, de alguna forma contemplada en la Ley Fundamental para La República Federal de Alemania desde el año de 1949, con la clara intención de establecer límites a la legislación retroactiva y a los actos administrativos, de tal forma que el citado principio es creado para proteger a los gobernados de las actuaciones arbitrarias de los gobernantes, por lo que el mismo, no tardó en ser adoptado por diversos países y por ser un derecho relativamente novedoso, se ha ido configurando y extendiendo según los diferentes sistemas jurídicos de cada nación y en otros se ha unificado, como lo es en la Comunidad Europea, en donde ha sido ampliamente desarrollado.

¹Francos Rodríguez, Jesús, *El principio de protección de la confianza legítima*, [en línea], República Dominicana, v|lex, 1º de diciembre de 2009, Gaceta Judicial, disponible en: <http://do.vlex.com/vid/principio-confianza-legitima-450232106>

2. Concepto

En la doctrina Alemana es *"aquel principio general del derecho en virtud del cual algunas expectativas, derivadas de las situaciones de confianza creadas por la conducta o el comportamiento de los poderes públicos, producen efectos jurídicos cuando la confianza cuya protección se demanda prevalece sobre el interés público en la modificación de la conducta o del comportamiento de los poderes públicos"*². Por otra parte, el Tribunal Federal Alemán ha precisado que si bien no constituye un derecho fundamental por no estar expresamente recogido en su Ley Fundamental, sí es un principio que se desprende del de seguridad jurídica al igual que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en tanto que para el sistema jurídico de Italia encuentra su fundamento en el principio de la buena fe, al igual que Colombia, aunque para el Tribunal Europeo, la buena fe representa un requisito de aplicación del principio de protección a la confianza legítima.

En tanto que, para el Sistema Jurídico Colombiano, el aludido principio si bien constituye un principio general del derecho, su desarrollo se ha manifestado jurisprudencialmente, tiene una connotación diferenciada, mayores elementos de configuración, más requisitos para su efectiva protección y se fundamenta en otros principios tales como el de buena fe, Estado de Derecho y Seguridad Jurídica; y ha sido referido por la Corte Constitucional de dicho país de la siguiente manera:

El principio de confianza legítima es un corolario de aquél de la buena fe y consiste en que el Estado no puede súbitamente alterar unas reglas del juego que regulaban sus relaciones con los particulares, sin que se les otorgue a éstos últimos un periodo de transición para que ajusten su comportamiento a una nueva situación jurídica. No se trata, por tanto, de lesionar o vulnerar derechos adquiridos, sino tan solo de amparar unas expectativas válidas que los particulares se habían hecho con base en acciones u omisiones estatales prolongadas en el tiempo, bien que se trate de compor-

²Viana Cleves, María José, *El principio de confianza legítima en el derecho administrativo colombiano*, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2007. P. 167.

tamientos activos o pasivos de la Administración Pública, regulaciones legales o interpretaciones de las normas jurídicas. De igual manera, como cualquier otro principio, la confianza legítima debe ser ponderada, en el caso concreto con los otros, en especial con la salvaguarda del interés general y el principio democrático³.

Por lo que ve a España, el Consejo de Estado Español se ha pronunciado al respecto en el sentido de que, *"cuando el proceder de la administración genera una apariencia y, confiado en ella, el ciudadano, de buena fe ajusta su conducta a esa apariencia, pesa sobre la administración la obligación de no defraudar esa confianza, y de estar a las consecuencias de la apariencia por ella creada"*⁴, del mismo modo, el Tribunal Supremo se ha referido a tal principio como *"un principio general del derecho"*⁵, del mismo modo, ha sido incorporado en diversas leyes como la Ley 4/1999, de modificación de la Ley 30/1992, del 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común que señala en su artículo 3, apartado 1:

Las Administraciones Públicas sirven con objetividad a los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho.

Igualmente, deberán respetar en su actuación los principios de buena fe y de confianza legítima.

Para la Unión Europea que lo ha integrado plenamente en su sistema constituye *"un principio general del Derecho"*, *"una de las reglas superiores del ordenamiento jurídico"* y como *"un principio fundamental de la Comunidad"*⁶.

³*Ibid.*

⁴*Ibidem.*, pp. 163-164

⁵Díaz Rubio, Patricia, *El principio de la confianza legítima en materia tributaria*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, p 33.

⁶Díaz Rubio, Patricia, *"El principio de la confianza legítima..." cit.*, p 55.

Cabe señalar que la figura jurídica, objeto de estudio ha sido ampliamente desarrollada en otros países como Estados Unidos y Reino Unido, en donde se le identifica con la del “*estoppel*” (Prohibición que hace una persona de retirar una seguridad que había dado, que aparentaba vincularla definitivamente, y sobre cuya base otra persona ha efectivamente actuado), pero no aplica para la administración pública cuando actúa en el ejercicio de sus prerrogativas, en tanto que en Canadá, la misma figura puede invocarse para oponerse al ejercicio de una facultad discrecional de la Administración Pública en la que se separe de sus propias decisiones, sin que ello implique que sea aplicable a otros poderes públicos⁷.

Aunque volviendo a su definición, de momento, nos quedaremos con la que consideramos hasta ahora, la más completa, de la doctora Viana, quien concibe la confianza legítima como:

[Aquel] principio [que] otorga al administrado el poder de exigir una protección jurídica de sus expectativas legítimas cuando, al tener razones objetivas para confiar en la estabilidad de la situación jurídica preexistente, la alteración repentina de la misma, sin haber sido proporcionados el tiempo y los mecanismos necesarios para su adaptación a la nueva situación, desencadena una alteración grave de sus condiciones económicas y patrimoniales⁸.

3. Evolución

Aun cuando la confianza legítima se encuentra en desarrollo, en mayor o menor medida, según el orden jurídico de cada país que la ha adoptado, ya sea en sus legislaciones, sentencias o jurisprudencias; sus conceptos, fundamentos, elementos, requi-

⁷Rondón de Sanso, Hildergard, “*El principio de confianza legítima o expectativa plausible en el derecho venezolano*”, [en línea], “s.l”, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 1998, pp. 8-9, [citado 06-06-2015], pp. 8-9 Disponible en internet: <http://www.acaderc.org.ar/doctrina/articulos/artconfianza-legitima>

⁸Viana Cleves, María José, *op. cit.*, p 162.

sitos para su aplicación y alcances varían de un lugar a otro, del mismo modo que los sujetos que en ella intervienen, pues en algunos casos es posible su vulneración entre particulares⁹, o bien, entre Poderes Públicos; pero atendiendo a la finalidad con la que fue creada en Alemania, el presente estudio se orienta como una forma de protección para el ciudadano frente a los poderes públicos.

Por otra parte, no omitimos precisar que si bien la figura constituye un límite para evitar actos arbitrarios de los Poderes Públicos, estos son diversos y variados, pues actualmente se plantea en países como Colombia y Chile, la posibilidad de aplicación de la misma frente al Poder Judicial, particularmente en la emisión de las sentencias y en la aplicación de la jurisprudencia, en donde proponen dar congruencia a las mismas y que ambas sean concordantes con aquellas que fueron dictadas por el tribunal de conocimiento al momento en que fue presentada la demanda; del mismo modo que tal fecha sea la que rija tanto las sentencias como las jurisprudencias aplicables al caso concreto, sin tomar en consideración el tiempo en que se demore en resolverse en definitiva, ni los cambios de criterios que hayan surgido en dicho lapso¹⁰; por lo que el presente trabajo, se enfoca particularmente en leyes y actos de tipo administrativo.

Para acotar nuestro trabajo, hemos de mencionar a manera de referencia sobre su funcionamiento y aplicación, que es de llamar la atención el complejo sistema adoptado en la Unión Europea, la cual integrada por 28 países, entre los que se encuentra Alemania, cuentan con un Tratado de Funcionamiento y a su vez con un Tribunal de Justicia, un Consejo y una Comisión ente otros, del mismo modo, dicho Tribunal, tratándose de actos

⁹Rondón de Sanso, Hildergard, *"El principio de confianza legítima..."*, cit., p. 3.

¹⁰Caicedo Medrano, Angélica Sofía, *El principio de la confianza legítima en las sentencias de la jurisdicción contencioso administrativa y su incidencia en la congestión de los despachos judiciales en Colombia*, [en línea], Medellín-Colombia, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia, mayo-agosto de 2009, pp. 11-18, [citado 10/06/2015], *Diálogos de Derecho y Política*, número 1, año 1, formato pdf disponible en internet en: <http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/derypol/article/view/2114/1829>, ISSN 2145-2784.

administrativos, ha desarrollado una interesante teoría sobre la revocación de los mismos, en donde cobra aplicación en mayor o menor medida la protección de la confianza legítima –con una fuerte influencia de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo Alemán–, los cuales han clasificado en legales e ilegales, favorables o desfavorables; ha diferenciado la revocación *ex tunc* –con efectos retroactivos a la fecha de celebración del acto, quedan suprimidos los efectos desde aquel momento– y *ex nunc* –sin efectos retroactivos a la fecha de celebración del acto– por otra parte, la protección de la confianza legítima de la persona interesada es plena en la revocación de actos administrativos legales favorables, sin necesidad que concurran los requisitos de aplicación para la misma, es decir, que la revocación se produzca en un plazo razonable y que se tome en cuenta lo suficiente la confianza legítima que se pudo generar en el destinatario del acto- pues la revocación de los actos administrativos ilegales favorables con efectos *ex tunc* se permite siempre y cuando se reúnan tales requisitos, o sea, no puede conculcar la confianza de la persona interesada; y que, por el contrario, la protección de la confianza legítima no se puede invocar en la revocación de los actos administrativos legales e ilegales desfavorables, en virtud que no se traiciona la confianza cuando se revoca un acto que perjudicaba al particular; ni tampoco en la revocación de los actos administrativos ilegales favorables con efectos *ex nunc* (sin efectos retroactivos), estos últimos en los que la revocación siempre es posible¹¹.

Ahora bien, por lo que ve a la retroactividad de las normas, cuando éstas resultan violatorias del principio de estudio, para hacer efectiva la protección a la confianza legítima, lo ha hecho depender de los efectos de la nueva norma y ha determinado que es de carácter propio cuando sus efectos se extienden a situaciones ya concluidas antes de su entrada en vigor, e impropio cuando esta se aplica a situaciones que iniciadas en el pasado, se mantienen aún a la entrada en vigor de la norma, para lo cual, por lo general, la primera es inadmisiblesalvo excepciones como

¹¹Díaz Rubio, Patricia, *op. cit.*, pp. 131-135.

el fin que se persigue, en tanto que en sentido impropio, se exige la concurrencia de ciertos requisitos de aplicación sobre los que se abundará más adelante¹².

Por otra parte el citado Tratado cuenta con un régimen de recuperación de ayudas de Estado ilegales e incompatibles con el mercado interior, en el cual, el principio de protección a la confianza legítima ha mostrado un importante desarrollo, pues ha interpretado por “ayuda” un concepto *“más amplio que el de subvención, ya que comprende no sólo las prestaciones positivas, como las propias subvenciones, sino también intervenciones que, bajo diversas formas aligeran las cargas que normalmente pesan sobre el presupuesto de una empresa y que, por ello, sin ser subvenciones en el sentido de la palabra, tienen la misma naturaleza e idénticos efectos”*¹³, incluidos los incentivos fiscales; y la compatibilidad la hacen depender de la no afectación a los intercambios personales de los Estados miembros; así cuando uno de estos pretende otorgar una nueva concesión o modificar una ya existente a empresas o producciones nacionales, debe seguir el procedimiento establecido para ello ante la Comisión, la cual decidirá sobre la compatibilidad o incompatibilidad de las ayudas, sin que estas se puedan ejecutar hasta que haya decisión definitiva.

De lo anterior, podemos apreciar que más allá del origen y desarrollo de la protección a la confianza legítima en Alemania, de la amplia aceptación que ha tenido en otros países como España, su aplicación en revocación de actos administrativos y en materia tributaria, tratándose de ayudas de Estado cuenta con un sólido sistema homogéneo para la Unión Europea, que toma en consideración otros factores y lo ejecuta con cautela, lo que les permite prevenir el otorgamiento de las mismas en perjuicio del Estado y a su vez, respeta el multicitado principio; del mismo modo lo hace al regular los actos administrativos estableciendo límites a la actividad del Estado y reconociendo el derecho de los gobernados a la protección de la confianza legítima; sistema que sin dejar de observar las bondades que presenta, es cuestionable

¹²*Ibidem.*, pp. 127-129.

¹³*Ibidem.*, pp. 139-140.

que de alguna forma “legitime” actos ilegales, haciendo prevalecer los mismos¹⁴.

Por otra parte, en países como Colombia, Chile, Venezuela, entre otros, no sólo han incorporado la figura de estudio, sino que la han llevado a la práctica con éxito, sin necesidad de Comisión alguna que revise determinadas medidas o acciones de Estado, pero han incorporado otros elementos que poco a poco han conseguido un equilibrio, de manera tal que no constituya un instrumento para el abuso de los particulares, ni que se haga inasequible para éstos cuando los Poderes Públicos han cometido un exceso y con motivo de ellos le han ocasionado un perjuicio; y de tal forma a su vez, que tampoco constituyan una limitante para los Poderes Públicos que no les permita su pleno desarrollo para el ejercicio de sus funciones; es decir, por una parte garantiza el libre desempeño de éstos, pero sin vulnerar los derechos de las personas, por lo que nos enfocaremos más en el caso de Colombia, dada su consolidación y donde observamos resultados favorables.

4. Denominaciones

La confianza legítima también ha sido denominada como expectativa legítima, expectativa plausible, expectativa justificada, expectativa favorable, expectativa válida¹⁵.

Del mismo modo, algunos autores han señalado que no es correcto denominarla de ninguna de las formas citadas, sino se antepone la palabra “protección”, porque el sólo término de confianza legítima no tiene mayor sentido, pues podría dar lugar a muchísimas interpretaciones, sin embargo, si se hace referencia a la protección, estaremos haciendo alusión a un principio de derecho, cuestión que compartimos parcialmente, pues si bien es cierto que de la sola denominación no se desprende principio alguno, también lo es que la confianza legítima no es equiva-

¹⁴Viana Cleves, María José, *“El principio de confianza legítima...”*, cit., p. 64.

¹⁵*Ibid.*, p. 213; Rondón de Sanso, Hildergard, *“El principio de confianza legítima...”*, cit., p. 12; Caicedo Medrano, Angélica Sofía, *“El principio de la confianza...”*, cit., p. 4.

lente a la expectativa legítima, plausible, justificada, favorable o válida, aun cuando sea así denominada; la diferencia radica en que la primera es la figura jurídica que restringe los abusos de los Poderes Públicos que, en el ejercicio de sus atribuciones cometan en perjuicio de los particulares; en tanto que las segundas constituyen el objeto de protección de aquella.

Las expectativas legítimas han sido ampliamente desarrolladas en diversas sentencias de la Corte Constitucional de Colombia y se ha dicho en no pocas ocasiones que:

[...] suponen una probabilidad cierta de consolidación futura del correspondiente derecho, si se mantienen las condiciones establecidas en una ley determinada. Tales expectativas pueden ser modificadas por el legislador en virtud de sus competencias, si ello se requiere para cumplir fines constitucionales, pero no pueden ser modificadas de una manera arbitraria en contraposición a la confianza legítima de los ciudadanos¹⁶.

Es decir, no son simples expectativas pero tampoco llegan a ser derechos adquiridos, sino expectativas válidas con un determinado grado de alcance protector que no impide la modificación de la situación en la que se confía en su permanencia, pero que de alguna manera, en atención a tal confianza, limita su modificación a tomar medidas determinadas para no vulnerar tales expectativas.

Una vez definido el objeto de protección de la confianza legítima, es necesario precisar algunos conceptos que se pueden confundir con la expectativa legítima tales como los derechos adquiridos, las situaciones jurídicas consolidadas y las expectativas simples, aclarando desde ahora, que no son figuras homólogas, que no todas son objeto de protección y las que lo son se rigen por sistemas distintos.

¹⁶Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-663/07 de 2007, Bogotá D.C., 09/08/2007, expediente D-6603, Magistrado ponente: Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

Toda vez que no es objeto de nuestro estudio, sólo precisaremos sus conceptos y diferencias con la expectativa legítima. La expectativas simples o meras expectativas, para la Corte Constitucional de Colombia, las reduce a *"una intención o esperanza de obtener un resultado jurídico concreto"*¹⁷, lo que por su naturaleza, no las hace objeto de protección alguna, es decir, pueden ser modificadas por los poderes públicos en ejercicio de sus atribuciones, aún de manera repentina y sin tomarlas en consideración, sin que por ello incurran en responsabilidad alguna. Un ejemplo de estas, bien pueden ser aquellas aspiraciones que puede tener un estudiante de segundo grado de la Licenciatura de Derecho que sabe que en su Universidad una forma de titulación para obtener el grado de Licenciado, lo es el promedio de 8.5; con el cual cuenta, pero de manera repentina, el Rector ha incrementado el promedio como forma de titulación a 9.5, por lo que el estudiante que lo resiente como afectación, no tiene ningún derecho que pueda hacer valer frente a la nueva disposición, pues sólo contaba con la esperanza de titularse con ese promedio, sin que hubiese encuadrado en todas las hipótesis para ello, es decir, haber cursado el programa completo manteniendo el mismo promedio.

En tanto que los derechos adquiridos son aquellos que han ingresado al patrimonio del particular y que la Corte Constitucional de Colombia los ha definido como *"aquellos que se consolidan cuando se han cumplido todos los presupuestos normativos exigidos bajo el imperio de una ley, para que se predique el nacimiento de un derecho subjetivo. Configurado el derecho bajo las condiciones fijadas por una norma, su titular puede exigirlo plenamente, porque se entiende jurídicamente garantizado e incorporado al patrimonio de esa persona"*¹⁸, estos derechos tienen rango constitucional en dicho país y están plasmados en el artículo 58 de la Constitución Política de Colombia que a la letra señala: *"Se garantizará la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuáles no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores"*.

¹⁷Viana Cleves, María José, *op. cit.*, p 197.

¹⁸Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-663/07 de 2007, *cit.*

Por lo que válidamente podemos concluir que estos derechos son de mayor peso que las expectativas legítimas pues vinculan desde la Constitución a los Poderes Públicos a respetarlos con entera independencia de la confianza que puedan generar en los gobernados y sin que requiera acreditar los elementos de la misma ni los requisitos de aplicación, es decir, se rige por un sistema distinto que en Colombia encuentra vías específicas para ello.

Ahora bien, conforme a la sentencia C-604/2000, del Tribunal Constitucional de Colombia:

La institución de los derechos adquiridos propiamente tales, solamente aplica en el derecho privado pues en el derecho público la doctrina y la jurisprudencia consideran que es más apropiado hablar de situaciones jurídicas consolidadas. Esta diferencia adquiere mayor relevancia cuando se trata de disposiciones de carácter tributario. Por ello señaló la Corte en sentencia anterior, que en este campo no existe el amparo de derechos adquiridos pues la dinámica propia del Estado obliga al legislador a modificar la normatividad en aras de lograr el bienestar de la colectividad en general; en consecuencia, nadie puede pretender que un determinado régimen tributario lo rijan por siempre y para siempre, esto es, que se convierta en inmodificable. Pero también dejó claramente establecido que las leyes tributarias no son retroactivas, de manera que los efectos producidos por la ley tributaria en el pasado debe respetarlos la ley nueva, es decir, que las situaciones jurídicas consolidadas no pueden ser desconocidas por la ley derogatoria, porque la conducta del contribuyente se adecuó a lo previsto en la norma vigente para el periodo fiscal respectivo y de acuerdo con las exigencias allí impuestas¹⁹.

Por otra parte, en la misma resolución precisó que para distinguir cuando se encontraban ante una situación jurídica con-

¹⁹Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-604/2000, Santafé de Bogotá D.C., 24/005/2000, expediente D-2683, Magistrado sustanciador: Carlos Gaviria Díaz.

solidada y cuando no, en materia de normas tributarias y en particular, de supresión de exenciones, es preciso comprobar si las mismas fueron establecidas como estímulo tributario a cambio de una contraprestación, pues es tal incentivo lo que determina dicho carácter que el legislador está obligado a respetar, de lo contrario, si bien puede suprimirlas o modificarlas, debe hacerlo de acuerdo a la ley.

II. APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE PROTECCIÓN DE LA CONFIANZA LEGÍTIMA

1. *Ámbitos de aplicación*

Atendiendo a la materia, la protección a la confianza legítima como podemos ver, ha cobrado mayor auge en la Comunidad Europea, particularmente en materia tributaria, en la revocación del acto administrativo, en la recuperación de ayudas de Estado, en incentivos fiscales; en Alemania frente a la retroactividad de normas, la revisión y revocación de actos administrativos²⁰; en España opera no sólo en la actuación de la Administración Pública, sino opera también respecto de la actividad del Poder Judicial y de la del Poder Legislativo²¹, ejemplos de ello la retroactividad de las normas, actos administrativos como las disposiciones interpretativas y las contestaciones a las consultas tributarias, las expropiaciones, entre otras o resoluciones judiciales; en Venezuela se han dictado resoluciones jurisdiccionales en materia urbanística, en pensiones y jubilaciones, en compensaciones monetarias, primas de exportación y derecho disciplinario en general²²; en Colombia, aun cuando se ha observado una amplia aceptación en materia administrativa y tributaria, también ha sido efectiva en el derecho laboral, en el derecho administrativo,

²⁰Díaz Rubio, Patricia, *op. cit.*, pp. 112-159.

²¹*Ibid.*, p 93.

²²Rondón de Sanso, Hildergard, "El principio de confianza legítima...", *cit.*, pp. 17-19.

especialmente en materia de seguridad social, en derecho sancionatorio, urbanístico y tributario²³.

Ahora bien, en relación a los diversos Poderes Públicos, ha sido particularmente desarrollada frente al Legislativo, sin que paralice su actividad, pero regulada de tal forma que evite, en la medida de lo posible, cualquier perjuicio a los particulares respecto a las expectativas legítimas, pues impone al legislador la obligación de tomarlas en cuenta, revisar las leyes anteriores, emitir nuevas de manera razonable y proporcionada, ponderar las posibles afectaciones para quienes pueden tener tales expectativas; así como implementar un régimen de transición que aminore los efectos perjudiciales para que el gobernado se pueda adaptar gradualmente a su nueva situación.

En atención a los sujetos, ha sido aplicada, desde nuestro punto de vista, al exceso de considerar que la misma cobra eficacia entre particulares bajo el argumento de que la confianza legítima también puede ser vulnerada por éstos, de lo cual nos apartamos porque desde nuestra óptica, se desnaturaliza la figura pues ya no se trata de una vulneración del Poder Público en ejercicio de sus atribuciones; del mismo modo, tampoco compartimos su aplicación entre Poderes Públicos por la misma razón, por ser entes con potestad de la que no goza el gobernado frente a los eventuales abusos de poder; por lo tanto, menos aún podría pensarse en la violación a la confianza legítima del Poder Público realizada por un particular porque no están en un plano de igualdad. Lo anterior, en modo alguno implica que no existan otras acciones que se puedan ejercitar, que no opere la buena o mala fe y que no sea tomada en cuenta la confianza con la que puedan actuar los particulares; simplemente que no se encuentran en un plano de desigualdad en cuanto a las potestades del Estado.

²³Viana Cleves, María José, *op. cit.*, p 32.

2. Elementos de configuración de la confianza legítima

Para la Doctora Viana Cleves, los elementos para la consolidación de la confianza legítima se reducen a cuatro:

- A) *La existencia de una relación jurídica –entre la administración y los particulares–*
- B) *La existencia de una palabra dada, que tenga existencia cierta, -entre estas, las disposiciones de carácter reglamentario, los actos administrativos generales particulares o mixtos y demás manifestaciones de la voluntad de la Administración Pública, así como las actuaciones administrativas no solemnizadas por escrito, que no tenga vigencia temporal o provisional y que exista identidad entre los destinatarios de la palabra previa y la posteriormente emitida.*
- C) *Confirmación de la palabra dada con actos posteriores, armónicos y coherentes por parte de la administración.*
- D) *La actuación diligente del interesado*²⁴.

Cabe señalar que la Doctora Viana refiere, de manera general, que los actos administrativos pueden constituir la palabra dada de la autoridad sin definirlos ni hacer mayor precisión al respecto, por lo que, sin pretender un análisis profundo de ello, nos remitiremos a la obra intitulada “Teoría General del Acto Administrativo, en la cual su autor, define el acto administrativo como *“toda declaración de voluntad unilateral y concreta, dictada por un órgano de la administración pública, en ejercicio de su competencia administrativa, cuyos efectos jurídicos son directos e inmediatos”*²⁵; ahora bien, por lo que ve a la clasificación de este tipo de actos, el propio autor, en la obra en cita precisa diversas categorías que hace depender de 6 elementos, tales como los sujetos administrativos que intervienen, la amplitud de poder administrativo, el radio de acción, la naturaleza de la

²⁴*Ibid.*, p 174-192.

²⁵Pérez Dayán, Alberto, *Teoría General del Acto Administrativo*, 3ª ed., México, Ed. Porrúa, 2010, p. 53.

decisión, el alcance de sus efectos y la forma de expresión de los mismos²⁶.

Conforme a las anteriores categorías, para efectos de la configuración de la confianza legítima, solo encontramos aplicables tres de tales clasificaciones, la que se refiere a la naturaleza de la decisión contenida, que divide en preparatorios o de trámite, definitivos, de ejecución y de certificación; los cuales cobrarán eficacia al momento en que el gobernado sea notificado de los mismos y en la medida que constituyan un cambio en el comportamiento de la autoridad administrativa que vulnere la confianza legítima del gobernado; (aunque no podemos dejar de mencionar los legislativos, que si bien no constituyen actos administrativos, sí pueden estar dirigidos a tal materia y a su vez pueden incidir en la esfera jurídica de los gobernados, lo que eventualmente puede generar una afectación y violación a dicho principio); la relativa al alcance de los efectos en los particulares que diversifica en dos ramas: los que aumentan la esfera jurídica del gobernado y los que la limitan, aunque se destaca que todo aquél menoscabo en tal esfera, debe entenderse dentro de este rubro y que tratándose de la configuración de la confianza legítima, siempre serán limitativos, pues es inexistente la violación a la confianza legítima por aquello que ha beneficiado al gobernado; y por último, la de la forma de expresión, en la cual se advierten los actos expresos y tácitos; aunque para el caso que nos ocupa, siempre serán expresos, ya sea de forma escrita o verbal, tanto para determinar la palabra dada, como para verificar el cambio en la actitud o comportamiento de la autoridad administrativa, que no puede estar sujeta a interpretaciones del particular.

Como podemos apreciar, la materia es tan amplia como diversos los actos, lo que nos permite deducir que entre tales rubros, se pueden encontrar los actos jurídicos, actuaciones, informes, consultas, orientaciones y asesorías entre otros.

De manera general, no obstante estar de acuerdo con los dos primeros postulados, marcados con los incisos a) y b) respec-

²⁶*Ibidem.*, p 100-105.

tivamente; por lo que ve al inciso c) lo vemos con reservas, pues pese a ser partidarios de la congruencia en la actuación no solo de las autoridades administrativas, sino de todas las autoridades de todos los poderes públicos, consideramos que no siempre aplica la confirmación de la palabra dada, dado que, tratándose de leyes, es innecesario que éstas tengan que ser confirmadas, ratificadas, o validadas, pues pensamos que una vez publicadas y establecida su vigencia, sólo basta con la entrada en vigor para su aplicación y plena eficacia, sin que se exijan mayores requisitos, además que resulta excesivo imponer al particular la carga de observar la forma en que ha venido legislando el poder reformador para saber si guarda o no coherencia con otras leyes de la misma materia, por lo que no siempre será aplicable.

Ahora bien, por lo que refiere a la actuación diligente del interesado, nos apartamos por encontrarse fundamentado en una sentencia de 1939 que protegía el principio de la buena fe y no el de la confianza legítima, por lo que en nuestra opinión, no cobra aplicación; sin embargo, desde nuestra óptica falta un elemento imprescindible que debe operar en el particular, y que no es otro que el de la buena fe en su actuación, tanto para conocer el acto como la legalidad del mismo, pues consideramos que salvaguardando este último requisito y los anteriores, con entera independencia de su actuación, la autoridad administrativa debe hacerse cargo de sus acciones u omisiones si es que ha vulnerado la confianza legítima del gobernado.

3. Requisitos para la aplicación de la protección de la confianza legítima

Para el ordenamiento jurídico alemán es necesario, para la aplicación del principio de confianza legítima, que concurran los siguientes requerimientos:

- A) La existencia de un acto o comportamiento de los poderes públicos, que sea conocido, de buena fe por la persona interesada (físicas, jurídicas y entidades) y que genere una

situación de confianza en la misma y que además actúe con diligencia (es decir, para ser merecedor de tal protección, su actuación no sólo debe estar apegada a la buena fe, sino también a la diligencia con la que reaccione frente al acto o comportamiento de los poderes públicos). Como ejemplo de tales actos se encuentra la retroactividad de la norma, la promesa o información administrativa, circulares internas, las sentencias judiciales, etc.

- B) Un cambio en la conducta de los poderes públicos imprevisible para la persona interesada, que provoque la frustración de una expectativa que se desprenda de una situación de confianza. Ejemplo, aquellas normas retroactivas que no prevean un régimen de transición adecuado.
- C) La ponderación del interés de la persona que demanda la protección del multicitado principio frente al interés público en la modificación del acto o comportamiento público, debiendo prevalecer la primera sobre la segunda²⁷.

Para la Unión Europea, se requieren los mismos postulados, sólo que empleados en su régimen, es decir, la actuación se debe generar por la propia Unión Europea, a través de sus instituciones, organismos o de sus países miembros, debe ser en aplicación del Derecho de dicha Comunidad y el cambio en la actuación o comportamiento también debe ser de las autoridades citadas, aunque sean diversas a las originales, sin mencionar nada sobre la actuación diligente del particular, sin embargo, resalta el conocimiento completo que este debe tener sobre el acto o comportamiento de autoridad y que dicho acto, a su vez ofrezca seguridades o garantías concretas y que originen esperanzas fundadas en el beneficiario²⁸.

En España, según el Tribunal Supremo, se necesitan idénticos requisitos, salvo que no ponen de relieve la diligencia en la actuación de la persona interesada²⁹.

²⁷Díaz Rubio, Patricia, *"El principio de la confianza legítima..." cit.*, pp 83-86

²⁸*Ibidem.*, pp. 86-88.

²⁹*Ibidem.*, pp. 93-103.

En Colombia, los presupuestos son distintos, creemos que la razón radica en que se trata de un sistema autónomo y reciente si lo comparamos con el régimen de la Comunidad Europea como ya hemos visto.

No obstante que la Corte Constitucional de Colombia no ha precisado los requisitos como tales para hacer efectiva la aplicación del citado principio, estos se pueden desprender de los postulados que ha reiterado en muchas de sus resoluciones, por lo que es menester traer de nueva cuenta lo que al respecto ha señalado:

Al referirse a la expectativa legítima, ha sostenido que es *“un corolario de aquél de la buena fe y consiste en que el Estado no puede súbitamente alterar unas reglas del juego que regulaban sus relaciones con los particulares, sin que se les otorgue a éstos últimos un periodo de transición para que ajusten su comportamiento a una nueva situación jurídica. No se trata, por tanto, de lesionar o vulnerar derechos adquiridos, sino tan sólo de amparar unas expectativas válidas que los particulares se habían hecho con base en acciones u omisiones estatales prolongadas en el tiempo, bien que se trate de comportamientos activos o pasivos de la Administración Pública, regulaciones legales o interpretaciones de las normas jurídicas”*.

Del mismo modo, ha señalado que:

[...] 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. No se trata, por supuesto, de que esta confianza legítima impida en tránsito de la legislación, pues tal conclusión llevaría a la petrificación del orden jurídico, sino de la necesaria previsión de los efectos de tránsito respecto de las 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 regulación³⁰.

³⁰Corte Constitucional República de Colombia. Sentencia C-177/2005, Bogotá D.C., 01/03/2005, expedientes D-5310 y D-5321, Magistrado ponente: Dr. Manuel

De lo anterior, se desprenden los siguientes componentes:

- A) Existencia de una relación jurídica entre el Estado por cualquiera de sus organismos o instituciones o sujetos que las representan y los gobernados.
- B) Una situación jurídica preexistente que vincula a los sujetos anteriores.
- C) Una expectativa válida respecto a la permanencia de tal situación jurídica -confianza generada en el gobernado con base en acciones u omisiones estatales prolongadas en el tiempo-.
- D) Una alteración súbita producida por acción u omisión del Estado a dicha situación jurídica.
- E) Una vulneración a tal expectativa generada por la citada alteración, es decir, es preciso que a causa de esta se genere una afectación real en la esfera jurídica del gobernado.
- F) Que tal alteración no prevea un periodo o *régimen de transición*, mismo que ha sido definido en diversas sentencias de la Corte Constitucional de Colombia como “*un mecanismo de protección*”³¹, señalando además que:

Los regímenes de transición, (i) recaen sobre expectativas legítimas de los asociados y no sobre derechos adquiridos; (ii) su fundamento es el de salvaguardar las aspiraciones de quienes están cerca de acceder a un derecho específico de conformidad con el régimen anterior y (iii) su propósito en el de evitar que la subrogación, derogación o modificación del régimen anterior, impacte excesivamente las aspiraciones válidas de los asociados, especialmente si existe la posibilidad de minimizar esa incidencia y de armonizar las expectativas ciudadanas y

José Cepeda Espinosa; Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T662 de 2011, Bogotá D.C., 07/09/2011, expediente T-3.049.317, Magistrado ponente: Jorge Ivan Palacio Palacio.

³¹Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T662 de 2011, Bogotá D.C., 07/09/2011, expediente T-3.049.317, Magistrado ponente: Jorge Ivan Palacio Palacio.

los cambios legislativos a través de un régimen de transición [...] ³².

Del mismo modo, se habla sobre la necesaria previsión de los efectos del tránsito legislativo respecto dichas expectativas, sin que la confianza legítima impida o petrifique el mismo ³³.

G) La buena fe, que opera tanto para la actuación y comportamiento de los Poderes Públicos, como de los particulares.

Como podemos apreciar, en Colombia no sólo ha adoptado dicho principio, sino que lo ha desarrollado de forma que han logrado un equilibrio entre los actos y comportamientos de la Administración y la expectativa legítima que estos puedan generar entre los particulares, al introducir algunos elementos adicionales que a nuestro juicio, constituyen los filtros necesarios para hacer valer la palabra dada de la autoridad sin que constituya un obstáculo para el ejercicio de sus funciones y garantizar que la expectativa legítima que se genere entre los particulares sea lo suficientemente sólida y fundada, sin obtener mayor ventaja que la prometida y sin hacer la figura inasequible para los mismos.

³²Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-663/07 de 2007, Bogotá D.C., 09/08/2007, expediente D-6603, Magistrado ponente: Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

³³Corte Constitucional República de Colombia. Sentencia C-177/2005, Bogotá D.C., 01/03/2005, expedientes D-5310 y D-5321, Magistrado ponente: Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

III. IMPLICACIONES

1. Obligaciones que impone a la administración pública la aplicación del principio de confianza legítima

Para la Doctora Viana Cleves, son las siguientes:

- A) Determinar la “palabra dada”, precisar contenido y alcances.
- B) Analizar los actos propios previos y actuar en forma coherente con ellos. –lo que constituye la congruencia en sus actuaciones como elemento de la buena fe que se vincula con el respeto de los actos propios o el deber de no contradecirse en el desarrollo de sus propios actos-.
- C) Ofrecer mecanismos alternativos de adaptación idóneos, con un plazo razonable en caso de que sea necesaria una actuación contraria a los actos previos. Lo cual no excluye el diálogo con los mismos.
- D) Notificar con un plazo razonable la nueva situación jurídica.
- E) Ponderar en cada caso concreto lo que conlleva a la aplicación de un test de afectación que la medida presenta para dos principios en conflicto, normalmente el interés general frente al principio de estudio³⁴.

En nuestra opinión, a partir de las sentencias consultadas, además de las obligaciones ya señaladas, se desprenden las siguientes:

- F) El respeto al principio de la buena fe en su actuación, lo cual, conforme a la interpretación que la Corte Constitucional de Colombia ha plasmado en diversas sentencias, no es otra cosa que la obligación de obrar con lealtad y sinceridad y ajustada a una conciencia recta, lo que debe obser-

³⁴Viana Cleves, María José, “*El principio de confianza legítima...*”, cit., pp. 230-281.

var en todas y cada una de sus actuaciones, lo mismo para convocatorias públicas, concursos para llenar vacantes de carrera administrativa, procedimientos de selección de personal y celebración de contratos³⁵.

- G) Respetar los límites a la libertad configurativa, de forma tal que se observen los parámetros de justicia y equidad y siempre sujetos a los principios de proporcionalidad y razonabilidad³⁶.
- H) Prever un régimen de transición, es decir, que se definan las medidas idóneas que serán proporcionadas a los afectados y el plazo razonable para que se adapten a la nueva situación jurídica³⁷.
- I) En caso de que la expectativa legítima resulte digna de protección pero sea imposible la permanencia de la situación jurídica preexistente porque sea de mayor peso el principio en conflicto, entonces cubrir una indemnización suficiente y adecuada. Lo anterior, en función del menoscabo patrimonial o económico recaído en el particular con motivo de las actuaciones de las autoridades administrativas en el ejercicio de sus funciones, además que la Constitución Política de Colombia así lo prevé el artículo 90. *El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.*"

³⁵Mesa Valencia, Andrés Fernando, *"El principio de la fe: el acto propio y la confianza legítima. Hacia una teoría del precedente administrativo en Colombia"*, [en línea], Colombia, Universidad de Antioquia, 2013, [citado 15-06-2015], Mejores trabajos de grado de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia (Núm. 19), p. 28. Disponible en internet: <http://www.udea.edu.co/wps/wcm/connect/udea/909e564e-fd39-4346-815d-f507cf555b7b/Principio+de+la+buena+fe%3B+acto+propio+y+confianza+legitima.pdf?MOD=AJPERES>, ISBN 978-958-8848-12-9.

³⁶Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-663/07 de 2007, Bogotá D.C., 09/08/2007, expediente D-6603, Magistrado ponente: Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

³⁷Mesa Valencia, Andrés Fernando, *"El principio de la fe: el acto propio y..."*, cit., pp. 37-39.

2. Alcances

Para Saturnina Moreno, la finalidad de la figura de estudio, es *“proteger la confianza que los destinatarios de determinadas actuaciones puedan tener en la estabilidad, al menos durante un cierto tiempo, de las situaciones establecidas”*³⁸, en un sentido similar, J.P. Muller señala que la misma, implica la obligación de las autoridades públicas de preservar un comportamiento armónico, consecuente y no contradictorio frente a los particulares³⁹.

De lo anterior, es simple deducir que los efectos o alcances de la aplicación de la protección a la confianza legítima, se limitan a la preservación del acto o comportamiento original por parte de los poderes públicos; sin embargo, por la gama de los mismos, las diversas materias y las consecuencias que implican su aplicación o no aplicación, no es así, máxime que en todos estos casos, siempre habrá una confrontación con otros principios, como lo pueden ser el de legalidad, el del interés público, el de libertad configurativa, el derecho a un medio ambiente sano, el derecho al trabajo, entre otros; por lo que es importante considerar un sano ejercicio de ponderación y habrá casos que aún cuando exista una expectativa legítima y digna de protección, no pueda mantenerse la “palabra dada” por la autoridad, por lo que se recurrirá a otras alternativas de solución para “reequilibrar” la situación jurídica afectada, tales como las medidas de transición y en el último de los casos, la indemnización, aunque cabe aclarar que no obstante lo anterior, la protección no alcanza para proteger derechos que descansen sobre situaciones de ilegalidad.

En ese orden de ideas, podemos decir que una vez declarada la factibilidad de la protección de la confianza legítima por vía judicial, las posibles consecuencias serán las siguientes:

³⁸Viana Cleves, María José, *op. cit.*, p. 161.

³⁹*Ibidem.*, pp. 161-162.

A. En relación al acto:

- a) Nulidad del acto con eficacia *ex tunc*, es decir, la extinción del acto con efectos retroactivos a la fecha de celebración del acto -quedan suprimidos los efectos desde aquél momento-.
- b) Nulidad del acto con eficacia *ex nunc*, o sea, la extinción sin efectos retroactivos a la fecha de celebración del acto.
- c) Revocatoria del acto, lo cual implica el cese de sus efectos hacia el futuro.
- d) La modificación del acto, esto es, el cambio de alguno de los elementos de sus dispositivos (monto, tiempo, ámbito, etc)
- e) La conversión del acto, lo que sería un equivalente a su calificación en un sentido diferente a la originariamente efectuada.

B. En relación a la Administración:

- a) Que se abstenga de actuar en forma determinada (*non facere*)
- b) Que actúe en forma determinada (pretensión de hacer o *facere*)
- c) La entrega de la cosa (pretensión de dar)⁴⁰.

En tanto que, para la Comunidad Europea, como ya hemos visto, en términos generales, prevé un sistema de nulidad de los actos administrativos con efectos *ex tunc* y *ex nunc*, así como la inaplicación de leyes retroactivas en sentido propio o en sentido impropio, pero en materia tributaria, cuentan con un sistema de protección que regula las exenciones y que constituye de alguna forma un filtro que busca que los incentivos fiscales sean legales y no solo sean benéficos para las personas interesadas, sino que no sean perjudiciales ni para el Estado miembro, ni para los

⁴⁰Rondón de Sanso, Hildergard, "El principio de confianza legítima...", cit., pp. 119-120.

demás Estados miembros de dicha Comunidad, de forma que garantizando tal equilibrio, cobra mayor fuerza la aplicación del principio de protección a la confianza legítima de los gobernados, hasta extenderse incluso a actos o comportamientos ilegales que hubiesen originado la expectativa legítima de la persona interesada; o bien, que originada la expectativa legítima y otorgadas las ayudas, sin la plena observancia del procedimiento correspondiente, puede la Comisión en algunos casos obligar a un Estado miembro a recuperar tales ayudas.

En ese orden de ideas, dado que lo ha considerado como un principio general del Derecho, su vulneración puede generar la anulación del acto violatorio; y para el caso de que con motivo de este, se hayan originado daños y perjuicios al particular, traerá como consecuencia, el pago de los mismos⁴¹; consecuencias semejantes e implícitamente previstas en la Constitución Española de 1978, específicamente en su artículo 9.3 que a la letra señala: *“La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos”*.

En ese sentido, el Tribunal Superior de España se ha pronunciado en favor de la seguridad jurídica por sobre la legalidad de la actuación administrativa *“Cuando la Administración mediante actos externos inequívocos mueve al administrado a realizar una actividad que le origina unos necesarios desembolsamientos”*⁴².

Para Ramón Parada, en supuestos de revocaciones sobrevenidas en el tiempo y justificadas en el interés público se *debe “compensar al interesado los perjuicios sufridos como consecuencia de su confianza en la validez del acto administrativo”*⁴³.

Postura semejante a la del Dr. Hildelgard R. de Sansó, quien considera que a la declaratoria de violación de la confianza

⁴¹Díaz Rubio, Patricia, *“El principio de la confianza legítima...”* cit., pp. 56-57

⁴²Mesa Valencia, Andrés Fernando, *“El principio de la fe: el acto propio y...”*, cit., p. 35.

⁴³*Ibidem.*, p. 34.

legítima, es dable atribuirle efectos reparatorios relativos a la indemnización de los daños y perjuicios de su incumplimiento⁴⁴.

Por ejemplo, en Colombia, tratándose de normas, se puede demandar la inexequibilidad de la mismas⁴⁵, o bien la revocación del acto⁴⁶.

No obstante que coincidimos plenamente con lo anterior, es importante enfatizar que en todo caso, es imprescindible analizar la valoración del acto o comportamiento y el fundamento de éste, es decir, las razones objetivas que llevaron a la autoridad a emitir un acto diverso que ocasionó la vulneración a la confianza legítima del particular; pues de ello dependerá el ejercicio de ponderación que determinará su aplicación o inaplicación, o en su caso, la correspondiente indemnización por los daños y perjuicios ocasionados para el caso de que el particular haya erogado gastos al adecuar su conducta plenamente a lo exigido, solicitado u ofertado por la autoridad administrativa.

IV. FUNDAMENTO

Su fundamento se desprende de diversos principios universales de derecho tales como el de la buena fe, de seguridad jurídica y de Estado de Derecho⁴⁷, aunque el primero de ellos funge como fundamento y como requisito de aplicación de la figura de análisis, en tanto que, del segundo de los mencionados, se desprende tanto la protección de los derechos adquiridos, como de las expectativas legítimas y el que desde nuestra opinión, es el primordial desde que surge el “contrato social”, pues es la base y fundamento de todos los demás principios, derechos y

⁴⁴Rondón de Sanso, Hildergard, *op. cit.*, p. 123

⁴⁵Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-663/07 de 2007, Bogotá D.C., 09/08/2007, expediente D-6603, Magistrado ponente: Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁴⁶Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T662 de 2011, Bogotá D.C., 07/09/2011, expediente T-3.049.317, Magistrado ponente: Jorge Iván Palacio Palacio.

⁴⁷Díaz Rubio, Patricia, “*El principio de la confianza legítima...*” *cit.*, pp. 64-65; Viana Cleves, María José, *op. cit.*, p. 107.

obligaciones. Del mismo modo, también se vincula con otros fundamentos básicos del derecho tales como: derechos fundamentales, la equidad y la justicia natural⁴⁸, así como el respeto al acto propio⁴⁹.

Ahora bien, no es objeto de estudio hacer un análisis pormenorizado de tales principios, pero es necesario dar una idea general para una mejor comprensión de la consolidación de la expectativa legítima; así, tenemos que la buena fe en términos generales es “guardar fidelidad a la palabra dada, no defraudar la confianza de los demás, no abusar de otros, conducirse conforme cabe esperar de cuantos con honrado proceder intervienen en el tráfico jurídico”⁵⁰, es decir, actuar con congruencia y probidad, la primera para hacer honor a la palabra y la segunda para ser honorable, por tanto, bajo dicho principio es como podemos regirnos en nuestras relaciones personales, pero es bajo el cual debemos regirnos en nuestras relaciones jurídicas, por ende importa no sólo a los Poderes Públicos y a los individuos que los constituyen, sino también a los gobernados, en conclusión, es recíproca; asimismo, se encuentra consagrada en la Constitución Política de Colombia, en su artículo 83 que a la letra reza: *“Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante estas.”* precepto que si bien, no lo define, sí lo exige.

Por lo que ve a la seguridad jurídica, como fundamento del de protección a la confianza legítima, el Tribunal Constitucional de España la ha definido como “certeza de la norma o protección de confianza de los ciudadanos que ajustan su conducta económica a la legislación vigente, frente a cambios normativos que no sean razonablemente previsibles”⁵¹. En tanto que la Corte Constitucional de Colombia al respecto la refirió como “aquella situación estable y definida conforme a derecho, que

⁴⁸Rondón de Sanso, Hildergard, *op. cit.*, pp. 4-5

⁴⁹Mesa Valencia, Andrés Fernando, *op. cit.*, p. 36.

⁵⁰Viana Cleves, María José, *op. cit.*, pp. 39-40.

⁵¹Díaz Rubio, Patricia, *“El principio de la confianza legítima...” cit.*, p. 77.

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

Por último, el relativo al Estado de Derecho está consagrado en el artículo 1° de la Constitución Política de Colombia que a la letra dice: *“Artículo 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”*

Ahora bien, en nuestro sistema jurídico mexicano, si bien el primero de los citados principios no se encuentra plasmado en nuestra Carta Magna, ello no se traduce en que no se encuentre contenido en la misma pues como señalamos anteriormente, se trata de principios universales de derecho que son aplicables a todos los sistemas, aunque cabe señalar que en el nuestro, el principio de buena fe está contenido en múltiples disposiciones del Código Civil Federal; el de seguridad jurídica si bien no se encuentra de esa forma referido en precepto alguno de la Constitución Federal, sí lo podemos desprender del artículo 1° y 16 Constitucional que establecen las garantías mínimas de todo ser humano en territorio nacional⁵³, mismas que constituyen la base

⁵²Viana Cleves, María José, *op. cit.*, p. 124.

⁵³C.P.E.U.M.

Art. 1o.- En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

de las demás y establece la obligación de todas las autoridades en el ámbito de sus respectivas competencias, no sólo de respetar tales derechos, sino de velar por el debido cumplimiento de los mismos; y finalmente, el último de dichos principios, lo encontramos en el mismo ordenamiento, en los artículos 40, 41 y 49 que si bien no hacen referencia alguna al Estado de Derecho, sí se refieren expresamente a la conformación geográfica y política del Estado Mexicano, la soberanía nacional, nuestra forma de gobierno, el Pacto Federal y la división de poderes⁵⁴.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud ...

Art. 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Toda persona....

⁵⁴Art. 48.- Las islas, los cayos y arrecifes de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, de los cayos y arrecifes, los mares territoriales, las aguas marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional, dependerán directamente del Gobierno de la Federación, con excepción de aquellas islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los Estados.

Art. 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Art. 50.- El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.

V. CASOS PRÁCTICOS

1. Resoluciones sobre protección a la confianza legítima

- A) **T-238 de 1993.** Un vendedor ambulante promovió acción de tutela de sus derechos fundamentales por violación a la confianza legítima, pues la Alcaldía Municipal de Acacias le requirió el desalojo y entrega de casetas a cambio una reubicación, por lo que una vez que hace entrega de la misma, la nueva administración desconoció tal promesa y asignó la caseta a persona diversa. La Corte Constitucional de Colombia concedió la protección, por la inobservancia de la buena fe por parte de la autoridad.
- B) El Consejo del Estado Español recomendó reconocer la protección de la confianza legítima a un extranjero que una vez contratado por el Gobierno de dicho país y otorgado su permiso de residencia y visa, le fue denegada la entrada al mismo por las autoridades, ocasionando con ello un daño patrimonial para el particular. **Dictamen del 30 de mayo de 1996.**
- C) **Sentencia T-578 de 1994.** La Corte Constitucional de Colombia concedió la tutela a unos vendedores ambulantes que habiendo obtenido un permiso por parte de la autoridad administrativa para ejercer su oficio en espacio público y encontrándose este vigente; la policía les decomisó sus mercancías ignorando tal licencia, por lo que reclamaban la protección de la confianza legítima.
- D) **Sentencia T-642 de 2004.** La Corte Constitucional de Colombia negó la tutela a una estudiante que adjudicaba violación de la confianza legítima a la Universidad del Valle, por negarle el ingreso a la carrera de Administración de Empresas por no cumplir con los requisitos para ello -calificación insuficiente en el examen de admisión-, no obstante, un funcionario de la Universidad le dio esperanzas de forma verbal y posteriormente, la Facultad se comunicó con ella para notificarle que había sido aceptada y que debía realizar el pago y firma de matrícula, por lo que la alumna así lo

hizo, sin percatarse que la matrícula asignada no era para la Licenciatura que deseaba, sino para “cupos libres”, por lo que argumentó que conforme a las expectativas verbales que le dieron, asumió que la matrícula obtenida lo era en realidad para la Licenciatura solicitada, por lo que la Corte resolvió que si bien le habían dado ciertas expectativas de forma verbal, la alumna cuenta con la capacidad para leer lo que firma y comprender que obtuvo una matrícula para “cupos libres”, además que nunca apareció en las listas de aceptados en la Licenciatura solicitada, por lo que no se constituyó una situación jurídica susceptible de protección.

- E) **Sentencia T-961 de 2001** Fue otorgada la tutela a una mujer que demandaba la violación a la confianza legítima depositada en la Administración, pues había sido admitida en un sistema de beneficiarios de programas sociales y una vez aceptada, le aseguraron que a partir de ese momento, ya contaba con el derecho a la atención médica en instituciones de primer, segundo y tercer nivel; pero posteriormente, le detectaron un tumor canceroso y cuando la remitieron al hospital especializado para su tratamiento, éste le negó la atención argumentando que no contaba con el carné respectivo y la Administración adujo que el sistema no la hizo beneficiaria, sino potencial beneficiaria y en su calidad se encontraban 262,000 personas por lo que la autoridad fue condenada por no haber sido clara al precisar las garantías otorgadas por vulnerar tal principio, además del pago de daños y perjuicios.
- F) **Sentencia T-295 de 1999.** Una persona ejerció acción de tutela por la revocación de una pensión que previamente le había sido concedida, por lo que le fue otorgada la protección, no solo por la violación al principio de confianza legítima sino también por el principio de respeto a los actos propios.
- G) **Sentencia T- 398 de 1977.** La Corte Constitucional de Colombia negó la tutela a unos vendedores ambulantes que reclamaban la violación a la confianza legítima por la orden de desalojo de un espacio público, sin embargo, la Corte concluyó que en el caso concreto, la autoridad administrativa

previó un régimen de transición en el que proporcionó a los demandantes el tiempo y medidas adecuadas para reequilibrar su posición y adaptarse a su nueva situación, pues la orden de desalojo obedecía a la construcción de un espacio adecuado para su posterior reubicación, además que se ofreció a estos un lugar temporal para evitar el cese de actividades comerciales, por lo que negó la referida tutela.

- H) **Sentencia T- 708 de 2004.** La Corte Constitucional de Colombia le concedió a los “Revoladores” (pregoneros o anunciantes) la protección demandada pues sustentaban la violación a la confianza legítima en el hecho de haber ejercido el oficio por más de treinta años en las terminales de transportes de Duitama y ser el sustento de sus familias y que el Ministerio de Transporte prohibió su ejercicio, por lo que la Corte consideró que en el caso, no fueron tomados en cuenta, ni previstas las alternativas para los afectados, por lo que sujetó la prohibición a una actuación previa que identifique y pondere los intereses comprometidos y prevea alternativas de solución.
- I) **Sentencia C-606 de 1992,** la Corte Constitucional de Colombia que resolvió una demanda de inconstitucionalidad donde se cuestionaba una ley que reglamentaba la profesión de topógrafo, en la que fundamentalmente prohibían su ejercicio hasta en tanto se cumplieran determinados requisitos ahí establecidos, por lo que el tribunal determinó, en aras del respeto a la confianza legítima, otorgar el término de un año, para la acreditación de los nuevos requisitos⁵⁵.

VI. CONCLUSIONES

En ese orden de ideas, podemos afirmar que conforme a nuestro sistema jurídico, es posible la protección de las expectativas legítimas, pues además de compartir los fundamentos como principios generales del derecho, algunos se desprenden de la propia

⁵⁵Viana Cleves, María José, *op. cit.*, pp. 81-260.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y otro más de legislaciones secundarias pero de aplicación federal.

Que tomando en consideración los ordenamientos jurídicos, en un Estado de Derecho como el nuestro, no sólo es deseable la adopción de la figura de la protección a la confianza legítima, sino que es necesaria a fin de garantizar las actuaciones de los Poderes Públicos a través de los individuos que los ostentan y que en todo momento deberán ser no sólo estrictamente apegadas a la legalidad, sino que también deberán ser congruentes y con el objetivo de cumplir con los fines de Estado, con observancia a sus propios actos, apego a los principios de razonabilidad y proporcionalidad y respeto absoluto a los derechos de los gobernados, especialmente cuando estos actúan en consecuencia de lo dictado por los Poderes Públicos, máxime que a partir de la reforma constitucional de junio de 2011, se amplía el catálogo de los derechos humanos para todas las personas en México y se obliga a todas las autoridades en el marco de sus respectivas competencias a vigilar el debido cumplimiento de los mismos.

Además que constituye un valioso instrumento que permite conciliar los intereses públicos y privado cuando entran en conflicto a causa de que la administración ha creado expectativas favorables para el gobernado y súbitamente las elimina, por lo que la protección de la confianza depositada en la administración es digna de protección y jurídicamente exigible⁵⁶.

Finalmente, nuestra Constitución Federal al igual que la de Colombia, también prevé un régimen de responsabilidad patrimonial a cargo del Estado, por los daños ocasionados por su actuación administrativa irregular⁵⁷, lo cual garantiza no solo la

⁵⁶Mesa Valencia, Andrés Fernando, *op. cit.*, p. 38.

⁵⁷C.P.E.U.M.

Art. 113.- Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los benefi-

actuación de sus autoridades, sino el apego a la legalidad de las mismas, lo que es acorde a cualquier Estado de Derecho en el que se hacen valer las leyes tanto para los gobernados como para los gobernantes.

cios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.