



El *principio de confianza legítima* en las sentencias de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y su incidencia en la congestión de los despachos judiciales en Colombia

Angélica Sofía Caicedo Medrano

Abogada y Especialista en Derecho Administrativo,
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas Universidad de Antioquia.
Correo electrónico: sofiacaicedom@hotmail.com

El principio de confianza legítima en las sentencias de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y su incidencia en la congestión de los despachos judiciales en Colombia¹

Resumen

A través del presente artículo se pretende realizar una reflexión frente a la aplicación real y efectiva del principio de confianza legítima en la Jurisdicción Contencioso Administrativa en Colombia y en lo referente al cambio de la jurisprudencia aplicable al momento de fallar un caso en la justicia colombiana. Se busca dar cuenta de cómo los cambios jurisprudenciales en el tiempo afectan los procesos judiciales administrativos, por la congestión y la demora en la resolución de los casos en dicha jurisdicción.

Se plantea con el mismo la necesidad de que el juez administrativo analice y aplique la jurisprudencia vigente al momento de la presentación de la demanda y no al momento de emitir el fallo de fondo, pues con ello se garantizan, entre otros, los principios de igualdad, seguridad jurídica y buena fe, pero fundamentalmente el de confianza legítima de los ciudadanos en la administración de justicia, en la interpretación de las leyes y en las normas vigentes al momento de la ocurrencia de los hechos que legitiman sus pretensiones.

Palabras clave: Principio de confianza legítima, Jurisdicción Contencioso Administrativa, congestión de despachos judiciales, sentencias.

¹ Artículo realizado bajo la asesoría del profesor Juan Guillermo Arbeláez Arbeláez, para optar al título de especialista en Derecho Administrativo.

Introducción

En este artículo, más que dilucidar los problemas del derecho administrativo como disciplina autónoma e independiente en el derecho colombiano, se pretende proponer una salida jurídica a la problemática de la congestión en la Jurisdicción Contencioso Administrativa colombiana; problemática que se encuentra vigente y ha sido una constante desde su implementación en nuestro país.

Con esta propuesta se pretende evidenciar las dificultades en materia de seguridad jurídica y de igualdad ante la ley que genera para los ciudadanos la congestión de la justicia administrativa, aún con la puesta en marcha de los juzgados administrativos² casi diez años después del mandato legal para la implementación de éstos, y cómo afectan los cambios jurisprudenciales en el tiempo a la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

En esta jurisdicción, la congestión conlleva una considerable demora para resolver las controversias, lo cual trae consigo el hecho de que en la mayoría de los casos, y en especial en acciones como la de reparación directa, nulidad y restablecimiento del derecho, electoral, popular y de cumplimiento, al momento de producirse el fallo ya la jurisprudencia ha cambiado -en ocasiones de manera radical frente al tema que el ciudadano demanda-, lo que, evidentemente, no le está permitiendo al administrado acceder a una sentencia fundamentada en la confianza legítima ante la administración de justicia.

Se deja planteada, entonces, una propuesta según la cual se regule que los cambios jurisprudenciales en la jurisdicción administrativa permitan su aplicación hacia el futuro, y no afecten al momento de fallar los procesos que ya venían en curso.

Si bien es cierto que el principio de confianza legítima se predica de manera casi que exclusiva frente a la administración,³ también lo es que sería una aplicación jurídica lógica que coadyuvaría a que el principio de acceso a la administración de justicia y el derecho al debido proceso, al obtener una sentencia de fondo a la vez justa para los ciudadanos, pueda tener una aplicación real y efectiva en la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

I. El principio de confianza legítima –concepto-

No existe una definición específica de lo que es este valor jurídico; sin embargo, en no pocas ocasiones la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa se han ocupado de su definición, manifestando que la confianza legítima es un instrumento para destrabar el conflicto existente entre los

² La Ley de 270 de 1996 Estatutaria de Administración de Justicia, dispuso que los juzgados administrativos del circuito integran la jurisdicción contencioso administrativa. Por su parte la Ley 446 de 1998 a través del Art. 30 los creó, derogado posteriormente por el artículo 2 de la Ley 1107 de 2006, les regula su funcionamiento y las competencias específicas a través del Art. 42. El 1º de Agosto de 2006 comenzaron a operar.

³ Entendiendo como tal, las entidades públicas pertenecientes a la Rama Ejecutiva del Poder Público.

intereses de la administración pública y de los ciudadanos, cuando la primera ha creado expectativas favorables para el administrado y lo sorprende al eliminar repentinamente esas condiciones en las cuales los ciudadanos ya no confiaban.

Dicho principio tiene que ver con otros valores jurídicos como son la dignidad humana, la presunción de buena fe y la seguridad jurídica, acudiéndose a él para salvaguardar ciertos derechos de los administrados que son cambiados por la administración de manera abrupta. Sin embargo, se considera que tal definición no es acertada, en la medida en que se ha determinado que la confianza legítima no es el “instrumento” para solucionar el conflicto, sino que él –la confianza legítima- hace parte del conflicto, pues este principio es el que vulnera la administración al cambiar repentina y abruptamente las condiciones inicialmente impuestas a los ciudadanos. En palabras de María José Vicenza, “el principio de confianza legítima es una de las partes en el conflicto, no el mecanismo de conciliación”.

La definición más acertada que de la confianza legítima se pueda tener es la contenida en la sentencia C-131 de 2004, en donde la Corte constitucional manifiesta que “el principio de confianza legítima es un corolario de aquel de la buena fe y consiste en que el Estado no puede alterar, de manera súbita, unas reglas de juego que regulaban sus relaciones con los particulares, sin que les otorgue a estos últimos un período de transición para que ajusten su comportamiento a una nueva situación jurídica”.⁴

Es importante resaltar que el principio de la confianza legítima es exigible en el ordenamiento jurídico colombiano casi que de manera exclusiva a la administración, concebida ésta como la rama del poder público que ejecuta hechos, operaciones y actos administrativos, toda vez que pocas veces se han visto casos en que dicho valor jurídico le sea exigido a los jueces y a las altas cortes de nuestro país.

De conformidad con este principio, los ciudadanos tenemos el derecho a que las normas, reglamentos y procedimientos establecidos por la administración sean respetados, pues éstas son pautas ya claramente preestablecidas que no deben ser variadas ni constante ni radicalmente por parte de la administración, toda vez que los ciudadanos confían en que determinados trámites, operaciones y procedimientos se realizan de determinada forma y es con dicha regulación que acuden ante ésta.

A los alcances del principio de la confianza legítima se recurre para poner a salvo derechos subjetivos ante cambios abruptos en las decisiones de la administración, respetándose la confianza que el asociado ha puesto en sus instituciones, en la continuidad de sus posiciones, la cual no puede ser desconocida porque sí, cuando de por medio existe la convicción objetiva de que una decisión perdurará o se mantendrá en el tiempo⁵.

⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. *Sentencia C-131 de 2004*. M.P. Clara Inés Vargas Hernández. Bogotá, febrero 19 de 2004.

⁵ CONSEJO DE ESTADO. *Expediente 3461 de septiembre de 2004*. C.P. María Nohemí Hernández Pinzón. Sentencia en Acción de Nulidad electoral. Bogotá, septiembre 2 de 2004.

La Corte Constitucional desde 1995 lo analizó; en sentencia de Unificación en 1999 definió dicho principio en los siguientes términos:

Este principio **se define como el deber que permea el derecho administrativo**, el cual, si bien se deriva directamente de los principios de seguridad jurídica, de respeto al acto propio y buena fe, adquiere una identidad propia en virtud de las especiales reglas que se imponen en la relación entre administración y administrado. Es por ello que **la confianza en la administración no sólo es éticamente deseable sino jurídicamente exigible**.

Este principio se aplica como mecanismo para conciliar el conflicto entre los intereses público y privado, **cuando la administración ha creado expectativas favorables para el administrado y lo sorprende al eliminar súbitamente esas condiciones. Por lo tanto, la confianza que el administrado deposita en la estabilidad de la actuación de la administración, es digna de protección y debe respetarse**. Lo anterior no significa que las autoridades están impedidas para adoptar modificaciones normativas o cambios políticos para desarrollar planes y programas que consideren convenientes para la sociedad.⁶ (Negrillas propias)

Posteriormente, en sentencia de constitucionalidad C-131 de 2004, lo conceptuó como un principio de rango constitucional, utilizándolo y aplicándolo básicamente en la resolución de casos en los que se involucran derechos fundamentales. En palabras de la Corte, y con ponencia de la magistrada Clara Inés Vargas Hernández, se dijo en la referida sentencia:

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

⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. *Sentencia SU-360 de 1999*. M.P. Alejandro Martínez Caballero. Bogotá, mayo 19 de 1999.

No obstante, no puede pretenderse que la administración se quede estática y no evolucione ni cambie, no hay constituciones ni leyes perpetuas, por la sencilla razón de que el derecho es un espejo de la sociedad y como la sociedad cambia, el derecho, que es su reflejo, también debe cambiar; pero de ser esto necesario, las reglas, las normas y los procedimientos que los ciudadanos de antemano conocen y con fundamento en los cuales se mueven en la administración, deben ser respetados o por lo menos deben darse situaciones transitorias para que los administrados se acomoden al cambio. Es necesario entonces determinar el fin de la modificación de las normas y las reglas pre establecidas y hasta dónde van éstas, pues ello conlleva el respeto del principio de confianza legítima en la administración.

En el derecho administrativo colombiano⁷ se ha considerado que para la consolidación de la confianza legítima se debe realizar el análisis del mismo desde la óptica de cuatro elementos que permiten verificar si este principio podría verse vulnerado o no con el actuar de la administración, esto es, que se verifiquen las siguientes situaciones para concluir que si se actúa de manera contraria, se vulnera la confianza de los ciudadanos en la administración. Tales elementos son los siguientes:

1. La existencia de una relación jurídica, es decir, que surta efectos en el mundo del derecho. Para que sea objeto de protección del principio de confianza legítima se exige que la relación jurídica involucre a la administración y a los particulares, y, como lo ha señalado la Corte Constitucional, “que los sujetos administrativos se encuentren respecto a la producción del daño en una situación propia del derecho administrativo”.
2. La existencia de una palabra dada. Ésta es la base sobre la cual se construye la confianza legítima, se exige entonces que ella tenga existencia cierta en el ordenamiento jurídico, que no tenga vigencia temporal y que exista identidad entre los destinatarios de la palabra previa y la posteriormente emitida.
3. La conformación de la palabra dada con actos posteriores armónicos y coherentes. La confianza del particular surge con ocasión del nacimiento en el mundo jurídico de una palabra dada o promesa de la administración, pero se fortalece y arraiga con la **cadena de conductas posteriores asumidas por la administración**, toda vez que éstas estén orientadas a fortalecer y desarrollar la palabra emitida previamente. Sin la existencia de dichos actos posteriores armónicos y coherentes, la promesa dada previamente, pierde su vocación de consolidación de la confianza legítima.

La Corte constitucional lo ha asumido así y ha manifestado que los principios de buena fe y confianza legítima les imponen a las

⁷ Al respecto puede verse a María José Vicena Cleves.

autoridades “el deber de ser coherentes en sus actuaciones y respetar los compromisos adquiridos en sus acuerdos y convenios”.⁸

4. La actuación diligente del interesado.⁹

Por otra parte, podría analizarse y llegarse a la conclusión de que la exigencia para la aplicación del principio de confianza legítima es de las pocas manifestaciones de orden práctico que se presentan en los valores y principios jurídicos de un ordenamiento que lo contemple y lo exija jurídicamente, pues dicho principio no se agota en el ideal de su definición, concepto y consolidación, sino que, por el contrario, existen requisitos que permiten verificar si la administración efectivamente lo está respetando o por el contrario hace nugatoria su existencia en los derechos de los ciudadanos.

En este orden de ideas, se dan presupuestos que justifican el cambio de las reglas predeterminadas por la administración y la verificación de la aplicación real del principio de confianza legítima como mecanismo de protección efectiva a los derechos de los administrados, debiéndose determinar entonces:

1. Hasta dónde está en juego el interés público de la sociedad; es decir, la preservación perentoria del interés general que justifica el cambio.
2. Que con el cambio normativo y de interpretación jurídica no se desestabilice fuerte y abruptamente la relación entre administración y administrado, y por último,
3. Que se adopten las medidas transitorias por un período determinado para adecuar la actual situación que afecta a los ciudadanos al cambio.

II. El concepto del *principio de confianza legítima* y su aplicación en el derecho español

Aunque no se mencione en los convenios o tratados que integran las instituciones jurídicas de muchos países, el principio de confianza legítima es reconocido como principio general de derecho comunitario, y tiene sus antecedentes en la jurisprudencia constitucional alemana, como resultado, al igual que el principio de seguridad jurídica, del Estado de derecho (artículos 20 y 28 de la Ley Fundamental Alemana). De dicha práctica judicial, el principio pasó a tener su lugar en la actuación del Tribunal de Justicia europeo.

La extensa aplicación que este Tribunal ha hecho del principio, que tiene su razón de ser en las características propias de este ordenamiento, específicamente su función económica, lo ha hecho de gran utilización por parte de los jueces en Europa, especialmente en el derecho español, en donde,

⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. *Sentencia T-642 de 2004*. M.P. Rodrigo Uprimny Yepes. En igual sentido, ver CORTE CONSTITUCIONAL. *Sentencia T-364 de 1999*. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁹ VICENA Cleves, María José. *El principio de confianza legítima en el derecho administrativo Colombiano*. Universidad Externado de Colombia, 2007. págs. 174-189

al igual que en Colombia, se ha aplicado básicamente para la protección de garantías y derechos fundamentales de los ciudadanos.

En el ordenamiento jurídico español, el principio de confianza legítima se implementó por vía de jurisprudencia, inicialmente en 1989 mediante sentencia de febrero 28, en la que el Tribunal Constitucional español estudió la aplicación de la confianza legítima para proteger a un centro escolar que durante varios años se benefició de ciertas subvenciones que repentinamente le fueron modificadas.¹⁰ Siguiéron sentencias que marcaron la pauta y fueron perfilando las consideraciones de la justicia española en lo atinente a dicho principio, fundamentalmente unas de febrero de 1990 y de octubre de 1991. Posteriormente, la doctrina administrativa, y a su vez el Consejo de Estado, definieron el principio de confianza legítima como un valor jurídico “de carácter general vinculado a los principios de seguridad jurídica, buena fe, interdicción de la arbitrariedad y otros con los que suele combinarse y que, por supuesto, no requiere la preexistencia de derechos subjetivos, que tienen otras vías de protección”.

En igual sentido, la ley 4 de enero de 1999, que reformó la ley 30 de 1992, introdujo los principios de buena fe y confianza legítima como principios de actuación de las administraciones públicas.

III. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional español y del Tribunal Supremo español sobre la protección del *principio de confianza legítima*.¹¹

Es una exigencia del ordenamiento jurídico español el que las instituciones públicas han de realizar cambios normativos continuamente para adaptarse a las circunstancias y a los objetivos políticos, económicos y sociales, así como de la Unión Europea, y ello no puede supeditarse a los intereses privados, respetables, pero en mayor medida, que los intereses públicos colectivos.

En España, la operatividad del principio de la confianza legítima se extiende fundamentalmente en relación con la actividad normativa de los poderes ejecutivo y legislativo. La actuación del poder judicial se enmarca normalmente a la institución del error judicial así como a la responsabilidad patrimonial por funcionamiento del servicio público de justicia (artículos 139 y ss. de la ley del régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común). No obstante, deben hacerse algunas precisiones en relación con la actividad del poder legislativo.¹²

Al respecto, García de Enterría¹³ señala que el Tribunal Constitucional español, aún admitiendo límites al legislador por el principio de confianza legítima, nunca

¹⁰ *Ibidem*. pág.162

¹¹ Referencia también a la doctrina del Consejo de Estado.

¹² GONZÁLEZ Fernández, Juan José. *Una aproximación a los principios de seguridad jurídica, buena fe y protección de la confianza legítima en derecho administrativo*. En: Revista Noticias Jurídicas, abril de 2005. pág.3

¹³ GARCÍA de Enterría, Eduardo. *El principio de protección de la confianza legítima como supuesto título justificativo de la responsabilidad patrimonial del Estado Legislador*. En: Revista de Administración Pública número 159. 2002, pág.36

ha anulado una ley por este motivo. Pero tampoco se ha declarado la inconstitucionalidad de una ley formal por no prever en sus determinaciones una reparación patrimonial de los perjuicios económicos que pudieran derivarse de la violación de tal principio.

Otros doctrinantes señalan que la alegación del principio de confianza legítima en el contexto de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador no tiene sentido, pues la operatividad de dicho principio se circunscribe, en la práctica, a la actividad normativa del poder ejecutivo.

Asimismo, se señala que el principio de confianza legítima fue inicialmente ponderado por el Tribunal Constitucional español para solucionar controversias donde generalmente pugnaban los principios de seguridad jurídica y legalidad, especialmente en los ámbitos de los derechos de los funcionarios públicos, y de la intervención administrativa en algunos sectores económicos, tratando de dar protección a la existencia de derechos adquiridos, pero también -a veces- de simples expectativas que se veían truncadas por modificaciones normativas.¹⁴

IV. El principio de buena fe, soporte del *principio de la confianza legítima* en Colombia

Desde el derecho romano, la buena fe se erigió como regla de derecho privado, cuyo ordenamiento se construyó sobre la base de los conceptos de *fides* y *de bona fides*, dando lugar a la exigencia en las actuaciones de los ciudadanos y generando posteriormente su coercibilidad mediante la utilización de instrumentos jurídicos más eficaces. Se pasó así de una conducta esperada en una persona a un comportamiento que ella “debía” observar; se pasó del “ser” al “deber ser”.

Posteriormente, la buena fe llegó a constituir el soporte esencial de un importante número de contratos, conocido en términos generales como *negotia ex fide bona contracta*, cuya fuerza la daba la palabra depositada.¹⁵

Lo que en un principio fue un acuerdo social, se convirtió luego en una regla de derecho y posteriormente en un sostén de los ordenamientos jurídicos. Así, se fue construyendo uno de los principios generales del derecho, que hoy en día inspira los ordenamientos jurídicos modernos, entre los que se cuenta el colombiano.

Así las cosas, se considera que no es obligatorio entonces que el principio de buena fe se determine en normas objetivas, pues es tan certera su realidad y su existencia en el pensamiento de la sociedad occidental, que se hace innecesaria su concreción en una regla formulada, además, por regla general,

¹⁴ GARCÍA Macho, Ricardo. En: GONZÁLEZ Fernández, Juan José. Op. cit. pág. 8

¹⁵ Esto se fue aplicando de manera especial al contrato de compraventa, en virtud del cual por la sola celebración del contrato el comprador se entendía y se reputaba poseedor de buena fe.

los principios no necesitan de una norma o disposición legal para que se les reconozca eficacia.¹⁶

Y ello es así, no obstante el hecho de que códigos civiles como el español, el peruano o el alemán, consagren de manera positiva el principio de la buena fe, mientras que el ordenamiento jurídico colombiano carece de tal disposición en su Código Civil, aunque en varias de sus normas se encuentren referencias particulares a dicho principio. No obstante, a partir de la Carta Política de 1991 se estableció y se erigió como principio la buena fe, dándole plena consagración en su artículo 83 pese a que como se enuncia, tiempo atrás la buena fe se consideró como la *bona fides* aplicable casi que de manera exclusiva a las relaciones entre los particulares y como una convención o acuerdo social.

Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas.¹⁷

Así consagrado en el ordenamiento constitucional, el principio de la buena fe es también principio y valor de derecho público, y hubo la necesidad de su consagración en este sentido, porque a medida que el Estado fue creciendo en tamaño y en su relación con los ciudadanos, su pretendida organización fue creando unas relaciones cada día más complicadas con los particulares y con ello las reglas para el establecimiento de la burocracia y el excesivo trámite.

Esas condiciones, opuestas por completo al espíritu de buena fe, dieron lugar, por el contrario, a que pareciera que las normas jurídicas y los funcionarios estatales estaban instituidos únicamente con el propósito de dilatar, entorpecer y hacer odiosos todos los trámites que los particulares debían realizar ante las autoridades públicas; de conseguir que en la práctica siempre lograra encontrarse un problema para cada posible solución; de confundir lo importante con lo inocuo; de no distinguir lo sustancial de lo meramente formal y, en fin, de considerar que el único sentido del requisito es el requisito mismo.¹⁸

Como se ha sostenido, la buena fe obliga tanto a los particulares como al Estado, y en virtud de ella, los asociados, llámese también ciudadanos, no están en obligación de comprobar que obran de buena fe cada vez que acuden a la administración para adelantar una diligencia o para cumplir un requisito, pues ésta se presume; no obstante, al ser ésta una presunción legal y no de derecho, admite prueba en contrario, pero mientras no se desvirtúe, la presunción se mantiene.

¹⁶ “La falta de consagración constitucional de un principio no es una razón suficiente para negar su existencia jurídica. La existencia o validez constitucional de un principio puede derivarse interpretativamente de las disposiciones constitucionales. En el caso de la confianza legítima, éstas son el artículo 83, que consagra el principio de buena fe, y el artículo 1, que consagra la cláusula del Estado de derecho y el principio de seguridad jurídica.” En: VICENA Cleves, María José. Op cit. pág. 155

¹⁷ Constitución Política de Colombia, Artículo 83.

¹⁸ ESGUERRA Portocarrero, Juan Carlos. *La presunción de buena fe*. En: Congreso Internacional de Derecho Público, Filosofía y Sociología Jurídicas: perspectivas para el próximo milenio. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 1996. pág. 687

En virtud de dicho principio, se erige la confianza legítima, que exige entonces de la administración pública y de la administración de justicia, el respeto por las normas y reglamentos previamente establecidos en interés de los ciudadanos que conforman el Estado social de derecho, “el fundamento de la justicia es la buena fe, es decir, la fidelidad y la sinceridad de las palabras y de los acuerdos”.¹⁹

Además, tal y como lo plantea Juan Carlos Esguerra, al decir que “aún hoy el derecho no conoce un concepto totalmente unívoco de la expresión buena fe, no lo es menos que en todos los casos hay de por medio unos mismos elementos esenciales comunes; unas mismas ideas: las ideas de lealtad y de confianza”.²⁰

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

V. El principio de la confianza legítima en la administración de justicia administrativa

Ahora, si bien y como se ha venido anotando, la confianza legítima es un valor jurídico que no se aplica ni se exige, en principio, a la administración de justicia en lo que se refiere a la jurisprudencia, pues este criterio auxiliar de la actividad judicial²¹ está en constante evolución de conformidad con los cambios sociales y la interpretación continua de los jueces en un mismo sentido, vale la pena preguntarnos: ¿es justo y legítimo que en la jurisdicción administrativa, la cual es una jurisdicción demorada y relativamente lenta, los ciudadanos presenten sus demandas con fundamentos jurídicos vigentes al momento de la presentación de las mismas y que ocho años después, en promedio, la jurisprudencia haya cambiado en perjuicio del ciudadano, y la administración de justicia determine fallar con fundamento en la jurisprudencia vigente al momento de emitir la sentencia que resuelve de fondo su conflicto jurídico?

Se considera importante analizar que uno de los soportes básicos de los fallos en la Jurisdicción Contencioso Administrativa lo compone la jurisprudencia del Consejo de Estado, como su máximo órgano, y que lleva a que los jueces y tribunales administrativos emitan sus sentencias con fundamento en la

¹⁹ CICERÓN. En: ESGUERRA Portocarrero, Juan Carlos. Op. cit. pág. 683.

²⁰ ESGUERRA Portocarrero, Juan Carlos. *Ibidem*, pág. 678

²¹ Constitución Política de Colombia, Artículo 230. 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. (negritas propias)

jurisprudencia establecida por el tribunal supremo de lo contencioso administrativo –artículo 237 Constitución Política-; con dicho precedente judicial argumentan muchas de sus decisiones.

Son escasas las veces en las que los fallos de los jueces y tribunales administrativos no contengan como columna vertebral de sus sentencias, la posición jurisprudencial que se maneja en el Consejo de Estado para argumentar su fallo y así adoptar su decisión. Es precisamente este aspecto, el del cambio de jurisprudencia, el que se plantea problemático y al cual se le exige la aplicación del principio de confianza legítima también en la administración de justicia; pues no es justo, ni se acomoda a los valores que encarnan un Estado social de derecho como el colombiano, que las decisiones judiciales en materia contencioso administrativa se diriman ocho o nueve años después, con fundamento en la jurisprudencia o en la interpretación judicial vigente al momento de la emisión del fallo definitivo, que dirime un conflicto planteado con supuestos fácticos de una década hacia atrás.

Es esta jurisdicción de las más congestionadas de nuestro sistema judicial, donde infortunadamente los procesos administrativos tienden a demorarse en promedio ocho años²² para resolver de fondo una pretensión contencioso administrativa, dejando de lado uno de los fines del Estado como es el de proporcionar una pronta y cumplida justicia a sus ciudadanos. –artículo 2 Constitución Política-.

Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y **garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución**; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. (Negritas propias)

Al tenor de lo consagrado como uno de los fines esenciales del Estado en el artículo 2 de la Carta Política de 1991, y como consagración en el texto constitucional, se tiene como un derecho de los ciudadanos en el artículo 229 de la misma, lo siguiente: “se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado”. En igual sentido, el artículo 228 determina que la administración de justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo.

²² “El promedio de duración de un proceso se redujo de 7 a 9 años; antes de la implementación de los juzgados administrativos del circuito era de 12,5 años de duración con fallo de segunda instancia, y con sentencia debidamente ejecutoriada.” En: TORRES Calderón, Leonardo. *¿Los juzgados administrativos son la solución a la congestión de la jurisdicción?, la economía procesal y la congestión del proceso: instrumentos necesarios*. En: Revista Prolegómenos-Derechos y valores. Enero–junio de 2007, volumen X, número 19. pág. 177

Bajo estos supuestos, la congestión en los despachos judiciales de Colombia, pero especialmente en la Jurisdicción Contencioso Administrativa, se puede decir que se presenta “cuando el aparato judicial establecido por la Constitución y la ley, no es capaz de responder oportunamente a las necesidades de las personas, situación que se presenta cuando la demanda de justicia, o sea, el número de demandas presentadas por los usuarios del sistema, son superiores a la capacidad de los operadores jurídicos para resolver oportunamente las mismas²³”, porque no está respondiendo de manera eficaz y oportuna a las solicitudes de los ciudadanos, primero porque es congestionada y lenta y sumado a lo anterior porque cambia abrupta y repentinamente sus decisiones sobre un tema determinado, perjudicando al ciudadano demandante, sin plantear ni aplicar medidas, aunque sean transitorias, como en la rama ejecutiva, que permitan a los ciudadanos acomodarse al cambio o a la nueva interpretación jurídica.

Se considera que el derecho al debido proceso de los ciudadanos que acuden a la administración de justicia –artículo 29 Constitución Política-, se ve vulnerado flagrantemente con estas decisiones judiciales, las cuales van en contravía de una adecuada y debida administración de justicia, el derecho a la dignidad humana, la igualdad, la libertad, la seguridad jurídica y la presunción de buena fe regulados en la Carta Política de 1991.

No comprenden los ciudadanos cómo los casos que se han planteado a la justicia administrativa con identidad de pretensiones, de fundamentos jurídicos y en muchas ocasiones, de fundamentos fácticos, sean fallados de manera distinta por el juzgador administrativo, sólo porque unos se demoraron unos años más que otros, y en ese lapso, las consideraciones y criterios jurídicos de la justicia administrativa aplicable al caso cambiaron; máxime cuando en la justicia administrativa en la que intervienen entidades públicas, la doble instancia es la regla general, lo cual implica una excesiva demora en la culminación del proceso.

La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, en informe elaborado para el periódico *Ámbito Jurídico* del mes de noviembre de 2008, manifestó que va en aumento la congestión en el sistema judicial colombiano, pues desde 1995 la demanda de justicia se ha incrementado en un 98.2%; así, de 898.192 procesos que ingresaron en ese año, se pasó a 1'783.670, en la última anualidad. Esa solicitud ha crecido en una proporción mucho mayor que la oferta de justicia, pues de 4.012 jueces y magistrados que se tenían en 1995, se pasó a 4.237, es decir, el número de funcionarios se incrementó sólo en un 56%.²⁴ La gráfica a continuación explica en detalle la situación del sistema:

²³ TORRES Calderón, Leonardo Augusto. *Reflexiones sobre la congestión judicial en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo Colombiana*. En: Revista de actualidad jurídica *Dikaion*, volumen 11, 2002. pág. 3

²⁴ GÓMEZ Cepeda, Sergio Andrés. *Descongestión de la justicia, la nueva prioridad en la agenda del gobierno*. En: Periódico *Ámbito Jurídico* número 262, Año XI, Colombia. Noviembre 17 al 30 de 2008. Editorial Legis.

Tabla 1. Número de procesos en el sistema judicial Colombiano

Jurisdicción		Con trámite	Sin trámite
Administrativa	Juzgados	169.205	4.184
	Tribunales	44.209	322
Disciplinaria	-----	26.344	30
Ordinaria (civil, penal, laboral y de familia)	Juzgados	1'139.274	1'543.562
	Tribunales	50.491	320
Total		1'429.523	1'548.418

Se tiene que noviembre 17 de 2008, en la Jurisdicción Contencioso Administrativa cursan alrededor de 217.920 procesos, de los cuales, 169.205 se encuentran en trámite ante los jueces administrativos de los circuitos judiciales, 4.184 están sin trámite, es decir, no han registrado actuaciones durante los últimos seis meses. Por otro lado, 44.209 procesos judiciales se tramitan ante los tribunales administrativos, de los cuales 322 no registran trámite.²⁵ El promedio de tiempo en que tardan estos procesos en fallar es de aproximadamente 7 a 9 años, incluyendo la segunda instancia, con el trámite de ejecutoria y dependiendo de la complejidad del tema.²⁶

Es entendible que las consideraciones jurídicas frente a un tema determinado cambien con el transcurso del tiempo, de hecho, una de las cualidades intrínsecas del derecho es el ser una disciplina dinámica, en constante cambio, pues los hechos sociales, políticos, jurídicos y administrativos no se quedan estáticos, cambian y el derecho debe ir de la mano, acomodarse a las necesidades sociales, a la realidad del contexto en el cual hace la nueva lectura jurídica y a la par con los cambios que le plantea la sociedad. Sin embargo, así como las modificaciones de la sociedad no son abruptas, sino que precisamente son un proceso social, la construcción del derecho y de las nuevas interpretaciones de éste también deben serlo y afectar en ese mismo sentido los hechos que plantean cambio, no los anteriores que nada tuvieron que ver con él.

La dificultad que se genera y con la cual no se está de acuerdo desde ningún punto de vista, es que al momento de fallar el juez administrativo se encuentra en la discrecionalidad de aplicar la jurisprudencia vigente al momento en que se emite la sentencia, mucho más si se tiene en cuenta que en materia contencioso administrativa, al igual que en la mayoría de las jurisdicciones, el precedente judicial pesa en las decisiones de los operadores jurídicos de "menor jerarquía"; es decir, muy pocos en su propia jurisdicción se apartan de las consideraciones de las altas corporaciones, además porque ello conlleva la carga de argumentar el por qué así lo hacen; y en el caso específico de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, los operadores judiciales se ciñen en gran medida a las directrices, consideraciones y argumentaciones que emite la

²⁵ *Ibidem.*

²⁶ BALLÉN Molina, Rafael. *Causas de la congestión en la jurisdicción contencioso administrativa*. En: <http://www.umng.edu.co/docs/revderecho/rev2de2006/prolegomenos-02x.pdf>. Consultada el 15 de mayo de 2008.

alta corporación administrativa representada en el Consejo de Estado, la cual es variable.

Precisamente, con la interpretación hecha por la Corte Constitucional en la sentencia C-836 de 2001,²⁷ sobre la obligatoriedad del precedente judicial, es importante traer a colación que de conformidad con nuestro sistema, la actividad judicial en Colombia es jerarquizada, esto es, se da en gran medida la posibilidad de que los jueces de mayor rango revisen las decisiones de los de menor jerarquía, y en este orden de ideas, esta actividad debe estar ceñida al principio de publicidad en las decisiones judiciales, con la inherente posibilidad de que todos los ciudadanos puedan conocerlas y tener la plena convicción y la seguridad de que en la actualidad la jurisdicción está resolviendo de determinada forma los casos y problemas jurídicos que se le plantean por parte de los ciudadanos.

Así entendido, para el alto tribunal constitucional imperan los principios de igualdad, seguridad jurídica y buena fe. La igualdad a su vez se torna en dos vertientes: la igualdad de los ciudadanos ante la ley y el derecho de estos mismos a recibir un trato igualitario de parte de las autoridades colombianas, para el caso concreto, autoridades judiciales.

Como se anota, se otorga gran importancia a los principios de seguridad jurídica y buena fe, en la cual se encuentra inmersa la confianza legítima, pues los ciudadanos deben estar seguros de cuáles son los conceptos y criterios que tienen los jueces en determinados casos y temas al momento de presentar sus demandas, pues con ello se acercan con mayor seguridad y certeza a plantearle sus problemas jurídicos, contrario sensu, se estaría fomentando la anarquía y un estado de desorden e inseguridad jurídica que no es propia de un sistema judicial organizado y que respete el valor de la dignidad humana y la confianza; de ahí es precisamente de donde viene la “fuerza” de la doctrina probable. Y es esa fuerza la que se pretende dejar sentada en el momento de la presentación de la demanda y en el momento del juez emitir el fallo de fondo y definitivo que pone fin al conflicto jurídico debatido.

Aún entendiendo que nuestro sistema le da una enorme valor al precedente judicial, doctrinantes de la misma Corte constitucional se han apartado de las consideraciones del alto tribunal constitucional; concretamente el magistrado Jaime Araujo Rentería en salvamento de voto que hiciere de la sentencia SU-120 de 2003, en donde con una explicación bastante filosófica de la doctrina del precedente, ha manifestado que la actividad de los jueces en Colombia es funcional, no de jerarquía y que ellos bien pueden separarse de su precedente, situación que como se verá más adelante no se presenta con frecuencia en los jueces de Colombia y no plantea solución a la problemática de la congestión de la Jurisdicción Contenciosa. Al respecto, considera el magistrado:

1. En mi sentir se mezclan temas que deben mantenerse separados como son: a) respeto de las supremas cortes a su propio precedente judicial, del

²⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. *Sentencia C-836 de 2001*. M.P. Rodrigo Escobar Gil. Bogotá, agosto 9 de 2001.

respeto del precedente por los jueces que se encuentran funcionalmente (no jerárquicamente) por debajo de los máximos órganos judiciales.

2. En relación con el tema de si las cortes supremas quedan o no ligadas por su precedente judicial es claro que en nuestro sistema jurídico las cortes se pueden separar de su precedente. No sobra recordar que nuestro sistema de derecho no es un sistema de precedentes, como el sistema norteamericano o el sistema inglés, sino de derecho legislado. Ni siquiera en esos dos sistemas jurídicos (inglés y americano), las cortes supremas quedan ligadas a su propio precedente, pues no son obligatorios para el Tribunal Supremo de Estados Unidos ni del Reino Unido; en el caso de los Estados Unidos, la Corte Suprema Federal ha declarado en muchas oportunidades que no está obligada a seguir sus propios precedentes y en el caso del Reino Unido, el máximo tribunal judicial de ese país, que es la Cámara de los Lores, si bien declaró en 1898 que ella estaba obligada a respetar sus propios precedentes, el día 26 de julio de 1966 declaró que de ahí en adelante no quedaría sujeta a sus propios precedentes, por lo que se volvió a la situación existente antes de 1898.

Como se puede observar, ni siquiera en los sistemas jurídicos de precedentes, cuyos dos paradigmas son la Cámara de los Lores del Reino Unido y la Corte Suprema Federal de Estados Unidos, están hoy en día atados a sus propios precedentes y si esto sucede en esos sistemas jurídicos, con mayor razón nuestras supremas cortes pueden apartarse de sus propios fallos.

3. El problema de los fallos de las supremas cortes y cuándo estos deben ser seguidos o no por los jueces en casos análogos, debe distinguirse claramente del anterior y plantea el problema de la jurisprudencia como fuente del derecho y su valor para los jueces.

Sin embargo y pese a que filosóficamente nuestro sistema judicial no es un sistema de precedentes, la misma Corte Constitucional le ha dado un valor sin igual a esta herramienta jurídica, y en la práctica lo que se advierte es que los jueces y los operadores jurídicos en general lo emplean en sus decisiones.

Como se dijo anteriormente, el principio de confianza legítima se aplica principalmente, y en mayor medida, a la Rama Ejecutiva del poder público; aún así, es necesario aplicarlo también a la administración de justicia, y ello es igualmente estimado por la Corte Constitucional, tribunal que mediante la ya referida Sentencia SU-120 de 2003, aplicada en el tema de la indexación de la primera mesada pensional, consideró que la aplicación de este valor no implica que todas las decisiones de los jueces tengan la misma fuerza normativa, y la sujeción de éstos a la doctrina probable no implica que la interpretación de la ley deba permanecer inmutable; lo que acontece es que “en el Estado social de derecho a los asociados los debe acompañar la certidumbre de que las mutaciones jurisprudenciales no serán arbitrarias, que la modificación, en el entendimiento de las normas, no podrá obedecer a un hecho propio del fallador, que de presentarse un cambio intempestivo en la interpretación de las normas, el ciudadano tendrá derecho a invocar en su favor el principio de la confianza legítima, que lo impulsó a obrar en el anterior sentido y que si su derecho a exigir total respeto por sus garantías constitucionales llegare a ser

quebrantado por el juez ordinario, podrá invocar la protección del juez constitucional”.²⁸

Intrínsecamente unido al principio de la confianza legítima, se encuentra el valor de la seguridad jurídica, que brinda a los ciudadanos el convencimiento fundado de que su obrar está legítimamente protegido, a que ninguna consecuencia jurídica adversa se desprenderá de ello, al estar vigente un precedente claro y reiterado en la administración de que una determinada conducta es jurídicamente permitida, sobre ella no recae ninguna sanción legal.

Lo que se ve en la actualidad, es que la mayoría de los jueces, no todos, con un criterio bastante práctico y un poco facilista de su labor, simplemente “consideran” lo que consideran los altos tribunales, y es eso lo que plasman en sus sentencias; sin embargo, toda esta actitud viene dada por la misma Corte constitucional, corporación que ha exigido a los jueces respetar el precedente judicial constitucional y ha sostenido que su jurisprudencia “es obligatoria en los casos en que no haya normas legales exactamente aplicables al asunto controvertido”; sin embargo, vemos que hoy en casi todas las jurisdicciones del sistema judicial colombiano, el precedente de su respectiva alta corte es una de las líneas argumentativas para emitir sus sentencias, y la Jurisdicción Contenciosa no escapa a ello.²⁹

La fuerza vinculante de la jurisprudencia ha sido ampliamente reconocida en Colombia, tanto por la jurisprudencia como por la doctrina; como se anota, en la sentencia C-836 de 2001 se consideró también que “la interpretación constitucional fijada por la Corte determina el contenido y el alcance de los preceptos de la Carta y hace parte, a su vez, del “imperio de la ley” a que están sujetos los jueces según lo dispuesto en el artículo 230 de la Constitución”.³⁰

La propuesta es que los jueces, como operadores jurídicos, estén obligados a verificar la jurisprudencia vigente al momento de la presentación de la demanda y deban analizar el caso con base en ella, con el fin de emitir un fallo más justo, adecuado al derecho y que permita a los ciudadanos confiar en la administración de justicia en general, y no en un criterio variado y constante, pues es un hecho innegable que la demora en la resolución de los casos de los jueces contencioso administrativos es un aspecto que está influyendo en la no confianza legítima en la jurisdicción.

Con lo anterior se podría pensar, y a su vez concluir, que si la jurisprudencia trata un tema en especial, en un momento determinado y de una forma específica, pretender la aplicación del principio de confianza legítima como se propone, es decir, que se identifique cuál es la jurisprudencia vigente al

²⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. *Sentencia SU-120 de 2003*. M.P. Álvaro Tafur Galvis. Bogotá, febrero 13 de 2003.

²⁹ La Corte Constitucional comenzó a consolidar la doctrina del precedente desde 1995, con las sentencias T-123 de 1995, C-083 de 1995 y T-068 de 2000.

³⁰ CORTE CONSTITUCIONAL. *Sentencia C-836 de 2001*. M.P. Rodrigo Escobar Gil. En ese mismo orden de ideas, la Corte consideró que la “sujeción de la actividad judicial al imperio de la ley (...) no puede reducirse a la observación minuciosa y literal de un texto legal específico, sino que se refiere al ordenamiento jurídico como conjunto integrado y armónico de normas, estructurado para la realización de los valores y objetivos consagrados en a Constitución.”

momento de presentación de la demanda o de la ocurrencia de los hechos que legitiman la acción judicial para con base en estos criterios jurídicos fallar, sin tener en cuenta los cambios de la doctrina y de las altas cortes en el transcurso del proceso, es pretender que conociendo los abogados la jurisprudencia aplicable a los supuestos planteados, siempre se deberá acceder a las pretensiones de un caso, pues nadie sería tan arriesgado en plantear un proceso judicial, teniendo el pleno conocimiento de que se está fallando de manera diferente al fin perseguido.

No obstante, ello no es absoluto, pues las situaciones en el transcurso de un proceso no siempre son las mismas, los hechos objeto de prueba, lo que se logre debatir y probar en uno y otro es lo que va a determinar el acceso o no a las pretensiones. La esencia de esta idea y de esta propuesta es que “donde exista la misma razón debe existir también la misma solución”, y de que las situaciones idénticas, son resueltas de la misma manera, obviamente con las relatividades que esto implica.

Asimismo, como determina María José Vicena, uno de los elementos para la consolidación de la confianza legítima es “la actuación diligente del interesado” a fin de que se pueda proteger su confianza en la administración de justicia; esto es, si en un proceso judicial, con identidad de supuestos fácticos y posiblemente jurídicos, los primeros no fueron objeto de prueba por la parte que tenía la carga, no podría alegar posteriormente el irrespeto del principio de confianza legítima en el fallo resolutorio, por parte del juez administrativo, e invocar su protección, pues el particular no actuó como la norma o el sistema judicial se lo exigía. Lo anterior, al margen de las presunciones que en materia administrativa, especialmente de responsabilidad estatal, ha creado la jurisprudencia.

VI. El objeto para el cambio de la jurisprudencia en la Jurisdicción Contencioso Administrativa como protección a la confianza legítima de los ciudadanos

Como se ha venido sosteniendo, la idea de que la jurisprudencia en la Jurisdicción Contencioso Administrativa cambie sin afectar los procesos judiciales que se venían tramitando, y con la cual los ciudadanos acuden a la protección de sus derechos por parte de los operadores jurídicos administrativos, es un reclamo constante para la protección, respeto y aplicación del principio de confianza legítima; en este orden de ideas, vale la pena indagar lo siguiente: ¿si se pretende que se respete la jurisprudencia vigente al momento de la presentación de la demanda, cuáles casos serán objeto de estudio para el eventual cambio de la interpretación del derecho en materia contencioso administrativa? Pues si se deciden los casos con fundamento en la jurisprudencia vigente al momento de la presentación de la demanda o de la ocurrencia de los hechos, ninguno será materia de cambio o de una posición jurídica diferente en la justicia administrativa.

Existen, como se ha venido desarrollando, elementos o también llamados presupuestos que permiten determinar el respeto del principio de la buena fe y la confianza legítima en la rama ejecutiva del poder público, los cuales se

pueden llevar y exigir perfectamente en la administración de justicia, a fin de determinar la aplicación efectiva de éste en la jurisdicción administrativa.

Se ha determinado, entonces, de manera categórica, que las reglas, normas y procedimientos que los ciudadanos de antemano conocen y con fundamento en las cuales se mueven en la administración, deben ser respetados o por lo menos deben darse situaciones transitorias para que los administrados se acomoden al cambio.

Lo anterior conlleva a proponer que en la Jurisdicción Contencioso Administrativa debe existir, al igual que en la Corte Constitucional, una sala de revisión que se encargue de asumir a selección aleatoria, como sucede en la actualidad en la corporación constitucional, la idea de acumular fallos o sentencias dictadas en casos similares por sus operadores judiciales (jueces, magistrados) a fin de someterlos a revisión del máximo órgano de dicha jurisdicción, esto es, del Consejo de Estado.³¹

Así las cosas, resulta necesario que dicha corporación se encargue de ir cambiando la jurisprudencia e ir sentando y unificando la misma en materia contencioso administrativa, aspecto que también se da en la jurisdicción constitucional, pues así como la interpretación del derecho es el reflejo de las normas aplicables a la sociedad, y teniendo en cuenta el carácter cambiante de ésta, lo es igual la interpretación realizada por la judicatura, se pretende, entonces, que el precedente jurisprudencial contencioso administrativo, sea de igual forma, transitorio y como se anota, con casos ya decididos, cuyo cambio afecte sólo a los de vigencia futura en dicha jurisdicción.

En lo que a la actuación de la Corte constitucional se refiere, dicha revisión se encuentra regulada en los artículos 34 y 35 del Decreto 2591 de 1991, el cual reglamenta la acción de tutela. En ellos se consagra que frente a los fallos de tutela en los que (i) se pretenda un cambio de jurisprudencia, (ii) se pretenda aclarar el sentido general de las normas constitucionales o (iii) se piense unificar la jurisprudencia, las decisiones deberán adoptarse por la Sala Plena. En ellos se regula de manera específica lo siguiente:

Artículo 33. Revisión por la Corte Constitucional. La Corte Constitucional designará dos de sus Magistrados para que seleccionen, sin motivación expresa y según su criterio, las sentencias de tutela que habrán de ser revisadas. Cualquier Magistrado de la Corte, o el Defensor del Pueblo, podrá solicitar que se revise algún fallo de tutela excluido por éstos cuando considere que la revisión puede aclarar el alcance de un derecho o evitar un perjuicio grave. Los casos de tutela que no sean excluidos de revisión dentro de los 30 días siguientes a su recepción, deberán ser decididos en el término de tres meses.

³¹ Nótese que en la sentencia SU-120 de 2003 que es la unificación del criterio constitucional que reclama el respeto de los jueces por las decisiones ya adoptadas y la protección del principio de Confianza legítima a los ciudadanos y relacionado con la actividad judicial, la Corte constitucional, agrupa las acciones de tutela instauradas, separadamente, por varios ciudadanos contra la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

Con respecto a los cambios de jurisprudencia, en materia constitucional se reglamenta también de forma clara que ellos deberán ser decididos en sala plena por la Corte Constitucional, por lo que podría ser propuesto en el mismo sentido para la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Al tenor se refiere:

Artículo 34. **Decisión en Sala.** La Corte Constitucional designará los tres Magistrados de su seno que conformarán la Sala que habrá de revisar los fallos de tutela de conformidad con el procedimiento vigente para los Tribunales del Distrito judicial. Los cambios de jurisprudencia deberán ser decididos por la Sala Plena de la Corte, previo registro del proyecto de fallo correspondiente.

Es notorio que en la jurisdicción constitucional los cambios de jurisprudencia tienen una regulación especial, específica y que no da lugar a interpretaciones ambiguas, el juez constitucional le da gran relevancia a los cambios de jurisprudencia, pues se sabe que estos afectan de manera seria y determinante los casos que se le plantean y a las personas que acuden a la protección de sus derechos en materia constitucional. Es por ello que la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y por qué no las demás jurisdicciones (Penal, Civil, Familia, Laboral) deben tener procedimientos reglados y especiales que hagan que los cambios de jurisprudencia no afecten de manera abrupta y desproporcionada los derechos de los ciudadanos y de las personas que acuden a la protección judicial y a la administración de justicia; el mismo reglamento de la acción constitucional así lo regula y se aplica en la alta corporación.³²

Se considera que teniendo una sala de revisión que unifique la jurisprudencia administrativa y cuyas decisiones afecten casos a futuro, no implica que todas las decisiones de los jueces tengan la misma fuerza normativa, y la sujeción de éstos a la doctrina probable no implica que la interpretación de la ley deba permanecer inmutable; por el contrario, se enriquecería la actividad de los jueces y del mismo Consejo de Estado, pues se tendrían diversas consideraciones para llegar a una decisión unificada que permita la seguridad jurídica y la materialización del debido proceso a los ciudadanos, además de la protección a la confianza legítima de ellos en la jurisdicción; existiría así una verdadera aplicación de este valor jurídico.

Conclusiones

1. De conformidad con el principio de confianza legítima, los ciudadanos tienen derecho a que los reglamentos y procedimientos establecidos por la administración sean respetados, pues estas son pautas ya claramente preestablecidas que no deben ser variadas ni constante ni radicalmente por parte de la administración, pues los ciudadanos confían en que

³² El Decreto 2591 de 1991, reglamentario de la acción de tutela determina en su artículo 35 - sobre las decisiones de revisión-, lo siguiente: Las decisiones de revisión que revoquen o modifiquen el fallo, unifiquen la jurisprudencia constitucional o aclaren el alcance general de las normas constitucionales deberán ser motivadas. Las demás podrán ser brevemente justificadas.

determinados trámites, operaciones y procedimientos se realizan de determinada forma y con dicha regulación acuden a la administración.

2. La falta de consagración constitucional del principio de confianza legítima no es una razón suficiente para negar su existencia jurídica en el ordenamiento jurídico colombiano. La existencia o validez constitucional de un principio puede derivarse interpretativamente de las disposiciones constitucionales y el principio de confianza legítima no es la excepción, así mismo este se deriva de la buena fe y encarna la protección de la seguridad jurídica y la igualdad de los ciudadanos.
3. Se considera que a diferencia de otros valores jurídicos, el principio de confianza legítima tiene presupuestos y elementos que permiten determinar y verificar si su protección está dada por la administración.
4. Así como la protección del principio de confianza legítima es exigible a la administración, entendida ésta como la Rama Ejecutiva del poder público, se le exige también a la actividad judicial el respeto por la certidumbre de que las mutaciones jurisprudenciales no serán arbitrarias, que la modificación en la interpretación de las normas no podrá obedecer a un hecho propio del fallador, que de presentarse un cambio intempestivo en la interpretación de las normas, el ciudadano tendrá derecho a invocar en su favor el principio de la confianza legítima.
5. Los elementos y presupuestos del principio de confianza legítima deben ser aplicados y exigidos a la jurisprudencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y a la jurisdicción en general, pues este criterio de actividad judicial, es sumamente relevante en el ordenamiento colombiano; si está vigente al momento de la presentación de la demanda, pero cambia abrupta y repentinamente en el transcurso del proceso, lo cual cambia el resultado del proceso, aunado a la congestión de la jurisdicción, hacen que los ciudadanos que demandan la protección de sus intereses, se vean desprotegidos en sus intereses.
6. La Jurisdicción Contencioso Administrativa es muy congestionada, no es capaz de responder oportunamente a las necesidades de las personas, pues el número de demandas presentadas por los usuarios del sistema, son superiores a la capacidad de los operadores jurídicos para resolver oportunamente las mismas.
7. Al cambio de jurisprudencia administrativa se le exige la aplicación del principio de confianza legítima, pues no es justo, ni se acomoda a los valores que encarnan un Estado social de derecho como el colombiano, que las decisiones judiciales en materia Contencioso Administrativa se diriman muchos años después, con fundamento en la jurisprudencia o en la interpretación judicial vigente al momento de la emisión del fallo definitivo, que resuelve un conflicto planteado con supuestos fácticos de una década hacia atrás.

8. El precedente judicial pesa en las decisiones de los operadores jurídicos de menor nivel; muy pocos en su propia jurisdicción se apartan de las consideraciones de las altas corporaciones, los operadores judiciales se ciñen en gran medida a las directrices, consideraciones y argumentaciones que emite la alta corporación administrativa representada en el Consejo de Estado.
9. En la Jurisdicción Contencioso Administrativa, debe existir, al igual que en la Constitucional, una sala de revisión que se encargue de revisar los fallos judiciales dictados en casos similares a fin de ir unificando el criterio interpretativo, esto reclama el respeto de los jueces por las decisiones ya adoptadas. Dichos criterios unificados afectarán los casos de vigencia futura y no los ya fallados en la jurisdicción.

Referencias Bibliográficas

BALLÉN Molina, Rafael (2006). *Causas de la congestión en la jurisdicción contencioso administrativa*. En: Revista Prolegómenos-Derechos y valores. Volumen IX, número 18. julio-diciembre. págs. 33 a 58. Disponible en: <http://www.umng.edu.co/docs/revderecho/rev2de2006/prolegomenos-02x.pdf>

CONGRESO DE LA REPÚBLICA (1996). *Ley 270 de 1996, Estatutaria de la administración de justicia*. En: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1996/ley_0270_1996.html

_____ (1998). *Ley 446 de 1998, Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia*. En: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1998/ley_0446_1998.html

CONSEJO DE ESTADO (2004). *Expediente 3461 de septiembre de 2004*. C.P. María Nohemí Hernández Pinzón. Sección Primera. Bogotá D.C.

CORTE CONSTITUCIONAL (1999). *Sentencia SU-360 de 1999*. M.P. Alejandro Martínez Caballero. Bogotá D.C.

_____ (1999). *Sentencia T-364 de 1999*. M.P. Alejandro Martínez Caballero. Bogotá D.C.

_____ (2001). *Sentencia C-836 de 2001*. M.P. Rodrigo Escobar Gil. Bogotá D.C.

_____ (2003). *Sentencia SU-120 de 2003*. M.P. Álvaro Tafur Galvis. Bogotá D.C.

_____ (2004). *Sentencia C-131 de 2004*. M.P. Clara Inés Vargas Hernández. Bogotá D.C.

_____ (2004). *Sentencia T-642 de 2004*. M.P. Rodrigo Uprimny Yepes. Bogotá D.C.

ESGUERRA Portocarrero, Juan Carlos (1996). *La presunción de buena fe*. En: Congreso Internacional de Derecho Público, Filosofía y Sociología Jurídicas: perspectivas para el próximo milenio. Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

GARCÍA de Enterría, Eduardo (2002). *El principio de protección de la confianza legítima como supuesto título justificativo de la responsabilidad patrimonial del*

Estado Legislador. En: Revista de Administración Pública número 159. págs. 173-208

GÓMEZ Cepeda, Sergio Andrés (2008). *Descongestión de la justicia, la nueva prioridad en la agenda del gobierno*. En: *Ámbito Jurídico* número 262, año XI. Noviembre 17 al 30. Editorial Legis, Bogotá.

GONZÁLEZ Fernández, Juan José (2005). *Una aproximación a los principios de seguridad jurídica, buena fe y protección de la confianza legítima en derecho administrativo*. En: *Revista Noticias Jurídicas*.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (1991). *Decreto 2591 de 1991*. En: http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/decretoslinea/1991/noviembre/19/dec2591191991.pdf

TORRES Calderón, Leonardo (2007). *¿Los juzgados administrativos son la solución a la congestión de la jurisdicción?, la economía procesal y la congestión del proceso: instrumentos necesarios*. En: *Revista Prolegómenos-Derechos y valores*. Enero-junio. Vol. X, No 19.

_____ (2002). *Reflexiones sobre la congestión judicial en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo Colombiana*. En: *Revista de actualidad jurídica Dikaion*, volumen 11.

VICENA, Cleves María José (2007). *El principio de confianza legítima en el derecho administrativo colombiano*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá.