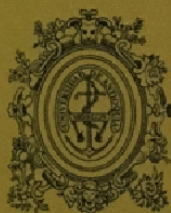


Andrés Fernando Mesa Valencia

# El principio de la buena fe: el acto propio y la confianza legítima

Hacia una teoría del precedente  
administrativo en Colombia



UNIVERSIDAD  
DE ANTIOQUIA

1803

FACULTAD DE DERECHO  
Y CIENCIAS POLÍTICAS

Colección mejores trabajos de grado

**La colección Mejores trabajos de grado de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, surge con el objetivo de hacer visibles los trabajos de grado de pregrado y posgrado de nuestra Unidad Académica que han sido distinguidos con la máxima calificación, y como una manera de reconocer a quienes, gracias a su esfuerzo, recibieron recomendación de publicación del texto completo por parte de sus jurados.**

**Andrés Fernando Mesa Valencia**

**El principio de la buena fe:  
el acto propio y la confianza legítima**

**Hacia una teoría del precedente  
administrativo en Colombia**



**UNIVERSIDAD  
DE ANTIOQUIA**

1 8 0 3

**FACULTAD DE DERECHO  
Y CIENCIAS POLÍTICAS**

**Colección mejores trabajos de grado**

**El principio de la buena fe: el acto propio y la confianza legítima  
Hacia una teoría del precedente administrativo en Colombia**

© Andrés Fernando Mesa Valencia

© Universidad de Antioquia, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Edición: 2013

ISBN: 978-958-8848-12-9

Este libro hace parte de la colección  
MEJORES TRABAJOS DE GRADO  
de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas  
de la Universidad de Antioquia  
Número 19

Corrección de textos: Andrés Vergara Aguirre

Diseño, diagramación e impresión: Imprenta Universidad de Antioquia  
Erledy Arana Grajales  
Calle 67 No 53-108, PBX: (57-4) 2195330  
Impreso y hecho en Colombia / Printed and made in Colombia

Ilustración de la carátula:  
La Diosa Themis (190x130)  
Óleo sobre lino  
Autor: Dorian Flórez

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas  
Universidad de Antioquia  
Oficina de Comunicaciones  
Teléfono (57-4) 219 58 54  
Correo electrónico: [derecho@mitra.udea.edu.co](mailto:derecho@mitra.udea.edu.co)  
Página web: <http://derecho.udea.edu.co>  
Ciudad Universitaria  
Calle 67 No 53-108, bloque 14  
A.A. 1226  
Medellín - Colombia

El contenido de la obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no desata responsabilidad institucional frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por los derechos de autor y conexos contenidos en la obra, así como por la eventual información sensible publicada en ella.

Hecho el depósito que exige la ley.

Prohibida la reproducción parcial o total de este libro, por cualquier proceso reprográfico o fónico, especialmente por fotocopia, microfilme, offset o mimeógrafo. (Ley 23 de 1982).

*A mi familia,*

a la memoria de mi abuela María Clementina, quien debe estar feliz,  
a mis padres David y Amparo, y a mis hermanos Juan Carlos y Cristian por  
estar en todo momento.

A Nahid por llegar a mi vida, confiar, soportar y ayudarme a creer.

A la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia  
por hacer posible la publicación de este libro y, sobre todo, por cultivar el  
espíritu crítico y el compromiso social.

Al profesor Hernán Darío Vergara por sembrar la duda que originó este trabajo.



# Contenido

<b>Prólogo</b> .....	9
<b>Introducción</b> .....	13
<b>1. El principio de la buena fe en el derecho administrativo colombiano....</b>	19
1.1 Noción de buena fe en el derecho administrativo.....	24
1.2 El principio de la buena fe como límite a las potestades exorbitantes de la administración .....	27
1.3 Rastreo jurisprudencial del principio de la buena fe. Sentencias de la Corte Constitucional, 1992-2011 .....	27
<b>2. El principio de confianza legítima en el derecho administrativo.....</b>	31
2.1 Breve historia del principio de confianza legítima .....	31
2.2 La doctrina jurídica frente al principio de confianza legítima en el derecho administrativo .....	31
2.3 El principio de confianza legítima como complemento al principio de la buena fe .....	35
2.4 Rastreo jurisprudencial del principio de confianza legítima. Corte Constitucional, 1992-2011 .....	36
2.5 Elementos para la aplicación del principio de confianza legítima en el derecho administrativo .....	41
<b>3. La doctrina jurídica del acto propio, <i>venire contra factum proprium non valet</i> .....</b>	43
3.1 Antecedentes históricos de la teoría del acto propio.....	43
3.2 Concepto y fundamentos de la teoría del acto propio.....	48

3.3	La teoría de los actos propios en el derecho comparado .....	51
3.4	Análisis jurisprudencial de la teoría del acto propio en Colombia. Corte Constitucional y Consejo de Estado, 1992-2011 .....	53
3.5	Revocatoria de los actos administrativos .....	64
3.6	Presupuestos de aplicación de la doctrina de los actos propios	65
3.7	Requisitos para la aplicación de la doctrina de los actos propios.....	71
3.8	Efectos de la aplicación de la teoría de los actos propios .....	75
3.9	La doctrina de los actos propios frente al principio general de la buena fe .....	75
3.10	La doctrina de los actos propios y el principio del debido proceso administrativo .....	78
<b>4.</b>	<b>Hacia una teoría del precedente administrativo en el derecho colombiano</b> .....	<b>83</b>
<b>5.</b>	<b>Conclusiones</b> .....	<b>87</b>
	<b>Bibliografía</b> .....	<b>93</b>



# PRÓLOGO

Bajo el título *El principio de la buena fe: el acto propio y la confianza legítima. Hacia una teoría del precedente administrativo en Colombia*, se presenta la obra, en buena hora desarrollada por Andrés Fernando Mesa Valencia.

Bajo la observación de que en Colombia se ha olvidado el valor ético de la confianza, el autor hace un recuento histórico conceptual de lo que significa para una sociedad civilizada caminar en la dirección de la confianza y la buena fe como valores que entran en contradicción con la arbitrariedad, propia de sistemas que desconocen los postulados de la generosidad y legitimidad de la actuación estatal.

Remontándose en la historia, a partir de las instituciones del Derecho romano, hace un análisis del principio de la confianza legítima como fundamento de validez y legitimidad de los actos propios, dejando constancia de los interrogantes y ambigüedades que el mismo presenta históricamente, tanto en cuanto a su significado como en cuanto a sus alcances y contenido.

Así las cosas y como parte de la evolución conceptual que se describe, llega al estudio del precedente administrativo, para tenerlo como un argumento de confianza que sirve de fuente para la actuación de la administración, no solo porque recurrir al precedente se convierte en un punto de referencia para el actuar futuro de esta, sino porque los ciudadanos se sujetan al mismo para desarrollar sus actuaciones en relación con los poderes legalmente constituidos.

Advierte el autor que los presupuestos históricos y los fundamentos teóricos con los que se construye la teoría de la confianza legítima por el acto administrativo

propio, tienen que servir de fundamento para formular una consistente teoría del precedente administrativo en el derecho colombiano, que sirva como principio para proteger a las personas naturales y jurídicas frente a la arbitrariedad o el indebido uso de la discrecionalidad administrativa.

Para lograr sus propósitos en la investigación, el autor inicialmente reflexiona sobre el principio de la buena fe y el modo como opera en el derecho administrativo colombiano, describiendo la manera como este principio se incorpora al ordenamiento administrativo, por ejemplo a partir del artículo tercero del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

A partir de los postulados del código, el principio de la buena fe se estudia a la vez como fundamento de la actuación de la administración y como límite a las potestades exorbitantes de esta, haciendo una evaluación cronológica y coherente de los aportes realizados al respecto por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado.

Posteriormente la obra aborda el análisis en concreto del principio de la confianza legítima en el derecho administrativo colombiano, partiendo de su recuento histórico, para luego seguir con el estudio de su significado como complemento al principio de la buena fe, incluyendo algunos interesantes aportes de la jurisprudencia.

Más adelante, la obra continúa con un análisis de los elementos que a través de la doctrina y la jurisprudencia se exigen para que se configure el principio, a saber: la existencia de una relación jurídica, la existencia de una palabra dada, la conformación de la palabra dada con actos posteriores armónicos y coherentes, y la actuación diligente del interesado.

Lo expuesto, explica el autor, no significa que las decisiones sean inmutables, pues la actuación administrativa es dinámica, razón por la cual se hace un estudio de las condiciones y supuestos que eventualmente justifican el cambio, en determinadas decisiones, de las reglas adoptadas en oportunidades anteriores por la administración.

El punto crucial del estudio lo constituye la denominada teoría del acto propio, que teóricamente significa que en sus decisiones y actuaciones presentes, las personas no pueden contrariar sus conductas pasadas. Se advierte que la doctrina de los actos propios proviene del Derecho romano, con desarrollo importantes en ordenamientos como el de Chile, el de Argentina y el de España, en tanto que en Colombia fue hasta hace poco una doctrina prácticamente desconocida. Así las cosas, se enfatiza sobre el contenido de la norma que prohíbe ir en contra del acto propio, efectuando un recuento en el derecho comparado y en la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado entre 1992 y 2011.

Para establecer de manera magistral la forma como opera la institución de la confianza legítima y sus nexos con el acto propio, frente a instituciones como la revocatoria del acto administrativo, se evalúa la presencia de los sujetos del acto, la manera como se expresa la voluntad para crear o modificar un derecho, la contradicción entre el acto anterior y el posterior, y la ausencia de vicios en la expresión de la voluntad inicial.

Finalmente, bajo los presupuestos teóricos y jurisprudenciales estudiados, el autor plantea el tema del precedente administrativo en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, a partir del análisis de los artículos 10, 102 y concordantes de dicho Código.

Como bien puede concluirse, la obra que se presenta contiene un juicioso y cuidadoso estudio, adelantado con una adecuada metodología y una gran claridad, con nuevos enfoques y alcances dinámicos en materia de interpretación, lo que la convierte en un texto de obligada lectura y análisis para estudiosos y profanos en temas del derecho administrativo de hoy.

*Luis Fernando Álvarez Jaramillo*  
Expresidente del Consejo de Estado  
Decano Escuela de Derecho y Ciencias Políticas,  
Universidad Pontificia Bolivariana



# INTRODUCCIÓN



*El ordenamiento jurídico protege la confianza suscitada por el comportamiento de otro y no tiene más remedio que protegerla, porque poder confiar, como hemos visto, es condición fundamental para una pacífica vida colectiva y una conducta de cooperación entre los hombres y, por tanto, de la paz jurídica.*

Karl Larenz

El objeto de estudio puesto a consideración en las siguientes páginas se examinó a partir de la lectura juiciosa y analítica de la bibliografía sobre el temario planteado, con especial interés en la literatura extranjera que ha desarrollado ampliamente el tema de los actos propios, la confianza legítima y la buena fe; además, en la novedosa jurisprudencia adelantada sobre todo por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado en esta materia. Se estudió el marco legal y constitucional de la confianza legítima y la buena fe. Todo ello a través de fichas bien elaboradas que permitieron resaltar organizadamente los elementos y contenidos más importantes para nutrir el objeto de estudio, esperando, de esta forma, aportar a la construcción teórica en Colombia de los temas objeto de análisis, especialmente el precedente administrativo.

En el mundo mismo, y particularmente en Colombia, se ha olvidado el valor ético de la confianza. Una sociedad en la que unos desconfían de otros se sumergiría en un estado de guerra latente, y en lugar de la paz dominaría la discordia; allí

donde se ha perdido la confianza, la comunicación humana está perturbada en lo más profundo. Pues bien, esta es la triste realidad que nos ofrecen las relaciones privadas y públicas.

La administración pública ofrece un panorama poco alentador. A medida que se agiganta y proliferan sus tentáculos, se hace más fría, más inhumana, más despiadada e implacable. Incluso en aquellos de sus servicios en que más necesarios son el calor humano y la comprensión, el administrado se encuentra solo, desamparado, desasistido, aun cuando esté rodeado, en los pocos casos en que lo está, de unos excelentes medios materiales al servicio de la más depurada técnica.

Ahora bien, humanizar esas relaciones, actuando con la lealtad, honestidad y confianza que los demás esperan, es, en definitiva, lo que comportan los principios de la buena fe y la confianza legítima, y la doctrina de los actos propios.

Los que acceden a un cargo público no deben olvidar que lo hacen para servir a los intereses colectivos y, en definitiva, a esos administrados que, de una u otra forma, acuden a la administración pública; por ello no pueden prescindir de los hábitos, costumbres y modo de vivir de estos.

En este orden de ideas, no olvidar las exigencias de la buena fe puede implicar que los jueces sean consecuentes a la hora de aplicar un principio consagrado solemnemente en nuestro ordenamiento jurídico, y que respondan con generosidad a la llamada del legislador, sin caer en los excesos en que incurrieron las corrientes de reacción frente al positivismo legalista.

Por otra parte, no supone la quiebra de la seguridad jurídica ni el imperio de la arbitrariedad ni disolver la objetividad del Derecho, que los jueces, al enfrentarse en cada caso concreto con la actuación de la administración pública y de los administrados, tengan siempre muy presente, entre los principios generales aplicables, aquel que protege el valor ético de la confianza, interpretando las normas y actos en el sentido más conforme al mismo, y reaccionando por los medios adecuados frente a cualquier lesión que pueda sufrir, a fin de restablecer el orden jurídico perturbado.

Las condiciones sociales imponen la necesidad de que los comportamientos de las personas sean coherentes. En consecuencia, el Derecho ha evitado actuar en contra de los actos propios. Sin embargo, por distintas razones, existen situaciones en las cuales el legislador permite *venire contra factum proprium*. Debido a ello, no se cuenta con una regla jurídica que dé claridad sobre la materia; por el contrario, el tema está entre los que padecen de cierta ambigüedad, por su poco desarrollo doctrinal, y aun más, por la hasta hace poco inexistente jurisprudencia que desarrollara la teoría de los actos propios y el principio de la confianza legítima en las actuaciones de la administración pública, especialmente de las autoridades administrativas.

Los orígenes de este principio se remontan al derecho romano, y las polémicas sobre su contenido y variadas aplicaciones se agudizan en el tiempo. La mayor aplicación de este principio se encuentra en los ordenamientos jurídicos de diferentes Estados, mientras en ordenamientos como el nuestro la existencia y vigencia de este principio era virtualmente desconocida hasta hace poco. A pesar de su vasta aplicación en el extranjero, existen aún muchos interrogantes, bastante oscuridad y vacíos por precisar. Sus mismos fundamentos, principios y presupuestos, a menudo son imprecisos, y muchas veces desconocidos.

El escaso desarrollo doctrinal y jurisprudencial que tuvieron hasta hace poco la teoría de los actos propios y el principio de confianza legítima en nuestro país, y aun más, su posible aplicación al momento de definir la obligatoriedad del precedente administrativo, y el origen que ha tenido dicha teoría estudiada, analizada y aplicada desde el derecho civil, dificultan su aplicación analógica en el derecho administrativo. Sin embargo, se es consciente de la posibilidad de su aplicación, no solo teórica sino también práctica, en el derecho administrativo. Es así como en este libro se estudiará el paso de esta figura de concepción civilista al derecho administrativo, para que de forma eficaz se proteja y asegure el interés de una persona frente al perjuicio que le pueda ocasionar la arbitraria rectificación o la decisión contradictoria de la autoridad administrativa.

La falta de consistencia de la regla de los actos propios no impide que actúe como norma jurídica, o por lo menos como criterio auxiliar de derecho. Porque, superada la escuela de la exégesis a nivel teórico, con su culto exagerado a la ley,

a la estricta legalidad, algunos principios generales y conceptos flexibles como la buena fe, la igualdad y la confianza legítima, contribuyen a la constante evolución de las diferentes instituciones del derecho administrativo, adaptando su contenido jurídico en la mayoría de las ocasiones a los condicionantes sociales, económicas y políticas. Así, el Derecho, en especial el administrativo, no solo se crea sino que además se redescubre, se reinventa y evoluciona por su misma naturaleza dinámica. Todo esto conduce a la necesidad de acudir a criterios extralegales de interpretación, no solo cuando los jueces expiden sentencias o autos, sino también en todas las manifestaciones de las actuaciones u omisiones de las autoridades administrativas.

Podría advertirse, exageradamente, el peligro que ocasionaría el recurrir a la doctrina de los actos propios, en cuanto se agregaría aun más incertidumbre, generando desconfianza e inseguridad al permitir el ingreso de un elemento extrajurídico a la interpretación judicial de un caso concreto, además de constituir un límite a la actuación del Estado, en general, y de la administración, en particular. De otro modo, no se puede negar que la aplicación de doctrinas, principios, cláusulas generales y otros, podría representar un paso hacia delante, aunque la aplicación de estos principios quedaría al libre arbitrio del juez y de la administración, en donde habría que mencionar las circunstancias y criterios que debería tener el operador jurídico para admitir la procedencia o improcedencia de la aplicación de un principio.

Se deben mirar la teoría del acto propio y el principio de la confianza legítima como las *herramientas* que da el Derecho para evitar el desconocimiento de los principios de la buena fe y la seguridad jurídica, porque la administración desconoce situaciones jurídicas concretas anteriores y no pone a los administrados en igualdad de condiciones, al otorgar pensiones o revocar licencias de funcionamiento de establecimientos de comercio, licencias de construcción, licencias ambientales, etc.; y especialmente, cuando se vulneran los derechos a la buena fe y a la confianza legítima, de lo cual son víctimas los vendedores ambulantes del país, por ejemplo. Esto ocasiona perjuicios materiales al administrado que realizaba o esperaba realizar una actividad económica, y que había depositado su confianza en la administración, acorde con el principio general de la buena fe.



Desde esta perspectiva, se espera que las personas y la administración en todos sus órdenes observen un comportamiento coherente en sus actos, porque esa conducta es determinante en el actuar de otra; de este modo, el respeto a este deber de coherencia obliga a una persona que ha suscitado en otra la confianza de una situación futura, a que no pueda defraudarla contradiciendo sus propios actos.

La vida en sociedad impone, entonces, todo un complejo de exigencias que determinan el logro de una armónica y sana convivencia basada en el respeto y un trato fundado en el principio de la buena fe del Estado para todas las personas que conforman el conglomerado social.

En ese sentido, el libro pretende explicar los principios de la confianza legítima y la doctrina del respeto del acto propio, garantías esenciales del principio general de la buena fe. Además, ofrecer los criterios necesarios para entender la actuación de una *administración coherente*, porque se presupone un comportamiento acorde a las reglas de la corrección y la lealtad, criterios que se ven lógicamente excluidos con una actuación administrativa arbitraria que abuse de su potestad discrecional, como es la que se lleva al contradecir su propio precedente administrativo. De allí resulta indispensable que la administración pública, en general, y las autoridades administrativas, en especial, observen en todos los órdenes de sus relaciones un comportamiento coherente en sus actuaciones administrativas, no solo porque la íntima conexión que existe entre ellas ocasiona que muchas veces la conducta estatal sea determinante en el actuar de las personas, sino también con el fin de crear un ambiente jurídico y social donde la seguridad jurídica, la buena fe y la igualdad sean una garantía para todos los ciudadanos.

Consecuente con lo anterior, es dado afirmar que la confianza que el administrado deposita en la estabilidad de la actuación de la administración, es digna de protección y debe respetarse.

Estos supuestos teóricos deben servir para iniciar la formulación, en un tiempo cercano, de una teoría del precedente administrativo en el derecho colombiano que proteja a las personas naturales o jurídicas frente a la arbitrariedad o el indebido uso de la discrecionalidad administrativa, y siembre criterios de lealtad, fidelidad, confianza y legitimidad de las decisiones de las autoridades administrativas. La

administración no puede cambiar su parecer cuando le venga en gana, más cuando ha creado en los ciudadanos expectativas de un comportamiento futuro coherente. Teoría que comienza a hacer carrera en el ordenamiento jurídico colombiano con el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso, ley 1437 de 2011, en su artículo 10, que establece *el deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia*:

Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas.

Este artículo ha sido considerado por diferentes doctrinarios y magistrados de las altas cortes como la “joya de la corona” del nuevo Código.

Agradezco muy especialmente a Hernán Darío Vergara, profesor y exdecano de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, por haber sembrado la inquietud e interés que llevó a la construcción de este trabajo, y por todos sus aportes; gracias también a la abogada Nahid Bedoya Orozco, por su apoyo.

# 1. EL PRINCIPIO DE LA BUENA FE EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO COLOMBIANO



Los principios generales del derecho sirven de fundamento al ordenamiento jurídico, y cumplen funciones de interpretación e integración de las normas. Giorgio Del Vecchio en *Los principios generales del derecho* explica que de las normas particulares formuladas por el legislador no siempre puede obtenerse un principio capaz de resolver los nuevos casos que se presentan;<sup>1</sup> la función del juez es posible, pues la misma ley ha acogido, además de la interpretación analógica, los principios generales del derecho.

En términos de Luis Díez-Picazo, un principio general del derecho es un criterio o valor no legislado ni consuetudinario, que dentro del sistema jurídico permite llenar las lagunas de la ley:

[...] una respuesta no positiva del problema, por virtud de la cual sea necesario acudir en ocasiones a criterios no legislados y no consuetudinarios. Aparece así la necesidad de decidir o de resolver con arreglo a criterios extralegales, lo cual no quiere decir ni mucho menos que estos criterios “extralegales” deban considerarse como “extrajurídicos”.<sup>2</sup>

Por su parte Alberto Spota al referirse al tratamiento diferencial de los principios generales del derecho afirma que estos

[...] son los que emanan de la Ciencia del derecho. En otros términos, principios que reciben una aplicación general en la jurisprudencia, en la doctrina, en las

---

1 Vecchio, 1933.

2 Díez-Picazo, 1997: 152.

legislaciones universales; principios que forman parte del fondo común legislativo supranacional.<sup>3</sup>

Un principio jurídico constituye una de las bases mismas del ordenamiento; un principio, según Eduardo García y Tomás Rodríguez, en sentido ontológico, no solo lógico, como soporte primario estructural del sistema entero, al que, por ello, presta todo su sentido.<sup>4</sup>

Para Arturo Valencia Zea, los principios generales del derecho son

la fuente última a que debe recurrir todo intérprete cuando necesite llenar una laguna o vacío del Código o de la ley [...]. Sabemos que la norma jurídica es una proposición jurídica que atribuye determinada consecuencia jurídica a un supuesto de hecho. Estas son, en muchos casos, normas singulares que hacen parte de uno más general.<sup>5</sup>

Por otro lado, para la jurista colombiana María José Viana, la noción de buena fe contiene dos elementos fundamentales: la lealtad y la transparencia. Del primero resalta que entraña el cumplimiento de lo prometido (de la palabra dada); mientras que de la transparencia nos indica que “es el deber que implica poner de manifiesto todos los aspectos relevantes para que las partes de una relación jurídica puedan definir sus propias conductas”.<sup>6</sup>

Para definir la lealtad con mayor rigor, la autora recurre a la definición que de dicho término presenta la Real Academia Española de la Lengua: “cumplimiento de lo que exigen las leyes de la fidelidad”. A su vez, Viana define el término fidelidad como:

[...] la existencia de un acto o promesa primigenia, seguida de actos posteriores que le son coherentes y armónicos. De esta manera, cuando se viola la lealtad, se vulnera la confianza en que se llevaría a cabo un comportamiento adecuado al acto o promesa primigenia que dio lugar a la relación jurídica que ahora se ve afectada. No ocurre lo mismo, en cambio, con el elemento de la transparencia, propio de la

---

3 Spota, 1959: 385-386.

4 García y Fernández, 2011: 71.

5 Valencia, 1981: 190-191.

6 Viana, 2007: 40.

buena fe. La transparencia exige por sí misma la coherencia con actos o promesas previas, sino una conducta clara que permita visualizar lo que hay detrás de un acto o promesa que tenga la vocación de producir efectos jurídicos. Dado que la transparencia no exige la fidelidad o adecuación a actos o promesas previas, su desconocimiento no implica la violación de la confianza legítima, pues no puede afirmarse que la confianza se consolida sin actos previos que induzcan a una parte de la relación jurídica a esperar determinada conducta de su contraparte [...].<sup>7</sup>

Esos principios que tienen un contenido moral, y no precisamente jurídico, son lo que llamamos *principios generales del Derecho*; allí se ubica la noción de *buena fe*, la cual debe ser aplicada como un auxiliar de las reglas de Derecho, pero incluso como regla misma de Derecho, tal y como lo expresó la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 23 de junio de 1958, donde estableció:

El ordenamiento jurídico no está constituido por una suma mecánica de textos legales. No es, como muchos pudieran creerlo, una masa amorfa de leyes. Todo orden jurídico está integrado por ciertos principios generales, muchos de ellos no enunciados concretamente por el Código Civil, pero de los cuales, sin duda, se han hecho aplicaciones concretas.<sup>8</sup>

La buena fe es, por ende, un principio general de derecho que se aplica y reconoce como fuente de derecho, incluso antes de la vigencia de la Constitución de 1991; esto en la medida que el artículo 8 de la Ley 153 de 1887 establece: “Cuando no haya ley exactamente aplicable al caso controvertido, se aplicarán las leyes que regulen casos o materias semejantes, y en su defecto, la doctrina constitucional y las reglas generales de derecho”.

Al respecto, el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, establece en su artículo 3, sobre los principios, que:

**Principios.** Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

---

7 Viana, 2007: 45.

8 G. J., T LXXXVIII, Tribunal Español. Pág. 232.

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

**Numeral 4. En virtud del principio de buena fe, las autoridades y los particulares presumirán el comportamiento leal y fiel de unos y otros en el ejercicio de sus competencias, derechos y deberes.<sup>9</sup>**

Además, sobre el deber de lealtad y confianza de la administración, establece el mismo Código en su artículo 10:

**Deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia.** Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas.

La doctrina sobre el principio de la buena fe va más allá y se constituye en fuente del derecho, como lo plantea Karl Larenz:

La salvaguardia de la buena fe y el mantenimiento de la confianza forman la base del tráfico jurídico y, en particular, de toda la vinculación jurídica individual. Por esto, el principio no puede limitarse a las relaciones obligatorias, sino que es aplicable siempre que exista una especial vinculación jurídica, y en este sentido puede concurrir, por tanto, en el Derecho de cosas, en el Derecho procesal y el Derecho Público.<sup>10</sup>

No obstante, se ha puesto en tela de juicio la posibilidad de formular una teoría general de la buena fe válida para el Derecho público y para el privado. Fernando Sainz Moreno, en uno de los pocos trabajos existentes sobre el tema en Derecho Administrativo, destaca como razones que podrían oponerse a una construcción unitaria, las siguientes: *diferencia cualitativa de las partes entre las que se establece la relación jurídico-administrativa; el principio de legalidad que rige*

---

9 Se agregaron las negritas.

10 Larenz1958: 144.

la actuación administrativa, y distinta naturaleza de los intereses en juego. El autor llega a la conclusión de que ninguna de ellas constituye objeción válida a la vigencia del principio de la buena fe en las relaciones de la administración con los administrados.<sup>11</sup> Al respecto, explica:

- a) **Relación jurídico-administrativa:** Si bien es cierto que la posición institucional de la Administración es diferente de la de las personas privadas, ello no es debido a que tenga una naturaleza cualitativamente distinta, superior a la de estas, sino a una necesidad impuesta por el servicio que presta a los intereses generales, no solo no excluye la aplicación del principio de la buena fe, sino que exige su máxima vigencia.

Las Administraciones públicas son entes abstractos que han de realizar su actividad a través de personas físicas concretas, de hombres de carne y hueso, con los vicios y las virtudes de los demás hombres. Y es algo incontrovertible y reiteradamente constatado que aquella diferente posición institucional ha hecho de estos hombres una casta diferente, en la que, por el olvido de la idea de servicio, solo aparece la manifestación más pura del poder por el poder, en formas más o menos arbitrarias.

Nada tiene de extraño que su actuación parezca incompatible con todas las virtudes que la buena fe comporta. Y que engendre en los administrados una reacción análoga.

- b) **El principio de legalidad:** Este principio no significa que cuantas controversias puedan surgir en el ámbito de las relaciones administrativas deban resolverse exclusivamente por las normas que rigen la actividad de la Administración, sin que tenga cabida la aplicación de la buena fe. *“El que solo sea legítima la actuación administrativa cuando cuenta con una cobertura legal previa no implica que esa actuación quede sometida exclusivamente a la norma que la ampara. La cobertura legal previa condiciona ab initio la legalidad de la actuación administrativa, pero no agota, en modo alguno, la regulación íntegra de esa actuación. Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del Ordenamiento jurídico.”*<sup>12</sup>
- c) **Distinta naturaleza de los intereses en juego:** Por último, tampoco excluye la consideración de la buena fe la distinta naturaleza de los intereses en juego. Pues el carácter público de ciertos intereses, no implica oposición ni desvinculación del interés privado.

---

11 Sainz Moreno, 1979: 310 y ss.

12 Sentencia T 575 de 1992 de Eduardo Cifuentes Muñoz.

Es así que el principio general de la buena fe no solo tiene aplicación en el Derecho Administrativo, sino que en este ámbito adquiere especial relevancia. En efecto, la presencia de los valores de lealtad, honestidad y moralidad, muy escasos en los tiempos modernos, que su aplicación comporta es especialmente necesaria en el mundo de las relaciones de la Administración con los administrados.<sup>13</sup>

Y esto es claro, porque el Estado interviene en las relaciones más particulares de las personas, como lo describe magistralmente Hermann Hesse en estas palabras citadas por Jesús González Pérez en su libro *El principio general de la buena fe en el derecho administrativo*:

No hace falta ser condenado para conocer este extraño e infernal mundo de las oficinas, de las documentaciones y de las actas. De todos los infiernos que el hombre ha tenido el capricho de crearse, este ha sido siempre el más refinado. Pretendes simplemente trasladarte de domicilio, contraer matrimonio o gestionar un pasaporte o un certificado de ciudadanía y ya estás metido en ese infierno, ya tienes que pasar horas y horas amargas en las salas de aire irrespirable de ese mundo papelero, que sufrir interrogatorios de gente molesta o insoportable que aúlla, en la que solo encuentras incredulidad para tus más sencillas y verídicas declaraciones y que te trata también como a un niño o a un criminal.<sup>14</sup>

## 1.1 NOCIÓN DE BUENA FE EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO

La noción de la buena fe está íntimamente ligada a su esencia y especialmente a su carácter vinculante en las relaciones administración-administrado:

La buena fe, a cuyas exigencias han de ajustar su actuación todos los miembros de la comunidad, solo puede predicarse en sus recíprocas relaciones, de la actitud de uno en relación con otro. Significa —dice Lacruz— que este otro, según la estimación habitual de la gente puede esperar determinada conducta del uno, o determinadas consecuencias de su conducta, o que no ha de tener otras distintas o perjudiciales.<sup>15</sup>

---

13 Sainz Moreno, 1979: 312.

14 Hesse, 1980: 80.

15 González, 1983: 40.



La jurisprudencia civil española ha delimitado correctamente el ámbito de aplicación del principio de la buena fe, por ejemplo en la sentencia del 24 de junio de 1969 (Magistrado Ponente: Bonet), al decir que la buena fe

[...] significa confianza, seguridad y honorabilidad basadas en ella, por lo que se refieren sobre todo al cumplimiento de la palabra dada; especialmente, la palabra fe, fidelidad, quiere decir que una de las partes se entrega confiadamente a la conducta leal de otra en el comportamiento de sus obligaciones, fiado en que esta no le engañará.

O en la sentencia civil del 5 de enero de 1980 (Magistrado Ponente: Fernández Rodríguez), donde afirma:

Cuando unas determinadas personas, dentro de un convenio jurídico, han suscitado con su conducta contractual una confianza mutua y fundada, conforme a la buena fe, en una determinada situación, no debe defraudar esa confianza suscitada, y es inadmisibles toda actuación incompatible con ella, por la sencilla razón de que, como ya viene dicho, la exigencia jurídica del comportamiento coherente está vinculada de manera estrecha a la buena fe y a la prestación de la confianza.

En el mismo sentido se pronunció el Tribunal Constitucional español en su sentencia del 20 de julio de 1981, donde expresó que “lo fundamental que hay que proteger es la confianza, ya que el no hacerlo es atacar a la buena fe, que ciertamente se basa en una coherencia de comportamiento en las relaciones humanas y negociales”.

La buena fe incorpora los valores éticos de la confianza, la coherencia, y

[...] representa una de las vías más fecundas de irrupción del contenido ético-social en el orden jurídico, y, concretamente, el valor de confianza. Sirve de cauce para la integración del ordenamiento conforme a unas reglas ético-materiales la idea de fidelidad y de crédito, o de creencia y confianza (Treu und Glauben). La buena fe comporta una regla de conducta o comportamiento civiliter, una conducta normal, recta y honesta, la conducta de un hombre corriente, de un hombre medio.<sup>16</sup>

---

16 Ibid. 42.

La administración, precisamente por ser poseedora de potestades y prerrogativas, viene obligada más que nadie a seguir una conducta de ejemplaridad y de buena fe.

El principio de la buena fe protege al ciudadano y

[...] al valor ético social de la confianza jurídicamente válida frente a cualquier lesión objetiva que pueda sufrir, haya sido o no maliciosamente causada. Un acto es contrario a la buena fe cuando produce una lesión, cualquiera que sea la intención del causante.<sup>17</sup>

La realidad administrativa, en la práctica se presenta escindida en dos mundos distintos, netamente diferenciados y rígidamente separados: las administraciones públicas y los administrados, los que detentan el poder y los que lo sufren, los que mandan y los que obedecen. Dos mundos, como bien lo expresa López Mesa,<sup>18</sup> entre los que existe hasta una barrera material de separación: *la ventanilla*. No hay diálogo, sino actitud de subordinación para la obtención de un servicio, generalmente pagado. Las relaciones con la administración se presentan a este nivel como una dialéctica del señor y del esclavo.

De aquí la especial importancia en el derecho administrativo de un principio que constituye cauce para la integración de todo el ordenamiento, conforme a la idea de creencia, lealtad y confianza. Si la administración pública no puede ejercer sus potestades defraudando la confianza debida a quienes con ella se relacionan, tampoco el administrado puede actuar en contra de aquellas exigencias éticas.

Administración pública y administrado han de adoptar un comportamiento leal en todas las fases de constitución de las relaciones hasta el perfeccionamiento del acto que les dé vida, y en las reacciones frente a los posibles defectos del acto. Han de adoptar un comportamiento leal en el desenvolvimiento de las relaciones en las dos direcciones en que se verifican: derechos y deberes. Y han de comportarse lealmente en el momento de extinción: al ejercer las potestades de revisión y anulación, y al soportar los efectos de la extinción, así como en el ejercicio de las acciones ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

---

17 Sainz Moreno, 1979: 314.

18 López Mesa, 2009.

## **1.2 EL PRINCIPIO DE LA BUENA FE COMO LÍMITE A LAS POTESTADES EXORBITANTES DE LA ADMINISTRACIÓN**

Mención enfática merece la aplicación del principio general de la buena fe como límite al ejercicio de las potestades exorbitantes de la administración. Si en todo caso debe atemperarse el ejercicio de derechos y facultades a las exigencias de la buena fe, con mayor razón cuando tales facultades merecen la calificación de exorbitantes y constituyen una situación de desigualdad jurídica, como son las potestades administrativas en la contratación administrativa, concretamente la de introducir “variaciones de detalle” que alteren las condiciones de los pliegos de condiciones, o modificar las condiciones de los actos administrativos.

El principio general de la buena fe juega un papel relevante en el nacimiento y desenvolvimiento de las relaciones jurídicas, especialmente en las relaciones del Estado con la sociedad y los sujetos que la conforman; es esencial poder confiar en la coherencia de las actuaciones de las autoridades administrativas, previniendo la actuación contradictoria de la administración que puede traer consecuencias gravosas para el administrado, como se verá más adelante, por ejemplo en la contratación estatal, donde la administración cuenta con unas gabelas a su favor, pudiendo alterar o modificar las condiciones del contrato estatal, violando en toda manera la confianza legítima, el acto propio y su precedente administrativo.

## **1.3 RASTREO JURISPRUDENCIAL DEL PRINCIPIO DE LA BUENA FE. SENTENCIAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL, 1992-2011**

El principio de la buena fe encuentra su sustento en la Constitución Política de Colombia, en los siguientes términos: “Artículo 83. 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”.

Este artículo constitucional establece que las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deben ceñirse al principio de la buena fe, el cual,

según la jurisprudencia constitucional, se entiende como un imperativo de honestidad, confianza, rectitud, decoro y credibilidad que acompaña a la palabra comprometida, se presume en todas las actuaciones y se erige en pilar fundamental del sistema jurídico.<sup>19</sup>

Sobre el artículo 83 de la Carta Política, la Corte Constitucional en reiteradas sentencias ha mantenido básicamente dos líneas jurisprudenciales claramente estructuradas, las cuales tienen una directa relación con nuestro objeto de estudio:

- a) Una primera, que hace referencia al deber ser de las autoridades administrativas, de obrar con lealtad y sinceridad, y ajustadas a una conciencia recta, en la realización de todas y cada una de las actuaciones de la administración; actuación que encuentra su justa contrapartida en la obligación de los particulares de ajustar su comportamiento frente a la administración en los mismos términos. La obligación de la administración de aplicar en forma estricta el principio de la buena fe en los eventos de convocatorias públicas, concursos de méritos para llenar vacantes de carrera administrativa, y en general en los procedimientos de selección de personal, principio que se traduce en el hecho concreto de respetar el orden fijado en la lista de elegibles, así como cumplir los procedimientos de selección a través de exámenes y procesos de calificación públicos y transparentes.
- b) Una segunda línea, que predica el deber y la obligación del Estado y de los particulares de obrar con lealtad y sinceridad, y ajustados a una conciencia recta, en la realización de todas y cada una de las actuaciones que se originan en la celebración de contratos; una faceta de la actividad del Estado y de los particulares que propugna por una especial modalidad de participación o colaboración, que se sustenta en la confianza mutua y en la credibilidad de la palabra del otro.

El principio constitucional de la buena fe aparece como un límite a la actuación no solo estatal sino también de los particulares, estableciendo:

La actuación de la autoridad pública en desarrollo de sus funciones de policía administrativa debe adecuarse a un margen objetivo de apreciación, evitando la

---

19 Corte Constitucional, sentencia C-131 de 2004, M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

desviación o abuso de las competencias estatales. Los parámetros utilizados para verificar el cumplimiento de los precisos requisitos que habilitan el ejercicio de una libertad individual son aquellos socialmente aceptados, predecibles y racionalmente justificables y, ante todo, proporcionales a la finalidad que se pretende alcanzar. La objetividad de los criterios de apreciación depende del contexto social y del momento histórico en que se encuentra el individuo y la autoridad.<sup>20</sup>

Esa facultad de policía administrativa, y en general las actuaciones de la administración, está sometida al imperio de la Constitución y de la ley, pero igualmente a la aplicación de los principios generales del derecho, dentro de los cuales la buena fe resulta un principio fundamental. En este sentido,

La buena fe ha pasado de ser un principio general del derecho para convertirse en un postulado constitucional (C.P. art. 83). Este trascendental principio exige de los particulares y de las autoridades ceñirse en sus actuaciones a una conducta honesta, leal y acorde con el comportamiento que puede esperarse de una persona correcta (“virbonus”) [...]. La administración y el administrado deben adoptar un comportamiento leal en el perfeccionamiento, desarrollo y extinción de las relaciones jurídicas.<sup>21</sup>

Este imperativo constitucional no solo se aplica a los contratos administrativos, sino también a aquellas actuaciones unilaterales de la administración generadoras de situaciones jurídicas, que pueden ser *subjetivas o concretas para una persona*. El ámbito de aplicación de la buena fe no se limita al nacimiento de la relación jurídica, sino que despliega sus efectos en el tiempo hasta su extinción.

Sobre la confianza en el principio de la buena fe, la Corte Constitucional ha destacado:

La buena fe incorpora el valor ético de la confianza y significa que el hombre cree y confía que una declaración de voluntad surtirá, en un caso concreto, sus efectos usuales, es decir, los mismos que ordinaria y normalmente ha producido en casos análogos. De igual manera, la buena fe orienta el ejercicio de las facultades discrecionales de la administración pública y ayuda a colmar las lagunas del sistema jurídico.<sup>22</sup>

---

20 Ídem.

21 Ídem.

22 Ídem.

La Corte ha establecido que el espectro de aplicación del principio de buena fe no se limita al nacimiento de las relaciones jurídicas, sino que se extiende al desarrollo de las mismas hasta su extinción,<sup>23</sup> de suerte que los operadores jurídicos en el curso de tales relaciones deben adecuar su comportamiento a parámetros significativos de lealtad y honestidad, y tienen que responder a las expectativas que sus actuaciones precedentes han generado en los demás.<sup>24</sup>

El principio de buena fe tiene, entre otras, dos manifestaciones concretas, las cuales son: *el respeto por el acto propio* y *la confianza legítima*, que, conjuntamente, previenen a los operadores jurídicos de contravenir o ir en contra de sus actuaciones precedentes y de defraudar las expectativas que generan en los demás, a la vez que compelen a las autoridades y a los particulares a conservar una coherencia en sus actuaciones, un respeto por los compromisos adquiridos y una garantía de estabilidad y durabilidad de las situaciones que objetivamente permitan esperar el cumplimiento de las reglas propias del tráfico jurídico.<sup>25</sup>

Aunque será objeto de un análisis pormenorizado, se puede anticipar, por ahora, que “la doctrina de respeto por el acto propio comporta el deber de mantener una coherencia en las actuaciones desarrolladas a lo largo del tiempo”,<sup>26</sup> de manera que deviene contraria al principio aludido toda actividad de los operadores jurídicos que, aunque sea lícita, vaya en contravía de comportamientos precedentes que haya tenido la entidad suficientes para generar en los interesados la expectativa de que, en adelante, aquellos se comportarían *consecuentemente* con la actuación original. En efecto, la jurisprudencia constitucional ha establecido que, en desarrollo de este principio, se sanciona “como inadmisibles toda pretensión lícita, pero objetivamente contradictoria, con respecto al propio comportamiento efectuado por el sujeto”.<sup>27</sup>

---

23 Corte Constitucional, sentencia T-340 de 2005, M. P. Jaime Araújo Rentería.

24 Corte Constitucional, sentencia C-963 de 1999, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

25 Corte Constitucional, sentencia T-660 de 2002, M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

26 Corte Constitucional, sentencia T-141/04.M. P. Alfredo Beltrán Sierra. Cita esta a su vez la sentencia T-475/92, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

27 Corte Constitucional, sentencia T-1228 de 2001. M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

## 2. EL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO



### 2.1 BREVE HISTORIA DEL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA

El principio de confianza legítima nace en el derecho alemán de la posguerra. Conocido como *vertrauensschutz*, bajo la noción de un tipo de protección frente a las expectativas legítimas de los administrados, la jurisprudencia de la Corte Constitucional de *Karlsruhe* y la Corte Administrativa Federal desarrolló el tema, y durante varios años se constituyó como fuente prácticamente exclusiva de consulta sobre este principio. El origen se encuentra más concretamente en el conocido caso de “la viuda de Berlín”. En esta decisión del Tribunal Contencioso-Administrativo de Berlín del 14 de noviembre de 1956, el principio de confianza legítima se aplicó ante la revocación de un acto administrativo que había creado una situación favorable para la viuda.

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.

### 2.2 LA DOCTRINA JURÍDICA FRENTE AL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO

El principio de la confianza legítima es relativamente nuevo en nuestro ordenamiento jurídico, pero la doctrina jurídica en los últimos años viene

desarrollando relevantes aportes a la elaboración y construcción de este principio. En tal sentido, Karl Larenz afirma:

El ordenamiento jurídico protege la confianza suscitada por el comportamiento de otro y no tiene más remedio que protegerla, porque poder confiar, como hemos visto, es condición fundamental para una pacífica vida colectiva y una conducta de cooperación entre los hombres y, por tanto, de la paz jurídica. Quien defrauda la confianza que ha producido o aquella a la que ha dado ocasión a otro, especialmente a la otra parte en un negocio jurídico, contraviene una exigencia que el Derecho —con independencia de cualquier mandamiento moral— tiene que ponerse así mismo porque la desaparición de la confianza, pensada como un modo general de comportamiento, tiene que impedir y privar de seguridad el tráfico interindividual. Aquí entra en juego la idea de una seguridad garantizada por el Derecho, que en el Derecho positivo se concreta de diferente manera.<sup>28</sup>

El principio de confianza legítima tiene un tenor administrativista o constitucional; autores como Mairal afirman que

[...] en el ámbito administrativo se puede hacer uso de la doctrina de los actos propios en casos en que la Administración por ejemplo alegue la falta de publicación de una norma para no proceder a su aplicación, cuando la norma había sido reglamentada por ella.<sup>29</sup>

Como se ha sostenido en el capítulo sobre la buena fe, esta obliga tanto a los particulares como al Estado; y en virtud de ella, los asociados, llámense también ciudadanos, inclusive personas jurídicas, 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 esta se presume; no obstante, al ser esta una presunción legal y no de derecho, admite prueba en contrario; pero mientras no se desvirtúe, la presunción se mantiene.

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”.

---

28 Larenz, 2001: 91.

29 Mairal, 1994. Citado por Cortés, 2008: 2.



Juan Carlos Esguerra plantea 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.<sup>30</sup>

Ahora bien, si 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 judicial 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?<sup>31</sup>

Con la confianza legítima como “nuevo” límite a las facultades revisoras y revocatorias de la administración, se ve ahora la relevancia en un caso de la denominada confianza o *fides* en el mantenimiento de una situación jurídica reconocida e incluso creada previamente por el acto administrativo que posteriormente pretende revocarse. La ausencia de indemnización en determinados supuestos de revisión o revocación del acto, con alteración de las expectativas iniciales creadas al tiempo de otorgarse un acto administrativo favorable o declarativo de derechos, es una variable que se cierne, en definitiva, sobre un esquema que bien podría resumirse, parafraseando a Hayek, en la seguridad de que “el individuo pueda hacer planes con confianza”.<sup>32</sup>

En ese sentido, se ha señalado que

---

30 Esguerra, 1996: 678.

31 Caicedo, 2009.

32 Parejo, 2003: 688.

Precisamente la situación en la que se pueden originar mayores problemas, a los efectos que aquí ahora nos interesan, viene producida por la revocación de un acto administrativo favorable o declarativo de derechos como consecuencia de la adopción por la Administración de nuevos criterios de apreciación motivado a su vez por un cambio de regulación normativa. El nuevo marco normativo es el que “obliga” ahora a la Administración a concretar y representar el modo y el grado de satisfacción del interés público, lo que pasa inexorablemente por la revocación del acto administrativo y la afección de la esfera jurídica, con legitimidad constituida, del particular.<sup>33</sup>

Todo lo anterior nos obliga a plantear que, a raíz de la alteración de la posición jurídica del administrado, y con ella la posible revocación del acto administrativo como consecuencia de la adopción de nuevos criterios por parte de la administración, entre los que debemos considerar los propios cambios normativos, la única forma de evitar una posible vulneración del principio de confianza legítima tiene lugar precisamente mediante el establecimiento de un plazo de adaptación-transición a las nuevas circunstancias; y ello, por añadidura, en tanto que en esos casos resulta casi impensable una eventual ausencia de indemnización resarcitoria. Porque, como determina Ramón Parada, en supuestos de revocaciones sobrevenidas en el tiempo y justificadas en el interés público o en causas imprevistas, se debe “compensar al interesado los perjuicios sufridos como consecuencia de su confianza en la validez del acto administrativo”.<sup>34</sup>

El dato relevante en definitiva es el factor sorpresivo en la decisión revocatoria de la administración, que irrumpe por ello en las *expectativas razonables*, las *esperanzas fundadas* o las *seguridades concretas* en el mantenimiento del statu quo del destinatario del acto y en la validez y eficacia del acto mismo.

La importancia del principio de confianza legítima se encuentra, pues, como lo ha destacado Parejo, en el *reequilibrio* que de forma general trata de arbitrar el principio en cuestión entre los valores de estabilidad y cambio. Tensión esta que de forma general ha encontrado traducción en el principio de seguridad jurídica, y ello frente a la justicia expresada en la legalidad concreta, esto es, el principio

---

33 Fortes, 2006: 175.

34 Parada, 1994: 203.

de legalidad.<sup>35</sup> Sobre este concreto particular, la jurisprudencia del Tribunal Superior de España ha tenido ya ocasión de pronunciarse resolviendo el conflicto que se arbitra entre, por un lado, la legalidad de la actuación administrativa y, de otro lado, la seguridad jurídica derivada de la misma. En este sentido, el máximo órgano jurisdiccional postula que goza de primacía la última sobre la primera, esto es, la seguridad jurídica frente a la legalidad, y ello “cuando la Administración mediante actos externos inequívocos mueve al administrado a realizar una actividad que le origina unos necesarios desembolsamientos económicos”, como puede acontecer, sin duda, con el otorgamiento y, por tanto, adquisición legítima de una autorización o concesión administrativa. Es entonces cuando cobra plena virtualidad el principio de confianza legítima como una de las proyecciones en las que se manifiesta la seguridad jurídica.

### **2.3 EL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA COMO COMPLEMENTO AL PRINCIPIO DE LA BUENA FE**

Según Parejo Alfonso, la confianza legítima no viene a ser sino un nombre nuevo de la buena fe, “una ampliación y actualización internos de su contenido”. De ahí que realmente la diferencia entre el principio de buena fe y el de confianza legítima es más una distinción de alcance que de sustancia, “siendo el radio de acción del de buena fe más corto que el que pretende abarcar el más novedoso de la confianza legítima”.<sup>36</sup>

El ámbito de actuación y consiguiente aplicación del principio de confianza legítima, que, por tanto, parece superar el alcance hasta entonces acaparado monopolísticamente por la aplicación del principio general de la buena fe en las relaciones de la administración con los ciudadanos, descansa en la presunción de legalidad de los actos administrativos. Sobre la base de lo anterior, para que cualquier sujeto pueda ampararse en este principio es preciso que esa confianza previa en la que descansa la posición jurídica del individuo se vea violentada mediante signos o hechos externos producidos de forma sorpresiva

---

35 Parejo, 2003: 688.

36 Ibid. 670.

por la administración. El principio se explica, por tanto, ante la existencia de una actuación o comportamiento de la propia administración que en definitiva contraviene la confianza que el interesado tiene depositada en la licitud de la conducta que viene manifestando en su relación con la administración y que le induce razonablemente a confiar en el mantenimiento del marco jurídico legítimo de desenvolvimiento de su actividad y a su no modificación “sin, al menos, la adopción de ciertas medidas transitorias”. Una licitud que bien puede ser en la que se le alude a confiar en la apariencia de legalidad de la actuación administrativa a través de actos concretos, creando expectativas legítimas, moviendo a la voluntad del administrado a realizar determinados actos, inversiones económicas, por medios materiales y personales, que después no concuerdan con la verdadera voluntad de la administración y sus consecuencias.

## **2.4 RASTREO JURISPRUDENCIAL DEL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA. CORTE CONSTITUCIONAL, 1992-2011**

La Corte Constitucional colombiana ha afirmado que el principio de confianza legítima constituye una proyección de la buena fe que debe gobernar la relación entre las autoridades y los particulares, y permite conciliar, en ocasiones, el interés general y los derechos de las personas. Esa confianza legítima se fundamenta en los principios de la buena fe, la seguridad jurídica (arts. 1, 4 y 83 de la c.p.) y el respeto al acto propio, y adquiere una identidad propia en virtud de las especiales reglas que se imponen en la relación entre administración y administrado. Es un derecho constitucional implícito, ya que tiene su fundamento en el artículo 83 de la Constitución según el cual “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”; y de manera específica, en derecho contractual, en el artículo 1603 del Código Civil, según el cual “los contratos deben ejecutarse de buena fe, y por consiguiente obligan no solo a lo que en ellos se expresa, sino a todas las cosas que emanan precisamente de la naturaleza de la obligación, o que por la ley pertenecen a ella”.<sup>37</sup>

---

37 Citado por Bernal Fandino, 2008: 312.

La Corte Constitucional, por su parte, dijo respecto a la confianza legítima:

Este principio se aplica como mecanismo para conciliar el conflicto entre los intereses público y privado, cuando la administración ha creado expectativas favorables para el administrado y lo sorprende al eliminar súbitamente esas condiciones. Por lo tanto, la confianza que el administrado deposita en la estabilidad de la actuación de la administración, es digna de protección y debe respetarse.<sup>38</sup>

Más adelante, la sentencia C-478 de 1998 establece que

[...] se trata entonces de situaciones en las cuales el administrado no tiene realmente un derecho adquirido, pues su posición jurídica es modificable por las autoridades. Sin embargo, si la persona tiene razones objetivas para confiar en la durabilidad de la regulación, y el cambio súbito de la misma altera de manera sensible su situación, entonces el principio de la confianza legítima la protege. En tales casos, en función de la buena fe (CP art. 83), el Estado debe proporcionar al afectado tiempo y medios que le permitan adaptarse a la nueva situación.<sup>39</sup>

Además, este principio ha sido delimitado con más detalle por la Corte Constitucional en sentencias como la T-566 de 2009, en la cual se dijo:

**[...] la aplicación del principio de confianza legítima, presupone la existencia de expectativas serias y fundadas, cuya estructuración debe corresponder a actuaciones precedentes de la administración**, que, a su vez, generen la convicción de estabilidad en el estadio anterior. Sin embargo, de ello no se puede concluir la intangibilidad e inmutabilidad de las relaciones jurídicas que originan expectativas para los administrados. Por el contrario, la interpretación del principio estudiado, debe efectuarse teniendo en cuenta que no se aplica a derechos adquiridos, sino respecto de situaciones jurídicas modificables, sin perder de vista que su alteración no puede suceder de forma abrupta e intempestiva, exigiéndose por tanto, de la administración, la adopción de medidas para que el cambio ocurra de la manera menos traumática para el afectado [...].<sup>40</sup>

Sobre este tema también pueden consultarse las sentencias T-268 de 2009, T-1179 de 2008, T-248 de 2008, T-075 de 2008, T-689 de 2005, T-340 de 2005 y T-1228 de 2001.

---

38 Corte Constitucional, sentencia C-360 de 1999.

39 Corte Constitucional, sentencia C-478 de 1998. Magistrado ponente Alejandro Martínez Caballero.

40 Corte Constitucional, Sentencia T-566 de 2009 [se agregaron las negritas].

Un caso concreto del principio de la buena fe que puede servir de ejemplo es el siguiente:

La Corte Constitucional en la sentencia T-607 de 2007 analizó un problema jurídico cuando el Instituto de Seguros Sociales —iss— le exigía al actor mil semanas cotizadas, y posteriormente le solicitaba el pago de 1.075 semanas. En esta oportunidad la Corte sostuvo que

[...] es incoherente que le cambien súbitamente las condiciones e irrazonable someterlo a un desgaste más, difícil de resistir dada su edad. Es precisamente frente a casos como este que la Corte Constitucional ha desarrollado el principio de confianza legítima, en cuanto a los particulares, por lo general, se les debe garantizar estabilidad jurídica en los actos que profiera el Estado.<sup>41</sup>

La Corte Constitucional en la Sentencia de Unificación 360 de 1999 amplió el espectro del concepto de confianza legítima, definiéndola como principio del derecho derivado de los principios de la buena fe y seguridad jurídica, y de la teoría del respeto del acto propio:

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 solo es éticamente deseable sino jurídicamente exigible. Este principio se aplica como mecanismo para conciliar el conflicto entre los intereses público y privado, cuando la administración ha creado expectativas favorables para el administrado y lo sorprende al eliminar súbitamente esas condiciones. Por lo tanto, la confianza que el administrado deposita en la estabilidad de la actuación de la administración, es digna de protección y debe respetarse. Lo anterior no significa que las autoridades están impedidas para adoptar modificaciones normativas o cambios políticos para desarrollar planes y programas que consideran convenientes para la sociedad.<sup>42</sup>

---

41 Corte Constitucional, sentencia T-607 de 2007. Magistrado ponente Nilson Pinilla Pinilla.

42 Corte constitucional, sentencia SU-360 de 1999. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

La Corte Constitucional de Colombia ha reiterado que el principio de confianza legítima es una manifestación concreta del principio de la buena fe, que conjuntamente con el respeto por el acto propio previene a los operadores jurídicos, en especial cuando se trata de

[...] contravenir sus actuaciones precedentes y de defraudar las expectativas que generan en los demás, a la vez que compelen a las autoridades y a los particulares a conservar una coherencia en sus actuaciones, un respeto por los compromisos adquiridos y una garantía de estabilidad y durabilidad de las situaciones que objetivamente permitan esperar el cumplimiento de las reglas propias del tráfico jurídico.<sup>43</sup>

La Corte Constitucional en la 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,

En esencia, la confianza legítima consiste en que el ciudadano debe poder evolucionar en un medio jurídico estable y previsible, en cual pueda confiar. Para Müller, este vocablo significa, en términos muy generales, que ciertas expectativas, que son suscitadas por un sujeto de derecho en razón de un determinado comportamiento en relación con otro, o ante la comunidad jurídica en su conjunto, y que producen determinados efectos jurídicos; y si se trata de autoridades públicas, consiste en que la obligación para las mismas de preservar un comportamiento consecuente, no contradictorio frente a los particulares, surgido en un acto o acciones anteriores, incluso ilegales, salvo interés público imperioso contrario. Se trata, por tanto, que **el particular debe ser protegido frente a cambios bruscos e inesperados efectuados por las autoridades públicas**. En tal sentido, no se trata de amparar situaciones en las cuales el administrado sea titular de un derecho adquirido, ya que su posición jurídica es susceptible de ser modificada por la Administración, es decir, **se trata de una mera expectativa en que una determinada situación de hecho o regulación jurídica no serán modificadas intempestivamente**. De allí que el Estado se encuentre, en estos casos, ante la obligación de proporcionarle al afectado un plazo razonable, así como los medios, para adaptarse a la nueva situación.<sup>44</sup>

---

43 Corte constitucional, sentencia T-248 de 2008.

44 Corte Constitucional, sentencia C-131 de 2004. Magistrada ponente Clara Inés Vargas Hernández. [Se agregaron las negritas].

Así las cosas, en principio, en aquellos eventos donde el administrado ha depositado su confianza en las actuaciones de la administración y espera de ella el trato favorable y consecuente que le viene proporcionando, no le es dable a esta alterar dichas condiciones de manera súbita. Así, este principio exige a las autoridades ser coherentes en sus actuaciones, respetar los compromisos a los que se han obligado y garantizar una cierta estabilidad y durabilidad de las situaciones creadas con su autorización.

El Consejo de Estado ha venido fallando en el mismo sentido de la Corte Constitucional, y ha sentenciado que

A los alcances del principio de la confianza legítima se recurre para poner a salvo derechos subjetivos ante cambios abruptos en las decisiones de la administración, respetándose la confianza que el asociado ha puesto en sus instituciones, en la continuidad de sus posiciones, la cual no puede ser desconocida porque sí, cuando de por medio existe la convicción objetiva de que una decisión perdurará o se mantendrá en el tiempo.<sup>45</sup>

En la sentencia C-478 de 1998, la Corte estableció el límite entre derecho adquirido y confianza legítima, en el sentido que la posición jurídica adquirida por el administrado en virtud de esta última, es una situación legalmente modificable por la administración, a diferencia de los derechos adquiridos:

Se trata entonces de situaciones en las cuales el administrado no tiene realmente un derecho adquirido, pues su posición jurídica es modificable por las autoridades. Sin embargo, si la persona tiene razones objetivas para confiar en la durabilidad de la regulación, y el cambio súbito de la misma altera de manera sensible su situación, entonces el principio de la confianza legítima la protege. En tales casos, en función de la buena fe (CP art. 83), el Estado debe proporcionar al afectado tiempo y medios que le permitan adaptarse a la nueva situación. Eso sucede, por ejemplo, cuando una autoridad decide súbitamente prohibir una actividad que antes se encontraba permitida, por cuanto en ese evento, es deber del Estado permitir que el afectado pueda enfrentar ese cambio de política.<sup>46</sup>

---

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

46 Corte Constitucional, sentencia C-478 de 1998.



## 2.5 ELEMENTOS PARA LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO

En el derecho administrativo colombiano 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:

- a. **La existencia de una relación jurídica.** Es decir, que surta efectos en el mundo del derecho. Para que sea objeto de protección del principio de confianza legítima, se exige que la relación jurídica involucre a la administración y a los particulares, y, como lo ha señalado la Corte Constitucional, “que los sujetos administrativos se encuentren respecto a la producción del daño en una situación propia del derecho administrativo”.<sup>47</sup>
- b. **La existencia de una palabra dada.** Esta es la base sobre la cual se construye la confianza legítima; se exige entonces que ella tenga existencia cierta en el ordenamiento jurídico, que no tenga vigencia temporal y que exista identidad entre los destinatarios de la palabra previa y la posteriormente emitida.
- c. **La conformación de la palabra dada con actos posteriores armónicos y coherentes.** La confianza del particular surge con ocasión del nacimiento en el mundo jurídico de una palabra dada o promesa de la administración, pero se fortalece y arraiga con la cadena de conductas posteriores asumidas por la administración, toda vez que estas vayan orientadas a fortalecer y desarrollar la palabra emitida previamente. Sin la existencia de dichos actos posteriores armónicos y coherentes, la promesa dada previamente pierde su vocación de consolidación de la confianza legítima.

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

---

47 Corte Constitucional, Sentencia T-642 de 2004. M.P. Rodrigo Uprimny Yepes.

ser coherentes en sus actuaciones y respetar los compromisos adquiridos en sus acuerdos y convenios”.<sup>48</sup>

**d. La actuación diligente del interesado.**<sup>49</sup>

### **2.5.1 Condiciones que eventualmente justifican el cambio de las reglas determinadas por la administración**

Para poder justificar el cambio de las reglas predeterminadas por la administración y así verificar la aplicación real del principio de confianza legítima como mecanismo de protección efectiva a los derechos de los administrados, se deben determinar los siguientes presupuestos:

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

---

48 Corte Constitucional, Sentencia T-642 de 2004. M.P. Rodrigo Uprimny Yepes.

49 Vicena Cleves, 2007.

# 3. LA DOCTRINA JURÍDICA DEL ACTO PROPIO, *VENIRE CONTRA FACTUM PROPRIUM NON VALET*



## 3.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA TEORÍA DEL ACTO PROPIO

La doctrina de los actos propios, que impide a las personas contrariar sus conductas pasadas, *venire contra factum proprium non valet*, tiene antiguos precedentes históricos y goza de amplia aceptación en naciones como España y Argentina, y en el sistema anglosajón bajo la figura del *estoppel*.

La institución de los actos propios proviene del derecho romano, pero con la precisión de que no fueron los romanos los que la enunciaron como una regla jurídica de aplicación general, método al cual no eran inclinados, y las polémicas sobre su contenido y variadas aplicaciones se han ido agudizando en el tiempo reciente.

Encontramos en los ordenamientos jurídicos de diferentes Estados como Chile, Argentina y España, la mayor aplicación de esta doctrina, mientras en ordenamientos como el nuestro la existencia y vigencia de esta era, hasta hace poco, virtualmente desconocida. A pesar de su vasta aplicación en el extranjero, existen aún muchos interrogantes, bastante oscuridad y vacíos que precisar; sus mismos fundamentos, principios y presupuestos son a menudo imprecisos, y muchas veces desconocidos.

Parece que su antecedente conocido más antiguo es el texto de Ulpiano recopilado en el Digesto 1, 7, 25, el cual le impide a un padre que emancipa a su hija, confiriéndole carácter de ciudadana libre y plenamente capaz, alegar después la

nulidad del testamento que ella otorga so pretexto de que la emancipación había sido ineficaz:

Después de la muerte de su hija que había vivido como madre de familia válidamente emancipada, y falleció dejando herederos instituidos en su testamento, se prohíbe que el padre mueva controversia contra su propio acto, como si no la hubiese emancipado válidamente y en presencia de testigos.<sup>50</sup>

La nulidad de la emancipación acarreaba naturalmente la del testamento, y de esa forma el padre lograba indirectamente librarse de los efectos de este que le eran perjudiciales.

En consecuencia, en el pasaje del Digesto aludido se impide dicha maniobra, pues es de toda evidencia la contradicción de la primera conducta del padre con su segunda actuación. Permitirla sería notoriamente injusto y atentatorio contra la buena fe y la equidad. Si el padre permitió que la hija viviera como legalmente emancipada a pesar de que no hubo verdadera emancipación, no puede invocar después su patria potestad colocándose en contra de lo que él mismo ha hecho. Corroborados casos como este fueron sujetos la aplicación de esta regla.

A continuación podemos encontrar varios adagios o aforismos que dan cuenta de la regla de los actos propios:

- i. *Quod reprobare non possim semel probatum* (Digesto, Libro III, Título II, ley novena).  
“No se puede reprobar lo que una vez se ha aprobado”.
- ii. *Proprium factum nemo impugnare potest*.  
“No es lícito impugnar el hecho propio”.
- iii. *Nemo auditur propriam turpitudinem allegans*.  
“El que alega su propia torpeza no debe ser oído”.
- iv. *Nemo potest contra factum proprium venire*.  
“No facultad para ir contra acto propio”.

---

50 Ulpiano, Digesto 1, 7, 25.

En todas las fórmulas se expresa la regla de que no es admisible otorgar efectos jurídicos a una conducta de una persona que se plantea en contradicción flagrante con un comportamiento suyo anterior.<sup>51</sup>

El primer intento de generalización del criterio de la inadmisibilidad de contravenir un acto propio pertenece al período de la compilación justiniana del siglo iv, y concretamente a los autores del Digesto. El último de los títulos de los cincuenta libros de esta obra (título xvii del libro I) lleva por nombre “De diversis regulis iuris antiqui”, esto es, “De las diversas reglas del derecho antiguo”.

En este título los autores de la compilación insertaron un párrafo tomado de la obra de Papiniano denominada “Libro Tertio Quaestionum”, en su formulación breve y aparentemente general: “Nemo potest mutare consilium suum in alterius iniuriam”. La regla se traduce como “Nadie puede cambiar su voluntad en perjuicio de otro”.<sup>52</sup>

En la época posterior o posromana, conocida como de “Derecho intermedio” (del siglo ix hasta inicios del siglo xviii aproximadamente), se dio una pequeña sistematización del principio a través de los *glosadores* y los *posglosadores*, quienes ahondaron en la elaboración de las máximas legadas por los juristas romanos. La regla de los actos propios aparece entre los *brocardos*, recolectados por uno de los más insignes autores de la época, el jurista Azón:

Para conciliar la regla con sus excepciones, Azón concibe la teoría en los siguientes términos. En su opinión, hay que distinguir si el acto contra el cual se trata de actuar fue llevado a cabo legítima o ilegítimamente. Si fue hecho legítimamente no se puede venir en su contra y se aplica el brocardo. Si lo actuado es contrario a derecho, hay que analizar la razón de la ilegitimidad: si el acto ha contravenido una disposición legal, no se aplica el brocardo y puede contradecirse e impugnarse; pero si la ilegitimidad procede simplemente de la omisión de formalidades o de la falta de concurrencia de todas las voluntades necesarias (como en los casos de los textos romanos de Ulpiano y Celso), el brocardo recupera vigencia y no se admite que se contravenga el acto propio anterior.<sup>53</sup>

---

51 Corral Talciani, 2010: 19-33.

52 Díez-Picazo, 1963: 26-40.

53 Brocardos: notas que eran instrumentos de los glosadores para entender mejor el *corpus iuris* y tener una visión más unitaria del sistema jurídico.

La regla es utilizada también por los primeros canonistas. Así se advierte en las glosas al *Corpus Iuris Canonici* ante una disposición que le prohíbe a un obispo que de modo consciente concedió un beneficio eclesiástico a una persona que era inhábil para recibirlo, privarla de este (Cód. 5, x, de fil. presb. 1, 17), la glosa se planteará el problema desde la perspectiva de los actos propios: *sed non nepotest episcopus contra factum venire, si est illicitum*.

En el ámbito del derecho hispánico medieval, la regla no aparece formulada expresamente. El Código de Alfonso x el Sabio, denominado las Siete Partidas (siglo xiii), no reproduce el texto de Papiniano que recogía el Digesto en el título xxxiv, de la Partida vii, que se dedica a las reglas de derecho.

El brocardo de Azón, enriquecido con la doctrina de los comentaristas, atravesará toda la Edad Media, hasta llegar a los albores de la Edad Moderna, y aparecer en las colecciones de respuestas y consejos jurídicos de los juristas que integran el movimiento humanista. La formulación más popular del adagio: *venire contra factum proprium non valet*, aparecerá en la obra *Consilia Sive Responsa* del canonista,<sup>54</sup> romanista y civilista renacentista ítalo-francés Filippo Decio (1454-1535). Es en esta época cuando la aplicación de la regla se extiende a las relaciones entre ciudadano y Estado. La regla aparece incluso aplicada para *proteger a las personas contra la potestad del Estado*, y evitar que el príncipe se sienta libre para declarar unilateralmente dejando sin valor obligaciones contraídas previamente. Es lo que sostiene el gran humanista alemán Ulrich Zasius (1461-1535) en su obra *Responsorum Iuris Sive Consiliorum* (*Consilium* 10).

El adagio de los actos propios fue acogido por la obra de los dos más grandes comentaristas medievales, que lo desarrollaron y contribuyeron específicamente a la formulación de lo que se llamará la doctrina de los actos propios: Bártolo de Sassoferrato y Baldo di Ubaldi.

Bártolo de Sassoferrato (c. 1313-1357) distingue si el acto propio fue realizado *secundum, praetero contra legem*. Solo cuando el hecho era conforme al texto

---

54 La regla aparece en el *Consilium* 495, N.º 18, p. 538.

de la ley o al menos no prohibido por esta, regía el aforismo y no podía negarse con una conducta posterior. En cambio, si el hecho anterior era contrario a la ley (*contra legem*), era posible privarlo de eficacia por la revocabilidad de toda conducta prohibida por la ley.<sup>55</sup>

Baldo di Ubaldi (1327-1440) aborda con más detención el adagio que prohíbe venir contra los propios actos, y es quien reconoce abiertamente que esta doctrina tiene como fuente un brocardo: *est via brocardica dicto*. La reflexión de Baldo se asienta en el comentario a un párrafo del Códex de Justiniano (C. 7.16.1), por el cual se permite que un padre deje sin efecto la venta de sus hijos ingenuos, lo que es calificado de cosa ilícita y deshonesto.

En ese sentido, Baldo, y como anotación importante para nuestro desarrollo conceptual, señala que debe distinguirse si el acto ha sido *contra legem* o *praeter legem*, pero introduce nuevas distinciones: si se actuó a nombre propio o a nombre ajeno, si el acto *praeter legem* era un contrato *ipso iure* nulo, y si siendo *ipso iure* nulo lo era “*quoad rem et obligationem*” o solo “*quoad rem*”, y, finalmente, respecto de este último, si la causa de la nulidad era conocida o ignorada.

Con estas distinciones, extrae las consecuencias siguientes: si se actuó a nombre ajeno, procede impugnar el acto propio (no se aplica el brocardo). Si se actuó a nombre propio y el acto es *contra legem*, igualmente procede la revocación (no se aplica el brocardo). Si el acto a nombre propio fue *praeter legem*, por regla general no puede impugnarse (se aplica el brocardo), salvo que el acto sea *ipso iure* nulo por una nulidad *quoad rem et obligationem*, caso en que es impugnable (no se aplica el brocardo). Si el acto es ineficaz por una nulidad solo *quoad rem* no procede la impugnación (se aplica el brocardo), salvo que se ignore la causa de la nulidad (*inter ignorantem*).

Baldo di Ubaldi intentó esclarecer el motivo por el cual en algunos casos era imposible contrariar los actos propios y en otros no lo era. Estimó que existen tres especies de actos que admiten su contradicción: *los actos que se efectúan en*

---

55 Díez-Picazo, 1963: 45- 46.

*nombre de otros, si el acto no es obligatorio ipso iure, y los que se realizan en nombre de la libertad.*

En el contexto del derecho natural racionalista aparece lo que puede considerarse la primera monografía dedicada a examinar la doctrina de los propios actos, gracias al jurista Joham Christoph Schacher (1667-1720), quien escribe una disertación titulada *De impugnatione facti proprii*, que sostiene como regla general, y en directa sintonía con la escuela del derecho natural, que nadie puede retractarse de lo que uno mismo ha realizado lícitamente: *nemo retractare potest quod a se legitimum factum est*.<sup>56</sup>

Incluso, a falta de textos expresos, los autores y la jurisprudencia de los países latino-continetales han terminado por afirmar no solo la vigencia del adagio *venire contra*, sino por construir una “doctrina” o “teoría” de los actos propios. Esta doctrina desarrolla el fundamento de la regla, sus presupuestos y requisitos, su delimitación con figuras como la renuncia tácita o la fuerza obligatoria del contrato, los límites de su aplicación, y sus efectos.

### **3.2 CONCEPTO Y FUNDAMENTOS DE LA TEORÍA DEL ACTO PROPIO**

Según la doctrina de los actos propios, a nadie le será lícito invocar un derecho en contradicción con su conducta anterior.

La falta de concreción legal de la regla de los actos propios no impide que esta actúe como norma jurídica. En el Derecho, superada ya la escuela de la exégesis, a nivel teórico, con su culto exagerado a la ley, a la estricta legalidad, existen principios generales y conceptos flexibles como la buena fe, la igualdad, las buenas costumbres, que contribuyen a la constante evolución de las diferentes instituciones jurídicas, adaptándose en la mayoría de las ocasiones a los condicionantes sociales. Así, el Derecho no solo se crea sino que además se descubre por su naturaleza dinámica.

---

56 Diez Picazo, 1963: 47.



Esa serie de variadas y distintas figuras e instituciones jurídicas, producto de las necesidades de cada comunidad, se presentan como fórmulas adecuadas de protección a los intereses de los miembros que conforman dicha comunidad. En este contexto se ubica la regla que establece que para nadie es lícito hacer valer un derecho en contradicción con su anterior conducta, y máxime cuando quien ejecuta esa conducta es el Estado; lo que concierne al principio que impide las conductas contradictorias, y que se plasma en la máxima *venire contra factum proprium non valet*.

Las condiciones sociales imponen la necesidad de que los comportamientos de las personas sean coherentes. En consecuencia, el Derecho ha evitado actuar en contra de los actos propios. Sin embargo, por distintas razones, existen situaciones en las cuales el legislador permite *venire contra factum proprium*. Debido a ello, no contamos con una regla jurídica que nos dé claridad sobre la materia; por el contrario, el tema es de aquellos que padecen de cierta ambigüedad, por su escaso desarrollo doctrinal, y aun más, por la hasta hace poco casi inexistente jurisprudencia que desarrolla la teoría de los actos propios, en especial en las actuaciones de la administración pública.

La consecuencia de la falta de concreción sobre esta doctrina es la constante inseguridad sobre el tema, puesto que toda disciplina social exige un cierto grado de certeza, la cual no es proporcionada solo por normas legales, sino también por la coexistencia de figuras y principios generales del derecho, que sin estar estipulados legalmente son dables de aplicar para la solución de un conflicto jurídico determinado, en donde el criterio y convicción del juez toman un papel de primer orden.

En este momento, es importante destacar el rol del juez como figura decisiva a la hora de aplicar el principio que le impide a una persona contrariar sus propios actos, principio que no consta de una consagración legal, sino que se constituye como una creación jurisprudencial, ante lo cual, parafraseando a José Puig Brutau, el derecho no lo crea o desarrolla quien solo proclama unos principios altruistas de justicia sino quien los convierte en algo tangible, real y accesible.

Se puede advertir el peligro que podría ocasionar el recurrir a la doctrina de los actos propios, en cuanto se agregaría más incertidumbre, generando desconfianza e inseguridad al permitir el ingreso de un elemento extrajurídico a la interpretación judicial de un caso concreto. En el derecho debe prevalecer el espíritu sobre la letra. De modo que la aplicación de doctrinas, principios, cláusulas generales y otros, podría representar un paso hacia delante, pero igualmente la aplicación de estos principios quedaría al libre arbitrio del operador jurídico, donde habría que mencionar las circunstancias y criterios que tendría este para admitir la procedencia o improcedencia de la aplicación de una doctrina, lo que no es objeto de esta exposición.

En ese sentido, según lo expresa María Fernanda Ekdahl, citando al jurista alemán Ludwig Enneccerus, dicha conducta “interpretada objetivamente, según la ley, según las buenas costumbres de la buena fe, justifica la conclusión de que no se hará valer el derecho, o cuando el ejercicio posterior choque contra la ley, las buenas costumbres o la buena fe”.<sup>57</sup>

### **3.2.1 Contenido de la norma que prohíbe ir contra los actos propios**

Se ha encuadrado la doctrina de los actos propios dentro del sistema de limitaciones de los derechos subjetivos. La norma que prohíbe ir contra los propios actos determinaría que “*un acto de ejercicio de un derecho subjetivo o de una facultad que contradice el sentido que, conforme a la buena fe, ha de darse a la conducta anterior del titular constituye una extralimitación*”. En consecuencia, la aplicación de la doctrina se traduciría en la inadmisibilidad de la pretensión contradictoria, entendiendo como pretensión “*el acto de ejercicio de un derecho subjetivo o de una situación de poder frente a otra persona*”.<sup>58</sup>

Pero solo partiendo de una concepción sumamente amplia de situación jurídica y de ejercicio de facultad puede admitirse tal posición. Es incuestionable que la

---

57 Ekdahl, 1989: 34.

58 Díez Picazo, 1963: 186.

norma que prohíbe ir contra los propios actos no limita su ámbito de aplicación a los supuestos de ejercicio de un derecho subjetivo, sino que se extiende a todos aquellos en que se produce una conducta de un sujeto en relación al nacimiento de la relación jurídica, ejercicio de los derechos subjetivos, cumplimiento de la obligación, y extinción de aquella, así como en la actuación procesal.<sup>59</sup>

En todos estos supuestos debe darse una conducta contradictoria, esto es, dos conductas: una anterior y otra posterior, entre las que ha de existir una contradicción, y una misma identidad de sujetos, quien emite el acto (autoridad administrativa) y quien lo recibe (administrado-contratista). Esto presupone una serie de requisitos o presupuestos que han de darse para la aplicación de la norma.

### 3.3 LA TEORÍA DE LOS ACTOS PROPIOS EN EL DERECHO COMPARADO

En Alemania, se afirmará que la no contradicción del acto propio es un principio general de derecho que puede deducirse del art. 242 del bgb, que dispone que “el deudor está obligado a cumplir la prestación según las exigencias de la buena fe conforme a los usos del tráfico”. La doctrina estima que el precepto se extiende a toda relación jurídica, incluso al ejercicio de los derechos, y que incluye la prohibición de contradecir la propia conducta anterior. De allí también deriva la doctrina de la *Verwirkung* por la cual un derecho puede decaer cuando su titular no ha hecho uso de él y ha dado la impresión a la otra parte de que no lo ejercerá más.<sup>60</sup>

En España, Luis Díez-Picazo descarta que la máxima del *venire contra* tenga fuerza como fuente de Derecho por el hecho indudable de ser una regla jurídica, ya que estas no lo tienen por sí mismas sino por ser expresión de normas o principios.

---

59 González, 1983: 113.

60 El estudio de Schacher fue escrito en la segunda mitad del siglo XVII, y aparece incluido en las *Dissertationes Juridicae Francofurtensium*, de Samuel Stryk, publicadas en Frankfurt, en el año 1744 (citado y resumido por Díez-Picazo, 1963: 54-57).

No habiendo norma legal, descarta también que la prohibición de venir contra los propios actos sea un principio general de Derecho, ya que son muchas las veces en las que se acepta la variación de conducta, partiendo por el derecho de impugnar actos jurídicos viciados. Finalmente, llega a la conclusión de que la regla solo tiene fuerza vinculante como derivación del principio de buena fe, ya que “la exigencia jurídica del comportamiento coherente está de esta manera estrechamente vinculada a la buena fe y a la protección de la confianza”.<sup>61</sup>

La excepción más notoria a esta recepción doctrinal y jurisprudencial del antiguo brocardo en los países del sistema latino-continental es la de Francia, donde pareciera que la teoría del abuso del derecho ha absorbido los casos de contradicción de conductas. No obstante, en el último tiempo se ha defendido la idea de exigir una coherencia de conductas en el campo de los contratos.<sup>62</sup>

Los autores del sistema latino-continental que tratan del adagio *venire contra* suelen referirse a la similitud de esta doctrina con la figura anglosajona del *stoppel*. El *stoppel* es una regla de prueba que impide que una parte, en el curso de un juicio, alegue y pruebe la falsedad de lo que ella misma ha representado, con sus palabras o conductas, como verdadero. Hay muchas variantes de *estoppel*, pero las más antiguas son las del *estoppel by record*, el *estoppel by deed* y el *estoppel in pais*. El primero impide a alguien abrir de nuevo una controversia que ya ha sido fallada; el *estoppel by deed* se alega contra el que pretende desconocer lo declarado en una escritura, documento o registro público; el *estoppel in pais* es el que se opone a aquel que pretende desconocer lo afirmado como verdadero por una conducta anterior. Es este último el que más se asemeja a la institución latino-continental del “*venire contra...*”.<sup>63</sup>

---

61 Según Witz, la ineficacia de la conducta contradictoria conforma un grupo de casos en los que la jurisprudencia alemana aplica el principio de buena fe recogido en el § 242 del BGB, que deriva del adagio “venire contra”. Esta categoría se divide a su vez en dos subgrupos: uno es la que aplica directamente el principio de los actos propios, y el otro es el que configura la institución particular de la *Werwirkung*, la que, según Witz, “es la principal aplicación derivada del principio ‘venire contra factum proprium’” (1992: 526).

62 Díez-Picazo, 1963: 142.

63 Corral, 2010: 19-33.

En España, José Luis Puig Brutau, en *Estudios de Derecho Comparado. La doctrina de los actos propios*, sostiene la vinculación entre la figura del *estoppel* del *common law* y la doctrina de los actos propios del sistema latino-continental: “Creemos que no hace falta mucho esfuerzo para demostrar o hacer ver que esta descripción de la doctrina del *estoppel*, que se trata de presentar como exclusiva del sistema anglosajón, coincide con nuestro concepto de los actos propios”.<sup>64</sup>

### **3.4 ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL DE LA TEORÍA DEL ACTO PROPIO EN COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL Y CONSEJO DE ESTADO, 1992-2011**

Como quedó insinuado, la doctrina de los actos propios apenas viene siendo conocida en el ámbito jurídico colombiano, de lo cual es lógico deducir que el estado de cosas jurisprudenciales no es el más profuso; sin embargo, logramos destacar una interesante —por no decir única— línea jurisprudencial de la Corte al respecto, y una sentencia del Consejo de Estado donde se desarrolla el tema de manera transversal.

Las sentencias de la Corte Constitucional que se resaltan a continuación son las T-475-92; T-336-97; T-334-98; T-295-99; T-827-99; T-947-00; T-214-04; T-545-04; T-830-04.

Como se puede observar, esta línea jurisprudencial consta de sentencias de tutela, entre las cuales se destaca la T-295-99, que es la que contiene el sustrato principal de la teoría que nos ocupa, y se constituye en la sentencia núcleo de la doctrina desarrollada por la Corte Constitucional.

También es importante resaltar que por lo novedoso de este tema jurídico en nuestro país, solo a partir de 1992 se empiezan a sentar precedentes, como lo demuestra el hecho de que no se conozcan pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia (anterior a 1991) ni del Consejo de Estado anteriores a la sentencia N.º 13 de Agosto de 1992 —Sección Tercera—, que enseguida se mencionará.

En orden cronológico, se presentan así las providencias:

---

64 Puig Brutau, 1951: 103 y ss.

## • Sentencia T-475 de 1992

*Magistrado ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz*

El litigio que se plantea en esta sentencia, es el del dueño de un establecimiento donde funcionan unos billares, previa licencia por parte de la correspondiente autoridad administrativa; luego sobrevienen una serie de quejas por parte de los vecinos en cuanto a la inconveniencia social de este establecimiento, logrando que la misma autoridad suspenda posteriormente la licencia que concedió.

Para resolver esta controversia, la Corte no acude de manera directa a la doctrina de los actos propios; se aproxima por medio de algunos principios que guardan una muy estrecha relación con la tratada teoría, como lo es el *principio de la estabilidad de los actos administrativos*, que hace referencia a la protección de los intereses y los derechos adquiridos de las personas que han sido beneficiadas por una decisión oficial de carácter particular, y se refuerza con una protección legal, para la cual estos actos no son revocables sino en un par de excepciones que luego mencionaremos.

En este punto es oportuno mencionar la importancia que le empieza a dar la Corte al principio de confianza legítima y su relación con la doctrina de los actos propios, similar al anterior y que puede servir de refuerzo a la doctrina que nos ocupa, que ha sido desarrollado en el capítulo anterior y que, en concreto, encierra la protección de la expectativas que el Estado genera en las personas al momento de comprometerse con la realización de ciertas obras; ya en varios casos la Corte le ha ordenado a la administración realizar ciertas actividades con las que se había comprometido, para resolver la incertidumbre de las personas que confiaron en la administración respecto de ciertos compromisos.

Otro principio en que se apoya la Corte en esta sentencia para resolver este caso a favor del actor, es el de *la buena fe*, analizado en el segundo capítulo, del que se aclara que más que un principio general del derecho, es un principio constitucional (Art. 83 de la Carta Política) según el cual, como ya se mencionó, tanto las autoridades como los particulares deben observar una conducta honesta.

Es en este punto donde la sentencia llega a la teoría de los actos propios, llevando el principio de la buena fe a términos de confianza y credibilidad en la palabra dada:

El principio de la buena fe incorpora la doctrina que proscribe el “*venire contra factum proprium*”, según la cual a nadie le es lícito venir contra sus propios actos. La buena fe implica el deber de observar en el futuro la conducta inicialmente desplegada, de cuyo cumplimiento depende en gran parte la seriedad del procedimiento administrativo, la credibilidad del Estado y el efecto vinculante de sus actos para los particulares.

### • **Sentencia del Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, agosto 13 de 1992**

El caso planteado en esta providencia es un contrato estatal mediante el cual el Departamento de Santander contrata con un consorcio de ingenieros la realización de una obra de infraestructura, previo acuerdo del precio fijo que habría de pagarse en virtud de tal vínculo; posteriormente, se presentaron una serie de dificultades que entorpecieron el cumplimiento de las obligaciones por parte del contratista, y lo condujeron a modificar el acuerdo previo, elevando los precios que habrían de pagarse por el cumplimiento de sus obligaciones.

El Consejo de Estado, luego de hacer otro tipo de consideraciones, comienza a mencionar la doctrina de los actos propios, pero entendida como una filosofía contractual, también relacionada con la buena fe y la paz jurídica, no tanto como un precedente constitutivo de derechos por parte de alguna autoridad oficial. Menciona las fuentes contentivas de los derechos que se pueden derivar de esta doctrina, con los contratos, los acuerdos, actas, y demás documentos en que las partes de una convención expresan su inequívoca voluntad. En últimas, parece reiterar que la doctrina que sostiene en este tipo de casos el Consejo de Estado en cuanto a los actos propios, se enfoca más específicamente hacia la parte contractual que hacia la teoría de los actos administrativos, pero que desde este momento refleja la posibilidad de aplicación del acto propio en la contratación estatal, por ejemplo al aplicar las cláusulas exorbitantes.

El Consejo de Estado, en la mencionada sentencia, plantea la doctrina de los actos propios como un mandamiento moral y un principio del derecho justo, y cita al jurista Kart Lorenz:

El ordenamiento jurídico protege la confianza suscitada por el comportamiento de otro y no tiene más remedio que protegerla, porque PODER CONFIAR, como hemos

visto, es condición fundamental para una pacífica vida colectiva y una conducta de cooperación entre los hombres y, por tanto, de la paz jurídica. Quien defrauda la confianza que ha producido o aquella a la que ha dado ocasión a otro, especialmente a la otra parte en un negocio jurídico, contraviene una exigencia que el Derecho —con independencia de cualquier mandamiento moral— tiene que ponerse así mismo porque la desaparición de la confianza, pensada como un modo general de comportamiento, tiene que impedir y privar de seguridad el tráfico interindividual. Aquí entra en juego la idea de una seguridad garantizada por el Derecho, que en el Derecho positivo se concreta de diferente manera...”<sup>65</sup>

El Consejo de Estado refuerza la tesis con el siguiente argumento:

La Corporación encuentra que con inusitada frecuencia las partes vinculadas a través de la relación negocial resuelven sus problemas, en plena ejecución del contrato, y firman los acuerdos respectivos. Transitando por esa vía amplían los plazos, reciben parte de la obra, se hacen reconocimientos recíprocos, pero instantes después vuelven sobre el pasado para destejer, como PENÉLOPE, lo que antes habían tejido, sembrando el camino de dificultades desleales, que no son de recibo para el Derecho, como tampoco lo es la filosofía del INSTANTANEISMO, que lleva a predicar que la persona no se obliga sino para el momento en que expresa su declaración de voluntad, pero que en el instante siguiente queda liberado de sus deberes. Quienes así proceden dejan la desagradable impresión de que con su conducta solo han buscado sorprender a la contraparte, sacando ventajas de los acuerdos que luego buscan modificar o dejar sin plenos efectos. Olvidan quienes así actúan que cuando las personas SE VINCULAN generan la imposibilidad de ROMPER o DESTRUIR lo pactado. Solo el juez, por razones de ley, puede desatar el vínculo contractual.

Esta sentencia, referente al derecho contractual público, hace referencia a las partes que en un contrato o acuerdo jurídico modifican las condiciones del contrato; sin embargo, es deseable una aplicación más extensiva de este principio, cobijando, por supuesto la firmeza de los actos administrativos de contenido particular que generan derechos o expectativas, esperando mayor receptividad en el juez especializado en lo contencioso administrativo y en la autoridad administrativa. En ese sentido, la sentencia reconoce el rango constitucional de principios como el de la buena fe, la seguridad jurídica, la confianza legítima, entre otros, que

---

65 Larenz, 2001: 91, citado por Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, sentencia agosto 13 de 1992.



pueden concurrir para garantizar la inmutabilidad de los derechos adquiridos. Incluso, hasta podría pensarse que principios como el de la no retroactividad de las decisiones públicas que puedan afectar derechos de los asociados, que opera en varias ramas del derecho, pueden contribuir a la consolidación de esta doctrina.

- **Sentencia T-336 de 1997**

*Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo*

En esta oportunidad, la Corte Constitucional amplía su doctrina en el sentido de que los actos administrativos de carácter particular no pueden ser revocados sin el consentimiento expreso de la persona sobre la que se afectan los derechos previamente consolidados o sin el cumplimiento de las expectativas legítimas que se hayan podido generar, lo cual nos empieza a poner presente que la legislación consagra en cierta manera esta doctrina en la regulación de la revocación directa.

- **Sentencia T- 334 de 1998**

*Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell*

El problema jurídico planteado consiste en determinar si se viola el derecho a la igualdad en la aplicación de la ley cuando la Alcaldía Local de Chapinero ha proferido en relación con cada petición de permiso elevada por el demandante, frente a una misma situación, una decisión antagónica a la adoptada por otras Alcaldías Locales, porque mientras estas han concedido el permiso, aquella lo ha negado.

En esta sentencia, la Alcaldía Local de Chapinero en Bogotá le niega el permiso de funcionamiento, con base en unas normas de policía que consideran el billar como un juego de destreza; el peticionario invoca la acción de tutela para proteger su derecho a la igualdad, pues según se demuestra, las demás alcaldías locales de Bogotá sí conceden la licencia con base en una norma de Coldeportes según la cual el billar es considerado un deporte, lo que permite su funcionamiento en ciertos sectores.

Como puede observarse, este caso plantea un problema de igualdad en la aplicación de las normas jurídicas, por la ausencia de una uniformidad de criterios por

parte de las respectivas autoridades; al respecto, la Corte añade que los órganos administrativos, en aras de la debida aplicación de la ley, deben tener una orientación uniforme, comprendida en el reglamento. Dice la Corte:

La administración al igual que los jueces aplica el derecho, cuando en ejercicio de sus competencias tiene que definir situaciones jurídicas particulares y concretas. La aplicación del derecho por los funcionarios administrativos supone acatamiento a la Constitución y a los mandatos del legislador que determinan los contenidos de las actividades que debe desarrollar la administración para cumplir con los cometidos que le son propios.

[...] se acude a las llamadas instrucciones de servicio para asegurar la uniformidad de la acción administrativa en lo que concierne con la aplicación de las normas a sus destinatarios, con lo cual se busca hacer efectivo el principio de la igualdad de protección y trato por las autoridades.

Según se observa, el problema planteado no es en específico sobre la doctrina de los actos propios, pero es meritorio tomar en cuenta este precedente para indicar, como lo hace la Corte, que es deseable que la administración actúe bajo unos parámetros claros a la hora de aplicar derecho, para que no surjan controversias en cuanto a la decisión correcta que afecten derechos como la igualdad y el principio de la seguridad jurídica, e incluso para llamar la atención sobre posibles deficiencias en cuanto al reglamento y otras fuentes de derecho que puedan resultar equívocas y traer consigo un sinnúmero de interpretaciones y aplicaciones.

La doctrina general —no quien realiza este estudio— cree que la doctrina de los actos propios no puede operar ante un caso como este, a riesgo de ser demasiado extensiva y atacar lo que defiende en principio, que es la certeza jurídica, y no cree que opere porque, como se verá enseguida, es necesario que sea la misma autoridad —el mismo órgano, persona o centro de imputación— la que contraríe su propio precedente y frente a la misma persona, para que podamos decir que se configura la doctrina de los actos propios.

La misma jurisprudencia presenta unos presupuestos para la aplicación de la doctrina de los actos propios, que nacen de la doctrina comparada y de criterios propios de la Corte Constitucional.

- **Sentencia T-295 de 1999**

*Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero*

Como se pudo anotar, es en esta providencia donde la corte sienta su precedente más importante; es esta la sentencia clave para la aplicación de la doctrina de los actos propios de manera muy concreta.

En este caso, un anciano tenía reconocida su pensión por parte de Bancafé, en unas condiciones bastante favorables; posteriormente, esta entidad disminuye unilateralmente el monto de la pensión.

La Corte empieza por considerar la jurisprudencia existente y cita algunos apartes de las sentencias que hemos evaluado, en cuanto a la inmutabilidad de los derechos subjetivos y la buena fe, y agrega:

La teoría del respeto del acto propio, tiene origen en el brocardo “Venire contra pactum proprium nellí conceditur” y, su fundamento radica en la confianza despertada en otro sujeto de buena fe, en razón de una primera conducta realizada. Esta buena fe quedaría vulnerada, si fuese admisible aceptar y dar curso a una pretensión posterior y contradictoria.

Seguidamente, se hace alusión a la jurisprudencia española por su amplio aporte a la teoría; y en la parte esencial de esta sentencia aparecen unos requisitos generales para la aplicabilidad de la doctrina de los actos propios:

El respeto del acto propio requiere entonces de tres condiciones para que pueda ser aplicado:

- a) **Una conducta jurídicamente anterior, relevante y eficaz.** Se debe entender como conducta el acto o la serie de actos que revelan una determinada actitud de una persona respecto de unos intereses vitales. Primera o anterior conducta que debe ser jurídicamente relevante, por lo tanto debe ser ejecutada dentro una relación jurídica; es decir, que repercute en ella, suscite la confianza de un tercero o que revele una actitud, debiendo excluirse las conductas que no incidan o sean ajenas a dicha relación jurídica. La conducta vinculante o primera conducta debe ser jurídicamente eficaz; es el comportamiento tenido dentro de una situación jurídica que afecta a una esfera de intereses y donde el sujeto emisor de la conducta, como el que la percibe, son los mismos.

Pero, además, hay una conducta posterior, temporalmente hablando; por lo tanto, el sujeto emite dos conductas: una primera o anterior y otra posterior, que es la contradictoria con aquella.

- b) **El ejercicio de una facultad o de un derecho subjetivo por la misma persona o centros de interés que crea la situación litigiosa**, debido a la contradicción —atentatorio de la buena fe— existente entre ambas conductas. La expresión pretensión contradictoria encierra distintos matices: por un lado, es la emisión de una nueva conducta o un nuevo acto, por otro, esta conducta importa ejercer una pretensión que en otro contexto es lícita, pero resulta inadmisibles por ser contradictoria con la primera. Pretensión que es aquella conducta realizada con posterioridad a otra anterior y que está dirigida a tener de otro sujeto un comportamiento determinado. Lo fundamental de la primera conducta es la confianza que suscita en los demás, en tanto que lo esencial de la pretensión contradictoria es el objeto perseguido.
- c) **La identidad del sujeto o centros de interés que se vinculan en ambas conductas.** Es necesario entonces que las personas o centros de interés que intervienen en ambas conductas —como emisor o como receptor— sean los mismos. Esto es que, tratándose de sujetos físicamente distintos, ha de imputarse a un mismo centro de interés el acto precedente y la pretensión ulterior.<sup>66</sup>

Por último, es importante mencionar que la Corte cita la sentencia arriba mencionada del Consejo de Estado, y se adhiere a su filosofía.

- **Sentencias T-827 de 1999 y T-947 de 2000**

Magistrados ponentes: Rodrigo Escobar Gil y Alejandro Martínez Caballero, respectivamente.

Estas sentencias insisten sobre la buena fe, y hacen alusión a la revocación directa de los actos administrativos como desarrollo de este principio constitucional, y menciona que los actos administrativos de carácter general pueden ser revocados ya que no violan la igualdad ni el principio de legalidad ni el de la seguridad jurídica, pues el acto no distingue respecto a persona determinada, con lo que no se configura el deber de que estos permanezcan inmutables.

---

66 Se agregaron las negritas.

En el mismo sentido, hace referencia a las sentencias T-827 de 1999 y T-618 de 2000, donde se desarrolló el principio de la buena fe con relación al acto propio, estableciendo que si una entidad reconoce un derecho prestacional, dicho acto produce efectos jurídicos y no puede ser desconocido unilateralmente. Así, si una autoridad pública ha declarado la titularidad de un derecho en cabeza de un particular, no puede, sin previamente instaurar una acción de lesividad, violar el respeto al acto propio.

En la sentencia T-947 de 2000, hace alusión al doctrinante Miguel S. Marienhoff, quien sobre los actos propios expresa :

El acto que creó derechos, si es “regular” no puede ser extinguido por la administración pública mediante el procedimiento de la revocación por razones de ‘ilegitimidad. Es válido el anterior concepto para toda clase de actos que definen situaciones jurídicas porque la razón para que no haya revocatorias unilaterales también lo es para el respeto al acto propio, por eso agrega el citado autor: “Es este un concepto ético del derecho que, tribunales y juristas, deben tener muy en cuenta por el alto valor que con él se defiende”.

- **Sentencia T-366 de 2002**

*Magistrado ponente: Rodrigo Escobar Gil*

Esta sentencia trata con cuidado la familiaridad entre el principio de la buena fe y la teoría del acto propio, así:

La doctrina ha elaborado diversos supuestos para determinar “situaciones contrarias a la buena fe, y entre ellas cabe mencionar la negación de los propios actos, venire contra factum proprium, las dilaciones injustificadas, el abuso de poder y el exceso de requisitos formales”. El respeto al acto propio, que tradicionalmente ha estado atado a la prohibición de revocatorias unilaterales, es un concepto ético del derecho, que tribunales y juristas deben tener en cuenta por el alto valor que con él se defiende, pero se predica también de operadores jurídicos como lo son para este caso, las Fuerzas Militares, en una de sus dependencias, al interpretar las normas que pretenden aplicarle al demandante. La buena fe[,] entonces, resultó alterada en el presente caso, puesto que, desde la perspectiva del respeto al acto propio, la confianza despertada en la señora, que actuó de buena fe, en razón de su primera conducta realizada, es decir cuando la Dirección General de Sanidad Militar en el

año de 1992, le otorgó la categoría beneficiaria, quedó vulnerada por una pretensión posterior y contradictoria de exigirle requisitos para demostrar una situación que ya había sido consolidada y avalada por la propia administración. Por ello, el brocardo *venire contra factum proprium* no impone la obligación de no hacer, sino el deber de no poder hacer, es eso lo que significa que no se puede ir contra los actos propios. Por lo tanto, cuando el ordenamiento jurídico por su intermitencia y fragilidad no da seguridad a los particulares respecto a la legitimidad de sus actuaciones, y la actuación pública, fundada en dicho ordenamiento, revela un comportamiento que no es la conducta regular y recta que el administrado espera del Estado, viola el postulado de la buena fe. Ello resulta así, cuando los agentes del Estado atentan contra los derechos de los ciudadanos de manera súbita e inconsiderada e incumplen lo ofrecido o retiran lo que han otorgado anteriormente, por razones que para éstos resultan inesperadas e incomprensibles.

- **Sentencia T-545 de 2004**

*Magistrado ponente: Eduardo Montealegre Lynett*

En esta sentencia se trata el caso de un ex empleado a quien, por interpretación de las normas relativas a su derecho a la pensión, esta le fue negada por parte de Invías, al contabilizar el año como de 365 días, con lo que no le alcanzó el tiempo laborado; pero en un caso anterior, esta entidad había reconocido el mismo derecho a otra persona asumiendo el año como de 360 días, de acuerdo a otra norma legal, interpretación que resultaría favorable en el nuevo caso.

Vale la pena adelantar que la Corte niega las pretensiones del peticionario, argumentando que dentro de la función administrativa es posible, como lo hacen los jueces, apartarse de decisiones anteriores.

En este punto, la Corte fue mucho menos rigurosa en la defensa de la teoría de los actos propios; prácticamente mostró el otro lado de la moneda al ofrecerle la posibilidad al operador administrativo de cambiar su “doctrina” bajo ciertos supuestos.

Esta nueva argumentación parece no adecuarse mucho a la jurisprudencia que hemos señalado; sin embargo, puede armonizarse con ella e incluso pensar en que se complementan.

- **Sentencia T-830 de 2004**

*Magistrado ponente: Rodrigo Uprimny Yepes*

La mayoría de los casos que generaron los litigios objeto de sentencia tuvieron origen en la modificación de una situación jurídica concreta que beneficiaba a los accionantes. En esta sentencia se retoma la jurisprudencia sobre la doctrina de los actos propios y su relación directa con el principio de la buena fe:

[...] el principio de buena fe que debe informar las relaciones entre los particulares, cobra especial relevancia cuando de la administración pública se trata. En tales circunstancias, actuaciones como la negación del acto propio, las demoras injustificadas, el abuso de la posición dominante y el exceso de requisitos formales —entre otros— vulneran de manera flagrante el principio superior en mención. El mandato de lealtad en este preciso ámbito supone que, en las actuaciones que adelanten la administración y el administrado, debe primar la buena fe en el perfeccionamiento desarrollo y extinción de las relaciones jurídicas [sic]. Esta regla constitucional aplica tanto a los contratos que se celebren con la administración, como a las actuaciones que esta despliegue unilateralmente por mandato legal y que generen situaciones subjetivas y concretas para las personas, debiendo mantenerse durante todo el tiempo en que se surte la relación.

- **Sentencia T-075 de 2008**

*Magistrado ponente: Manuel José Cepeda Espinosa*

Esta corporación también afirmó que el principio de respeto al acto propio opera cuando una autoridad ha emitido un acto que ha generado una situación particular, concreta y definida a favor de otro. Tal principio le impide a esa autoridad modificar unilateralmente su decisión, pues la confianza del administrado no se genera por la convicción de la apariencia de legalidad de una actuación, sino por la seguridad de haber obtenido una posición jurídica definida a través de un acto que creó situaciones particulares y concretas a su favor.

De ello se desprende que el respeto al acto propio comprende una limitación del ejercicio de las potestades consistente en la fidelidad de las autoridades a las decisiones que toman, sin que puedan revocarlas por sí mismas cuando afectan a particulares, y sin seguir el debido proceso para ello, más aun cuando el acto posterior esté fundado en criterios irrazonables, desproporcionados o extemporáneos.

En el mismo sentido, la Corte Constitucional ha expresado que la autoridad pública o el particular que ejerza funciones públicas no pueden revocar o inaplicar de manera unilateral actos administrativos que han creado o modificado una situación jurídica particular y concreta, salvo que medie el consentimiento expreso y escrito del titular. Para ello, el artículo 97 del Nuevo Código Contencioso Administrativo señala el procedimiento para que la administración revoque sus propios actos. En caso de que la administración pretenda desconocerlos, no podrá revocarlo directamente por fuera de las causales allí previstas, sino que deberá cumplir los postulados constitucionales y legales demandando su propio acto ante el contencioso administrativo, a través de la acción de lesividad para obtener la nulidad del mismo. De no ser así, estaría desconociendo el debido proceso del administrado.

### 3.5 REVOCATORIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

La Corte ha reiterado sobre la posibilidad de revocar los actos administrativos:

Es importante recordar que, tratándose de la revocación de actos administrativos de carácter particular y creadores de derechos [...] de esta manera, al particular se le garantiza que sus derechos se mantendrán inalterables, mientras la jurisdicción, agotadas las formas propias de un juicio, no resuelva en favor o en contra de sus intereses. Dentro de este contexto, si la administración revoca directamente un acto de carácter particular y concreto generador de derechos, sin agotar uno de los requisitos señalados, vulnera los derechos de defensa y debido proceso del particular, derechos que, por mandato del artículo 29 de la Constitución, deben regir en las actuaciones administrativas. Si la administración decide revocar el acto administrativo prescindiendo de la intervención del juez correspondiente, desconoce los principios de seguridad jurídica y legalidad que en este caso obran en favor del particular, quien confía que sus derechos se mantendrán inmodificables, hasta que él acepte que se modifiquen o el juez lo decida [...].<sup>67</sup>

En esta misma providencia, la Corte reiteró que la administración tiene la posibilidad de revocar, sin el consentimiento de la persona favorecida, *el acto administrativo obtenido ilícitamente*, por autorización expresa del artículo 73 inciso 2 del Código Contencioso Administrativo, que dispone: “Pero habrá

---

67 Sentencia T-720 del 26 de noviembre de 1998, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.



lugar a la revocación de esos actos, cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se dan las causales previstas en el artículo 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales”.<sup>68</sup>

De lo expuesto se infiere que, en general, un acto administrativo de carácter particular y concreto (i) solo es revocable con el consentimiento expreso y escrito del particular; (ii) que si no se cuenta con el consentimiento expreso y escrito del particular, la administración debe demandar su propio acto ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pues “es al ente administrativo, y no al particular, a quien corresponde poner en movimiento el aparato jurisdiccional demandando su propio acto”. Sin embargo, de forma excepcional se permite que la administración disponga la revocatoria directa de un acto administrativo de carácter particular y concreto, en dos casos: si se trata de un acto administrativo fruto del silencio administrativo positivo, y si es evidente que el acto ocurrió por medios ilegales; (iii) que el artículo 93 y siguientes del nuevo código Contencioso Administrativo establece un debido proceso que debe ser atendido necesariamente en estas circunstancias por todo servidor público que pretenda efectuar la revocatoria aludida.

### **3.6 PRESUPUESTOS DE APLICACIÓN DE LA DOCTRINA DE LOS ACTOS PROPIOS**

#### **• Eduardo García de Enterría**

Es incuestionable que la doctrina de los actos propios tiene aplicación en el ámbito de las relaciones jurídico-administrativas. Para delimitar la aplicación de la doctrina de los actos propios, García de Enterría propone:

---

68 En el Nuevo Código Contencioso administrativo la disposición se encuentra en el artículo 97, que establece: “Revocación de actos de carácter particular y concreto. Salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo, bien sea expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular. Si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la Ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Si la Administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo demandará sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional”.

- a. La doctrina de los actos propios no alude a los problemas de la voluntad negocial; se predica, particularmente, más bien de conductas que de actos jurídicos. No es suficiente la realización de cualquier cantidad de actos, sino que estos deben hallarse revestidos de un cierto carácter trascendental, de tal modo que sean de alguna manera reveladores del designio del agente definir la situación jurídica de su autor. De aquí que no puede invocarse para justificar la irrevocabilidad en ciertos supuestos de los actos administrativos, en cuanto estos sean considerados aisladamente y no como signo externo de una conducta.
- b. La doctrina de los actos propios presupone asimismo la eficacia jurídica de la conducta vinculante, una conducta formada por actos que sean jurídicamente eficaces y válidos y, por tanto, inimpugnables por la persona afectada por ellos.
- c. Por tanto, en derecho administrativo la doctrina de los actos propios operará únicamente cuando la administración, con actos eficaces jurídicamente, haya revelado su designio de definir una situación jurídica, al margen de la existencia o no de derechos subjetivos derivados del acto o actos administrativos reveladores de aquella conducta.<sup>69</sup>

## Marcelo López Mesa

Según el tratadista argentino López Mesa, existe cierto consenso sobre los presupuestos para la aplicación de la doctrina de los actos propios, los cuales son:

- a. Una situación jurídica preexistente.
- b. Una conducta del sujeto, jurídicamente relevante y plenamente eficaz, que suscite en la otra parte una expectativa seria de comportamiento futuro.
- c. Una pretensión contradictoria con esa conducta atribuible al mismo sujeto.<sup>70</sup>

Luego de reunidos los presupuestos de aplicación, debe analizarse si se cumplen acabadamente los requisitos para su utilización, que son:

---

69 Véase García y Fernández, 2011: 72.

70 Conclusión 5.<sup>a</sup> de la Comisión 8.<sup>a</sup> de las Novenas Jornadas Nacionales de Derecho Civil, desarrolladas en Mar del Plata en 1983.

## ***I. Los actos expresivos de la voluntad del supuesto sujeto voluble deben ser inequívocos respecto de su alcance y de la intención de crear o modificar un derecho***

Los actos propios, según el Tribunal Supremo de España, se fundamentan en la necesidad de proteger la buena fe, la confianza y la estabilidad de las relaciones jurídicas, exigiendo, para que su autor quede vinculado frente al sujeto pasivo, que tengan la solidez y consistencia necesarias para de ellos deducir verdaderas declaraciones de voluntad en términos concluyentes e inequívocos, siendo eficaces para crear, modificar o extinguir algún derecho. La aplicación exige, además, que tales actos sean inequívocos en el sentido de crear, definir, fijar, modificar, extinguir o esclarecer sin duda alguna una determinada situación jurídica.<sup>71</sup>

También ha resuelto el Supremo que el principio de derecho de los actos propios exige para su eficacia: 1) que el acto que se pretende combatir haya sido realizado con plena libertad de criterio y voluntad no coartada; 2) un nexo causal eficiente entre el acuerdo adoptado o acto realizado y su incompatibilidad con la conducta posterior, y 3) que el acto sea concluyente e indubitado de tal forma que defina de modo inalterable la situación del que lo realiza.<sup>72</sup>

Normalmente, la primera declaración vinculante se emitirá mediante un acto, aunque también el silencio puede obligar a un sujeto, y luego se le podrá exigir coherencia con esa pasividad.

## ***II. La contradicción con el acto anterior debe ser palmaria***

Que la contradicción entre ambas actuaciones del sujeto voluble sea palmaria implica que no debe haber interpretación alguna de ellas que las compatibilice o evite la confrontación entre ambos actos o manifestaciones. La voluntad inicial no debe haber estado viciada.<sup>73</sup>

---

71 Tribunal Supremo de España, Sala 6.ª, 4/2/88, ponente: Moreno Moreno, *La Ley* (Esp.), t. 1988-2, p. 228.

72 Tribunal Supremo de España, Sala 1.ª, 4/3/85, ponente: Pérez Gimeno, en *La Ley* (Esp.), t. 1985-3, p. 763.

73 López y Rogel, 2005: 116.

### *III. La voluntad inicial no debe haber estado viciada*

Díez-Picazo planteó hace cuarenta años una difícil elección: si con esta doctrina se busca proteger la confianza que la propia conducta ha podido suscitar en los terceros, carece de viabilidad la alegación de cualquier posible error sufrido; si, en cambio, lo que se sanciona es una contravención a la buena fe apreciada en sentido subjetivo, como intención leal, no habría mala fe cuando de lo que se trata es de rectificar las consecuencias de un error.<sup>74</sup>

López Mesa considera que la existencia de un vicio de la voluntad de cierta significación en el primer actuar impide la aplicación de esta doctrina. Así también lo entiende Fueyo Laneri, quien expresa que

[...] el acto propio debe ser, en principio, válido. Declarada judicialmente la ineficacia, no producirá consecuencias hacia el futuro, y los efectos producidos quedarán sin valor por aplicación del principio de la retroactividad. Consecuente con lo anterior, no podrá formarse un acto propio, ni podrá considerársele como tal, a partir de su nulidad declarada judicialmente.<sup>75</sup>

Por su parte López y Rogel precisan que

[...] si el primer acto no es válido, por estar viciado sustancialmente, no cabe aplicar la doctrina de los actos propios, pues ella no establece una obligación de mantenerse en el error, sino de actuar coherentemente cuando ambas manifestaciones de voluntad son válidas, pero contradictorias entre sí.<sup>76</sup>

El Tribunal Supremo de España en un caso resolvió que para la aplicación de la doctrina jurisprudencial de los “actos propios” es preciso que tales actos sean jurídicamente válidos, no siéndolo los realizados por error sustancial que vicie el consentimiento prestado.

---

74 Díez Picazo, 1963: 209 y ss.

75 Fueyo, 1990: 311.

76 López y Rogel, 2005: 190.

#### ***IV. La voluntad plasmada en el primer acto, que luego se pretende contradecir, debe haber sido libre, pues si hubiera sido coaccionada de algún modo, no se aplicaría a este caso la doctrina del venire contra factum***

Desde estos parámetros, resulta obvio que el acto realizado bajo presión no obliga, como tampoco vincula el acto obtenido por violencia o intimidación. El acto emitido bajo presión o violencia no puede considerarse como un acto válido, y sin validez del primer acto no puede aplicarse la doctrina de los actos propios.

#### ***V. Debe darse la identidad de los sujetos que actúan y se vinculan en ambas conductas***

La aplicación de la doctrina de los actos propios a un caso requiere, por último, que los sujetos que intervienen y a quienes les afectan las dos conductas como emisor o como receptor sean los mismos. Según afirma López Mesa, la declaración de voluntad original —sea expresa o tácita— y el intento posterior de volver sobre ella se habrán producido con la intervención de los mismos sujetos de la relación jurídica. Pero el mismo López Mesa expone un caso donde la conducta puede aplicarse con un solo sujeto en común entre dos relaciones:

un chofer de colectivos reclamó a una empresa de ómnibus, para la que trabajaba, indemnización por incapacidad laboral total, adquirida durante los años de trabajo, por los microtraumatismos repetitivos absorbidos por su columna debido a la deficiente amortiguación del vehículo y de su asiento, que le habían producido una lesión irreductible en su espina dorsal. Se tramitó el juicio, se produjo la prueba, la pericia médica diagnosticó una incapacidad laboral total y el sujeto percibió una indemnización de más de 200 mil dólares. Tres años después, el mismo chofer inicia un segundo juicio contra otra empresa de ómnibus, donde realiza idéntico planteo que el realizado años atrás, haciendo un reclamo sustancialmente idéntico, con la “mala fortuna” de que el estudio jurídico que contestó la segunda demanda era el mismo que patrocinó a la primera demandada, el que advirtió la duplicidad de actuación y alegaciones y realizó una denuncia al Tribunal de Disciplina del Colegio Profesional.<sup>77</sup>

---

77 López Mesa, 2009: 208.

En este caso puede funcionar la doctrina de los actos propios para impedir a quien ha realizado dos alegaciones incompatibles entre sí en dos juicios distintos el ejercicio de derechos que contrarían su anterior conducta y alegaciones. Es así que los actos que uno de los contratantes realice con un tercero no puedan ser considerados actos propios con eficacia respecto de quien no actuó en el primero, pero sí forma parte de la relación jurídica que se pretende afectar con la actuación voluble. Es por esto que la doctrina resulta aplicable cuando tiene por eje la actuación voluble de una misma persona en dos relaciones jurídicas con distintos destinatarios.<sup>78</sup>

## ***VI. La juridicidad de la primera conducta***

La doctrina de los actos propios requiere la juridicidad del primer comportamiento, al que se pretende vincular a una persona que luego pretendía apartarse de él. Si, en cambio, la primera conducta fuera antijurídica, por ser ella ilícita, inmoral o prohibida, no cabría acudir a los actos propios en dicho caso, porque “los actos propios no son frutos que crezcan en terrenos sembrados de ilicitud o que puedan pasar por sobre valladares normativos que impidan la conducta y le quiten su carácter vinculante”.<sup>79</sup>

Si no se encuentran reunidos estos seis requisitos, según López Mesa, no se podrá aplicar la doctrina de los actos propios.<sup>80</sup>

### **• Corte Constitucional de Colombia**

Para la Corte Constitucional, la doctrina del acto propio resulta aplicable cuando:

- (i) se ha proferido un acto que contenga una situación subjetiva concreta y verificable que conceda confianza a su beneficiario de la titularidad de una posición jurídica determinada, esto es, que la disposición sea eficaz y jurídicamente vinculante;
- (ii) la decisión sea revocada unilateralmente por su emisor sin que esté autorizado por el ordenamiento para ello y con base en parámetros irrazonables o desproporcionados y,

---

78 López y Rogel, 2005: 105-125.

79 (Cám. Civ. y Com. Trelew, Sala A, 21/10/08, “B., M. P. c/ Municipalidad de Trelew s/ Ordinario”, Exp. 22.813, año 2008, sentencia registrada bajo el N.º 28 de 2008–SDC.

80 Cám. Civ. y Com. Trelew, Sala A, 21/10/08, “B., M. P. c/ Municipalidad de Trelew s/ Ordinario. Citado por López, 2009: 210.

(iii) exista identidad entre el sujeto que emite la decisión y su beneficiario tanto en la disposición inicial como en la posterior que la modifica, a la vez que ambos actos regulen la misma situación jurídica subjetiva.<sup>81</sup>

## 3.7 REQUISITOS PARA LA APLICACIÓN DE LA DOCTRINA DE LOS ACTOS PROPIOS

Los doctrinantes durante los últimos años han venido desarrollando una serie de requisitos subjetivos y objetivos para la aplicación de los actos propios.

### 3.7.1 Requisitos Subjetivos

#### *a) Idea General*

Como siempre que se trata de aplicar el principio general de la buena fe, son necesarios dos sujetos: un primer sujeto es el que realiza esa conducta contradictoria en el campo del Derecho; el otro sujeto es el que se opone a semejante comportamiento invocando la vigencia de la prohibición.

Este último será, naturalmente, el afectado por la conducta del primero. Pues bien, para que la persona legitimada por la afectación que a sus intereses produce aquella conducta pueda oponer la regla que prohíbe ir contra los actos propios, es necesario que la conducta contradictoria proceda de un mismo sujeto. Parece una redundancia decir que el autor de los “actos propios” es el propio autor del acto; mas, como dice López Rodó, a poco que se piense sobre este punto se verá que en el mundo del Derecho las cosas no son tan sencillas y que el concepto jurídico de acto propio no coincide con el concepto vulgar de acto propio. Si en el ámbito del derecho civil se ha dicho que cabe que sean personas distintas la que observó el comportamiento y la que posteriormente pretendió, siempre que los actos sean jurídicamente imputables a un solo sujeto, en el del derecho administrativo esta posibilidad se dará asimismo, dado que en este es protagonista principal la administración, sujeto colectivo integrado por multitud de órganos colocados en distintos planos jerárquicos; órganos que pueden tener, a su vez, personalidad jurídica.<sup>82</sup>

---

81 Sentencia T-265 del 23 de abril de 1999. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

82 López Rodó, 1952: 13.

### ***b) Unidad de persona***

La regla que prohíbe ir contra los actos propios regirá, por supuesto, siempre que sea una misma persona —natural o jurídica— la que ha realizado la conducta vinculante y el acto contradictorio. No importa, en el supuesto de persona jurídica, que la persona física concreta que actuó en nombre de aquella sea distinta en uno u otro momento. Lo único decisivo es que una y otra conducta sean imputables a la misma persona, sea privada o pública.

En las administraciones públicas, por tanto, ha de partirse de las distintas entidades que realizan funciones administrativas, territoriales o institucionales. Cada entidad pública, cada persona, vendrá vinculada por la conducta de los órganos competentes que reúnan los requisitos que después se señalan.

### ***c) Pluralidad de personas***

La conducta de una persona puede vincular a persona distinta en los supuestos de sucesión y de representación: el causahabiente no puede ir contra los actos del causante ni el representado contra los de su representante. El sucesor a título universal no puede desconocer los actos del causante y, en consecuencia, en el *ámbito jurídico administrativo, una entidad administrativa no podrá accionar contra los actos anteriores de la entidad a la que ha sucedido.*

## **3.7.2 Requisitos objetivos**

### ***a) Conducta vinculante***

#### **i. Conducta**

Es presupuesto de aplicación de la regla que prohíbe ir contra los propios actos la existencia de una conducta, que una persona haya observado una conducta. Pese a la formulación de la regla de los actos propios, no es el acto considerado aisladamente el que produce un efecto vinculante a la actuación ulterior de su autor, salvo cuando el acto mismo sea expresión de una conducta.

Con carácter general, se ha declarado la necesidad de que exista intención, que se trate de actos que sean realizados como expresión de la voluntad y consentimiento



de uso efectivo de un derecho u obligación, de manera explícita o implícita, de las consecuencias del mismo, y nunca aquellos que, por las manifestaciones, las reservas o los silencios que les acompañen, vengán a dejar desautorizada de antemano la invocación de este fundamental principio.

Para que la teoría de los actos propios sea eficaz requiere que se realice con la intención de crear, modificar o extinguir relaciones jurídicas en los mismos términos subjetivos del vínculo a que precisamente se contrae; es decir, que tales actos por sí solos constituyen una convención que causa estado; que entre el hecho realizado y la interpretación que pueda dársele exista una relación clara y directa que no se preste a diferentes y confusas interpretaciones; pero el principio general de dicha doctrina *venire contra factum proprium non valet* no puede llevarse a últimos extremos, ni puede hablarse de contradicción entre los mismos cuando son de imposible realización jurídica, porque quien ha hecho una manifestación inexacta que puede deberse a un error no queda ligado en otro procedimiento en que lo falso se sobreponga a lo verdadero, y la opinión errónea que pueda tenerse acerca de un hecho no puede servir de base para atribuir a los actos que de ella se derivan carácter trascendental en perjuicio del verdadero derecho, ya que para ello sería preciso que tales actos revelasen una renuncia consciente, que no puede existir en caso de error.

## ii. Eficacia jurídica

Hace relación a la necesidad de que los actos sean jurídicamente eficaces, o sea válidos en derecho; porque entonces es cuando produce un efecto jurídico recibido por la otra parte interesada; de ahí su ineficacia cuando dichos actos violan preceptos legales cuya inobservancia no puede subsanarse por el mero consentimiento.

Para que el principio *venire contra factum proprium non valet* tenga carácter normativo, debe ser jurídicamente eficaz, o sea válido en derecho; porque entonces es cuando produce un efecto jurídico recibido por la otra parte interesada; de ahí su ineficacia cuando dichos actos violan preceptos legales cuya inobservancia no puede subsanarse por el mero consentimiento.

## ***b) Actuación contradictoria***

### **i. Actuación**

Se refiere a la actividad vedada o prohibida para quien está vinculado por los actos propios. Lo que se prohíbe es el ejercicio de una pretensión, entendida esta como el ejercicio de un derecho o facultad, dentro de una situación jurídica. Lo que presupone la existencia de una situación, generalmente litigiosa, en la que una de las partes lo que pretende o lo que opone a otra está en contradicción con su conducta anterior.

O mejor, se prohíbe toda actuación que tenga unas consecuencias jurídicas que, en principio, serían válidas de no concurrir el principio de la buena fe y los actos propios.

Por supuesto, si tal actuación se concreta en una pretensión o en la oposición a una pretensión, las consecuencias de aplicación de la regla que prohíbe ir contra los actos propios será la inadmisibilidad. Pero si la actuación se hubiese concretado en un acto, la aplicación de la regla podrá comportar la ineficacia de este, y, por tanto, servir de fundamento a la pretensión que se deduzca frente a él.

### **ii. La contradicción**

La actuación debe ser contradictoria con la conducta anterior vinculante; contradicción que se ha situado dentro de la idea de incompatibilidad, medida según el criterio imperante en la conciencia social. Lo que presupone que en el momento de producirse la actuación subsisten las mismas circunstancias que se daban al producirse la conducta vinculante.<sup>83</sup>

### **3.7.3 Requisitos temporales**

No existe ningún límite temporal. La conducta vinculante desplegará su eficacia en cuanto subsistan las circunstancias que concurrían cuando se produjo. Naturalmente, es posible que la propia conducta revelara unos límites en el tiempo,

---

83 En Díez-Picazo, 1963: 229.

porque el autor únicamente mantenía tal conducta en un plazo más o menos largo, determinado o indeterminado, y una vez transcurrido este perdía toda fuerza vinculante, *y no sería posible hablar de actuación contradictoria*.

### **3.8 EFECTOS DE LA APLICACIÓN DE LA TEORÍA DE LOS ACTOS PROPIOS**

La prohibición de ir contra los propios actos se traducirá en la improcedencia de toda actuación contradictoria con la conducta vinculante. Si tal actuación contradictoria tiene lugar en un proceso, como pretensión de una de las partes, el órgano jurisdiccional competente deberá rechazar tal petición, por atentar contra el principio de los actos propios.

Ahora bien, si tal actuación se ha concretado en un acto investido de fuerza legal (lo que sería normal cuando actúa la administración pública en ejercicio de sus prerrogativas), el principio de los actos propios determinará la invalidez del acto. El principio servirá, por tanto, de fundamento a la pretensión que se deduzca frente al acto.

El acto de la autoridad administrativa y, en general, de la administración incurrirá en infracción tanto cuando es contradictorio de la conducta vinculante anterior de la propia entidad pública, como cuando accede a una petición del administrado que era contradictoria de su propia conducta (*bilateralidad de los actos propios*).

### **3.9 LA DOCTRINA DE LOS ACTOS PROPIOS FRENTE AL PRINCIPIO GENERAL DE LA BUENA FE**

La norma conforme a la cual “a nadie es lícito venir contra sus propios actos” tiene su fundamento y raíz en el principio general de Derecho que ordena proceder de buena fe en la vida jurídica. La buena fe implica un deber de comportamiento que consiste en la necesidad de observar en el futuro la conducta que los actos anteriores hacían prever.

Muy bien lo expresa una sentencia del Tribunal Superior Español del 22 de abril de 1967 cuando afirma que

[...] la buena fe que debe presidir el tráfico jurídico en general y la seriedad del procedimiento administrativo, imponen que la doctrina de los actos propios obliga al demandante a aceptar las consecuencias vinculantes que se desprenden de sus propios actos voluntarios y perfectos jurídicamente hablando, ya que aquella declaración de voluntad contiene un designio de alcance jurídico indudable, manifestado explícitamente, tal como se desprende del texto literal de la declaración, por lo que no es dable al actor desconocer, ahora, el efecto jurídico que se desprende de aquel acto; y que, conforme con la doctrina sentada en sentencias de esta Jurisdicción, como las del Tribunal Supremo de 5 de julio, 14 de noviembre y 27 de diciembre de 1963 y 19 de diciembre de 1964, no puede prosperar el recurso, cuando el recurrente se produce contra sus propios actos.<sup>84</sup>

Y la sentencia del 27 de febrero de 1981 del magistrado *Ángel Martín del Burgo* dice que

[...] constituye un principio de Derecho civil, y de la Teoría general del Derecho, la inadmisión de la contradicción con una propia conducta previa, como una exigencia de fides que impone el mantenimiento de la palabra, dada, la constancia en la conducta, la lealtad a lo pactado o prometido, la observancia de la buena fe, una de cuyas exigencias es la de impedir *venire contra factum proprium*: principios de la dogmática jurídica que han sido plenamente refrendados por la jurisprudencia.

La regla tiene aplicación en todos y cada uno de los momentos en que despliega su eficacia el principio general de la buena fe, tanto en el momento del nacimiento de las relaciones jurídicas como en el de su desenvolvimiento y en el de su extinción.

La jurisprudencia española ha expresado en los últimos años que “constituye un principio de la teoría general del derecho la inadmisión de la contradicción con una propia conducta previa como una exigencia de la buena fe”,<sup>85</sup> al igual que innumerables doctrinarios han dejado constancia de su relación directa con el principio de la buena fe. La buena fe garantiza las expectativas legítimas frente a un comportamiento futuro de la autoridad administrativa, no se tolera el cambio de actitud en perjuicio de terceros.

---

84 Mozos, 1963:183 y ss.

85 Tribunal Supremo de España, 3.ª Sala, Secc. 6.ª, 13/10/1994. Ponente: Sánchez-Andrade y Sal; archivo, 1995, 4926.

En ese sentido, acertadamente el Tribunal Supremo de España en un fallo del año 2003 declaró que

La regla general según la cual no puede venirse contra los propios actos, negando efecto jurídico a la conducta contraria, se asienta en la buena fe o, dicho de otra manera, en la protección a la confianza que el acto o conducta suscita objetivamente en otra o en otras. El centro de gravedad de la regla no reside en la voluntad de su autor, sino en la confianza generada en terceros, ni se trata de ver una manifestación del valor de una declaración de voluntad negocial manifestada por hechos o actos concluyentes. No es la regla una derivación de la doctrina del negocio jurídico, sino que tiene una sustantividad propia, asentada en el principio de buena fe.<sup>86</sup>

En concreto, el Tribunal Superior Español ha definido esta herramienta expresando que

La doctrina de los actos propios es un principio general del derecho, fundado en la buena fe, que impone un deber jurídico de respeto y sometimiento a una situación jurídica creada anteriormente por la conducta del mismo sujeto, evitando así la agresión a un interés ajeno y el daño consiguiente.<sup>87</sup>

En sabias palabras del juez argentino Adolfo Plíner citado por el profesor López Mesa,

[...] el proceso judicial no es un juego en que cada cual puede cambiar de campo según las circunstancias. Cada litigante debe ser leal y consecuente con su fortuna y con el lugar que ocupa en la contienda [...]. Nadie puede volver sobre sus propios actos sin obrar de mala fe [...]. Estos preceptos no escritos de nuestro derecho de fondo son [,] sin embargo, el sustrato de la juridicidad moderna luego del fracaso del riguroso positivismo jurídico que reinó en el siglo pasado. Si bien derecho y moralidad tienen campos propios y distintos, no puede concebirse un derecho aplicable por los jueces contrario a la moral, ni una norma jurídica que no contenga un “mínimo de moral” como solía decirse durante los primeros embates contra la rigidez del positivismo.<sup>88</sup>

---

86 Trib. Sup. Just. España, Sala 1.ª, 22 de mayo de 2003, ponente: Auger Liñán [en línea], disponible en: <http://www.asociacionabogadosrcs.org/jurisprudencia/revista6/N6-TS-VII.html>

87 Fuego, 1990: 310.

88 Adolfo Plíner, en autos “Fortunatti, Daniel y otro”, en “Quilez, Néstor D.”, que hiciera suyo por unanimidad la Excm. Cám. Primera de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Bahía Blanca, Sala I, sentencia del 27/2/1990, publicado en *Doctrina Judicial* 1991-I- 517. Citado por López, 2009: 193.

### **3.10 LA DOCTRINA DE LOS ACTOS PROPIOS Y EL PRINCIPIO DEL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO**

El debido proceso administrativo comporta una serie de valores y principios que van más allá de las garantías estrictamente derivadas del artículo 29 de la Carta (debido proceso legal), entre los cuales se destacan el principio de buena fe, el de confianza legítima y el de “respeto del acto propio”. Este último cobra importancia para los administrados cuando las autoridades han emitido un acto que crea a su favor una situación jurídica particular y concreta. En este evento, la confianza legítima que el actuar estatal produce en el administrado, así como el principio de buena fe, le impiden a la administración modificar o revocar unilateralmente su decisión. Sobre el alcance del principio de “respeto del acto propio”, la Corte Constitucional ha expuesto, entre otras, las siguientes consideraciones:

El principio de respeto del acto propio opera cuando un sujeto de derecho ha emitido un acto que ha generado una situación particular, concreta y definida a favor de otro. Tal principio le impide a ese sujeto de derecho modificar unilateralmente su decisión, pues la confianza del administrado no se genera por la convicción de la apariencia de legalidad de una actuación, sino por la seguridad de haber obtenido una posición jurídica definida a través de un acto que creó situaciones particulares y concretas a su favor. De ello se desprende que el respeto del acto propio comprende una limitación del ejercicio de los derechos consistente en la fidelidad de los individuos a las decisiones que toman, sin que puedan revocarlas por sí mismos, más aun cuando el acto posterior se funde en criterios irrazonables, desproporcionados o extemporáneos.<sup>89</sup>

### **3.11 LA TEORÍA DE LOS ACTOS PROPIOS VINCULA A LOS JUECES Y TRIBUNALES EN SUS DECISIONES JUDICIALES**

Quien primero postuló que esta doctrina debía ser aplicada también a los jueces y tribunales fue Isidoro Eisner, que afirmó:

Después de un meditado examen, nosotros llegamos a la conclusión de que aquella provechosa construcción, jurídica, es también invocable en los supuestos en que

---

89 Véanse Sentencias T-295 de 1999 y T-366 de 2002 de la Corte Constitucional.

es el propio juez o tribunal quien incurre en la contradicción o incongruencia, que hasta ahora se ha computado para tener por configurado el brocardo *venire contra factum proprium non valet* cuando el obrar reprochable provenía de las partes.<sup>90</sup>

Más adelante expresó el mismo Eisner:

Los sujetos del proceso no son solo dos —las partes— sino que también, y en grado superlativo, lo es el magistrado [...] Tampoco es ajena a nuestro intento la visión del proceso como “situación jurídica” (Goldschmidt) en cuanto esta teoría destaca la cambiante suerte del derecho sustancial sometido a pleito, según se desenvuelvan los comportamientos de las partes y del propio juez, de los que se van perfilando las cargas, expectativas, riesgos, chances y posibilidades, por los cuales cada uno de los litigantes está cada vez más cerca o más lejos de una sentencia favorable. Habiendo litigio y por ende proceso, el derecho antes estático “se pone en la punta de la espada”. Está en pie de guerra.<sup>91</sup>

Frente a ese papel protagónico de los jueces en la aplicación del principio de los actos propios la Corte Constitucional resolvió:

Son la Constitución y la ley los puntos de partida necesarios de la actividad judicial, que se complementan e integran a través de la formulación de principios jurídicos más o menos específicos, construidos judicialmente, y que permiten la realización de la justicia material en los casos concretos. La referencia a la Constitución y a la ley, como puntos de partida de la actividad judicial, significa que los jueces se encuentran sujetos principalmente a estas dos fuentes de derecho. Precisamente en virtud de la sujeción a los derechos, garantías y libertades constitucionales fundamentales, estos jueces están obligados a respetar los fundamentos jurídicos mediante los cuales se han resuelto situaciones análogas anteriores. Esta **obligación de respeto por los propios actos** implica, no solo el deber de resolver casos similares de la misma manera, sino, además, el de tenerlos en cuenta de manera expresa, es decir, la obligación de motivar sus decisiones con base en su propia doctrina judicial.<sup>92</sup>

Y agrega al final:

En su aspecto subjetivo, la seguridad jurídica está relacionada con la buena fe, consagrada en el artículo 83 de la Constitución, a partir del principio de la confianza

---

90 Isidoro Eisner, *La doctrina de los propios actos compromete también al obrar del tribunal “venire contra factum proprium non valet”*, 280 (LL, 1987-C). Citado por López, 2008: 214.

91 Isidoro Eisner. *Ibíd.* 280 y ss. (LL, 1987-C).

92 Se agregaron las negritas.

legítima. Este principio constitucional garantiza a las personas que ni el Estado, ni los particulares, van a sorprenderlos con actuaciones que, analizadas aisladamente[,] tengan un fundamento jurídico, pero que al compararlas, resulten contradictorias. En estos casos, la actuación posterior es contraria al principio de la buena fe, pues resulta contraria a lo que razonablemente se puede esperar de las autoridades estatales, conforme a su comportamiento anterior frente a una misma situación. Esta garantía solo adquiere su plena dimensión constitucional si el respeto del propio acto se aplica a las autoridades judiciales, proscribiendo comportamientos que, aunque tengan algún tipo de fundamento legal formal, sean irracionales, según la máxima latina *venire contra factum proprium non valet*. En efecto, si esta máxima se predica de la actividad del Estado en general, y se extiende también a las acciones de los particulares, donde —en principio— la autonomía privada prima sobre el deber de coherencia, no existe un principio de razón suficiente por el cual un comportamiento semejante no sea exigible también a la actividad judicial. El derecho de acceso a la administración de justicia implica la garantía de la confianza legítima en la actividad del Estado como administrador de justicia. Esta confianza no se garantiza con la sola publicidad del texto de la ley, ni se agota en la simple adscripción nominal del principio de legalidad. Comprende además la protección a las expectativas legítimas de las personas de que la interpretación y aplicación de la ley por parte de los jueces va a ser razonable, consistente y uniforme.<sup>93</sup>

Según lo afirma López Mesa, los jueces no solo no pueden contradecir sus actos anteriores en el mismo expediente, sino que no pueden contradecir el criterio que hubieran adoptado sobre el mismo tema en casos anteriores. Ello a menos que muden de criterio, motiven el cambio y permanezcan fieles a este en el futuro. Un juez no puede darse el lujo de ser voluble ni de aplicar dos criterios para un mismo caso, porque está obligado a mantener una coherencia interpretativa y decisoria, pues lo contrario compromete la garantía de seguridad jurídica, en lo que se ha llamado precedente jurisprudencial.

En ese sentido la Corte Constitucional, frente a la aplicación por parte de los jueces y los funcionarios administrativos de la teoría de los actos propios y los principios de la confianza legítima y la buena fe, ha expresado que

cuando los funcionarios administrativos se vean enfrentados a esta eventualidad, deberán (i) aplicar la misma línea conductora exigida por la jurisprudencia

---

93 Corte Constitucional de Colombia, en pleno, 9/8/2001, sentencia C-836/2001. M. P. Rodrigo Escobar Gil.



constitucional para el cambio de los precedentes judiciales,<sup>94</sup> respetando obviamente las diferencias que existan entre ambas situaciones, (ii) ser conscientes de que el cambio en la interpretación debe estar correctamente sustentado y motivado: el funcionario administrativo debe hacer explícitas las razones por las cuales se aparta de la hermenéutica anterior, (iii) omitir modificaciones súbitas o descontextualizadas: de una parte, el funcionario no puede cambiar la interpretación de repente, y de la otra, debe permanecer atento al cambio de las circunstancias históricas o de la situación socioeconómica del país, es decir, debe atender el contexto en que operará su determinada aplicación del derecho; y por último, y obviamente (iv) consultar los cambios introducidos en las fuentes formales del derecho y en las interpretaciones de los tribunales encargados de la unificación.<sup>95</sup>

### 3.12 LA DOCTRINA DE LOS ACTOS PROPIOS FRENTE AL PRINCIPIO DE IGUALDAD

Como proyección del principio de igualdad, se ha considerado el que prohíbe ir contra los actos propios. Si lo que aquel comporta es un igual tratamiento de situaciones iguales, es incuestionable que habiendo actuado la Administración ante una situación en determinado sentido, no le será lícito hacerlo de otra forma ante la misma situación. Y así lo ha afirmado alguna sentencia del Tribunal Superior español al estimar que, subsistiendo las mismas razones que determinaron la nulidad de unos acuerdos, actuar con criterio distinto ante acuerdo idéntico sería caer en “la vulneración de los actos propios” y “en la arbitrariedad y en la desigualdad” (sentencia del 8 de marzo de 1976). Sería violentar gravemente la igualdad en el tratamiento de la ley, aunque como lo dice una sentencia del 31 de octubre de 1972 del Tribunal Español,

[...] constituye un acto propio de la Administración sobre el que no es posible pueda esta ir después en contra del mismo, pues como declara la sentencia de esta Sala de 4 de mayo de 1965, aunque no siempre un acto administrativo pueda ser un

---

94

95 Sobre las razones que justifican el cambio de precedente en materia jurisprudencial, véase la Sentencia C-266 de 2002. En esta oportunidad la Corte Constitucional modifica su propio precedente en materia de concursos cerrados en el contexto de las carreras administrativas especiales. En materia de tutela, la Corte ha avanzado algunos de los lineamientos que deben guiar la actividad jurisdiccional al momento de restringir, ampliar o modificar precedentes. Esta labor se ha adelantado en el contexto del control jurisdiccional de la arbitrariedad judicial; algunos de los criterios para ello fueron desarrollados en las sentencias T-114 de 2002 y T-461 de 2003, entre otras.

precedente vinculante para el Tribunal, lo cierto es que la Administración debe al dictar sus resoluciones en casos idénticos mantener un criterio igual, lo que no ha ocurrido en el de ahora al observarse una discrepancia de apreciación. (Magistrado Ponente: Díez-Picazo).

Lo relevante de esta sentencia consiste en que sienta un primer criterio general de aplicación del precedente administrativo, consistente en que la administración y, para ser más estricto conceptualmente, la autoridad administrativa, al dictar sus decisiones en casos idénticos debe mantener un criterio igual, apreciar en forma similar, mantener las debidas proporciones de la interpretación jurídica. Pero esto lo veremos un poco más detalladamente a continuación.

## 4. HACIA UNA TEORÍA DEL PRECEDENTE ADMINISTRATIVO EN EL DERECHO COLOMBIANO



El precedente administrativo constituye una figura jurídica bastante interesante, en la perspectiva de una nueva teoría del derecho administrativo, y es llamada por algunos magistrados y doctrinantes como la “joya de la corona” del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso, Ley 1437 de 2011, que en su artículo 10 estableció “*el deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia*”. Allí determinó que

Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas.<sup>96</sup>

Este artículo seguramente será desarrollado en los próximos tiempos en nuestro país por la doctrina y la jurisprudencia, y a esa tarea estará contribuyendo el autor de estas páginas.

El precedente administrativo se diferencia de la teoría del acto propio, aunque se puede afirmar que toda aplicación de la teoría del acto propio debe ser aplicación del precedente administrativo, pero no toda aplicación del precedente administrativo deberá ser aplicación del acto propio. Por consiguiente, partiendo de una determinada conducta de la administración pública, la teoría de los actos propios comportará la vinculación de la misma respecto de las personas afectadas

---

96 Se agregaron las negritas.

por la relación jurídica de que se trate, identidad de sujetos, tanto pasivamente como activamente; mientras que el precedente administrativo garantizará que no se le otorgue trato distinto a otras personas. En consecuencia, se espera que si la administración en un caso actuó de determinada manera, conserve su postura en otro caso que contenga similares postulados de hecho y de derecho. Para ello se deberán crear criterios para definir y delimitar el concepto que trae el Código Administrativo en su artículo 10 como *mismos supuestos fácticos y jurídicos*, sobre el que preliminarmente se puede afirmar que es bastante impreciso y sujeto a múltiples interpretaciones.

Si se ha ejercido una potestad administrativa, en sentido amplio, aplicando un texto legal en un determinado sentido, y más tarde se cambia de criterio, el nuevo acto puede valorarse de diversas maneras, según los precedentes administrativos se hayan dictado respecto de otros o respecto del mismo sujeto:

- a) *Si respecto de otros sujetos, el nuevo acto incurrirá en infracción del precedente administrativo. Afecta el principio de la buena fe y de igualdad.*
- b) *Si respecto del mismo sujeto, infringirá el principio que prohíbe ir contra los actos propios. Igualmente toca el precedente administrativo. Afecta el principio de buena fe y el principio de la confianza legítima.*

El precedente administrativo, a diferencia de la teoría del acto propio e inclusive de la confianza legítima, amplía el espectro de aplicación de la buena fe en la administración, la cual debe conservar el deber de coherencia en sus actuaciones.

Se ha dicho —la jurisprudencia es reiterativa— que no puede prevalecer el principio de igualdad sobre el de legalidad. De tal modo que ante el hecho de que la administración haya venido actuando de forma distinta respecto de otro administrado, si lo ha hecho ilegalmente, no puede invocarse el principio de igualdad para privar de efectos al nuevo acto y para que se perpetúe la infracción. Ante esto se plantean unos interrogantes: ¿no puede invocarse el principio de la buena fe? ¿Hasta qué punto la confianza creada en el administrado por la actuación de la administración en un determinado sentido no comporta determinadas consecuencias jurídicas? Si un administrado ha actuado, por ejemplo, realizando

inversiones, gastos, planeando, etc., precisamente por la convicción de que ello era lícito en atención a la conducta de la administración, ¿no puede invocar el principio de la buena fe frente a cualquier actuación contradictoria, o al menos en la actuación contradictoria en que concurren ciertas circunstancias? Ciertamente, la ley no se deroga por el desuso. Pero qué duda cabe de que la evolución de las circunstancias puede determinar la inaplicabilidad de la ley. En ese sentido, la Corte Constitucional de Colombia expresó:

La observancia del principio en manera alguna implica que todas las decisiones de la administración en la aplicación de una norma deban ser necesariamente iguales; pues el dinamismo de los hechos y variedad de situaciones que sirven de sustento a la subsunción de las hipótesis legales puede dar lugar a diversos puntos de vista en la definición de la situación concreta. Es más, puede existir divergencia de interpretación en las normas por los distintos funcionarios encargados de ejecutarlas; inclusive el funcionario puede variar su criterio sobre la forma en que ha venido interpretando una determinada disposición. En consecuencia, lo que importa, con miras a asegurar la vigencia del principio, es que las interpretaciones que se apartan de un precedente administrativo se justifiquen en forma razonada y suficiente para que el trato diferente sea legítimo.<sup>97</sup>

En el ámbito procesal, el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, estableció en su artículo 102 el procedimiento para solicitar la aplicación del precedente administrativo:

Extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros por parte de las autoridades. **Las autoridades** deberán extender los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado, en la que se haya reconocido un derecho, a quienes lo soliciten y acrediten los **mismos supuestos fácticos y jurídicos**.

Para tal efecto el interesado presentará petición ante la autoridad legalmente competente para reconocer el derecho, siempre que la pretensión judicial no haya caducado. Dicha petición contendrá, además de los requisitos generales, los siguientes:

Justificación razonada que evidencie que el peticionario se encuentra en la misma situación de hecho y de derecho en la que se encontraba el demandante al cual se le reconoció el derecho en la sentencia de unificación invocada.

---

97 Corte Constitucional, sentencia T-334/98. Magistrado ponente: Antonio Barrera Carbonell.

Las pruebas que tenga en su poder, enunciando las que reposen en los archivos de la entidad, así como las que haría valer si hubiere necesidad de ir a un proceso.

Copia o al menos la referencia de la sentencia de unificación que invoca a su favor.<sup>98</sup>

Ello deja un enorme espacio de análisis para la doctrina y para la misma jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, que deberá estudiar el precedente administrativo, su aplicabilidad, obligatoriedad, supuestos y elementos en casos donde se cumplan los mismos supuestos facticos y jurídicos, para impedir así la arbitrariedad y el indebido uso de la discrecionalidad de la administración para tomar decisiones. Además, porque si la norma prohíbe toda actuación contraria a la buena fe, el acto en que tal actuación se concrete será contrario al derecho y, por tanto, inválido. Y debería traer sanciones disciplinarias, fiscales y penales para el funcionario que infrinja su precedente administrativo, además de configurar varios tipos de responsabilidad extracontractual y contractual del Estado. Así, se pretende, por un lado, limitar a la autoridad administrativa en el uso de sus potestades, y por otro, crear una garantía en favor de los ciudadanos para poder confiar, prever y creer en una **administración coherente**.

---

98 Se agregaron las negritas.

## 5. CONCLUSIONES



- El principio de la buena fe encuentra su sustento en la Constitución Política de Colombia, en su artículo 83, que establece que las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deben ceñirse al principio de la buena fe, el cual, según la jurisprudencia constitucional, se entiende como un imperativo de honestidad, confianza, rectitud, decoro y credibilidad que acompaña la palabra comprometida, se presume en todas las actuaciones y se erige en pilar fundamental del sistema jurídico. Y que se constituye en un límite a la actuación estatal y de los particulares.
- En el campo de las relaciones administrado-administración, el principio de la buena fe juega un papel señalado no solo en el ámbito del ejercicio de los derechos y potestades, sino en el de la constitución de las relaciones y en el cumplimiento de los deberes; comporta la necesidad de una conducta leal, honesta; aquella conducta que, según la estimación de la gente, puede esperarse de una persona.
- El principio de buena fe tiene, entre otras, dos manifestaciones concretas, las cuales son: el respeto por el acto propio y la confianza legítima que, conjuntamente, previenen a los operadores jurídicos de contravenir o ir en contra de sus actuaciones precedentes y de defraudar las expectativas que generan en los demás, a la vez que compelen a las autoridades y a los particulares a conservar una coherencia en sus actuaciones, un respeto por los compromisos adquiridos y una garantía de estabilidad y durabilidad de las situaciones que objetivamente permitan esperar el cumplimiento de las reglas propias del tráfico jurídico.
- El principio de confianza legítima constituye una proyección de la buena fe que debe gobernar la relación entre las autoridades y los particulares,

y permite conciliar, en ocasiones, el interés general y los derechos de las personas. Esa confianza legítima se fundamenta en los principios de la buena fe (artículo 83 c.p. y 3 del c.c.a.), seguridad jurídica (arts. 1.º y 4.º de la c.p.), respeto al acto propio, y adquiere una identidad propia en virtud de las especiales reglas que se imponen en la relación entre administración y administrado.

- Con el principio de confianza legítima, si la persona tiene razones objetivas para confiar en la durabilidad de la regulación, y el cambio súbito de la misma altera de manera sensible su situación, entonces este principio la protege. En tales casos, en función de la buena fe y la confianza legítima (c.p. art. 83), el Estado debe proporcionarle al afectado el tiempo y los medios que le permitan adaptarse a la nueva situación. Esto sucede, por ejemplo, cuando una autoridad decide prohibir de manera súbita una actividad que antes estaba permitida, por cuanto en ese evento es deber del Estado facilitar que el afectado pueda enfrentar ese cambio de política.
- El principio de confianza legítima se explica, por tanto, ante la existencia de una actuación o comportamiento de la propia administración que en definitiva contraviene la confianza que el interesado tiene depositada en la licitud de la conducta que viene manifestando en su relación con la administración y que le induce razonablemente a confiar en el mantenimiento del marco jurídico legítimo de desenvolvimiento de su actividad y a su no modificación sin, al menos, la adopción de ciertas medidas transitorias. Una licitud que bien puede ser en la que se alude a confiar en la apariencia de legalidad que la actuación administrativa revela a través de actos concretos, moviendo a la voluntad del administrado a realizar determinados actos, inversiones económicas, medios materiales y personales, que después no concuerdan con la verdadera voluntad de la administración y sus consecuencias.
- La doctrina de los actos propios, que les impide a las personas contrariar sus conductas pasadas, *venire contra factum proprium non valet*, tiene antiguos precedentes históricos, especialmente en el derecho romano, y goza de amplia aceptación en naciones como España, Argentina y Chile, y recientemente en Colombia, y en el sistema anglosajón bajo la figura del *stoppel*.



- La doctrina del respeto al acto propio tiene como sustento el principio de la buena fe, en virtud del cual las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe. Bajo esta premisa se sanciona como inadmisibles toda pretensión lícita, pero objetivamente contradictoria, con respecto al propio comportamiento efectuado por el sujeto. Se trata de una limitación del ejercicio de derechos que en otras circunstancias podrían ser ejercidos lícitamente; en cambio, en las circunstancias concretas del caso, dichos derechos no pueden ejercerse por ser contradictorias respecto de una anterior conducta; esto es lo que el ordenamiento jurídico no puede tolerar, porque el ejercicio contradictorio del derecho se traduce en una extralimitación del propio derecho.
- La jurisprudencia ha sostenido que el principio de respeto al acto propio opera cuando una autoridad ha emitido un acto que ha generado una situación particular, concreta y definida a favor de otro. Tal principio le impide a esa autoridad modificar unilateralmente su decisión, pues la confianza del administrado no se genera por la convicción de la apariencia de legalidad de una actuación, sino por la seguridad de haber obtenido una posición jurídica definida a través de un acto que creó situaciones particulares y concretas a su favor. De ello se desprende que el respeto al acto propio comprende una limitación del ejercicio de las potestades consistente en la fidelidad de las autoridades a las decisiones que toman, sin que puedan revocarlas por sí mismas cuando afectan a particulares y sin seguir el debido proceso para ello, más aun cuando el acto posterior esté fundado en criterios irrazonables, desproporcionados o extemporáneos.
- La autoridad pública o el particular que ejerza funciones públicas, no puede de manera unilateral revocar o inaplicar actos administrativos que han creado o modificado una situación jurídica particular y concreta, salvo que medie el consentimiento expreso y escrito del titular. El artículo 97 del Nuevo Código Contencioso Administrativo señala el procedimiento para que la administración revoque sus propios actos. En caso de que la administración pretenda desconocerlos, no podrá revocarlos directamente por fuera de las causales allí previstas, sino que deberá cumplir los postulados constitucionales y legales demandando su propio acto ante el contencioso

administrativo, a través de la acción de lesividad para obtener la nulidad del mismo. De no ser así, estaría desconociendo el debido proceso del administrado.

- Los criterios, en general, aceptados como presupuestos para la aplicación de la doctrina de los actos propios, son:
  - a) Una situación jurídica preexistente.
  - b) Una conducta del sujeto, jurídicamente relevante y plenamente eficaz, que suscite en la otra parte una expectativa seria de comportamiento futuro.
  - c) Una pretensión contradictoria con esa conducta atribuible al mismo sujeto.
- Para delimitar la aplicación de la doctrina de los actos propios, se propone lo siguiente:
  - a) La doctrina de los actos propios no alude a los problemas de la voluntad negocial; se trata más bien de conductas que de actos jurídicos.
  - b) La doctrina de los actos propios presupone asimismo la eficacia jurídica de la conducta vinculante, una conducta formada por actos que sean jurídicamente eficaces y válidos y, por tanto, inimpugnables por la persona afectada por ellos.
  - c) Por tanto, en derecho administrativo la doctrina de los actos propios operará únicamente cuando la administración, con actos eficaces jurídicamente, haya revelado su designio de definir una situación jurídica, al margen de la existencia o no de derechos subjetivos derivados del acto o actos administrativos reveladores de aquella conducta.
- Reunidos los presupuestos de aplicación, debe analizarse si se cumplen acabadamente los requisitos para su utilización, descritos por López Mesa:
  - a) Los actos expresivos de la voluntad del supuesto sujeto voluble deben ser inequívocos respecto de su alcance y de la intención de crear o modificar un derecho.
  - b) La contradicción con el acto anterior debe ser palmaria.

- c) La voluntad inicial no debe haber estado viciada.
- d) La voluntad plasmada en el primer acto, que luego se pretende contradecir, debe haber sido libre, pues si hubiera sido coaccionada de algún modo, no se aplicaría a este caso la doctrina del *venire contra factum*.
- e) Debe darse la identidad de los sujetos que actúan y se vinculan en ambas conductas.
- f) La juridicidad de la primera conducta.

Según López Mesa, si no se encuentran reunidos estos seis requisitos no se podrá aplicar la doctrina de los actos propios.

- Si la norma prohíbe toda actuación contraria a la buena fe, el acto en que tal actuación se concrete será contrario a Derecho, ilícito, y, por tanto la consecuencia jurídica deberá ser declarar su invalidez.
- Resulta indispensable que la administración, en todos los órdenes de sus relaciones, observe un comportamiento coherente en sus actos administrativos, no solo porque la íntima conexión que existe entre ellos ocasiona que muchas veces la conducta estatal sea determinante en el actuar de las personas, sino también con el fin de crear un ambiente jurídico y social donde la seguridad jurídica, la buena fe y la igualdad sean una garantía para todos los ciudadanos. Una ADMINISTRACIÓN COHERENTE. Todo porque la confianza que el administrado deposita en la estabilidad de la actuación de la administración es digna de protección, y debe respetarse.
- Las bases teóricas formuladas en esta obra deben servir para formular, en un tiempo cercano, *una teoría del precedente administrativo en el derecho colombiano* que proteja a las personas naturales o jurídicas frente a la arbitrariedad estatal, y siembre criterios de lealtad, fidelidad, confianza y legitimidad para las decisiones de la administración pública. Y que comienza a hacer carrera en el ordenamiento jurídico colombiano con el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, en su artículo 10, que establece que

- Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos.
- Las autoridades deberán respetar su precedente administrativo, consistente en que la administración para dictar sus decisiones en casos idénticos a nivel fáctico y jurídico, deberá mantener un criterio de apreciación igual, interpretar en forma similar.
- Si se ha ejercido una potestad administrativa, en sentido amplio, aplicando un texto legal en un determinado sentido, y más tarde se cambia de criterio, el nuevo acto puede valorarse de diversas maneras, según que los precedentes administrativos se hayan dictado respecto de otros o respecto del mismo sujeto:
  - a) **Si respecto de otros sujetos**, el nuevo acto incurrirá en infracción del precedente administrativo. Afecta los principios de la buena fe, confianza legítima y de igualdad.
  - b) **Si respecto del mismo sujeto**, infringirá el principio que prohíbe ir contra los actos propios. Igualmente toca el precedente administrativo. Afecta el principio de buena fe y el principio de la confianza legítima.
- La teoría de los actos propios comportará la vinculación de la misma respecto de las personas afectadas por la relación jurídica de que se trate, identidad de sujetos, tanto pasivamente como activamente, mientras que el precedente administrativo garantizará que no se le otorgue trato distinto a otras personas ante los mismos supuestos fácticos y jurídicos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bernal Fandino, Mariana. 2008. “El deber de coherencia en los contratos y la regla del venire contra factum proprium”. *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional* 13, noviembre. Bogotá, 291-321.
- Bianchi, Enrique T. y Héctor Iribarne. “El principio general de la buena fe, y la doctrina del ‘venire contra factum proprium non valet’”, en E. D. Tomo 106.
- Borda, Alejandro. 1993. *La teoría de los actos propios*. Segunda edición. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- Caicedo Medrano, Angélica Sofía. 2009. “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”. *Revista Digital Diálogos de Derecho y Política* núm. 1, año 1, mayo-agosto. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Castillo Blanco, F. 1998. *La protección de la confianza en el Derecho Administrativo*. 1998. Madrid: Marcial Pons.
- Corral Talciani, Hernán. 2010. “Venire contra factum proprium. Escritos sobre la fundamentación, alcance y límites de la doctrina de los actos propios”. *Cuadernos de Extensión* 18, Universidad de los Andes, pp. 19-33.
- Cortés, Josefina, 2008. “Cambio regulatorio y seguridad jurídica, breves notas sobre el principio de confianza legítima”. Berkley Program in Law and Economics, Annual Papers, Universidad de California.
- Díez-Picazo y Ponce de León, Luis. 1963. *La doctrina de los propios actos. Un estudio crítico sobre la jurisprudencia del Tribunal Supremo*. Barcelona: Bosch.

- . 1997. *Sistema de Derecho Civil*. Tomo I, sexta edición. Madrid.
- Ekdahl Escobar, María Fernanda. 1989. *La doctrina de los actos propios, el deber jurídico de no contrariar conductas propias pasadas*. Chile: Editorial Jurídica de Chile.
- 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.
- Fortes Martín, Antonio. 2006. “Estudio sobre la revocación de los actos administrativos”. *Revista de Derecho* xix (1), junio de 2006, Chile.
- Fueyo Laneri, Fernando. 1990. *Instituciones de derecho civil moderno*. Chile: Editorial Jurídica de Chile.
- García De Enterría, Eduardo. 1956. “La doctrina de los actos propios y el sistema de la lesividad”. *Revista de Administración Pública*, N° 20, Madrid.
- García de Enterría, Eduardo y Tomás R. Fernández Rodríguez. 2011. *Curso de Derecho administrativo*, vol. 1, 15.ª edición. Madrid: Civitas.
- González Pérez, Jesús. 1983. “El principio general de la buena fe en el derecho administrativo”. Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, discurso leído el 18 de enero.
- Herrera Robles, Aleksey. 2002. *Los derechos adquiridos frente a la función administrativa*. Barranquilla: Universidad del Norte.
- Hesse, Hermann. 1980. *Ensayos*. México: Editores Mexicanos Unidos.
- Larenz, Karl. 1958. *Derecho de obligaciones*, *Revista de Derecho Privado*, ed. esp. Madrid.
- . 1991. *Derecho Justo. Fundamentos de ética jurídica*. Monografías de Civitas. Editorial Cívitas S.A. Madrid.
- López Mesa, Marcelo. 2009. “La doctrina de los actos propios: Esencia y requisitos de aplicación”. *Vniversitas* 119: 189-222, julio-diciembre. Bogotá.

- López Mesa, Marcelo y Carlos Rogel Vide. 2005. *La doctrina de los actos propios. Doctrina y jurisprudencia*. Montevideo-Buenos Aires: Reus.
- López Rodó, Laureano. 1952. “Presupuestos subjetivos para la aplicación del principio que prohíbe ir contra los propios actos”. *Revista de Administración Pública* 9: 11-54.
- Mairal, H. 1994. *La doctrina del acto propio y la Administración Pública*. Buenos Aires: Desalma.
- Mozos, José Luis de los. 1963. *El principio de la buena fe. Sus aplicaciones prácticas en el derecho civil español*. Barcelona: Bosch.
- Parada, Ramón. 1994. *Derecho Administrativo*, Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, S. A.
- Parejo Alfonso, Luciano. 2003. *Derecho Administrativo*. Barcelona: Ariel.
- Puig Brutau, José Luis. 1951. *Estudios de Derecho Comparado. La doctrina de los actos propios*. Barcelona: Ariel.
- Ramos Acevedo, Jairo. 2003. *Cátedra de derecho administrativo, general y colombiano*. Bogotá: Ediciones Jurídicas, Gustavo Ibáñez.
- Revista de Derecho* 2005. (Valdivia) Vol. 18 N.º 2.
- Sainz Moreno, Fernando. 1979. “La buena fe en las relaciones de la Administración con los administrados”. *RAP* 89. España.
- Soto Kloss, E. 1999. “Acerca de la obligatoriedad de los precedentes en la actividad administrativa del Estado”. *Revista Chilena de Derecho* 26 (2).
- Spota, Alberto. 1959. *Tratado de Derecho Civil*, T. I, Vol 1. Buenos Aires: Ediciones Jurídicas Europa-América.
- Valencia Zea, Arturo. 1981. *Derecho Civil*. Tomo I Parte General y Personas. Bogotá: Temis.
- Vecchio, Giorgio del. 1933. *Los principios generales del derecho*. Barcelona: Bosch.

- Viana, María José. 2007. *El principio de confianza legítima en el derecho administrativo colombiano*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Vicena Cleves, María José. 2007. *El principio de confianza legítima en el derecho administrativo Colombiano*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 174-189.
- Vidal Perdomo, Jaime. 1997. *Derecho Administrativo*. Bogotá: Temis.
- Witz, Claude. 1992. *Droit privé allemand 1: Actes juridiques, droits subjectifs*. Paris: Litec, 1992.





Imprenta  
Universidad de Antioquia

Teléfono: (574) 219 53 30. Telefax: (574) 219 50 13  
Correo electrónico: [imprenta@quimbaya.udea.edu.co](mailto:imprenta@quimbaya.udea.edu.co)  
Impreso en octubre de 2013

