



**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA**

**FACULTAD DE DERECHO**

**ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO SANCIONATORIO**

**EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD FRENTE A LOS PRINCIPIOS DE BUENA FE Y  
PROPORCIONALIDAD VISTOS DESDE LA SENTENCIA t-331 de 2014 Y SU  
RELACIÓN CON EL DERECHO DISCIPLINARIO**

**Artículo presentado por Javier Ernesto Niño**

**BOGOTÁ D.C.**

**COHORTE 13 – 2014**

# **EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD FRENTE A LOS PRINCIPIOS DE BUENA FE Y PROPORCIONALIDAD VISTOS DESDE LA SENTENCIA t-331 de 2014 Y SU RELACIÓN CON EL DERECHO DISCIPLINARIO**

## **Resumen**

Cuando se presenta la colisión de principios fundamentales, el principio de proporcionalidad, que aunque no es principio constitucional propiamente dicho, se encarga de solucionar el problema atendiendo a principios de razonabilidad, pero cuando el servidor público encargado de aplicar este principio omite realizar el respectivo análisis de ponderación, incurre en una falta disciplinaria.

**Palabras clave:** Legalidad, Proporcionalidad, Razonabilidad, Buena Fe, Debilidad Manifiesta, Igualdad

## **1. Introducción**

El artículo 4.º de la Constitución Política indica que la Constitución es norma de normas y que en todo caso de incompatibilidad entre la constitución y la ley u otra norma jurídica, es deber del funcionario aplicar las disposiciones constitucionales por encima de esta.

Así las cosas, es preciso preguntarnos sí cuando la administración, tratando de dar aplicación a las normas que rigen el ordenamiento territorial, sanciona a un ciudadano en circunstancias de debilidad manifiesta, por no adecuar su conducta a dicha normatividad, ¿estará vulnerando el principio de buena fe que se presume del particular y de paso, el principio de proporcionalidad?

También nos preguntaremos si ese o esos funcionarios que omiten dar aplicación a los principios de buena fe y proporcionalidad ¿pueden estar inmersos en una actuación disciplinaria por su omisión?

Para responder a estos interrogantes, me he permitido hacer el respectivo análisis de ponderación entre los principios enunciados, tomando como referente una reciente sentencia de tutela proferida por la Corte Constitucional en el presente año, para luego realizar el análisis al tenor del derecho disciplinario.

## **2. Consideraciones**

Con el presente artículo se pretenden analizar dos cuestiones fundamentalmente, por un lado, cotejar de manera práctica el conflicto generado entre los principios fundamentales de buena fe y proporcionalidad frente al de legalidad, principios analizados a partir de la sentencia de tutela t-331 del 3 de junio de 2014 y de otro lado, aterrizar estos conceptos al derecho disciplinario.

Respecto a lo primero, en la sentencia referida, la Corte Constitucional ampara los derechos fundamentales al debido proceso, al mínimo vital y a una vivienda digna de la señora Belinda Serna de Castaño, cuyos hechos se plasman en esta sentencia de la siguiente manera:

1.1. La accionante es propietaria de una vivienda en el barrio Nueva Costa Rica de Bogotá. Afirmó que el sustento económico de su familia, compuesta por su hija de treinta y dos (32) años que se encuentra en condición de discapacidad y de un nieto menor de edad, proviene de la venta de agua aromática en la calle, por lo cual le ingresan aproximadamente trescientos mil (\$300.000) pesos mensuales. Agregó que la mayoría de los meses ese dinero no es suficiente para sostener a su familia, y sus vecinos la asisten en la satisfacción de sus necesidades básicas y de las de su núcleo familiar.

1.2. Para generar una fuente de ingresos alterna, la tutelante construyó en su vivienda un piso adicional (3° piso) y adecuó una habitación para arrendarla. Explicó que la construcción aludida se llevó a cabo con la colaboración de vecinos, amigos e integrantes de su grupo de oración, que le aportaron materiales de construcción, dinero y trabajo.

1.3. Con motivo de la obra llevada a cabo, la Alcaldía Local de Usme profirió la Resolución No. 213 del dos (2) de septiembre de dos mil nueve (2009), en la cual resolvió "(...) declarar infractor (a) al régimen de obras al señor (a) Belinda Serna de Castaño, identificado (a) con la C.C. (...), en su calidad de responsable y/o propietaria del inmueble ubicado en la calle (...) Barrios Costa Rica de esta ciudad, por haber ejecutado obras de construcción sin contar con la licencia de construcción requerida, en violación a los artículos 99 y 103 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 1° de la Ley 810 de 2003, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia". Y le impuso una multa por valor de catorce millones cuatrocientos dieciséis mil cuatrocientos treinta y cinco pesos con veinte centavos (\$14.416.435.20) "conforme lo dispuesto por el numeral 3° del artículo 104 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 2° de la Ley 810 de 2003, los cuales deberá consignar en la Tesorería Distrital a favor del Fondo de Desarrollo Local de la Alcaldía Local de Usme, una vez en firme esta providencia, valor que se causará cada seis (6) meses, hasta tanto se obtenga la licencia de construcción requerida, con respecto a las obras ejecutadas al interior del inmueble".

En la parte resolutive de la resolución también se advirtió a la accionante que disponía de sesenta (60) días "para adecuarse a las normas, tramitando la licencia de construcción requerida, vencidos los cuales si no se hubieran adecuado, se procederá a la demolición de las obras ejecutadas, a costa del infractor y a la imposición de multas sucesivas, de acuerdo con lo preceptuado por el inciso 1° del artículo 105 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 3° de la Ley 810 de 2003".

1.4. La peticionaria interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación contra el acto administrativo expedido por la Alcaldía Local de Usme, argumentando falsa motivación, en tanto a su juicio, el informe técnico rendido sobre el estado de la construcción efectuada en su casa, no fue concluyente sobre los aspectos de desarrollo de la obra. Mediante la Resolución No. 005 del dieciocho (18) de enero de dos mil diez (2010), la misma entidad confirmó la Resolución No. 213 de dos mil nueve (2009). De acuerdo con el documento, el argumento principal del recurso consistía en afirmar que la administración declaró a la

tutelante infractora a (sic) del régimen urbanístico con fundamento en un informe técnico. La entidad accionada expuso que el informe fue “suficientemente claro y preciso, rendido por un funcionario con conocimientos específicos de la materia y con la suficiente experiencia relacionada con el aspecto urbanístico”.

Al resolver el recurso de apelación mediante la Resolución No. 2482 del trece (13) de diciembre de dos mil diez (2010), la Sala de Decisión de Contravenciones Administrativas, Desarrollo Urbanístico y Espacio Público del Consejo de Justicia de Bogotá, confirmó íntegramente la Resolución No. 213 de dos mil nueve (2009). Dijo en la motivación de su acto: “(...) es claro que el informe del ingeniero es un documento autentico, se presume autentico mientras no se compruebe lo contrario mediante tacha de falsedad. En el caso estudiado es evidente que no se ha configurado la tacha ya que esta para ser demostrada debe hacerse mediante escrito, por medio de la cual deberá expresarse en qué consiste la falsedad y pedir las pruebas. En esas circunstancias no se ha configurado la tacha, por lo cual no procede su argumento”. Y agregó “respeto de su manifestación sobre que el despacho asume como plena prueba el informe de visita basado en la presunción, al cual se pretendió darle validez argumentando que la propietaria estaba de acuerdo. No es de recibo su argumento toda vez que el despacho efectuó el acervo probatorio correspondiente, tanto que en diligencia de expresión de opiniones la Alcaldía Local pone de presente el informe técnico y es la misma administradora que manifiesta estar de acuerdo con el informe del ingeniero (...) la presunta infractora en la diligencia de descargos –fl. 5 y 6- implícitamente expuso que sobre el informe de fecha 4 de junio de 2008 era cierto”.

1.5. La Oficina de Ejecuciones Fiscales de la Secretaría Distrital de Hacienda de la Alcaldía Mayor de Bogotá, a través de la Resolución No.OEF-000479 del veinte (20) de marzo de dos mil trece (2013), libró mandamiento de pago contra la accionante y a favor del Fondo de Desarrollo Local de Usme, por valor de catorce millones cuatrocientos dieciséis mil cuatrocientos treinta y cinco pesos con veinte centavos (\$14.416.435.20) dentro del proceso de cobro coactivo radicado al número OEF-2013-0107.

1.6. Afirmó la tutelante que “no cuento con recursos económico para cancelar el valor de esa multa: las 24 cuotas ofrecidas por parte de la Alcaldía Local de Usme en sus oficinas, no son suficientemente proporcionados y encajan dentro de la imposibilidad de pago ya que cada cuota sería de seiscientos mil seiscientos noventa y dos pesos con setenta y nueve centavos (\$600.692.79). Como ya lo manifesté, en razón de ser desempleada y no tener ningún

ingreso fijo, y a pesar de ellos responder económicamente por 2 personas más, no estoy en la capacidad de realizar el pago de dichas mensualidades”.

1.7. Por tal motivo, explicó que el treinta (30) de mayo de dos mil trece (2013) envió un derecho de petición al Alcalde de la Localidad Usme, solicitando trato diferenciado en el pago de la multa que le fue impuesta. En concreto propuso pagar la sanción por la infracción urbanística en cuotas mensuales de ochenta mil (\$80.000) pesos hasta cubrir el total de la deuda, sin que se le cobren intereses. Sobre la fórmula de arreglo, explicó la tutelante “esta propuesta de pago es el máximo al que estoy en capacidad real de comprometerme, pues de fijarse una cuota mayor se limitarían de manera excesiva la disposición de recursos y del mínimo vital de mi núcleo familiar (...)”, ya afectado suficientemente debido a una vida llena de limitaciones.

1.8. El cuatro (4) de junio de dos mil trece (2013), la tutelante solicitó a la Secretaría Distrital de Hacienda de la Alcaldía Mayor de Bogotá, la suspensión del mandamiento de pago librado en el proceso de cobro coactivo No. OEF-2013-0107, en consideración a su especial condición de vulnerabilidad económica, y hasta tanto la Alcaldía de Usme respondiera el derecho de petición radicado en la entidad el treinta (30) de mayo de dos mil trece (2013). El veintisiete (27) de junio de dos mil trece (2013), la Oficina de Ejecuciones Fiscales de la Dirección Distrital de Tesorería de la Secretaría Distrital de Hacienda de la Alcaldía Mayor de Bogotá, respondió negativamente la solicitud.

1.9. Además, el treinta y uno (31) de julio de dos mil trece (2013), la Alcaldía Local de Usme respondió el derecho de petición, negando la aplicación del trato diferenciado en el pago de la multa. Se dijo en concreto: “este despacho no tiene competencia ni posibilidades de suspender, ni sustituir, ni diferir más allá de 24 cuotas el pago de las sanciones impuestas por concepto de infracción al régimen urbanístico y de obras del distrito”.

1.10. Con fundamento en los hechos expuestos, la señora Belinda Serna de Castaño solicitó al juez de tutela proteger sus derechos fundamentales, y ordenar (i) a la Alcaldía Local de Usme “realizar conmigo un acuerdo de pago frente a la multa por infracción urbanística, que me fue impuesta mediante la Resolución 213 de 2009 expedida por la Asesoría de Obras de la Alcaldía Local de Usme, de conformidad con lo establecido en el derecho de petición enviado a dicha entidad el día 30 de mayo de 2013 por correo certificado, y entregado el 4 de junio del mismo año”, y (ii) a la Secretaría Distrital de Hacienda de la Alcaldía Mayor de Bogotá “que suspenda el proceso coactivo No. OEF-2013-0107, en la cual se libró el

mandamiento de pago el 20 de marzo de 2013, mediante la Resolución No. OEF-00479, hasta que la Alcaldía Local de Usme acceda a suscribir un acuerdo de pago con enfoque diferencial, y una vez realizado el mencionado acuerdo proceda a dar por terminado el proceso coactivo”.

Estos hechos han sido trasladados de la sentencia en comento tal cual fueron consignados allí, a fin de contextualizar las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrieron los acontecimientos génesis de esta acción de tutela y poderlos equiparar al rigorismo legal con que pudo actuar la administración distrital en este caso, vulnerando los principios de buena fe y proporcionalidad de la accionante.

Respecto al principio fundamental de la buena fe señala el artículo 83 de la Constitución Política:

ARTICULO 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 éstas. (Subrayado al margen)

En este sentido, tenemos que este principio se sustenta básicamente en dos pilares: Lealtad y confianza; entendida la primera como la coherencia que caracteriza al individuo en su actuar frente a lo que piensa, dice y hace y la segunda, el buen nombre del que goza dicho individuo ante la sociedad por su actuación coherente.

Significa lo anterior que las acciones de los particulares frente al Estado se presumen de buena fe por cuanto el deber ser nos invita a creer que las personas son coherentes en lo que hacen y gozan de un buen nombre por ese comportamiento.

Pero ¿para qué le sirve la presunción de este principio al ciudadano de a pie?

Esta respuesta nos la da la Corte Constitucional de la siguiente manera:

**La buena fe ha sido, desde tiempos inmemoriales, uno de los principios fundamentales del derecho, ya se mire por su aspecto activo, como el deber de proceder con lealtad en nuestras relaciones jurídicas, o por el aspecto pasivo, como el derecho a esperar que los demás procedan en la misma forma.** En general, los hombres proceden de buena fe: es lo que usualmente ocurre. Además, el proceder de mala fe, cuando media una relación jurídica, en principio constituye una conducta contraria al orden jurídico, y sancionada por éste. En consecuencia, es una regla general que la buena fe se presume: de una parte es la manera usual de comportarse; y de la otra, a la luz del derecho, las faltas deben comprobarse. **Y es una falta el quebrantar la buena fe.**

Teniendo en cuenta lo anterior, a primera vista, el artículo transcrito (art. 83 CP) parecería inútil. ¿Por qué se incluyó en la Constitución? La explicación es sencilla: **se quiso proteger al particular de los obstáculos y trabas que las autoridades públicas, y los particulares que ejercen funciones públicas, ponen frente a él, como si se presumiera su mala fe, y no su buena fe.** En la exposición de motivos de la norma originalmente propuesta, se escribió:

"La buena fe, como principio general que es, no requiere consagración normativa, pero **se hace aquí explícita su presunción respecto de los particulares en razón de la situación de inferioridad en que ellos se encuentran frente a las autoridades públicas y como mandato para éstas en el sentido de mirar al administrado primeramente como el destinatario de una actividad de servicio.** Este mandato, que por evidente parecería innecesario, **estaría orientado a combatir ese mundo absurdo de la burocracia, en el cual se invierten los principios** y en el cual, para poner un ejemplo, no basta con la presencia física del interesado para recibir una pensión, sino que es necesario un certificado de autoridad que acredite su supervivencia, el cual, en ocasiones, tiene mayor valor que la presentación personal". (Gaceta Constitucional No. 19. Ponentes: Dr. Álvaro Gómez Hurtado y Juan Carlos Esguerra Portocarrero. Pág. 3)

Claro resulta por qué la norma tiene dos partes: la primera, la consagración de la obligación de actuar de buena fe, obligación que se predica por igual de los particulares y de las autoridades públicas. La segunda, la reiteración de la presunción de la buena fe de los particulares en todas las gestiones que adelanten ante las autoridades públicas.



Es, pues, una norma que establece el marco dentro del cual deben cumplirse las relaciones de los particulares con las autoridades públicas. Naturalmente, es discutible si el hecho de consagrar en la Constitución la regla de la buena fe, contribuya a darle una vigencia mayor en la vida de relación, o disminuya la frecuencia de los comportamientos que la contrarían.<sup>1</sup>  
(Negrilla fuera de texto)

Como vemos en esta sentencia, la importancia de la presunción de la buena fe para el particular radica en que lo protege frente a los abusos que pueda cometer el Estado a través de sus funcionarios cuando aplican el principio de legalidad en igualdad de condiciones, lo cual garantiza a todo ciudadano otro principio constitucional como es el de la dignidad humana.

Así mismo tenemos que el principio de la buena fe se presume del particular que acude ante la autoridad administrativa de manera confiable, segura y creíble, es decir, partiendo de la base de que aquel actúa sin el más mínimo asomo de engaño o como lo señala la Corte Constitucional «*la buena fe presupone la existencia de relaciones recíprocas con trascendencia jurídica, y se refiere a la “confianza, seguridad y credibilidad que otorga la palabra dada”.*»<sup>2</sup>

Aterrizados en la sentencia en comento, debemos indicar que, aunque en la sentencia t-331 de 2014 la Corte Constitucional no hizo referencia a este principio fundamental de manera directa, en todo caso amparó los derechos fundamentales al debido proceso, al mínimo vital y a obtener una vivienda digna de esta mujer de escasos recursos, a pesar que doña Belinda, con el ánimo de obtener una entrada económica adicional, construyó una habitación en un predio de su propiedad sin saber que para ello requería de una licencia de construcción.

Para nuestro ejercicio en particular, la administración dejó de lado la presunción de buena fe de la ciudadana que ignorando la normatividad urbanística de planeación

---

<sup>1</sup> Sentencia c-544 de 1994

<sup>2</sup> Sentencia t-475 de 1992

construyó una habitación adicional dentro de su predio, sin saber que, con antelación a la iniciación de la obra civil, debía solicitar dicho permiso.

Una vez enterada la administración de esta irregularidad, enfiló su arsenal jurídico contra esta humilde ciudadana, sin detenerse a analizar su situación personal económica y familiar, multándola con una alta suma de dinero, y de contera, iniciándole un cobro coactivo que concluyó con el embargo de su vivienda, único patrimonio de la accionante.

Hasta aquí todo parecería razonablemente aceptable, como quiera que la señora en cuestión aceptó su error y la sanción pecuniaria que su yerro acarreaba, pero como no podía materialmente cumplir con la sanción impuesta, mediante derecho de petición propuso pagos mensuales que le permitieran cancelar dicha deuda, sin que esto implicara dejar de cumplir sus obligaciones primarias para con ella, su hija inválida y su nieto menor de edad, razón de más para pensar que siempre actuó de buena fe, pero esto no fue aceptado por la administración, por lo que debió acudir a la acción de tutela a fin de que le ampararan sus derechos fundamentales.

En este caso la corte le dio la razón a la ciudadana, pero no atendiendo el principio de la buena fe, sino directamente advirtiéndole que la administración distrital había quebrantado el principio constitucional de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política en el inciso final cuando se indica que:

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

Sin embargo, para este servidor la corte se quedó corta en su argumentación pues debió hacer mención a los principios de buena fe y proporcionalidad, por cuanto, la administración, queriendo atender el principio de legalidad respecto al esquema de

planeación de la ciudad, omitió analizar la petición que la ciudadana presentaba, quien, queriendo corregir el yerro cometido, proponía otra fórmula de pago que le permitiera saldar su deuda administrativa, toda vez que su situación de pobreza no le permitía pagar la multa en las condiciones en que la administración le exigía.

Pero no solo se dejó de atender la petición presentada, sino que además, la administración, a través de sus funcionarios omitió orientar a la ciudadana en debida forma y de manera previa sobre cómo debía realizar el procedimiento para obtener el permiso de construcción.

En el caso que nos ocupa, el principio de la buena fe de la ciudadana se vio enfrentado al principio de legalidad, por cuanto la administración, a través de sus funcionarios, queriendo realizar su actividad en debida forma, se apegó tanto a la norma que olvido atender las condiciones de inferioridad en que se encontraba doña Belinda, vulnerando derechos fundamentales de la ciudadana y, de contera, causándole un daño por el cual el Estado debería responder.

Y es que, doña Belinda interpuso la petición, no por un capricho suyo, sino porque confió en que la administración atendería de buena gana su propuesta, extendiéndole un plazo razonable para que cubriera su deuda y de este modo evitar el remate de su único bien patrimonial.

Sin embargo, como señalamos arriba, el fallo de tutela se quedó corto pues, si bien amparó los derechos al debido proceso, al mínimo vital y a la vivienda digna de la accionante ordenando a la administración la suspensión del proceso de jurisdicción coactiva, ajustando el pago de la multa a las condiciones socioeconómicas de la accionante y ordenando el acompañamiento por parte del Estado para que la señora Belinda Serna de Castaño legalizara la construcción objeto de demanda, no remitió copias ante el juez disciplinario para que investigara si los funcionarios habrían podido incurrir en alguna falta disciplinaria con su omisión.

Frente al principio de legalidad, en tratándose de las actuaciones de los servidores públicos, existen cuatro elementos que atentan contra la presunción de la buena fe como son, el fraude a la ley, el abuso del derecho, la inequidad y la desproporcionalidad de la decisión administrativa, esta última relacionada con el caso que hoy nos ocupa.

SAINZ MORENO<sup>3</sup> (citado por Roosevelt Jair Ospina Sepúlveda<sup>4</sup>), en un artículo de su autoría, al referirse a este tema indica:

(...) el principio de legalidad no excluye la aplicación del principio de la buena fe, sino que lo limita, ello entraña que toda conducta de la Administración Pública debe observar dicho principio, salvo casos que exijan un trato diferente en adecuación con el principio de proporcionalidad. Observa que, si no se cuenta con una justificación suficiente, razonable y proporcionada, deberá concluirse que determinada conducta de la administración vulnera el principio de la buena fe, es contraria a la Constitución, al Estado de Derecho y será pasible de sanción.»

«...una de las peculiaridades del principio de buena fe se encuentra en la posibilidad que otorga para atacar una conducta de la Administración ajustada a la legalidad, en aras de garantizar el respeto de la buena fe. Ello indica que la propia Administración no podrá escudarse en la consideración de estar sujeto al principio de legalidad para justificar un acto contrario a la buena fe y, a pesar de haber desarrollado una conducta aprobada por una norma jurídica, si el contenido y alcance de la actuación resulta contrario a dicho principio debe prevalecer sobre la legalidad, según la ponderación de las circunstancias específicas que se haga en cada caso particular.<sup>5</sup>

En el presente asunto, si bien la administración no actuó de mala fe, con su acción vulneró el principio de proporcionalidad como quiera que dejó de aplicar el último inciso del artículo 13 de la Constitución Política, al haber aplicado en contra de la

---

<sup>3</sup> Fernando Sainz Moreno. Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid

<sup>4</sup> Abogado de la Universidad de Cartagena. Especialista en Derecho Administrativo y Magister en Derecho de la Universidad de Antioquia

<sup>5</sup> Principio de la Buena Fe y Responsabilidad de la Administración Pública, página 204

señora Belinda el mismo racero que se exige a grandes constructores y propietarios de inmuebles que conocen la normatividad urbanística y tienen los recursos económicos suficientes para obtener una licencia de construcción.

Quiere decir lo anterior que, *a contrario sensu*, de haberse dado aplicación al principio de proporcionalidad, la ciudadana en cuestión habría podido obtener la licencia de construcción requerida o cancelar la multa aplicada por la falta de este requisito y la administración habría obtenido un recaudo pecuniario sin tener que acudir al uso de la fuerza embargando el único bien inmueble que poseía doña Belinda, todo dentro de un contexto jurídico apropiado.

Ahondando un poco sobre el principio de proporcionalidad, el profesor CARLOS BERNAL PULIDO (citado por el doctor LUIS FELIPE PALOMEQUE TORRES<sup>6</sup>), indica que:

(...) el principio de proporcionalidad restringe la órbita de la discrecionalidad administrativa. Destierra de ella la arbitrariedad y el exceso y la somete al respeto de los derechos fundamentales establecidos por la Constitución.

De manera pues que, al hacer el análisis adecuado frente a los hechos narrados con antelación y que dieron origen a la acción de tutela implorada por la señora Belinda Serna de Castaño, encontramos que la administración, dando prioridad al principio de legalidad, omitió analizar además del principio de buena fe, el de proporcionalidad contenido en el inciso final del artículo 13 de la Constitución Política, excepción al principio de igualdad, al haber aplicado la ley de planeación distrital en las mismas condiciones en las que se aplica esta normatividad con propietarios de inmuebles en condiciones normales, cuando la señora Belinda se encontraba en una situación de inferioridad manifiesta.

---

<sup>6</sup> Proporcionalidad y Eficacia de los Derechos Fundamentales, pág. 15, ed. Buena Semilla, Bogotá – Colombia.

A propósito de este principio, el de proporcionalidad, se dice que está ligado al de razonabilidad, el cual consiste en encontrar razones suficientes para enfrentar un problema jurídico y solucionarlo armónicamente de tal manera que no resulten perjudicados dos o más principios que se contraponen.

Indica el doctor JAIME ARAUJO RENTERÍA<sup>7</sup> respecto al principio de razonabilidad lo siguiente:

El principio de razonabilidad es también una fuente de las denominadas *lagunas axiológicas*. Se denomina *laguna axiológica* no a la falta de norma, porque sí existe norma, pero la norma que existe no es para el intérprete la que debería existir, sino otra diversa. No es entonces la falta de cualquier norma, sino la falta de una norma justa, es decir, de una norma jurídica que no existe, pero que debería existir a causa del sentido de justicia del intérprete o para la justa aplicación de una norma superior (constitucional).

Significa lo anterior, respecto al punto tratado en este escrito, que si bien los funcionarios encargados de atender los asuntos distritales en materia de planeación contaban con una norma para realizar el procedimiento administrativo o policivo para que se mantuviera el régimen de la construcción acorde con la normatividad, esa norma debía tener como paralelo otra norma que resolviera casos especiales contemplados en el inciso último del artículo 13 de la Constitución Política ya mencionado, evitando de esta manera transgredir derechos fundamentales de las personas en situación de vulnerabilidad. A esto se le denomina aplicación del principio de razonabilidad.

Como el legislador no previó estas eventualidades en la norma, correspondía al Estado, a través de sus funcionarios, aplicar el principio de proporcionalidad a fin de

---

• <sup>7</sup> Jaime Araujo Rentería, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Los métodos Judiciales de Ponderación y Coexistencia de Derechos Fundamentales. Crítica, [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

evitar un daño colateral a estas personas con la aplicación de la norma, o dicho de otra manera, cuando aplica el principio de legalidad.

En conclusión, frente al choque existente entre principios constitucionales de igual rango (legalidad frente a la presunción de buena fe del particular) es obligación de la administración aplicar el principio de proporcionalidad a fin de no violentar derechos del particular que se encuentre en una posición de inferioridad frente al común de los demás destinatarios de la ley.

La omisión a este deber constitucional, en mi parecer, debe ser objeto de investigación disciplinaria por las razones que a continuación explicaré:

El artículo 6.º constitucional indica que el particular es responsable por la infracción a la constitución y la ley, mientras que el servidor público responde, además de lo anterior, por la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Eso significa que, cuando el funcionario público, al atender el principio de legalidad desconoce la presunción de buena fe del particular inaplicando el principio de proporcionalidad, está omitiendo un deber constitucional, inciso tercero del artículo 13 en concordancia con el inciso segundo del artículo 209 que obliga a las autoridades administrativas a coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

Esta omisión está contemplada en el numeral primero del artículo 35 de la Ley 734 de 2002 como una prohibición, como quiera que es deber del funcionario proteger especialmente a aquellas personas que por su especial condición se encuentran en circunstancia de debilidad manifiesta.

Es más, la propia constitución en el mencionado inciso tercero del artículo 13 indica que cuando dicho precepto no se cumple, deberán sancionarse esos abusos o

maltratos y como se sabe, este tipo de sanción se hace efectiva a través de un proceso disciplinario, sin perjuicio del conocimiento que le atañe a la jurisdicción penal como última ratio.

Claro, en el presente asunto hacemos referencia a un caso particular en donde la vulneración al principio de presunción de la buena fe y el principio de proporcionalidad pueden ser sancionados disciplinariamente, pero esto no significa que, a futuro, la infracción de la presunción de buena fe del particular sea objeto de sanción disciplinaria en todos los ámbitos de la administración; sin embargo, esto sería objeto de estudio en otro artículo.

### **3. Conclusiones**

3.1 El principio de buena fe contenido en el artículo 83 de nuestra Constitución Política se predica tanto de la administración como de los particulares que acuden a esta, pero en estos últimos se presume por cuanto debe garantizarse el principio de dignidad humana, toda vez que la administración se torna inmensurable frente al particular indefenso que acude ante ella y es deber del Estado controlar sus desafueros.

3.2 Por su parte, el principio de legalidad debe ceder frente a situaciones particulares como la contenida en el inciso final del artículo 13 de la Constitución Política, en tratándose de personas en circunstancias de debilidad manifiesta, pues la aplicación de la ley en condiciones de igualdad, viola el principio de proporcionalidad.

3.3 Por ende, la aplicación del principio de proporcionalidad se aplica cuando la administración vulnera derechos fundamentales de los particulares, so pretexto de aplicar el principio de legalidad.



3.4 Cuando un servidor público omite atender principios fundamentales como la buena fe y la proporcionalidad, puede convertirse en sujeto disciplinable por omisión en el ejercicio de sus funciones, toda vez que rompe el equilibrio entre la dignidad humana y la función estatal.

3.5 Finalmente, es preciso indicar que, en casos especiales como el que hemos traído a colación, cuando el Estado haya desbordado sus límites, debe procurar garantizar prontamente los derechos fundamentales del particular que ha acudido ante la administración de buena fe, mediante una actuación administrativa expedita y simple, sin necesidad de que el ciudadano en circunstancias de debilidad manifiesta deba acudir necesariamente ante una acción constitucional como la tutela.

#### **4. Bibliografía**

4.1 Constitución Política de Colombia.

4.2 Corte Constitucional, sentencia c-544 de 1994.

4.3 Corte Constitucional, sentencia t-331 de 2014.

4.4 Corte Constitucional, sentencia t-475 de 1992.

4.5 Jaime Araujo Rentería, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Los métodos Judiciales de Ponderación y Coexistencia de Derechos Fundamentales. Crítica, [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

4.6 Luis Felipe Palomeque Torres, Proporcionalidad y Eficacia de los Derechos Fundamentales, pág. 15, ed. Buena Semilla, Bogotá – Colombia.

4.7 Roosevelt Jair Ospina Sepúlveda, Principio de la Buena Fe y Responsabilidad de la Administración Pública, página 204.