

El principio de confianza legítima como fuente de la responsabilidad extracontractual del Estado: un análisis desde los títulos de imputación

The principle of legitimate trust as a source of the noncontractual liability of the State: an analysis from the imputation titles

Magda Elizabeth Vargas Ruales 

Rama Judicial del Poder Público
Magister en Derecho Administrativo
Universidad Pontificia Bolivariana, Medellín
Correo electrónico: mevargasr91@gmail.com
ORCID <https://orcid.org/0000-0001-5958-5021>

Resumen

Este trabajo de investigación estudia la defraudación al principio de confianza legítima en la responsabilidad extracontractual del Estado con el propósito de establecer el título de imputación que debe ser aplicable cuando esta se demanda bajo el medio de control de reparación directa, dado que el Consejo de Estado, en algunos casos, la ha enmarcado dentro de los títulos tradicionales de imputación de responsabilidad como la falla en el servicio o el daño especial; en otros, y a pesar de enmarcarse los hechos en ella, ni siquiera ha estimado la aplicación de dicho principio como fundamento de la declaratoria de responsabilidad estatal; y recientemente ha considerado que la defraudación de la confianza legítima es un título autónomo e independiente

de imputación. Por lo mismo, este trabajo, desde un enfoque metodológico positivista-analítico, estudia las razones por las cuales dicha Corporación ha dado un tratamiento tan disímil a esta institución y las consecuencias que se derivan de ello para la protección de las expectativas legítimas y estados de confianza de los administrados, concluyendo que esta debe entenderse incluida dentro del título de daño especial y no debe considerarse un título autónomo.

Palabras clave

Defraudación al principio de confianza legítima, responsabilidad extracontractual del Estado, títulos de imputación, daño especial, seguridad jurídica.

Abstract

This research work studies the *defrauding of the principle of legitimate trust* in the noncontractual liability of the State, in order to establish the imputation title that must be applicable when it is sued under the means of direct reparation control, given that the Council of State, in some cases, has framed it within the traditional titles of imputation of liability as a failure of service or special damage; in others cases, and despite the facts are framed within it, it has not even considered the application of that principle as the basis for the declaration of State liability; recently the *defrauding of the principle of legitimate confidence* has been considered as an autonomous and independent title of imputation. For this reason, this research study analyzes the reasons why said Corporation has given such a dissimilar treatment to this institution from a positivist-analytical methodological approach, and the consequences that derive from it for the protection of the legitimate expectations and states of trust of the administered ones, concluding that this should be understood as included within the special damage title and should not be considered an autonomous title.

Key Words

Defraudi of the principle of legitimate confidence, noncontractual liability of the State, imputation titles, special damage, legal security.

Cómo citar este artículo

Vargas Ruales, M. E. (2023). El principio de confianza legítima como fuente de la responsabilidad extracontractual del Estado: un análisis desde los títulos de imputación. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 53(138), pp. 01-27. doi: <https://doi.org/10.18566/rfdcp.v53n138.a10>

Recibido: 31 de mayo de 2021

Aprobado: 07 de diciembre de 2021

Introducción

La teoría de la responsabilidad extracontractual del Estado emana en nuestro país de la preponderancia de los fines esenciales del Estado, establecidos en la Constitución como generadores de responsabilidades, derechos y obligaciones mutuas entre el administrado y la administración. Dicha responsabilidad nace cuando la obligación de reparar daños proviene del deber de no causar un daño, a partir de la cláusula general de responsabilidad consagrada en la Constitución (Const., 1991, art. 90).

Es así como, a partir de la expedición de la Carta Política de 1991, en el ordenamiento jurídico colombiano, la responsabilidad del Estado se materializa cuando se establece la existencia de un daño antijurídico y su imputabilidad a una autoridad de orden estatal, bajo cualquiera de los títulos de imputación que históricamente ha desarrollado la jurisprudencia del Consejo de Estado y que este clasifica en falla en el servicio, daño especial y riesgo excepcional.

En los años noventa ingresa a Colombia por vía jurisprudencial el principio de confianza legítima cuyo origen se atribuye al derecho alemán, entendido como aquel que se produce cuando el Estado genera expectativas legítimas de estabilidad en los administrados, respecto de la interpretación normativa y la resolución de controversias, provocando en aquellos un ajuste en su comportamiento, que, en consecuencia, no permite desconocer la certidumbre previamente suscitada y estimulada por las actuaciones del Estado (González, 2014, p. 7).

Si bien en materia de responsabilidad extracontractual del Estado la defraudación al principio de confianza legítima ha sido considerada por la jurisprudencia del Consejo de Estado como fuente de responsabilidad, a partir del año 2013 se generó un debate en esta Corporación frente a la determinación del título de imputación aplicable cuando esta se defrauda como consecuencia del hecho del legislador, lo que deviene en dos posturas: una que determina que dicha defraudación se encuentra comprendida dentro del título del daño especial (Consejo de Estado, Exp. 27228 de 2013), y otra que lo considera un nuevo título de imputación (Consejo de Estado, Exp. 22637 de 2015).

De ahí que el objetivo general de este trabajo sea analizar si, de cara a los títulos de imputación desarrollados de tiempo atrás por la jurisprudencia del Consejo de Estado, la defraudación al principio de confianza legítima debe considerarse un nuevo título de imputación en la responsabilidad extracontractual del Estado o si, más bien, puede subsumirse en los títulos

de imputación ya existentes, específicamente en el daño especial; al igual que las consecuencias que de ello se derivan para la protección de las expectativas legítimas y los estados de confianza de los administrados. Para lograr dicho objetivo, se tienen como objetivos específicos: hacer un recuento histórico del principio de confianza legítima para identificar su origen y fundamento en el ordenamiento jurídico colombiano; además, determinar en qué tipo de casos la jurisprudencia del Consejo de Estado lo ha utilizado como fundamento de sus decisiones en materia de responsabilidad extracontractual del Estado, así como los títulos de imputación que ha aplicado; y, finalmente, establecer si en aquellos casos en los que no se configura una responsabilidad del Estado de tipo subjetivo, se hace necesario la creación de un título autónomo de responsabilidad o, por el contrario, es posible su imputación a través del título del daño especial.

En ese sentido, esta investigación es de corte positivista-analítico, en tanto que analiza la contradicción entre dos formas de responsabilidad, la que estima que la defraudación al principio de confianza legítima se enmarca en el daño especial y la que la considera como un título de imputación autónomo e independiente. Sumado a ello, es una investigación cualitativa que, a partir de fuentes documentales, realiza un análisis de contexto frente al ingreso de la figura al ordenamiento jurídico colombiano, pues, como ya se indicó, el principio estudiado tuvo su origen en el derecho alemán y comenzó a aplicarse en nuestro país vía jurisprudencial.

La noción, el alcance y el fundamento del principio de confianza legítima

Para entender el alcance y el fundamento del principio de confianza legítima, es necesario, en primer lugar, precisar la noción de “principio”. Una de las definiciones más apeladas por la doctrina ha sido desarrollada por Robert Alexy (2011), quien, en su teoría de los derechos fundamentales, explica que los principios son mandatos de optimización que exigen que algo sea realizado “[...] en la mayor medida posible, de acuerdo a las posibilidades fácticas y jurídicas existentes” (p. 12); por su parte, Zagrebelsky (2009) señala que, contrario a las reglas que nos indican cómo debemos actuar frente a determinadas situaciones, los principios nos proporcionan criterios para tomar posición ante situaciones concretas que, *a priori*, aparecen indeterminadas (p. 110). Así, los principios suponen amplios campos de maniobra en la

actividad jurídica que, por ser de carácter abierto, permiten aplicaciones de tipo extensivo que se adecuan a cada caso (García, 1989, p. 132).

Ahora bien, en relación con el principio de confianza legítima, la doctrina ha atribuido su origen al derecho alemán en el reconocido caso de “la viuda de Berlín”, decidido judicialmente el 14 de noviembre de 1956, en el cual una mujer de avanzada edad, viuda de un funcionario que vivía en la entonces República Democrática de Alemania y a quien la Consejería del Interior de Berlín le había reconocido el derecho a recibir una pensión con la condición de que trasladara su domicilio a Berlín occidental, efectuó su cambio de residencia, basada en la creencia de lo informado por la administración. Sin embargo, tiempo después se comprobó que no cumplía con las condiciones legales, por lo que se revocó el acto administrativo que había reconocido la pensión y se le exigió la devolución de las sumas indebidamente abonadas por la administración.

No obstante, la protección invocada por la viuda fue acogida por el Tribunal alemán y confirmada por el Tribunal Administrativo Federal el 25 de octubre de 1957, resolviendo que se debía continuar pagando la pensión y que no procedía la revocación del acto que la había asignado, pues ello afectaba su confianza legítima, con fundamento en los artículos 10 y 28 de la Ley Fundamental de Bonn (Coviello, 2013, pp. 13-14; Muñoz, 2016, p. 145; Valbuena, 2014, p. 246).

Expuesto el origen del principio de confianza legítima, es preciso abordar su estudio en el ordenamiento jurídico colombiano, aclarando en primera medida que este no tiene en nuestro país consagración expresa en normas de derecho positivo¹; por el contrario, ingresó vía jurisprudencial a comienzos de la década de los noventa (Valbuena, 2014, p. 233) y ha sido empleado en la jurisdicción constitucional como fundamento de la protección de derechos tales como la salud, educación, trabajo, vivienda digna, entre otros (Corte Constitucional, Sentencias SU 360 de 1999; T-398 de 1998; T-880 de 2009; T-037 de 2012; T-311 de 2016). Por ello, se trata de un principio constitucional de carácter implícito, cuyos fundamentos constitucionales más próximos devienen, por un lado, del principio de buena fe consagrado en el artículo 83 de la Constitución, sobre el

1 Es del caso mencionar que, en el Proyecto de Ley 238 de 2005 Senado, 014 de 2003 Cámara (que finalmente se convirtió en la Ley 962 de 2005), el principio de confianza legítima se contemplaba como un deber que estaba llamado a respetar la Administración Pública, pero fue suprimido en el trámite legislativo. Un aparte del proyecto de ley decía que: “La violación de la confianza legítima será causal de anulación del acto administrativo y será fuente de la responsabilidad del Estado” (Congreso de la República, 2005).

cual se construye la confianza legítima como la garantía que tiene la persona de que no se le suspenderá su tratamiento una vez iniciado (Corte Constitucional, Sentencias T-617 de 1995 y T-173 de 2008). Por otro lado, en el principio de seguridad jurídica, que aunque no se encuentra expresamente consagrado en la Constitución, la Corte Constitucional lo ha reconocido como “un principio constitucional que se deduce de la Constitución Política, especialmente, del preámbulo y de los artículos 1°, 2°, 4°, 5° y 6°” (Corte Constitucional, Sentencia C-416 de 1994); ello, por cuanto su aplicación contribuye a crear un clima de seguridad jurídica entre los administrados, pues el ciudadano debe contar con herramientas que le permitan tener la seguridad de que su confianza en la actuación pública no será traicionada de forma intempestiva.

Una vez definidos los fundamentos que sustentan el principio de confianza legítima, es preciso determinar su ámbito de aplicación, ya que este es imprescindible para su comprensión. Así, por un lado, se encuentran las afectaciones que se realizan de manera inesperada sobre las “expectativas legítimas” de los administrados que “[...] suponen una probabilidad cierta de consolidación futura del correspondiente derecho” (Corte Constitucional, Sentencia C-663 de 2007); o que, aunque no están consolidadas, han creado expectativas válidas y, por ende, gozan de protección (Consejo de Estado, Exp. 22637 de 2015).

Adicionalmente, mediante este principio también se protegen los “estados de confianza” que se crean a partir de comportamientos uniformes del Estado que, “[...] si bien pueden nacer al margen del principio de legalidad, se acompañan con la confianza constitucionalmente protegida (art. 83) que generan esas actuaciones de las autoridades” (Consejo de Estado, Exp. 22637 de 2015).

En suma, del estudio de la noción y el alcance del principio de confianza legítima, puede colegirse a primera vista la protección constitucional que se impone frente a las decisiones intempestivas del Estado, puesto que ello implica, *per se*, razones objetivas que permiten apelar a su aplicación frente a actuaciones arbitrarias, repentinas e, incluso, legales pero intempestivas que alteran su equilibrio.

El principio de confianza legítima según la jurisprudencia del Consejo de Estado

El principio de confianza legítima como fundamento de la responsabilidad del Estado

La defraudación al principio de confianza legítima ha sido analizada por la jurisprudencia del Consejo Estado en diversos asuntos en los cuales se ha reclamado la declaratoria de responsabilidad extracontractual del Estado. Por un lado, aquellos relativos a la actuación administrativa como causante de responsabilidad estatal, aplicando en algunos casos el título de imputación subjetivo, esto es, el de la falla del servicio, pero también, en otros eventos, el título de imputación objetivo de daño especial. Además, ha sido analizado en las decisiones relacionadas con los cambios de jurisprudencia, pese a que no ha existido una aplicación uniforme del principio. Por el contrario, en los asuntos de responsabilidad del Estado frente las actuaciones del poder constituyente, no se ha considerado su aplicación, como se explica a continuación.

Protección al principio de confianza legítima en la actuación administrativa. Configuración subjetiva y objetiva de responsabilidad

El Estado, y más específicamente la administración, en ejercicio de su actividad, la cual se expresa a través de actos administrativos, contratos, hechos y operaciones, o como resultado de la actividad irregular de sus funcionarios, ya sea por acción o por omisión, puede ocasionar perjuicios en los administrados. Es por ello por lo que la protección al principio de confianza legítima juega un papel fundamental en este campo, mientras que la actuación administrativa del Estado se debe caracterizar por la estabilidad de sus reglas y decisiones. No obstante, dichas actuaciones están también llamadas a una flexibilización que, en todo caso y “[...] a pesar de que cada acción administrativa se dirige hacia el futuro, hay que considerar que se basa en conocimientos y experiencias del pasado” (Pielow, 1998, p. 94).

Un asunto ampliamente desarrollado por la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido la protección de los vendedores ambulantes frente a las decisiones intempestivas de la administración. Ejemplo de ello es la decisión en el año 2003 en contra del municipio de Armenia como consecuencia de la orden

de desalojo y decomiso de un negocio ambulante ubicado en el centro de la ciudad, oportunidad en la que se estimó que la administración municipal conocía que el espacio público era ocupado por vendedores ambulantes, pero además lo consentía, pues hubo ejercicio de funciones de conciliación y regulación con los vendedores; por lo cual, aunque no existía una licencia, el vendedor se encontraba amparado por el principio de confianza legítima, mientras que la actuación de la administración le permitía pensar que su conducta era lícita. Para el Consejo de Estado resultó evidente la arbitrariedad del procedimiento realizado por la administración, puesto que se defraudó el principio de confianza legítima, lo que configuró una responsabilidad extracontractual del Estado de tipo subjetivo (Consejo de Estado, Exp. 13320 de 2003).

En lo que respecta a las actuaciones del Estado materializadas a través de actos administrativos, el principio de confianza legítima está también llamado a ser protegido. En el año 2016 el Consejo de Estado estudió los daños ocasionados como consecuencia de una revocatoria directa emitida por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria –Incora–, respecto de la adjudicación de los predios “La Selva” y “Pueda Ser”, ubicados dentro de los límites del Parque Nacional Natural Tayrona. En esta oportunidad, se consideró que, por un lado, se configuró un daño antijurídico imputable al Estado mediante el daño especial, debido a que los predios fueron adjudicados a personas particulares a título de propiedad; pero, además, una falla del servicio, debido a la desatinada decisión de la administración (Consejo de Estado, Exp. 35953 de 2016).

Asimismo, la confianza legítima ha sido protegida frente a las omisiones de la administración. En decisión del año 2016 se analizó un asunto relacionado con la omisión de inspección y vigilancia del sector educativo a cargo de la Nación, al permitir que una institución educativa superior ofreciera al público un programa que no contaba con el registro ante el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior –Icfes–. En esta ocasión, el Consejo de Estado consideró que se configuró una falla del servicio bajo el fundamento de la defraudación de las expectativas legítimas (Consejo de Estado, Exp. 40594 de 2016).

Así las cosas, en materia de la actuación administrativa, el Consejo de Estado ha endilgado la responsabilidad del Estado mediante un título de imputación de tipo subjetivo, como la falla en el servicio “aplicado por excelencia para desencadenar la obligación indemnizatoria del Estado, que se configura por retardo, irregularidad, ineficiencia, omisión o por ausencia de este (Consejo de Estado, Exp. 22745 de 2011); pero, además, ha sido posible la aplicación

de un régimen objetivo de imputación bajo el título de daño especial, cuando es evidente la existencia de un desequilibrio ante las cargas públicas, más allá de las que deben ser soportadas por el administrado (Consejo de Estado, Exp. 35953 de 2016).

Protección al principio de confianza legítima en los cambios de jurisprudencia

En sus amplios ámbitos de aplicación, el principio de confianza legítima también está llamado a ser protegido cuando se presenten cambios de jurisprudencia, aclarando que de ninguna manera ello riñe con la facultad de modificación del precedente jurisprudencial en virtud de la posibilidad que tienen los jueces de separarse de la jurisprudencia vigente, o frente a las modificaciones de posturas por parte de los órganos de cierre. Pero, en todo caso, en dicha práctica existe un deber de transparencia y carga argumentativa a cargo del juzgador que, si bien facultan la modificación del precedente, no significa que pueda ser empleada para generar una afectación de los derechos fundamentales.

En virtud de ello, el Consejo de Estado ha amparado las garantías procesales de quienes han activado el aparato judicial y, como consecuencia de la modificación del precedente, puedan verse afectados. Específicamente, mediante sentencia del 4 de septiembre de 2017 se resolvió un asunto de controversias contractuales en el que se discutió la competencia temporal con la que contaba la administración para expedir un acto de declaratoria de caducidad del contrato. En esta providencia, se resaltó la prohibición de aplicación retroactiva del precedente como protección de las garantías judiciales y el principio de confianza legítima, estimando como válida la regla jurisprudencial vigente al momento de los hechos que suscitaron la controversia, esto es, que la oportunidad para declarar la caducidad del contrato estatal comprendía el plazo de ejecución y hasta cuando ocurriera la liquidación del contrato o feneciera el término previsto para tal fin (Consejo de Estado, Exp. 57279 de 2017).

Ahora bien, el Consejo de Estado también ha considerado la protección al principio de confianza legítima en la aplicación de su jurisprudencia de forma prospectiva. Mediante sentencia del 27 de junio de 2017, el máximo tribunal se pronunció respecto de la sentencia de unificación sobre reparación de perjuicios patrimoniales, específicamente frente al lucro cesante que podía derivarse del fallecimiento de personas dedicadas a la economía del hogar, aplicando una

presunción de un (1) salario mínimo mensual legal vigente. En esta oportunidad, en aras de garantizar los principios constitucionales al debido proceso y defensa de los sujetos demandados, se aplicó la figura de la jurisprudencia anunciada, es decir que la alteración del precedente solo sería aplicable a los procesos que se presenten en el futuro (Consejo de Estado, Exp. 33945 de 2017).

Sin embargo, se observa que la aplicación prospectiva de los fallos, que busca garantizar los principios constitucionales de quienes son parte en los procesos que se adelantan ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, no ha sido aplicada de manera uniforme por la jurisprudencia de esta Corporación. Ejemplo de ello es la sentencia que unificó el término de caducidad de los delitos de lesa humanidad, frente a los cuales, salvo el caso de la desaparición forzada, se determinó que era aplicable el término para demandar lo establecido por el legislador, esto es, de dos años a partir del momento en el cual los afectados conocieron o debieron conocer la participación por acción u omisión del Estado y advirtieron la posibilidad de imputarle responsabilidad patrimonial (Consejo de Estado, Exp. 61033 de 2020); pese a que, la posición dominante que hasta ese momento el mismo órgano predicaba, era la de no aplicar el término de caducidad ordinario en el juzgamiento de la responsabilidad pública en materia de delitos de lesa humanidad, crímenes de guerra y genocidio, por tratarse de casos de graves violaciones de derechos humanos que ameritaban una protección jurídico-procesal reforzada (Consejo de Estado, Exp. 47671 de 2015).

De cualquier manera, y más allá de las posturas contradictorias que se han suscitado frente a esta modificación del precedente, y que no son la finalidad del presente trabajo, es evidente la omisión en la aplicación del principio de confianza legítima en este último caso, puesto que, conforme al contenido de este, debió considerarse que la unificación del máximo tribunal era restrictiva para el acceso a la administración de justicia, máxime cuando la posición dominante de la misma jurisprudencia había generado una confianza legítima en las víctimas de graves violaciones de derechos humanos en relación con la inexistencia de reglas absolutas en materia de caducidad.

El principio de confianza legítima en las actuaciones del constituyente primario

El Consejo de Estado ha mantenido una línea jurisprudencial estable respecto a la no configuración de la responsabilidad del Estado por las

actuaciones del constituyente primario, teniendo como consideración principal que sus actuaciones son soberanas, por tanto, dichos actos no tienen ningún control jurisdiccional por parte de un órgano constituido, como la Corte Constitucional y el Consejo de Estado (Consejo de Estado, Exp. S-470 de 1995 y 12551 de 2004).

Frente a dicha postura, la doctrina ha resaltado la importancia de reconocer la aplicación del principio de confianza legítima incluso frente a las actuaciones del poder constituyente, puesto que, como principio constitucional, irradia todo el ordenamiento jurídico (Ruiz, 2016, p. 188). En consecuencia, también las normas constitucionales están llamadas a su reconocimiento, pues la facultad entregada por el pueblo al poder constituyente no se agota únicamente allí; por el contrario, en virtud de esa misma confianza, la reforma constitucional está llamada a respetar los derechos fundamentales que les asisten a los administrados.

El principio de confianza legítima en la responsabilidad del Estado por el hecho del legislador. Leyes exequibles e inexecutable

La aplicación del principio de confianza legítima como fuente de responsabilidad extracontractual del Estado ha sido analizada mayoritariamente frente a las actuaciones del legislador. A continuación, con la finalidad de determinar el contexto de aplicación del principio de confianza legítima, se hace referencia a los principales antecedentes jurisprudenciales en los cuales el Consejo de Estado ha precisado los aspectos relevantes para la configuración de este tipo de responsabilidad.

Mediante decisión del 25 de agosto de 1998, se estudió la demanda presentada en contra del Estado colombiano por los perjuicios ocasionados con la aplicación de la Ley 6 de 1972, por medio de la cual se aprobó la Convención de Viena. Los hechos demandados se relacionaron con la muerte, en el año de 1991, de un ciudadano colombiano que fue arrollado por un vehículo conducido por un agente diplomático norteamericano. Con ocasión de los hechos, la familia de la víctima había intentado obtener una compensación por los perjuicios sufridos ante la Corte Suprema de Justicia; empero, dicho órgano rechazó la demanda debido a la inmunidad de la que gozaban los agentes diplomáticos extranjeros en Colombia, en virtud de la Convención de Viena.

Sin embargo, en segunda instancia, el Consejo de Estado concluyó que el título de imputación aplicable lo constituía el rompimiento del equilibrio de las cargas públicas, como consecuencia de la celebración de un tratado internacional y su respectiva aprobación por una ley, con cuya aplicación se ocasionó un daño antijurídico (Consejo de Estado, Exp. IJ-001 de 1998).

Por su parte, el Consejo de Estado ha analizado también asuntos relacionados con la responsabilidad del Estado como consecuencia de la declaratoria de inexecutable de las leyes. Sobre el particular, mediante sentencia de unificación, ratificó la posibilidad de reparar el daño causado con ocasión de la expedición de leyes que posteriormente son declaradas inconstitucionales, cuya antijuridicidad se fundamenta en los efectos de la sentencia proferida en sede de legalidad² (Consejo de Estado, Exp. 28769 de 2018).

En lo que respecta al principio de confianza legítima, se observa que, aunque para estos casos el Consejo de Estado no abordó de manera directa su afectación, sí lo hizo de manera implícita al reconocer la responsabilidad del Estado como consecuencia de la limitación al acceso a la justicia de quienes sufrían un daño causado por un agente diplomático y que, de manera previa a la firma del tratado internacional, habían generado un estado de confianza que se modificó con su expedición; además, la protección *per se* otorgada a quienes confiaron en que la expedición de una norma se adecuaba a la Constitución.

El principio de confianza legítima como título de imputación de responsabilidad del Estado

La modificación de la postura del Consejo de Estado según la cual la defraudación de la confianza legítima se considera un título autónomo de imputación de responsabilidad tiene como primer referente la sentencia proferida el 31 de agosto de 2015, mediante la cual se analizó una demanda presentada por varias sociedades de televisión como consecuencia de la expedición de la Ley 335 de 1996, que prohibió la prórroga de los contratos de concesión de espacios de televisión, previamente reguladas por la Ley 41 de

2 La sentencia de unificación se emitió con ocasión de las posturas poco pacíficas que se habían originado frente a este asunto: aquella que consideraba que no procedía la excepción de inconstitucionalidad bajo la premisa de que la sentencia tenía efectos a futuro, a menos que la misma Corte Constitucional declarara cosa distinta (Consejo de Estado, Exp. 4458 de 2002); y la que consideró la configuración de una falla del servicio legislativo, independientemente de los efectos que determinara la Corte Constitucional (Consejo de Estado, Exp. 28221 de 2013).

1991, y cuyas disposiciones que excluyeron dicho beneficio fueron declaradas exequibles por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-350 de 1997.

En esta oportunidad, el Consejo de Estado, a partir de una diferenciación entre los derechos adquiridos, que ingresan al patrimonio del particular; las expectativas legítimas que, aunque no consolidadas, generan un estado de protección; y los estados de confianza, creados en el ámbito del sujeto, consideró que la defraudación al principio de confianza legítima por el hecho del legislador debía estimarse como un título de imputación autónomo e independiente, diferente al daño especial:

[...] la víctima de una disposición legislativa declarada exequible por afectación de un derecho adquirido puede obtener una reparación bajo el fundamento de la responsabilidad sin falta, esto es, en aplicación del título de imputación del daño especial; mientras que las expectativas legítimas y los estados de confianza, por tener una entidad propia, lo serían, ambos, por afectación del principio de confianza legítima, distinción que no se podría unificar en el daño especial, pues este título de imputación protege intereses distintos. (Consejo de Estado, Exp. 22637 de 2015)

Con posterioridad a esta decisión, se profirieron dos sentencias reiterativas en las que no se hizo referencia directa a la defraudación al principio como título de imputación de responsabilidad. La primera de ellas del 29 de febrero de 2016, en la cual se demandó al Concejo Municipal de Arauca por la expedición de un acuerdo municipal que adoptó el plan básico de ordenamiento territorial declarando como reserva forestal una parte del perímetro urbano y suburbano, que afectó un bien inmueble, lo que defraudó las expectativas legítimas de los demandantes al estimar que tenían un derecho adquirido sobre el predio afectado y sobre el cual se creó una expectativa económica, frustrada de manera intempestiva por la administración. Para ello, el Consejo de Estado recordó que la defraudación al principio de confianza legítima hace posible derivar responsabilidad patrimonial del Estado por la afectación de expectativas legítimas y estados de confianza (Consejo de Estado, Exp. 33505 de 2016).

La segunda decisión fue proferida el día 2 de mayo de 2016 y estudió la acción de reparación directa presentada en contra del Ministerio de Defensa–Ejército Nacional, debido a la cancelación de una comisión en el exterior otorgada a uno de sus miembros, para lo cual se analizó la existencia de la vulneración al principio de confianza legítima del actor, aplicando los criterios

establecidos mediante la sentencia del 31 de agosto de 2015 (Consejo de Estado, Exp. 35967A de 2016).

Como se evidencia, y sin hacer ningún análisis especial, en estas decisiones el Consejo de Estado adopta los criterios establecidos por esa Corporación para la determinación de la defraudación al principio de confianza legítima por el hecho del legislador, pese a que estas no se relacionan con un asunto de este tipo, sino que se refieren a una responsabilidad del Estado como consecuencia de una actuación administrativa.

En conclusión, es claro que la sentencia proferida por el Consejo de Estado el 31 de agosto de 2015 hizo referencia a la inclusión de un nuevo título de imputación aplicable para los casos en que se configura la responsabilidad del Estado, específicamente en el contexto de una responsabilidad por el hecho del legislador, a partir de una diferenciación entre las expectativas legítimas, los estados de confianza y los derechos adquiridos. No obstante, la Sección Tercera - Subsección B del Consejo de Estado, posteriormente, parece haber ampliado el ámbito de aplicación de la defraudación al principio de confianza legítima como título de imputación con respecto a otros asuntos generadores de responsabilidad estatal, como las actuaciones administrativas.

La defraudación de la confianza legítima dentro del título de imputación de daño especial El daño especial: referentes jurisprudenciales

Como ya se anticipó, la responsabilidad del Estado por daño especial tiene su fundamento en el artículo 13 de la Constitución que establece el principio de igualdad ante las cargas públicas. Bajo dicho postulado, el Estado puede imponer a sus ciudadanos cargas que todos deben asumir en igualdad de condiciones y, por tanto, ninguna persona puede ser sometida a una mayor carga que otra, pues ello alteraría precisamente ese equilibrio y, como consecuencia, el Estado está llamado a reparar el daño antijurídico que el ciudadano no está en el deber de soportar.

Ahora bien, entre los típicos eventos en los que el Consejo de Estado de forma pacífica³ ha aplicado la responsabilidad del Estado por daño especial, además de aquellos vistos hasta este momento en los que se ha protegido la confianza legítima, se encuentran: (i) La privación injusta de la libertad, fundamentada en los principios de justicia y libertad que inspiran el estado social y democrático de derecho (Consejo de Estado, Exp. 16902 del 26 de marzo de 2008). (ii) La persecución de los agentes de la subversión como un actuar legítimo del Estado que garantiza la seguridad y el orden, pues impone al particular un sacrificio que rompe el equilibrio de las cargas que le corresponde soportar (Consejo de Estado, Exp. 6805 del 09 de 1992). Y, (iii) La utilización por parte de las autoridades de un bien inmueble privado cuando de ello se desprende un daño que menoscaba el patrimonio de su dueño. (Consejo de Estado, Exp. 6014 de 1991).

En suma, en los fallos comentados se evidencia que el Consejo de Estado ha considerado la necesidad de emplear un sistema de imputación de responsabilidad del Estado sin falta que permita reparar aquellos perjuicios causados a los particulares de forma excepcional, sin que se encuentren en la obligación de tolerarlos como un daño común o una carga pública que se asuma en igualdad de condiciones frente a los demás ciudadanos.

Configuración del daño especial cuando se defrauda el principio de confianza legítima, según la jurisprudencia del Consejo de Estado

Teniendo en cuenta que el objetivo del presente trabajo radica en el análisis de la defraudación del principio de confianza legítima desde los títulos de imputación de responsabilidad del Estado desarrollados por la jurisprudencia del Consejo de Estado, entre ellos los que aplican una responsabilidad objetiva, es preciso estudiar en detalle los argumentos esgrimidos por el Consejo de Estado para aplicar el título de daño especial; teniendo presente lo expuesto anteriormente sobre las posturas poco pacíficas generadas con respecto al

3 Con respecto al título de imputación aplicable frente a los daños ocasionados por atentados terroristas, el Consejo ha aplicado la falla del servicio por la omisión en la prestación de los servicios de inspección y vigilancia (Consejo de Estado, Exp. 15359 del 14 de julio de 2005). Adicionalmente, el riesgo excepcional como consecuencia del enfrentamiento entre los grupos terroristas contra la organización estatal (Consejo de Estado, Exp. 8577 del 23 de septiembre de 1994). Y, finalmente, el daño especial cuando se evidencie que existe injerencia administrativa ya sea por ser destinataria del ataque o por haber desplegado actuaciones legítimas de defensa ante la actuación terrorista (Consejo de Estado, Exp. 9550 de 1995).

título de imputación predicable cuando se defrauda la confianza legítima en relación con la responsabilidad del Estado por el hecho del legislador.

En efecto, el máximo tribunal en el año 2013 expuso por primera vez que el daño especial afecta derechos adquiridos y expectativas legítimas, al analizar un asunto cuyos hechos se relacionaron con la construcción de un proyecto hotelero en la ciudad de Medellín, amparado por los beneficios fiscales de hasta un 15 % del valor de la inversión que otorgaba el certificado de desarrollo turístico creado por la Ley 60 de 1968, modificada por el Decreto Ley 2274 de 1974 y reglamentada por el Decreto 1361 de 1976; y que se vio afectado con la expedición de la Ley 223 de 1995, con la cual se derogó dicha normatividad.

En esta oportunidad, el Consejo de Estado consideró que:

[...] resulta necesario entonces que el legislador, al tiempo que resuelve modificar su política, diseñe y regule regímenes de transición normativa, en orden a *proteger los intereses que pueden resultar afectados con las nuevas medidas*, corrigiendo así los desequilibrios de manera que todos los sectores y actores económicos reciban un trato equitativo. (Cursiva fuera de texto). (Consejo de Estado, Exp. 27228 de 2013)

Pero, también, la Corporación realizó una interesante disertación acerca de las semejanzas y diferencias existentes entre el daño especial y la confianza legítima. Así, con respecto a lo primero, estimó que se trata de principios de rango constitucional, cuya declaratoria de responsabilidad no se subordina a una estimación previa de inconstitucionalidad, en tanto pueden aplicarse para leyes declaradas inexequibles, pero, también, frente a leyes declaradas conformes a la Constitución. En definitiva, consideró que las dos apuntan a no imponer cargas más allá de las que debe tolerar la generalidad de los asociados.

En cuanto a las diferencias, consideró que el ámbito de aplicación de la confianza legítima es tan amplio que incluso abarcaría escenarios que podrían resultar contrarios a la Constitución (como subsidios a la oferta o al consumo de determinados bienes o servicios, beneficios tributarios a un determinado sector económico y otro tipo de ayudas de fomento); mientras que el daño especial afecta situaciones consolidadas y derechos adquiridos o en vía de serlo. No obstante, argumentó una equivalencia respecto de la imputación jurídica para atribuir la responsabilidad del Estado en ambos casos a través del título del daño especial.

El daño especial vs. la defraudación a la confianza legítima: requisitos para su configuración como título objetivo de imputación

Tal y como ya se expuso, la posición del Consejo de Estado que estimó la aplicación del título de imputación del daño especial para la protección de las expectativas legítimas fue criticada y reevaluada mediante sentencia del 31 de agosto de 2015, expresando: “[...] lo cierto es que esta postura que sugiere que dentro del título de imputación de daño especial se incluya tanto el amparo de derechos subjetivos como expectativas legítimas, debe ser aclarada” (Consejo de Estado, Exp. 22637 del 31 de agosto de 2015). Como consecuencia de ello, planteó la existencia de un nuevo título de imputación por la defraudación del principio de la confianza legítima.

Por esta razón, a continuación se exponen los requisitos establecidos por la jurisprudencia del Consejo de Estado para la protección de las expectativas legítimas bajo ambos títulos de imputación, en aras de identificar sus diferencias y establecer si en realidad estas son de fondo, si ameritan verdaderamente la creación de un nuevo título de imputación en la responsabilidad extracontractual del Estado, y si definitivamente impiden aplicar para estos casos el título de daño especial como un título ya existente y desarrollado de tiempo atrás por esta Corporación, y que, como se vio, ya ha sido empleado por esta para proteger dichas expectativas legítimas en los casos en que la responsabilidad debe analizarse bajo un régimen objetivo.

Así, en primera medida, es preciso determinar las características que enmarcan el daño especial como título de imputación de responsabilidad. Para ello, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha definido como requisitos para su procedencia los siguientes:

[...] que el hecho administrativo que causa el daño provenga de una actuación legítima de la administración amparada por la normatividad legal vigente o la misma Constitución [...] que se concrete un daño que lesiona un derecho jurídicamente tutelado el cual debe revestir las condiciones de cierto, concreto y particular; y que haya un nexo de causalidad entre el hecho administrativo legal y el perjuicio ocasionado. (Consejo de Estado, Exp. 10392 de 1997)

Por su parte, para la configuración de la defraudación a la confianza legítima como título de imputación autónomo, el máximo tribunal de lo contencioso-administrativo ha considerado que las expectativas legítimas y estados de confianza se consolidan y se defraudan cuando se presentan las siguientes condiciones:

[...] la existencia de una disposición estatal frente a la que se suscitan expectativas legítimas o de actuaciones suyas que generan estados de confianza en los sujetos [...]. La existencia de un comportamiento estatal homogéneo y constante que conlleve a consolidar expectativas legítimas y estados de confianza [...]. El asociado realiza actos que impactan su ámbito patrimonial o extrapatrimonial [...]. La actuación impredecible e intempestiva genera defraudación de las expectativas legítimas y de los estados de confianza de los asociados [...]. La violación de las obligaciones de adaptación y adecuación. (Consejo de Estado, Exp. 22637 de 2015).

No obstante, como se mostrará a continuación, los requisitos exigidos para la configuración del título autónomo de la defraudación del principio de la confianza legítima pueden perfectamente enmarcarse dentro de los requisitos para la configuración del título de daño especial, a saber: (i) Actuación legítima de la administración; (ii) Rompimiento del equilibrio frente a las cargas públicas y la concreción de un daño que lesione un derecho o interés jurídicamente tutelado; y (iii) Nexo de causalidad entre los dos requisitos anteriores; de ahí que resulta innecesario e inconveniente la creación de un nuevo título de imputación.

Actuación legítima de la administración

A *contrario sensu* de lo que sucede en el régimen subjetivo de responsabilidad para que se configure el daño especial, no es necesario que el Estado se comporte de manera equivocada o incorrecta, es decir, de manera contraria a la legalidad, antes bien su conducta debe enmarcarse en el principio de legalidad, esto es, que medie un funcionamiento adecuado del servicio, orientado a la satisfacción del interés general y demás intereses de carácter público, que, no obstante, cause un daño antijurídico a los ciudadanos.

Por su parte, para la configuración de la defraudación del principio de confianza legítima como título objetivo de imputación, es preciso la existencia de una actuación estatal acorde con el ordenamiento jurídico que genera expectativas legítimas y estados de confianza en los administrados, es decir,

tiene como presupuesto que el daño sea ocasionado como consecuencia de una actuación estatal legítima, resultado de un comportamiento estatal homogéneo y constante, en el que no medie culpa alguna. En ese sentido, las actuaciones del Estado en virtud de las cuales se crea una expectativa legítima a favor del administrado comportan en todo caso actuaciones legítimas de la administración.

Rompimiento del equilibrio frente a las cargas públicas y concreción de un daño que lesione un derecho jurídicamente tutelado

Ahora bien, en lo que respecta al rompimiento del ejercicio de las cargas públicas, resulta completamente justificado que el Estado imponga restricciones y sacrificios de derechos y libertades a sus administrados, con el fin de lograr la satisfacción del interés general, que, en todo caso, deberán ser distribuidos en igualdad de condiciones. En ese sentido, para que proceda el daño especial es necesario un desequilibrio en las cargas, de manera tal que el daño ocasionado por la actuación legítima supere las condiciones normales a las que se somete el individuo al vivir en comunidad.

A su vez, para la configuración de la defraudación a la confianza legítima como título objetivo, el Consejo de Estado ha estimado como requisito que la actuación impredecible e intempestiva genere defraudación de las expectativas legítimas y de los estados de confianza de los asociados; para ello, debe tenerse en cuenta que este requisito, en el evento de considerarse que no comporta una actuación irregular del Estado o falla en el servicio, implica en últimas el rompimiento de las cargas públicas que caracteriza el concepto de daño especial, pues la persona afectada asume una carga mayor que las demás, en aras de garantizar un interés general, correspondiéndole a los demás ciudadanos contribuir al restablecimiento de dicho desequilibrio.

Es precisamente el anterior postulado lo que determina la antijuridicidad del daño y la obligación de indemnizarlo, y que, de conformidad con la misma jurisprudencia del Consejo de Estado, hace procedente la indemnización de los perjuicios que se ocasionan en el ámbito patrimonial y extrapatrimonial del asociado como consecuencia de los cambios intempestivos, bien sean producto de las expectativas legítimas (fundadas en la realización progresiva de los supuestos de hecho tasados legalmente para la obtención del derecho) o los estados de confianza (creados en el ámbito del sujeto a partir de comportamientos uniformes del Estado); sin que, por tanto, se

encuentre justificada una distinción de cara a la indemnización de las expectativas legítimas, los estados de confianza y los derechos adquiridos, ya que ello implicaría ignorar el carácter de daño antijurídico que ocasiona su desconocimiento; tal y como lo hizo el Consejo de Estado para justificar la existencia de un título autónomo, al sostener que los daños antijurídicos que se derivan de la vulneración a las expectativas legítimas se enmarcan en los parámetros de pérdida de oportunidad con la finalidad de evitar un enriquecimiento sin causa, y que los estados de confianza no pueden ser valorados como si se hubiese frustrado la adquisición de un derecho, en tanto no componen la obtención de una situación jurídica definitiva:

[...] Frente a las expectativas legítimas se debe reparar la frustración de la expectativa legítima dentro de los presupuestos de la teoría de la pérdida de oportunidad cuyo monto dependerá de la mayor o menor probabilidad y cercanía de su ocurrencia; mientras que en los estados de confianza se deberá indemnizar es el perjuicio final directamente relacionado con la afectación de una actividad que ha sido tolerada o permitida por el Estado. (Consejo de Estado, Exp. 22637 de 2015)

Para ello, debe tenerse en cuenta que la responsabilidad por defraudación al principio de confianza legítima, como cualquier otra responsabilidad del Estado, supone la existencia de un daño antijurídico que el Estado está en la obligación de reparar y que, como se ha visto, cuando no proviene de una actuación irregular, en últimas le es imputable mediante el régimen de daño especial; sin que se pueda confundir el daño causado (la afectación de las expectativas legítimas o estados de confianza, que genera una afectación patrimonial o extrapatrimonial), el título de imputación aplicable (rompimiento de las cargas públicas) y la valoración o cuantificación del daño (tipo de perjuicio a indemnizar y monto); y sin que esta última pueda servir de sustento suficiente para predicar la existencia de la defraudación al principio de confianza legítima como título de imputación autónomo.

En suma, el Consejo de Estado estimó una diferenciación del título de imputación aplicable para la defraudación de la confianza legítima a partir de la definición conceptual de los derechos adquiridos, las expectativas legítimas y los estados de confianza, y su forma de reparación; mas no a partir del fundamento de la responsabilidad del Estado, puesto que los títulos de imputación son precisamente la base constitucional o legal que obliga al

Estado a reparar un perjuicio, y no una valoración o cuantificación del daño⁴. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que las reglas de las instituciones jurídicas de la responsabilidad estatal también estiman que “si el daño se indemniza por debajo del realmente causado, se genera un empobrecimiento sin justa causa para la víctima” (Henao, 1998, p. 45).

Nexo de causalidad

Para la configuración de este requisito bajo un título objetivo de responsabilidad como el daño especial, es necesaria la existencia de una actividad legítima de la administración y el rompimiento de la igualdad frente a las cargas públicas que lesione un derecho o interés jurídicamente tutelado, siendo la última consecuencia de la primera, es decir, que el desequilibrio siempre provenga de la actividad legítima que desarrolla la administración.

En esa medida, la actuación intempestiva que defrauda las expectativas legítimas y los estados de confianza debe generar indiscutiblemente un rompimiento de las cargas públicas como resultado de una actividad estatal generadora de confianza. Por tanto, no podría endilgarse la responsabilidad del Estado, si la afectación de la expectativa legítima o del estado de confianza no proviene de la actuación legítima de la administración, sino de otras causas distintas a esta, entre ellas el mismo comportamiento del administrado como ocurre cuando, por ejemplo, este no cumple con los requisitos o presupuestos de la disposición estatal frente a la que se suscitan esas expectativas legítimas o se generan esos estados de confianza.

4 Como se indicó, en el ordenamiento jurídico colombiano, los títulos de imputación son de creación jurisprudencial, para ello, son los jueces quienes han definido las características, el alcance de cada uno y su uso, que, según el Consejo de Estado, “[...] debe hallarse en consonancia con la realidad probatoria que se le ponga de presente en cada evento, de manera que la solución obtenida consulte realmente los principios constitucionales que rigen la materia de la responsabilidad extracontractual del Estado” (Consejo de Estado, Exp. 21515 de 2012).

Sin embargo, no implica ello la construcción de un título de imputación autónomo para cada situación jurídica, pues tal y como lo señaló el exconsejero de Estado Enrique Gil Botero “[...] la existencia de títulos de responsabilidad, su carácter subjetivo u objetivo, depende de una construcción teórica o conceptual con repercusiones prácticas, estructuradas sobre consideraciones eminentemente jurídicas y normativas, bajo el cumplimiento de unos requisitos formales y sustanciales” (Gil, 2014, p. 317).

Inconveniencia de un título autónomo e independiente de imputación. Variables prácticas

Frente a la afectación de las expectativas legítimas y los estados de confianza, debe estimarse que el daño como elemento de la responsabilidad del Estado debe ser cierto, concreto o determinado y personal (Consejo de Estado, Exp. 12166 de 2000), esto significa que no puede encontrarse rodeado de incertidumbre; por el contrario, debe verificarse que el daño existe, es decir, que se encuentre relacionado con una situación determinada, específica, y afectar directamente al asociado que reclama la indemnización, a quien le corresponde acceder a una reparación integral.

En ese sentido, se considera que no es conveniente una diferenciación, por lo menos, *a priori*, entre la indemnización que surge cuando se configura la afectación a un derecho adquirido y la indemnización reconocida frente a la afectación de las expectativas legítimas y los estados de confianza, en tanto dicha determinación debe depender del daño efectivamente demostrado en cada caso y de que este cumpla los requisitos generales del daño, esto es, que sea cierto, determinado, personal, antijurídico e imputable al Estado; pues su limitación anticipada implica un tratamiento injustificado y discriminatorio frente al administrado, que asume una mayor carga que la del resto de los asociados, a pesar de que su expectativa legítima o estado de confianza goza también de protección en nuestro ordenamiento.

Es claro que el principio de confianza legítima ha sido invocado por el Consejo de Estado para argumentar la procedencia de la responsabilidad del Estado acudiendo a los títulos de imputación tradicionales, debido a que en algunos asuntos se ha aplicado el subjetivo de falla del servicio para desencadenar la obligación indemnizatoria del Estado “donde predomina la culpa de la administración por extralimitación de funciones, retardo en el cumplimiento de obligaciones, obligaciones cumplidas de forma tardía o defectuosa, o por el incumplimiento de obligaciones a cargo del Estado” (Ruiz, 2010, p. 2). Es decir, en aquellos casos en los que se evidencie una actuación irregular de la administración que genere un daño, y en los cuales resulta más que injustificada una limitación *a priori* de los perjuicios a indemnizar. También, ha encontrado precedente la aplicación de una responsabilidad objetiva cuando se trate de actuaciones legítimas de la administración que afecten la igualdad de cargas públicas de los administrados, utilizando el título de daño especial (lo cual se considera adecuado); no obstante, ha justificado la necesidad de un nuevo título autónomo, posición que, además de generar inseguridad jurídica

para el administrado, pues implica limitaciones de cara a la indemnización de los afectados, ha sido aplicada a casos de responsabilidad del Estado distintos al hecho del legislador (para la cual se concibió inicialmente) y sin que dicha ampliación se haya justificado por la jurisprudencia.

Lo anterior se evidencia en la sentencia del 02 de mayo de 2016, en la cual el máximo tribunal empleó las consideraciones estimadas en la sentencia del 31 de agosto de 2015, en la que se aludió a la existencia de un nuevo título de imputación con ocasión del hecho del legislador, pero frente a una actuación administrativa del Ejército Nacional. Para ello, el máximo tribunal aplicó los requisitos para la configuración de la defraudación al principio de confianza legítima como título de imputación establecidos mediante sentencia del 31 de agosto de 2015 y sin justificarlo, pese a que, como se dijo, el mismo tribunal había determinado su ámbito de aplicación frente a asuntos de responsabilidad del Estado por el hecho del legislador.

Así las cosas, con la creación de este nuevo título de imputación, el Consejo de Estado hace que en la práctica la protección de la defraudación de la confianza legítima pueda ser más compleja, pese a que, como se ha argumentado, y en aquellos eventos en que se considere que no existe una actuación irregular de Estado, es perfectamente viable su subsunción en las características, requisitos o elementos propios de la responsabilidad del Estado bajo el título del daño especial, partiendo del presupuesto de que ambos se encuentran amparados por el principio de igualdad ante las cargas públicas, esto es, que el fundamento constitucional y legal de la responsabilidad está dado en el rompimiento de dicha igualdad.

En ese sentido, y acorde con el desarrollo actual de la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre los títulos de imputación de la responsabilidad del Estado, se considera conveniente la aplicación del daño especial como un único título de imputación cuando se defrauda la confianza legítima como consecuencia de una actuación legítima de una autoridad pública (sea, por ejemplo, del legislador, el juez o la administración), esto con la finalidad de evitar distinciones que dificulten o hagan nugatoria la reparación de las expectativas legítimas y los estados de confianza de quienes apelan por una reparación justa de sus derechos, bienes o intereses jurídicamente tutelados.

Conclusiones

El principio de confianza legítima protege a los administrados frente a las actuaciones del Estado que implican cambios bruscos e intempestivos, tiene su origen en el derecho alemán y ha sido incorporado al ordenamiento jurídico colombiano vía jurisprudencial.

En el ordenamiento jurídico colombiano el principio de confianza legítima ha servido de fundamento a decisiones jurisprudenciales, tanto en materia constitucional como en asuntos contencioso-administrativos, específicamente aquellos relacionados con la responsabilidad extracontractual del Estado, en la que ha sido considerado como fuente de dicha responsabilidad mediante los títulos tradicionales de imputación de falla en el servicio y daño especial, y, además, en virtud de un título autónomo precisamente por defraudación del principio de confianza legítima.

Frente a las situaciones que configuran la defraudación de la confianza legítima y en aras de lograr una mayor seguridad jurídica para los afectados, se considera conveniente una unificación de criterios jurisprudenciales al interior del Consejo de Estado, puesto que, aunque el principio objeto de estudio puede resultar afectado tanto por una falla del servicio como por la actuación legítima del Estado, es necesaria su delimitación y unificación en cuanto a las situaciones amparadas por este, los requisitos o presupuestos para su protección, y el título de imputación aplicable.

Tal y como lo ha aplicado el Consejo de Estado en algunas de sus sentencias, tratándose de la defraudación al principio de confianza legítima derivada de actuaciones legítimas del Estado, se considera procedente aplicar el título de imputación del daño especial y no un título autónomo, como quiera que su fundamento último es el rompimiento de las cargas públicas, y los requisitos exigidos por esta Corporación para justificar un título nuevo se enmarcan perfectamente dentro de los presupuestos de la responsabilidad del Estado por daño especial, esto es, la existencia de un daño antijurídico y su imputación al Estado.

Pese a los importantes avances que se han presentado al interior de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en materia de reconocimiento de derechos, bienes o intereses jurídicamente tutelados, es indispensable la creación de reglas jurisprudenciales que brinden seguridad para el acceso a la administración de justicia, sin que se pueda confundir el daño causado (la

afectación de las expectativas legítimas o estados de confianza, que genera una afectación patrimonial o extrapatrimonial) con el título de imputación aplicable (daño especial) y, menos aún, para limitar la reparación de dichos daños.

Referencias

- Alexy, R. (2011). Los derechos fundamentales y el principio de proporcionalidad. *Revista Española de Derecho Constitucional*. 91, 11-29. <https://www.jstor.org/stable/24886085>.
- Congreso de la República. (2005). Ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley 238 de 2005 Senado, 014 de 2003 Cámara, por la cual se dictan disposiciones sobre 60 racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos. Bogotá: Gaceta del Congreso 335.
- Consejo de Estado. (1991). Sentencia del 05 de julio de 1991. Exp. 6014. Consejero ponente: Daniel Suárez Hernández.
- Consejo de Estado. (1992). Sentencia del 09 de abril de 1992. Exp. 6805. Consejero ponente: Julio César Uribe Acosta.
- Consejo de Estado. (1995). Sentencia del 13 de diciembre de 1995. Exp. S-470. Consejero ponente: Diego Younes Moreno.
- Consejo de Estado. (1997). Sentencia del 25 de septiembre de 1997. Exp. 10392. Consejero ponente: Jesús María Carrillo Ballesteros.
- Consejo de Estado. (1998). Sentencia del 08 de septiembre de 1998. Exp. U-001. Consejero ponente: Jesús María Carrillo Ballesteros.
- Consejo de Estado. (2000). Sentencia del 14 de septiembre de 2000. Exp. 12166. Consejera ponente: María Elena Giraldo Gómez.
- Consejo de Estado. (2002). Sentencia del 26 de septiembre de 2002. Exp. 4458. Consejero ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez.
- Consejo de Estado. (2003). Sentencia del 04 de septiembre de 2003. Exp. 13320. Consejero ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez.
- Consejo de Estado. (2004). Sentencia del 22 de abril de 2004. Exp. 12551. Consejero ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez.
- Consejo de Estado. (2011). Sentencia del 14 de septiembre de 2011. Exp. 22745. Consejero ponente: Mauricio Fajardo Gómez.
- Consejo de Estado. (2012). Sentencia del 19 de abril de 2012. Exp. 21515. Consejero ponente: Hernán Andrade Rincón.
- Consejo de Estado. (2013). Sentencia del 24 de abril de 2013. Exp. 28221. Consejera ponente: Olga Mélida Valle De la Hoz.
- Consejo de Estado. (2013). Sentencia del 29 de julio de 2013. Exp. 27228. Consejera ponente: Stella Conto Díaz del Castillo.
- Consejo de Estado. (2013). Sentencia del 24 de octubre de 2013. Exp. 26690. Consejero ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.
- Consejo de Estado. (2015). Sentencia del 31 de agosto de 2015. Exp. 22637. Consejero ponente: Ramiro de Jesús Pazos Guerrero.

- Consejo de Estado. (2015). Sentencia del 07 de septiembre de 2015. Exp. 47671. Consejero ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.
- Consejo de Estado. (2016). Sentencia del 29 de febrero de 2016. Exp. 33505. Consejero ponente: Ramiro de Jesús Pazos Guerrero.
- Consejo de Estado. (2016). Sentencia del 02 de mayo de 2016. Exp. 35967A. Consejero ponente: Danilo Rojas Betancourth.
- Consejo de Estado. (2016). Sentencia del 01 de agosto de 2016. Exp. 35953. Consejera ponente: Marta Nubia Velásquez Rico.
- Consejo de Estado. (2016). Sentencia del 23 de noviembre de 2016. Exp. 40594. Consejero ponente: Ramiro Pazos Guerrero.
- Consejo de Estado. (2017). Sentencia del 27 de junio de 2017. Exp. 33945. Consejero ponente: Hernán Andrade Rincón.
- Consejo de Estado. (2017). Sentencia del 04 de septiembre de 2017. Exp. 57279. Consejero ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.
- Consejo de Estado. (2018). Sentencia del 13 de marzo de 2018. Exp. 28769. Consejero ponente: Danilo Rojas Betancourth.
- Consejo de Estado. (2020). Sentencia del 29 de enero de 2020. Exp. 61033. Consejera ponente: Marta Nubia Velásquez Rico.
- Corte Constitucional. (1994). Sentencia C-416 de 1994. Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell.
- Corte Constitucional. (1995). Sentencia T-617 de 1995. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.
- Corte Constitucional. (1998). Sentencia T-398 de 1998. Magistrado ponente: Alejandro Martínez Caballero.
- Corte Constitucional. (1999). Sentencia SU – 360 de 1999. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.
- Corte Constitucional. (2007). Sentencia C-663 de 2007. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.
- Corte Constitucional. (2008). Sentencia T-173 de 2008. Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.
- Corte Constitucional. (2009). Sentencia T-880 de 2009. Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.
- Corte Constitucional. (2012). Sentencia T-037 de 2012. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.
- Corte Constitucional. (2016). Sentencia T-311 de 2016. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio.
- Coviello, P. (2013). La confianza legítima. *Estudios Jurídicos*, (11), 9-70. https://ucu.edu.uy/sites/default/files/publicaciones/2013/estudios_juridicos_11_2013.pdf#page=9.
- García, V. (1989). Principios Generales y principios constitucionales. *Revista de Estudios Políticos*, (64), 131. https://scholar.google.com/scholar?hl=es&as_sdt=0%2C5&q=Principios+generales+y+principios+constitucionales&btnG=.
- Gil, E. (2015). Tesoro de Responsabilidad Extracontractual del Estado. Jurisprudencia 2012 – 2014. Temis.
- Henao, J. (1998). El Daño: análisis comparativo de la responsabilidad extracontractual del Estado en derecho colombiano y francés. Universidad Externado de Colombia.
- Muñoz, S. (2016). Regulación y confianza legítima. *Revista de Administración Pública*, (200), 141-172.

- Pielow, J. (9-12 de noviembre, 1998). IV Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo. El principio de la confianza legítima ("Vertrauensschutz") en el procedimiento y las relaciones jurídico-administrativas. Fundación de Estudios de Derecho Administrativo. Caracas. [http://allanbrewercarias.net/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fec1/Content/IV.%20JORNADAS%20INTERNACIONALES%20DE%20DA%20ARBC%201998%20\(VOL.%20I,%20II\).pdf#page=93](http://allanbrewercarias.net/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fec1/Content/IV.%20JORNADAS%20INTERNACIONALES%20DE%20DA%20ARBC%201998%20(VOL.%20I,%20II).pdf#page=93).
- Ruiz, W. (2016). Responsabilidad del Estado social de derecho por los actos del poder constituyente. Ecoe Ediciones.
- Ruiz, W. (2010). Responsabilidad del Estado y sus regímenes (1a. ed.). Ecoe Ediciones.
- Valbuena, G. (2014). La defraudación de la confianza legítima. Aproximación crítica desde la teoría de la responsabilidad del Estado. Universidad Externado de Colombia.
- Zagreblesky, G. (2009). El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia. Trotta.