

La defraudación del principio de la confianza legítima y su imputación en la
responsabilidad extracontractual del Estado según la jurisprudencia de la Sección
Tercera del Consejo de Estado

Luz Ángela Berrio Cuartas

Asesora

Doctora Juliana Nanclares Márquez

Trabajo de grado para optar el título de Magister en Derecho Administrativo

Universidad Autónoma Latinoamericana

Maestría en Derecho Administrativo

2017

Tabla de contenido

1. Introducción.....	3
1.1 Planteamiento del problema.....	3
1.2. Planteamiento interrogativo.....	6
2. Metodología.....	7
3. La confianza legítima en la doctrina.....	9
4. Títulos de imputación de responsabilidad.....	21
5. Análisis jurisprudencial.....	24
5.1. Nicho citacional.....	24
5.2 Análisis dinámico.....	32
6. Conclusiones.....	47
7. Consideraciones éticas.....	59
8. Bibliografía.....	59
9. Anexos.....	67

**La defraudación del principio de la confianza legítima y su imputación en la
responsabilidad extracontractual del Estado según la jurisprudencia de la Sección
Tercera del Consejo de Estado**

1. Introducción.

1.1 Planteamiento del problema.

La confianza legítima es un concepto cuyo origen se atribuye al derecho alemán (Valbuena, 2008) en virtud del cual cuando la actividad estatal “...ha generado perspectivas verosímiles de estabilidad, lo que a su vez ha provocado un ajuste en la esfera de comportamiento de los particulares, no puede el Estado desconocer esa certidumbre que previamente ha estimulado” (González, 2014).

En Colombia ingresó por vía jurisprudencial (Valbuena, 2008) y ha sido empleada por la Corte Constitucional para justificar la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales (Sentencia T-766 de 2008), para proteger el derecho a la salud (Sentencia T-880 de 2009), a la irretroactividad tributaria (Sentencia C-635 de 2011), a la educación (Sentencia T-037 de 2012), al trabajo (Sentencia T-442 de 2013), a la vivienda digna (Sentencia T-311 de 2016) entre muchos otros.

La confianza legítima incluso se ha invocado como fundamento de la responsabilidad civil extracontractual del Estado, esto es, como un título de imputación jurídica de responsabilidad (Valbuena, 2008), de hecho, en el Proyecto de Ley 238 de 2005 Senado, 014 de 2003 Cámara (que finalmente se convirtió en la Ley 962 de 2005) se contemplaba como un deber que estaba llamada a respetar la Administración Pública, pero fue suprimido en el trámite legislativo. Así decía un aparte del proyecto de ley: “La violación de la confianza legítima será causal anulación del acto administrativo y será fuente de la responsabilidad del Estado.” (Congreso de la República, 2005).

La Sección Tercera del Consejo de Estado ha sido vacilante sobre el punto. En efecto, en un pronunciamiento indicó que el daño especial violenta situaciones consolidadas y además derechos en vía de serlo (confianza legítima), es decir, que la confianza legítima se encuentra comprendida dentro del título de imputación del daño especial (Consejo de Estado, Sección Tercera, 2013, expediente número 27228). Sin embargo, en otra providencia señaló:

Si bien en la sentencia del 7 [sic] de julio de 2013 se dijo que el “daño especial afecta principalmente situaciones consolidadas y derechos adquiridos o en vía de serlo”, 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. En ese orden, dentro del marco del daño especial se imputa responsabilidad por daños provenientes únicamente de la vulneración de derechos - situaciones de derecho-, en cambio, cuando se trata de la lesión a

expectativas legítimas o estados de confianza, es el principio de la confianza legítima el que protege derechos en curso de formación y situaciones subjetivas nacidas al amparo de la buena fe exigida constitucionalmente de las autoridades -situaciones de hecho-; así su espectro de protección, en este último caso, es diferente.

[...] El título de imputación por excelencia frente a la vulneración de derechos adquiridos o situaciones jurídicamente consolidadas constitutivo de daños antijurídicos con ocasión de una ley declarada exequible es el daño especial, mientras que tratándose de la afectación a expectativas legítimas y estados de confianza, el resultado dañoso se imputa por la defraudación del principio de confianza legítima. (Consejo de Estado, Sección Tercera, 2015, expediente número 22637).

En esta última decisión citada la Sección Tercera entiende a la confianza legítima como un título de imputación de responsabilidad, independiente del daño especial (y de la falla del servicio y del riesgo excepcional) mientras que en la sentencia anterior la incluyó como una especie del daño especial.

Esta propuesta de línea jurisprudencial pretende entonces establecer el alcance de la violación del principio de la confianza legítima en la imputación, como elemento de la responsabilidad extracontractual del Estado según la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

Pero pese a que se propone una línea jurisprudencial, se incluirá un capítulo dedicado al desarrollo doctrinal del principio de la confianza legítima y otro en relación con los títulos de imputación de responsabilidad con el propósito de suministrar elementos teóricos sobre cómo la jurisprudencia ha establecido que la defraudación al principio de confianza legítima, pueda ser elemento de la responsabilidad extracontractual del Estado.

La problemática descrita se considera de suma importancia porque de considerarse la violación de la confianza legítima como un nuevo título de imputación, se transformaría la teoría de la responsabilidad extracontractual del Estado, a tal punto, que tendría que concluirse que hay tantos títulos de imputación como tantos derechos viole la Administración Pública. En otros términos: la imputación se confundiría con el derecho afectado, conclusión que la dogmática actual no compartiría.

1.2. Planteamiento interrogativo.

¿Cuál es el alcance de la defraudación del principio de la confianza legítima en la imputación, como elemento de la responsabilidad extracontractual del Estado según la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado?

2. Metodología.

Antes del desarrollo de la línea jurisprudencial se incluye un capítulo referido a la confianza legítima según la doctrina, y otro relacionado con los títulos de imputación de responsabilidad patrimonial al Estado. Posteriormente se abordará la línea jurisprudencial.

La metodología a la cual suele acudir cuando se construyen líneas jurisprudenciales se trata, es la propuesta por el profesor Diego Eduardo López Medina en el Derecho de los jueces (2006) la cual consta de tres pasos: identificar la sentencia arquimédica, realizar ingeniería inversa y construir la telaraña y puntos nodales de jurisprudencia (López, 2006, p. 168).

La sentencia arquimédica debe ser “lo más reciente posible” (López, 2006, p. 168), no solo la más reciente, y sus hechos relevantes deben ser los más cercanos en relación con el tema objeto de investigación. A partir de la sentencia arquimédica se realiza la ingeniería inversa reseñando las providencias que ella cita y que se ocupen del tema investigado, ejercicio del que resulta un “nicho citacional de primer nivel” (López, 2006, p. 171). Esta tarea se repite con las sentencias del nicho citacional de primer nivel identificando en cada una de ellas las decisiones judiciales citadas que traten el objeto de investigación, de donde resulta un nicho de segundo nivel (López, 2006, p. 172). Para culminar el nicho citacional debe realizarse sucesivamente el ejercicio indicado hasta que no haya más providencias citadas. El nicho citacional obtenido debe ser analizado lo cual permite advertir unos puntos nodales que al graficarlos asemejan “una telaraña

citacional” (López, 2006, p. 172). En toda la actividad señalada es posible encontrarse con sentencias “hito” denominadas así por la importancia que representan en la línea. Estas sentencias hito pueden ser fundadoras, consolidadoras, modificadoras de línea, reconceptualizadoras y dominantes (López, 2006, p. 163).

Con el propósito de empelar la metodología descrita, en esta investigación se consultó la página web del Consejo de Estado en el enlace de consulta de jurisprudencia al cual se accedió con el restrictor “confianza legítima” en la Sección Tercera. El resultado mostró un registro de 54 providencias siendo la más antigua del 25 de enero de 2001 dictada en el proceso radicado CE-SEC3-EXP2001-N9672, con ponencia de la doctora María Elena Giraldo Gómez; y la más reciente, del 10 de abril de 2018 expedida en el proceso radicado con el número 25000-23-26-000-1995-01402-01 (15842).

La última sentencia mencionada sería para el caso la arquimédica, sin embargo, una vez revisada se advirtió que no cita ninguna sentencia anterior de la Sección Tercera sobre el tema de la confianza legítima, razón por la cual no permite construir un nicho citacional. Las demás sentencias o no citan otras decisiones de la Sección Tercera relacionadas con la confianza legítima o las que se citan no permiten construir un nicho citacional que abarque las distintas tendencias de dicha Sección sobre el tema, razón por la cual se optó por analizar todas las sentencias que registra el buscador de la página web del Consejo de Estado cuyo análisis iniciará con la sentencia más antigua para culminar con la más reciente.

3. La confianza legítima en la doctrina.

Lo que pretende hacerse con este trabajo es contribuir al análisis de si la defraudación de la confianza legítima es un título de imputación o no, por ello, como se anunció, antes del desarrollo de la línea jurisprudencial se incluyó un capítulo referido a la confianza legítima según la doctrina, en busca del origen del concepto de “confianza legítima” que se encontró en Alemania (Letelier, 2014, p. 612).

En efecto, la administración pública alemana le informó a una ciudadana viuda de un exfuncionario público que le reconocería una determinada pensión si ella se mudaba a Berlín, lo cual se concretó con el traslado que la mujer hizo a dicho lugar con el consecuente gasto que ello le implicó. Posteriormente, la administración advirtió que no se cumplían los requisitos legales para el reconocimiento pensional, razón por la cual no sólo se abstuvo de continuar pagando la prestación económica sino que además le exigió a la viuda la devolución de las mesadas que le fueron pagadas. Este caso, que se conoce como el de “la viuda de Berlín”, fue resuelto en 1956 por el Tribunal Administrativo Superior de Berlín el cual determinó que la administración no podía exigir la devolución de lo pagado ni revocar el acto administrativo de reconocimiento de la pensión, cuyo pago debía continuar; todo ello para proteger la confianza legítima generada por la administración a la mujer (Letelier, 2014, p. 612).

La decisión judicial comentada es considerada por algunos como el origen del principio de la confianza legítima (Mesa, 2013, p. 31), pero otros como Valbuena Hernández señalan que si bien con el caso de la viuda de Berlín adquirió pleno desarrollo el

principio de la confianza legítima, ya había sido aplicado antes en una decisión del Tribunal Superior de Prusia de 1892 en la que se protegió a un constructor a quien la administración había otorgado licencia para la construcción de unas edificaciones respecto de las cuales, después de estar construidas, ordenó su demolición por considerar que se había incurrido en un error en la calificación jurídica de la actividad proyectada, por lo cual, según la autoridad pública, debía revocarse la licencia concedida. En su providencia el Tribunal Superior de Prusia dejó sin efecto la orden de revocatoria arguyendo que no podía desconocerse la confianza que la misma administración había provocado en el constructor (Valbuena, 2008, p. 247).

Como podrá advertirse, la confianza legítima como principio¹ protector de los administrados surgió, en el ámbito de la Administración Pública, en relación con la expedición de actos administrativos respecto de los cuales el principio de legalidad no pudo protegerlos de la anulación. En palabras de González Rodríguez, la confianza legítima es un “medio de resistencia ante el empleo inflexible del principio fundamental de la legalidad” (2014, p. 4). En efecto, en el caso de la viuda de Berlín la administración alegaba que no se cumplían los requisitos legales (legalidad) para la concesión de la pensión, lo que en aplicación del principio de legalidad imponía la revocación del acto que reconoció la prestación, pero por obra de la confianza legítima finalmente no se permitió.

¹ “...los principios son elementos fundantes, originarios, estructurales y articuladores del sistema, son inherentes a los derechos que contienen y en cuanto tal estructuran tales derechos; operan como discursos ordenadores de las relaciones humanas y en tal virtud organizan y ordenan la sociedad al hacer posible una

A partir del caso alemán la confianza legítima se extendió a otros ordenamientos incluyendo el derecho comunitario europeo aunque no figura en los tratados constitutivos europeos (Sanz, 2000, p. 91) lo cual facilitó su propagación a los estados de la Unión Europea (Letelier, 2014, p. 613) aunque al parecer no fue completamente recibido en Francia, país en el que tanto “el Consejo Constitucional como el Consejo de Estado han sido renuentes a su aceptación, salvo la existencia de alguno que otro precedente aislado” (González, 2014, p. 5).

Pero la aplicación de la confianza legítima no se quedó en las hipótesis de actos administrativos sino que se extendió vigorosamente al campo del cambio normativo – incluso legal– cuya aplicación retroactiva ocasiona perjuicios al administrado, situación en la cual se propende por la protección de la buena fe para evitar que las modificaciones legales afecten situaciones consolidadas (Letelier, 2014, p. 613). Precisamente el principio de la buena fe, contemplado en el artículo 83 de la Constitución Política², es citado como el fundamento del de la confianza legítima, entre los cuales hay una relación de género (buena fe) a especie (confianza legítima):

De esta manera, toda vez que se vulnere el principio de la confianza legítima se habrá vulnerado simultáneamente el principio de la buena fe, por afectación de uno de sus elementos. En cambio, no toda vulneración del principio de buena fe acarreará, como lo demostraremos más adelante,

determinada realidad, por ejemplo, la propia de un Estado Social de Derecho, que comporta para los ciudadanos un cúmulo de garantías.” (Neme, 2014, p. 307).

² Artículo 83. Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas.

una consecuente violación de la confianza legítima. La buena fe tiene contenidos adicionales a la confianza legítima. La confianza legítima comparte con la buena fe el elemento de la “lealtad”. No obstante, toma distancia del elemento de la “transparencia”. En ciertos casos, cuando no se cumplen los deberes de transparencia, es posible que exista una violación del principio de buena fe que no lleve consigo una violación del principio de confianza legítima (Viana, 2007, p. 44).

Viana Cleves concluye que el principio de buena fe le impone a la administración la prohibición del abuso de poder, la prohibición de *venire contra factum proprium* que consiste en respetar los actos propios previos; el reconocimiento de la relatividad de la buena fe cuando se encuentra en tensión con otros principios y el reconocimiento de la relatividad del principio de legalidad cuando choca con la buena fe (Viana, 2007, p. 56) que fue lo que sucedió en el caso de la viuda de Berlín.

En torno al respeto por el acto propio Díez sostiene que “constituye un límite impuesto por la buena fe al ejercicio de una potestad, desde el momento en que el titular de ésta, con su conducta, ha suscitado en la otra parte de la relación jurídica la confianza razonable de que no ejercerá dicha potestad o que la ejercerá de otro modo” (Díez, 1982, p. 16).

Pero no solo la buena fe es citada como fundamento para aplicar la confianza legítima sino también el principio de la seguridad jurídica que garantiza que los ciudadanos puedan fiarse de la aplicación que hace el Estado de las normas válidas y vigentes,

confianza que se extiende “tanto al campo de la Administración como de la legislación, como, por último, de la jurisprudencia” (Bermúdez, 2005).

En atención a la relación entre la seguridad jurídica y la confianza legítima Íñigo Sanz Rubiales afirma que de la primera se deducen dos clases de reglas: una, que garantiza estabilidad o permanencia en el tiempo de situaciones jurídicas, y la otra, que reclama certeza de la regulación normativa. La confianza legítima, dice el autor citado, encaja en la primera regla sobre permanencia en el tiempo de situaciones jurídicas (Sanz, 2000, p. 100) y en ese orden de ideas el Estado de Derecho es también fundamento de la confianza legítima. Efectivamente, Viana asegura que la confianza legítima se encuentra implícita en el principio de la seguridad jurídica, y ésta, a su turno, se deriva de la cláusula del Estado de Derecho (Viana, 2007, p.109).

En relación con el concepto de la confianza legítima Coviello (como se citó en Rey Vázquez, 2013, p. 262) sostiene lo siguiente:

La protección de la confianza legítima es el instituto de derecho público, derivado de los postulados del Estado de Derecho, de la seguridad jurídica y de la equidad, que ampara a quienes de buena fe creyeron en la validez de los actos (de alcance particular o general, sean administrativos o legislativos), comportamientos, promesas, declaraciones o informes de las autoridades públicas, que sean jurídicamente relevantes y eficaces para configurarla, cuya anulación, modificación, revocación o derogación provoca un daño antijurídico a los afectados, erigiéndose, bajo la

observancia de esos componentes, en un derecho subjetivo que puede invocar el administrado, y que consiste, en su aspecto práctico, en la limitación de los efectos de la anulación, de tratarse de un acto (de alcance individual o general) inválido o del reconocimiento del derecho a una indemnización de no ser ello posible; de tratarse de un acto o comportamiento válido, su continuidad o permanencia; y en los supuestos de revocación o modificación de actos válidos o de derogación de actos normativos (administrativos o legislativos), en la posibilidad del reconocimiento del derecho a una indemnización.

Sobre esta definición Valbuena considera que si bien es excelente deja por fuera algunos aspectos como que:

- La confianza legítima no es un principio que protege exclusivamente a los administrados pues una entidad pública puede ser “confiante” de otra e invocarlo en su favor;
- Tampoco es exclusiva del Derecho Público porque puede operar en otras ramas del derecho;
- No solo aplica para actos administrativos o legislativos dado que puede extenderse a decisiones judiciales; y
- Su margen de acción no se limita a actos administrativos sino también a hechos, omisiones u operaciones administrativas (Valbuena, 2008, p. 157).

A pesar de las críticas referidas, la definición de Coviello resulta de importancia para el presente trabajo en tanto que en ella se contempla la posibilidad de que el comportamiento del Estado que desconoce su comportamiento anterior y, por ende, defrauda la confianza legítima (como la revocación de un acto que había reconocido una pensión en el caso de la viuda de Berlín) provoca un daño antijurídico a los afectados, lo cual abriría la posibilidad del reconocimiento del derecho a una indemnización.

Lo anterior querría decir que la defraudación de la confianza legítima que provoque un daño antijurídico podría servir de fundamento de la responsabilidad del Estado para reclamar la indemnización de los perjuicios causados, posición contra la cual se alega que, según lo resume Valbuena Hernández, –quien defiende la tesis contraria–:

- No es posible reparar daños inexistentes porque en la confianza legítima lo que se presenta es la expectativa de un interés no consolidado que por ello no ha ingresado al patrimonio de la supuesta víctima;
- No conviene extender la reparación de daños al ámbito de las expectativas en la dogmática de la responsabilidad del Estado porque resultarían sensiblemente afectadas las finanzas públicas; y
- No es posible la reparación de daños eventuales o hipotéticos (Valbuena, 2008, p. 333-338).

El mismo Valbuena Hernández (2008, p. 339) presenta razones que apoyan la postura que admite la responsabilidad del Estado por la defraudación de la confianza legítima. Así, el hoy Consejero de Estado expone que el derecho protege no sólo derechos

adquiridos sino también ciertas expectativas como el lucro cesante o la pérdida de la oportunidad. Considera también que el quebrantamiento de la confianza legítima puede generar daños con la característica de certeza que se exige como condición necesaria de la reparación. Agrega que el Estado tiene el deber de observar la buena fe, la lealtad y la coherencia en sus relaciones con el ciudadano, y que si bien ampliar el régimen de responsabilidad del Estado impacta las finanzas públicas, "...bajo los paradigmas del Estado social y democrático de derecho, las autoridades no tienen licencia para mofarse impunemente de los ciudadanos..." (Valbuena, 2008, p. 350).

Por su parte, Eduardo García de Enterría asegura que la confianza legítima debe tener rango constitucional para que pueda exigirse al legislador su respeto y se constituya así "...en título de una inconstitucionalidad y, correlativamente, de una eventual pretensión indemnizatoria" (García, 2007, p. 34). Sobre este aspecto debe decirse que aunque la Constitución Política colombiana no establece de manera expresa el principio de la confianza legítima, ésta se deriva de su artículo 83, como se dijo antes, a partir del cual es posible invocar su respeto (Viana, 2007, p. 39).

La tesis según la cual la defraudación a la confianza legítima constituye un título de imputación de responsabilidad patrimonial al Estado es también compartida por Ruiz Orejuela quien asegura lo siguiente:

En el contexto descrito, la confianza legítima podría obrar como título de imputación de responsabilidad, atribuible al Estado colombiano por la actuación del Poder constituyente originario, por violación de los tratados y

convenios internacionales sobre derechos humanos, a canalizar a través de las acciones respectivas ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en donde se ejercería un control de convencionalidad, al examinar una situación particular.

Tratándose del Poder constituyente derivado, la confianza legítima fundaría título de imputación de responsabilidad patrimonial del Estado por los daños injustificados que podrían ocasionar a las personas las reformas constitucionales. (Ruiz, 2015, p. 196).

El autor citado, para explicar su propuesta, plantea el hipotético caso en el que una reforma constitucional, realizada por una Asamblea Nacional Constituyente, el Congreso de la República o un referendo, modifique el artículo 13 de la Constitución Política “para permitir la discriminación por razones de género” y adicione un artículo constitucional que prohíba el reconocimiento pensional a personas del mismo sexo. En este escenario, dice Ruiz, una persona que convivía con otra del mismo sexo cuando se produjo la reforma constitucional, y que ante la muerte de su pareja se le niegue la pensión de sobreviviente por causa de la nueva regulación, tenía una legítima expectativa de lograr el reconocimiento pensional que se frustró por la defraudación de la

...confianza legítima depositada por el pueblo cuando actuó como Constituyente originario, al atribuir al Congreso de la República la facultad de revisión de la Constitución, el cual, debiendo garantizar los derechos a

la igualdad por razones de género y a la seguridad social integral –incluye pensiones–, no lo hizo. (Ruiz, 2015, p. 197)

También se ha propuesto como título de imputación de responsabilidad a la defraudación de la confianza legítima en tratándose concretamente de la actividad del legislador. Puede al respecto ser citado Botero Aristizábal quien plantea la siguiente hipótesis:

Denominemos la situación *ex ante*, el punto cero, como beneficio Z. Si la nueva ley deroga el beneficio Z, y dicha ley es ajustada a la Carta, no hay violación a la confianza legítima. Habría violación a este principio cuando el legislador deroga el beneficio Z antes del plazo, expreso o tácito, que impuso al expedir la ley que creó el beneficio Z. En esta situación se defrauda la expectativa legítima de aquellos que prevalidos del texto legal que contiene el beneficio Z, adoptan una decisión económica real y palpable. (Botero, 2007, p. 289).

En su análisis Botero citó como ejemplo la sentencia C-1215 de 2001 de la Corte Constitucional en la que la hipótesis que se acabó de describir fue estudiada. En dicha decisión judicial la Corte declaró la exequibilidad condicionada del artículo 52 de la Ley 633 de 2001 que derogó un beneficio tributario y estableció un régimen de transición para quienes tenían derecho a ese beneficio, transición que significaba la reducción del plazo que había sido fijado cuando el beneficio se creó, lo cual afectaba la confianza legítima que se generó en quienes se favorecerían del mismo, razón por la cual, para su

protección, la Corte ordenó que se respetara el plazo inicial fijado para gozar del susodicho beneficio. Sobre esta decisión el autor citado dice que “la propia sentencia de constitucionalidad acogió una forma de reparación, como es la restitución del beneficio tributario derogado, es decir, aceptó definitivamente que la confianza legítima puede ser título jurídico de imputación para que se declare la responsabilidad del legislador (Botero, 2007, p. 291). Se subrayó.

Sarmiento Erazo se muestra escéptico de que en Colombia el principio de la confianza legítima pueda ser exigido al legislador pues, según él, se le considera como una expectativa que no ampara la Constitución, agregando que la buena fe prevista en su artículo 83 resulta insuficiente para la construcción de ese principio (Sarmiento, 2008, p. 115). Pese a ello el autor considera que deberían ser amparadas las expectativas legítimas que cree el legislador en el individuo impidiendo que cambios abruptos afecten una actividad económica, al menos con el empleo de medidas de transición, y añade que:

La omisión legislativa que podría presentarse respecto del régimen de transición exigible al legislador en nada impide la imputación de responsabilidad a esta rama del poder. Es justamente en este espacio donde la actividad del juez administrativo puede cobrar mayor intensidad protegiendo al particular de cambios normativos súbitos contrarios a las expectativas legítimamente creadas. (Sarmiento, 2008, p. 116).

Ahora bien, resulta necesario distinguir las categorías de derechos adquiridos, meras expectativas y estados de confianza. Los derechos adquiridos, según Chabot, citado por

Monroy, son aquellos “...que estaban irrevocablemente conferidos y definitivamente adquiridos antes del hecho, el acto a la ley que se le quiere oponer” (Monroy, 2006, p. 468), categoría que se encuentra protegida incluso desde la Constitución en cuyo artículo 58 se dispone que “no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores”.

Según Viana, existe una relación casi irrelevante entre los derechos adquiridos y la confianza legítima porque si esta clase de derechos llega a ser afectado, su titular no requiere acudir al principio de la confianza legítima para su protección porque al ser un derecho adquirido, se cuenta con vías ordinarias para protegerlo (Viana, 2007, p. 207).

Contrario a los derechos adquiridos, se encuentran las meras expectativas que no son más que ilusiones surgidas a partir de la apreciación subjetiva de un sujeto (Viana, 2007, p.196) y “...no constituyen derecho contra la ley nueva que las anule o cercene” tal como lo ordena el artículo 17 de la Ley 157 de 1887. A esta categoría, de menor entidad que la de los derechos adquiridos, se le niega protección, a tal punto que si eventualmente se derivan daños de su afectación, “...resulta jurídicamente inadmisibles y estratégicamente inconveniente” su resarcimiento (Valbuena, 2008, p. 336).

Los estados de confianza por su parte, corresponden a situaciones en las que el ciudadano tiene razones firmes para creer que sus expectativas serán derechos, expectativas cuya protección procura evitar que cambios bruscos generen injusticias o desigualdades (Valbuena, 2008, p. 216). De esa manera, la reparación de un daño no exige que recaiga en un derecho adquirido porque existen “hipótesis en las cuales situaciones de simple tolerancia, situaciones precarias y, por sorprendente que pueda

parecer, situaciones nacidas por fuera del derecho, pueden revelar la existencia de un título que justifica un interés afectado por el daño” (Henao, 2007, p. 157).

Es posible concluir entonces que la confianza legítima es la esperanza, generada o alentada por la acción o la omisión de una autoridad pública, en que esta actuará de la misma forma en que lo hizo en el pasado; esperanza que conduce a un tercero a adecuar su comportamiento al que ha observado en dicha autoridad. La acción u omisión de la autoridad pública debe ser lo suficientemente clara y firme para que pueda generar en el tercero la creencia en que la Administración actuará como antes, de manera que si ella intempestivamente cambia de parecer, defrauda la confianza que generó. Debe añadirse que el tercero en quien se suscita la confianza no tiene que ser necesariamente un ciudadano o particular, pues puede ser también otra autoridad.

Abordada brevemente la confianza legítima según la doctrina, a continuación se presentará de manera sucinta algunos comentarios sobre los títulos de imputación de responsabilidad.

4. Títulos de imputación de responsabilidad.

Como quiera que la pregunta de investigación se refiere a la condición de título de imputación que puede tener el principio de confianza legítima, resulta necesario abordar el concepto de imputación.

En ese orden de ideas, y según lo estableció el artículo 90 de la Constitución³, el Estado es responsable patrimonialmente de los daños antijurídicos que le sean imputables, razón por la cual, la imputación es un presupuesto necesario de la responsabilidad estatal que comprende el ámbito fáctico y la atribución jurídica (Consejo de Estado, Sección Tercera, 2017, expediente número 34928) y que hace posible atribuir responsabilidad.

En relación con ello, la doctrina sostiene que se considera jurídicamente responsable a quien se atribuye (se imputa) un hecho que genera responsabilidad, ya sea porque es el autor del mismo o porque una disposición jurídica le impone asumir las consecuencias del hecho en beneficio de la víctima (Paillet, 2001, p. 105).

Para lograr la imputación la jurisprudencia del Consejo de Estado dio cabida a lo que se conoce como “títulos de imputación”: la falla del servicio, el daño especial, el riesgo excepcional (Consejo de Estado, Sección Tercera, 2017, expediente número 34928) “...o cualquiera otro que permita hacer la atribución en el caso concreto” (Consejo de Estado, Sección Tercera, 2017, expediente número 41326).

En relación con la falla del servicio, la jurisprudencia del Consejo de Estado la considera como el título de imputación por excelencia producto del incumplimiento de deberes

³ Artículo 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste.

normativos a cargo del Estado (Consejo de Estado, Sección Tercera, 2017, expediente número 58600).

Por otra parte el daño especial, según el Consejo de Estado, surge de una actividad estatal no riesgosa que se desarrolla en cumplimiento del ordenamiento jurídico pero que ocasiona daños antijurídicos por la imposición de una carga que no se considera normal en la vida en sociedad (Consejo de Estado, Sección Tercera, 2017, expediente número 30167). Como ejemplos de daño especial en la jurisprudencia del Consejo de Estado pueden citarse los daños antijurídicos causados por la aplicación de preceptos legales y actos administrativos sin vicio (Consejo de Estado, Sección Tercera, 2014, expediente número 27446) y por la declaración de parte del territorio como “zona de despeje”, lo cual redundó en perjuicio de ciudadanos a quienes les fueron hurtadas cabezas de ganado por parte de grupos subversivos (Consejo de Estado, Sección Tercera, 2015, expediente número 33219).

Sobre la falla del servicio y el daño especial debe decirse que son incompatibles entre sí, en tanto que la falla se conduce por el régimen subjetivo por la existencia de culpa de la administración, mientras que el daño especial supone una actuación estatal carente de culpa, error o falla, teniendo así un régimen objetivo (Consejo de Estado, Sección Tercera, 2009, expediente número 16980).

En el otro título de imputación, es decir, el riesgo excepcional, se prescinde del concepto de culpa como elemento de la responsabilidad (Tamayo, 2007, p. 822) en el que el Estado compromete su responsabilidad en desarrollo de una actividad que utiliza medios

que ponen en peligro a la comunidad (Consejo de Estado, Sección Tercera, 1989, expediente número 4655).

Un título de imputación es pues la vía que permite atribuir la responsabilidad a un ente estatal por las daños antijurídicos ocasionados con su acción u omisión, y por ende, la obligación de repararlos.

5. Análisis jurisprudencial.

5.1. Nicho citacional.

El registro del resultado de la búsqueda en la página web del Consejo de Estado, restringida a la Sección Tercera, muestra 55 sentencias, pero son en realidad 54 porque una de ellas se encuentra repetida⁴:

2001	2003	2004	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
25 de enero de 2001 Radicación: 9672	4 de septiembre de 2003 Radicación: 53001-23-31-000-1995-03828-01(13320)	19 de febrero de 2004 Radicación: 25000-23-26-000-1998-02513-01(24648)	5 de diciembre de 2.005 Radicación: 41001-23-31-000-1990-05732-01(12158)	junio de 2007 Radicación: 11001-03-26-000-1998-00024-01(15329)	24 de abril de 2008 Radicación: 50001-23-31-000-1994-04535-01(17062)	26 de febrero de 2009 Radicación: 25000-23-26-000-2003-02608-01(30329)	23 de junio de 2010 Radicación: 73001-23-31-000-1999-00359-01(19570)	24 de enero de 2011 Radicación: 73001-23-31-000-1997-04867-01(17547)	14 de marzo de 2012 Radicación: 68001-23-15-000-2002-02183-01(AP)	30 de enero de 2013 Radicación: 08001-23-31-000-2011-01066-01(43292)	29 de enero de 2014 Radicación: 25000-23-36-000-2013-00417-01(48477)	28 de enero de 2015 Radicación: 47001-23-31-000-2002-00443-01(31612)	29 de enero de 2016 Radicación: 11001-03-26-000-2014-00111-00(51913)	1 de junio de 2017 Radicación: 18001-23-31-000-1993-00201-01(23188)	10 de abril de 2018 Radicado: 25000-23-26-000-1995-01402-01(15842)

⁴ Se trata de la sentencia proferida en el proceso con radicado 41001-23-31-000-1990-05732-01(12158) que según el resultado número 50 de la búsqueda es del 5 de enero de 2006 pero al descargar la sentencia se advierte que tiene fecha del 5 de diciembre de 2005. Esta providencia se encuentra repetida en el registro 51 del resultado de la búsqueda.

				4 de diciembre de 2007 Radicación: 73001-23-31-000-1998-01327-01(17918)	16 de julio de 2008 Radicación: 66001-23-15-000-1997-03632-01(16775)			31 de enero de 2011 Radicación: 25000-23-25-000-2003-02486-01(AP)	9 de mayo de 2012 Radicación: 52001-23-31-000-1997-08590-01(17008)	4 de abril de 2013 Radicación: 11001-03-26-000-2013-00019-00(46213)	12 de febrero de 2014 Radicación: 13001-23-31-000-1997-12755-01(26926)	16 de julio de 2015 Radicación: 25000-23-15-000-2002-02368-01(34210)	25 de febrero de 2016 Radicación: 25000-23-24-000-2012-00656-01(AP)	6 de julio de 2017 Radicación: 54001-23-31-000-2000-02023-01(42059)
					30 de julio de 2008 Radicación: 70001-23-31-000-1997-06303-01(23003)			7 de julio de 2011 Radicación: 08001-23-31-000-1995-09839-01(20662)	8 de agosto de 2012 Radicación: 05001-23-24-000-1991-06230-01(20346)	11 de junio de 2013 Radicación: 19001-23-31-000-2010-00025-01(43105)	13 de mayo de 2014 Radicación: 76001-23-31-000-1996-05208-01(23128)	29 de julio de 2015 Radicación: 73001-23-31-000-2008-00256-01(37720)	29 de febrero de 2016 Radicación: 07001-23-31-000-2003-00015-01(33505)	13 de julio de 2017 Radicación: 05001-23-31-000-2003-03775-01(40563)
									29 de octubre de 2012 Radicación: 19001-23-31-000-1998-01019-01(25106)	29 de julio de 2013 Radicación: 25000-23-26-000-1998-15972-01(27228)	11 de junio de 2014 Radicación: 25000-23-26-000-2003-01185-01(26702)	31 de agosto de 2015 Radicación: 25000-23-26-000-1999-00007-01(22637)	2 de mayo de 2016 Radicación: 25000-23-26-000-2004-02047-01(35967)A	3 de agosto de 2017 Radicación: 05001-23-31-000-2003-03217-01(40335)
										16 de septiembre de 2013 Radicación: 25000-23-26-000-2003-00113-01(30571)	26 de junio de 2014 Radicación: 50001-23-31-000-1998-01262-01(26029)		2 de mayo de 2016 Radicación: 13001-23-31-000-1996-11619-01(34285)	3 de agosto de 2017 Radicación: 05001-23-31-000-2003-04108-01(40450)
										27 de noviembre de 2013 Radicación: 66001-23-31-000-2002-00391-01(31431)	20 de octubre de 2014 Radicación: 41001-23-31-000-1999-00321-01(30751)		31 de mayo de 2016 Radicación: 25000-23-26-000-2004-01257-01(39701)	17 de agosto de 2017 Radicación: 25000-23-26-000-2005-00370-01(37304)
											12 de noviembre de 2014 Radicación: 41001-23-31-000-1999-00637-01(27578)		1 de agosto de 2016 Radicación: 47001-23-31-000-2003-00961-01(35953)	25 de septiembre de 2017 Radicación: 08001-23-33-000-2013-00044-01(50892)

3	25 de septiembre de 2017 Radicación: 08001-23-33-000-2013-00044-01(50892)	-	
4	17 de agosto de 2017 Radicación: 25000-23-26-000-2005-00370-01(37304)	-	
5	3 de agosto de 2017 Radicación: 05001-23-31-000-2003-04108-01(40450)	3 de agosto de 2017 Radicación: 05001-23-31-000-2003-03217-01(40335)	-
		13 de julio de 2017 Radicación: 05001-23-31-000-2003-03775-01(40563)	-
		23 de noviembre de 2016 Radicación: 05001-23-31-000-2003-03211-01(40594)	-
6	3 de agosto de 2017 Radicación: 05001-23-31-000-2003-03217-01(40335)	-	
7	13 de julio de 2017 Radicación: 05001-23-31-000-2003-03775-01(40563)	-	
8	6 de julio de 2017 Radicación: 54001-23-31-000-2000-02023-01(42059)	-	
9	14 de diciembre de 2016 Radicación: 76001-23-31-000-2006-00987-01(40038)	31 de agosto de 2015 Radicación: 25000-23-26-000-1999-00007-01(22637)	-
10	23 de noviembre de 2016 Radicación: 25000-23-26-000-2012-00233-01(52161)	-	
11	23 de noviembre de 2016 Radicación: 05001-23-31-000-2003-03211-01(40594)	-	
12	1 de agosto de 2016 Radicación: 47001-23-31-000-2003-00961-01(35953)	-	
13	31 de mayo de 2016 Radicación: 25000-23-26-000-2004-01257-01(39701)	31 de agosto de 2015 Radicación: 25000-23-26-000-1999-00007-01(22637)	-
14	2 de mayo de 2016 Radicación: 13001-23-31-000-1996-11619-01(34285)	16 de septiembre de 2013 Radicación: 25000-23-26-000-2003-00113-01(30571)	-
15	2 de mayo de 2016 Radicación: 25000-23-26-000-2004-02047-01(35967)A	31 de agosto de 2015 Radicación: 25000-23-26-000-1999-00007-01(22637)	-
16	29 de febrero de 2016 Radicación: 07001-23-31-000-2003-00015-01(33505)	11 de junio de 2014 Radicación: 25000-23-26-000-2003-01185-01(26702)	-
		31 de agosto de 2015 Radicación: 25000-23-26-000-1999-00007-01(22637)	-
17	31 de agosto de 2015 Radicación: 25000-23-26-000-1999-00007-01(22637)	29 de julio de 2013 Radicación: 25000-23-26-000-1998-15972-01(27228)	-
18	29 de julio de 2015 Radicación: 73001-23-31-000-2008-00256-01(37720)	-	

19	16 de julio de 2015 Radicación: 25000-23-15-000-2002-02368- 01(34210)	-	
20	28 de enero de 2015 Radicación: 47001-23-31-000-2002-00443- 01(31612)	-	
21	12 de noviembre de 2014 Radicación: 41001-23-31-000-1999-00637- 01(27578)	-	
22	11 de junio de 2014 Radicación: 25000-23-26-000-2003-01185- 01(26702)	-	
23	13 de mayo de 2014 Radicación: 76001-23-31-000-1996-05208- 01(23128)	-	
24	12 de febrero de 2014 Radicación: 13001-23-31-000-1997-12755- 01(26926)	-	
25	29 de enero de 2014 Radicación: 25000-23-36-000-2013-00417- 01(48477)	-	
26	27 de noviembre de 2013 Radicación: 66001-23-31-000-2002-00391- 01(31431)	5 de diciembre de 2.005 Radicación: 41001-23-31-000-1990-05732- 01(12158)	-
27	16 de septiembre de 2013 Radicación: 25000-23-26-000-2003-00113- 01(30571)	6 de diciembre de 2.005 Radicación: 41001-23-31-000-1990-05732- 01(12158)	-
28	29 de julio de 2013 Radicación: 25000-23-26-000-1998-15972- 01(27228)	-	
29	11 de junio de 2013 Radicación: 19001-23-31-000-2010-00025- 01(43105)	-	
30	30 de enero de 2013 Radicación: 08001-23-31-000-2011-01066- 01(43292)	-	
31	5 de diciembre de 2.005 Radicación: 41001-23-31-000-1990-05732- 01(12158)	-	
32	19 de febrero de 2004 Radicación: 25000-23-26-000-1998-02513- 01(24648)	-	
33	4 de septiembre de 2003 Radicación: 53001-23-31-000-1995-03828- 01(13320)	-	
34	25 de enero de 2001 Radicación: 9672	-	

Analizado el cuadro anterior se determinó el número de veces que cada sentencia fue citada en el nicho:

	SENTENCIA	NÚMERO DE CITAS
1	23 de octubre de 2017 Radicación: 25000-23-26-000-2001-01798-01(35289)	0
2	25 de septiembre de 2017 Radicación: 08001-23-33-000-2013-00044-01(50892)	0
3	17 de agosto de 2017 Radicación: 25000-23-26-000-2005-00370-01(37304)	0
4	3 de agosto de 2017 Radicación: 05001-23-31-000-2003-04108-01(40450)	0
5	3 de agosto de 2017 Radicación: 05001-23-31-000-2003-03217-01(40335)	1
6	13 de julio de 2017 Radicación: 05001-23-31-000-2003-03775-01(40563)	1
7	6 de julio de 2017 Radicación: 54001-23-31-000-2000-02023-01(42059)	0
8	14 de diciembre de 2016 Radicación: 76001-23-31-000-2006-00987-01(40038)	0
9	23 de noviembre de 2016 Radicación: 25000-23-26-000-2012-00233-01(52161)	1
10	23 de noviembre de 2016 Radicación: 05001-23-31-000-2003-03211-01(40594)	1
11	1 de agosto de 2016 Radicación: 47001-23-31-000-2003-00961-01(35953)	0
12	31 de mayo de 2016 Radicación: 25000-23-26-000-2004-01257-01(39701)	0
13	2 de mayo de 2016 Radicación: 13001-23-31-000-1996-11619-01(34285)	0
14	2 de mayo de 2016 Radicación: 25000-23-26-000-2004-02047-01(35967)A	0
15	29 de febrero de 2016 Radicación: 07001-23-31-000-2003-00015-01(33505)	0
16	31 de agosto de 2015 Radicación: 25000-23-26-000-1999-00007-01(22637)	4
17	29 de julio de 2015 Radicación: 73001-23-31-000-2008-00256-01(37720)	0
18	16 de julio de 2015 Radicación: 25000-23-15-000-2002-02368-01(34210)	0
19	28 de enero de 2015 Radicación: 47001-23-31-000-2002-00443-01(31612)	0
20	12 de noviembre de 2014 Radicación: 41001-23-31-000-1999-00637-01(27578)	0
21	11 de junio de 2014 Radicación: 25000-23-26-000-2003-01185-01(26702)	0
22	13 de mayo de 2014 Radicación: 76001-23-31-000-1996-05208-01(23128)	0

23	12 de febrero de 2014 Radicación: 13001-23-31-000-1997-12755-01(26926)	0
24	29 de enero de 2014 Radicación: 25000-23-36-000-2013-00417-01(48477)	0
25	27 de noviembre de 2013 Radicación: 66001-23-31-000-2002-00391-01(31431)	0
26	16 de septiembre de 2013 Radicación: 25000-23-26-000-2003-00113-01(30571)	1
27	29 de julio de 2013 Radicación: 25000-23-26-000-1998-15972-01(27228)	1
28	11 de junio de 2013 Radicación: 19001-23-31-000-2010-00025-01(43105)	0
29	30 de enero de 2013 Radicación: 08001-23-31-000-2011-01066-01(43292)	0
30	5 de diciembre de 2.005 Radicación: 41001-23-31-000-1990-05732-01(12158)	2
31	19 de febrero de 2004 Radicación: 25000-23-26-000-1998-02513-01(24648)	0
32	4 de septiembre de 2003 Radicación: 53001-23-31-000-1995-03828-01(13320)	0
33	25 de enero de 2001 Radicación: 9672	0

5.2 Análisis dinámico.

Gráfica jurisprudencial:

Tesis A	¿Cuál es el alcance de la defraudación del principio de la confianza legítima en la imputación, como elemento de la responsabilidad extracontractual del Estado según la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado?	Tesis B
La defraudación del principio de la confianza legítima NO es un título de imputación de responsabilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Sep. 4/03 radicado 53001-23-31-000-1995-03828-01 	<ul style="list-style-type: none"> • Ene. 25/01 radicado 9672 Fundadora <p>La defraudación del principio de la confianza legítima es un título de imputación de responsabilidad si se lesiona una expectativa legítima o un estado de confianza</p>

(13320)
Falla del
Servicio

●
Feb. 19/04
radicado
25000-23
26-000-
1998-
02513-01
(24648)

●
Dic. 5/05
radicado
41001-23-
31-000-
1990-
05732-
01(12158)

●
Ene. 30/13
radicado
08001-23-31-000-
2011-01066-01
(43292)
El conteo del término
de caducidad de los
medios de control
para demandar la
reparación de perjuicios
varía cuando se defrauda
la confianza legítima

●
Jun. 11/13
radicado
19001-23-331-000-
2010-00025-
01(43105)

●
Jul. 29/13
radicado
25000-
23-26-000-
1998-15972
-01(27228)
Hito – Diferencia
de la falla
y daño especial:
Si se lesiona situación
consolidada o
expectativas legítimas
se imputa por daño
especial; si se
defraudan estados de
confianza se imputa
por confianza legítima

		<ul style="list-style-type: none"> • Sep. 16/13 radicado 25000-23- 26-000- 2003-00113 -01(30571)
		<ul style="list-style-type: none"> • Nov. 27/13 radicado 66001-23- 31-000- 2002-00391 -01(31431)
		<ul style="list-style-type: none"> • Ene. 29/14 radicado 25000-23- 36-000- 2013-00417 -01(48477)
	□ □ □ □ □ □ □ □ □ □	
	•	<ul style="list-style-type: none"> • Feb. 12/14 radicado 13001-23- 31-000- 1997-12755 -01(26926)
	□ □ □ □ □ □ □ □ □ □	
		<ul style="list-style-type: none"> • Myo. 13/14 radicado 76001-23- 31-000- 1996-05208 -01(23128)
	□ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □	
	•	<ul style="list-style-type: none"> • Jun. 11/14 radicado 25000-23- 26-000- 2003-01185 -01(26702)
		<ul style="list-style-type: none"> • Nov. 12/14 radicado 41001-23- 31-000- 1999-00637

		-01(27578)	
		• Ene. 28/15 radicado 47001-23- 31-000- 2002-00443 -01(31612)	
		• Jul. 16/15 radicado 25000-23- 15-000- 2002-02368 -01(34210) Caducidad	
		• Jul. 29/15 radicado 73001-23- 31-000- 2008-00256 -01(37720)	
		• Ag. 31/15 radicado 25000-23- 26-000- 1999- 00007- 01(22637) Varía regla de sentencia Hito: Si se lesiona situación consolidada se imputa por daño especial; si se defraudan expectativas legítimas o estados de confianza se imputa por confianza legítima	
		• Feb. 29/16 radicado 07001-23- 31-000- 2003-00015- 01(33505)	
		• Myo. 2/16 radicado 25000-23- 26-000- 2004-02047-	

	<p>01(35967)A</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Myo. 2/16 radicado 13001-23- 31-000- 1996-11619- 01(34285) ● Myo. 31/16 radicado 25000-23- 26-000- 2004-01257- 01(39701) ● Ag. 1/16 radicado 47001-23-31 -000-2003- 00961-01(35953) Imputó responsabilidad por defraudación de la confianza legítima a través del daño especial. ● Nov. 23/16 radicado 05001-23-31 -000-2003- 03211-01(40594) Imputó responsabilidad por defraudación de la confianza legítima a través de la falla del servicio. ● Nov. 23/16 radicado 25000-23-26 -000-2012- 00233-01(52161) ● Dic. 14/16 radicado 76001-23-31- 000-2006- 00987-01(40038) ● Jul. 6/17 radicado 54001-23-31 	
--	--	--

	<p>-000-2000-02023-01(42059) Imputó responsabilidad por defraudación de la confianza legítima a través de la falla del servicio.</p> <p>•</p> <p>Jul. 13/17 radicado 05001-23-31 -000-2003-03775-01(40563) Imputó responsabilidad por defraudación de la confianza legítima a través de la falla del servicio.</p> <p>•</p> <p>Ag. 3/17 radicado 05001-23-31 -000-2003-03217-01(40335) Imputó responsabilidad por defraudación de la confianza legítima a través de la falla del servicio.</p> <p>•</p> <p>Ag. 3/17 radicado 05001-23-31 -000-2003-04108-01(40450) Imputó responsabilidad por defraudación de la confianza legítima a través de la falla del servicio.</p> <p>•</p> <p>Ag. 17/17 radicado 25000-23-26 -000-2005-00370-01(37304) Caducidad</p> <p>•</p> <p>Sep. 25/17 radicado 08001-23-33 -000-2013-00044-01(50892)</p> <p>•</p> <p>Oct. 23/17 radicado 25000-23-26 -000-2001-</p>	
--	--	--

	01798-01(35289)	
	• Abr. 10/18 radicado 25000-23-26 -000-1995- 01402-01 (15842) Arquimédica	

El cuadro anterior presenta el análisis dinámico de la línea en cuya parte superior central puede verse la pregunta problema de la investigación: ¿Cuál es el alcance de la defraudación del principio de la confianza legítima en la imputación, como elemento de la responsabilidad extracontractual del Estado según la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado?

En los extremos laterales se encuentran dos opciones de respuesta: opción 1, “La defraudación del principio de la confianza legítima NO es un título de imputación de responsabilidad”; opción 2, “La defraudación del principio de la confianza legítima es un título de imputación de responsabilidad”. Así las cosas, cada una de las 34 sentencias que conforman la línea fue ubicada en el extremo que le corresponde, lo que en principio haría pensar que cada sentencia solo tiene dos posiciones posibles en el cuadro, sin embargo, se observa que no es así, en tanto que algunas de las providencias no asumen de manera clara o en forma expresa una de las dos opciones de respuesta (si la confianza es o no un título de imputación), razón por la cual tales fallos no se encuentran plenamente en los extremos laterales sino más cerca de uno u otro; tienden o se inclinan a uno de los dos lados.

Es el caso, por ejemplo, de la sentencia dictada el 30 de enero de 2013 en el proceso radicado con el número 08001-23-31-000-2011-01066-01(43292) en el que una empleada del distrito de Barranquilla lo demandó en reparación directa para que se le declarara responsable de los perjuicios causados por el no pago de unas prestaciones laborales. El distrito se había acogido al proceso de acuerdo de reestructuración de pasivos de la Ley 550 de 1999 por lo que informó a la demandante que pagaría sus acreencias laborales una vez se terminara la ejecución del mismo, promesa que generó en la empleada la confianza de que la entidad territorial cumpliría su obligación laboral y por esa razón no demandó ante la jurisdicción; sin embargo, culminado el acuerdo de reestructuración la entidad territorial no cumplió su promesa de pago y cuando la accionante acudió ante el juez se le rechazó la demanda por caducidad. El Consejo de Estado de Estado modificó el momento a partir del cual se contabiliza el término de caducidad en aplicación del principio de confianza legítima, para cuya protección determinó que el plazo de ese fenómeno procesal debía contarse desde la fecha en que culminó el acuerdo de reestructuración, momento en que se le pagaría según la promesa del distrito. Entonces, aunque en esta decisión el Consejo de Estado no señaló de manera expresa que la defraudación de la confianza legítima era un título de imputación de responsabilidad, es posible interpretar que si la jurisdicción administrativa hubiera declarado la caducidad, la accionante hubiera podido promover un nuevo proceso de reparación directa contra la Rama Judicial por error judicial, **en el que alegaría que se defraudó la confianza legítima porque el juez administrativo declaró la caducidad del medio de control en la hipótesis descrita**, siendo procedente la imputación de responsabilidad, caso en el cual podría repararse el daño como una pérdida de la oportunidad, pérdida que se concreta por el hecho de habersele quitado a la demandante

el chance de acceder a la administración de justicia, al contabilizar el término de caducidad en contravía de la confianza legítima.

Por lo expuesto, se insiste en que no todas las providencias asumen expresamente que la defraudación de la confianza legítima sea o no un título de imputación, pero es posible interpretar a partir de lo decidido en los fallos que hay una inclinación hacia uno de los dos extremos laterales de gráfica jurisprudencial.

La línea de tiempo comienza en el año 2001 con la sentencia fundadora del 25 de enero expedida en el proceso con radicación número 9672 a favor de la tesis de la confianza legítima como título de imputación. En dicho proceso el demandante, propietario de un bien inmueble rural que fue ocupado por campesinos, promovió acciones policivas que posteriormente detuvo porque el entonces INCORA le solicitó abstenerse de continuarlas y además le pidió dejarles el predio en comodato mientras dicha entidad preparaba una oferta de compra al propietario. Esta oferta nunca fue realizada por el INCORA, entidad que por el contrario le extinguió el dominio por haber dejado el propietario de explotar sus predios. El Consejo de Estado determinó que la inexplotación que sirvió de fundamento para extinguir el dominio al demandante estaba desvirtuada por las actuaciones de los funcionarios del INCORA tendientes a hacerle creer al propietario que estaba bien permitir el asentamiento y la explotación a los campesinos, situación que constituyó una vulneración al principio de la confianza legítima.

La línea jurisprudencial culmina con la sentencia arquimédica del 10 de abril de 2018 dictada en el expediente número 25000-23-26-000-1995-01402-01 (15842). En este

proceso el actor estuvo vinculado a la Procuraduría General de la Nación como procurador delegado para las Fuerzas Militares, y reclamó el pago de un salario similar al que reciben los demás procuradores delegados ante las altas cortes. La Secretaría General de la Procuraduría General de la Nación conceptuó favorablemente sobre el pago pero finalmente la entidad lo omitió alegando que no se había podido obtener la adición presupuestal requerida para ello. Indicó el Consejo de Estado que el respeto por el acto propio, que se vincula con el principio de la confianza legítima, fue transgredido por la entidad junto al de la buena fe y la igualdad, por omitir su deber de obrar en consecuencia con su propio acto, es decir, el concepto favorable de pago.

De las 34 sentencias que componen la línea, 17 se encuentran en el extremo de la opción 2, es decir, la que concluye que la defraudación del principio de la confianza legítima es un título de imputación de responsabilidad al Estado, y 9 sentencias más, si bien no se ubican plenamente en ese extremo, tienden al mismo.

Por el contrario, tan solo 7 de las 34 providencias analizadas ocupan el extremo de la opción según la cual la defraudación del principio de la confianza legítima NO es un título de imputación de responsabilidad, y apenas una tiende hacia esa postura. En las 7 sentencias mencionadas, a pesar de haberse afectado la confianza legítima, la atribución de responsabilidad se dio por la vía de la falla del servicio o la del daño especial.

En el conjunto de las sentencias que se ubican en el extremo que considera que la defraudación de la confianza legítima es un título de imputación de responsabilidad, se observan dos subreglas. La primera, contenida en la sentencia hito del 29 de julio de

2013, expedida en el proceso con radicación número 25000-23-26-000-1998-15972-01(27228) en el que una sociedad comercial invirtió y promovió un proyecto hotelero en cuya estructuración se previó aprovechar un beneficio fiscal del 15% de la inversión creado por ley, no obstante, cuando el proyecto pretendía poner en funcionamiento el hotel construido el Congreso derogó el beneficio mencionado lo cual impidió a la demandante aprovecharlo. La sociedad accionante consideró que se había defraudado su confianza legítima y que, por ello, se le había provocado un perjuicio consistente en no haber podido gozar del beneficio fiscal derogado. En esta sentencia el Consejo de Estado diferenció la confianza legítima de la falla del servicio y del daño especial, y sobre este último indicó que procede su imputación si se lesiona un derecho adquirido o situación consolidada, así como una expectativa legítima; mientras que si lo que se defrauda es un estado de confianza, la imputación surge por la defraudación de la confianza legítima.

La segunda subregla aparece dos años más tarde, concretamente en la sentencia del 31 de agosto de 2015 del proceso radicado con el número 25000-23-26-000-1999-00007-01(22637) promovido por una compañía que, como otras, había logrado la adjudicación de un contrato de concesión de espacios de televisión suscrito por un plazo de ejecución cuya prórroga se pactó expresamente. Posteriormente, el Congreso prohibió prorrogar los contratos de concesión vigentes, prohibición declarada exequible por la Corte Constitucional porque, según dijo, el derecho a la prórroga no existía como una situación jurídica consolidada sino como una mera expectativa que podía ser modificada por el legislador. El Consejo de Estado aclaró que el daño especial es el título de imputación procedente en la hipótesis en la que se lesione un derecho adquirido o situación

consolidada, al paso que si se defraudan expectativas legítimas o estados de confianza, se imputa responsabilidad por el título de la confianza legítima.

El cuadro del análisis dinámico muestra que la tendencia de la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, es la de considerar que la defraudación de la confianza legítima es un título de imputación de responsabilidad, y que hubo un pacífico período largo con esa postura desde el año 2005 hasta el 2016. En el 2005 desde la sentencia proferida en el expediente número 41001-23-31-000-1990-05732-01(12158) en el que una empresa constructora adquirió un lote de terreno con el propósito de desarrollar proyectos de vivienda que fueron autorizados mediante licencia otorgada por el municipio de Neiva pero que posteriormente fue suspendida. Y en el año 2016 con la sentencia dictada en el expediente número 25000-23-26-000-2004-01257-01(39701) que se suscitó por un contrato de obra en el que el contratista presentó retrasos en la ejecución por dificultades económicas. Frente a esto, la interventoría le solicitó la consecución de los recursos necesarios y la presentación de un esquema de financiamiento, so pena de declarar el incumplimiento. El contratista solicitó ampliación del plazo e informó que suscribió con un tercero un convenio para refinanciarse y, por ello, acometería las obras faltantes. El plazo fue concedido por la entidad pública pero como los retrasos continuaron se declaró el incumplimiento del contrato. El tercero que había financiado al contratista demandó la responsabilidad del Estado indicando se le había perjudicado con la liquidación del contrato. Si bien el Consejo de Estado denegó las pretensiones de la demanda por considerar que no se estructuró un estado de confianza, precisó las condiciones a partir de las cuales la afectación a expectativas legítimas y estados de confianza puede generar un daño antijurídico susceptible de

reparación “con lo cual, se consolida la sustantividad jurídica que entraña este principio en el ámbito de la responsabilidad del Estado” (Consejo de Estado, Sección Tercera, expediente número 25000-23-26-000-2004-01257-01(39701)).

Igualmente el Consejo de Estado imputó responsabilidad por la defraudación de la confianza legítima a través de la falla del servicio en el período inicial de la línea con la sentencia expedida el año 2003 en el expediente número 53001-23-31-000-1995-03828-01(13320), en la que un vendedor de frutas en vía pública en el municipio de Armenia fue desalojado por funcionarios de la Alcaldía y le decomisaron insumos y artículos de trabajo. El interesado promovió acción de tutela contra el municipio la cual fue fallada a su favor ordenándose su reubicación en el mismo sector en el que había sido desalojado. El juez de tutela negó la pretensión de devolución de lo decomisado arguyendo que los mismos ya no existían por ser perecederos, y que en ese caso lo que procede es una indemnización para cuya obtención el demandante tiene otras vías judiciales. Por lo anterior el actor demandó la reparación de sus perjuicios ante la jurisdicción contencioso administrativa.

En igual sentido, el Consejo de Estado imputó responsabilidad por la defraudación de la confianza legítima a través de la falla del servicio en el período final de la línea –año 2017– con los fallos de los procesos 05001-23-31-000-2003-03775-01(40563), 05001-23-31-000-2003-03217-01(40335) y 05001-23-31-000-2003-04108-01(40450). Todos estos expedientes versaron sobre estudiantes que cursaron un programa educativo en el Politécnico Colombiano “Jaime Isaza Cadavid”, quienes al cumplir los requisitos para recibir el título no les fue otorgado porque el programa carecía de registro ante el

ICFES. A juicio del Consejo de Estado hubo fallas en el servicio de inspección y vigilancia del servicio educativo imputables al Estado, fallas que permitieron que la institución educativa indicada ofreciera un programa educativo sin las exigencias legales.

Lo anterior pone en evidencia que no hay una claridad absoluta sobre el tema en esa alta corporación.

A continuación se distingue la fuente y la modalidad de defraudación de la confianza legítima en las sentencias estudiadas, aclarando que no siempre fueron acogidas las pretensiones de la demanda, tal como se indicó en el respectivo análisis estático en las fichas jurisprudenciales:

	Sentencia	Fuente de la defraudación	Modalidad
1	10 de abril de 2018 Radicado: 25000-23-26-000-1995-01402-01 (15842)	Omisión Administrativa – desconocimiento del acto propio	Defraudación de la confianza legítima
2	23 de octubre de 2017 Radicación: 25000-23-26-000-2001-01798-01(35289)	Actuación judicial – precedente	Defraudación de la confianza legítima
3	25 de septiembre de 2017 Radicación: 08001-23-33-000-2013-00044-01(50892)	Actuación judicial – precedente	Defraudación de la confianza legítima
4	17 de agosto de 2017 Radicación: 25000-23-26-000-2005-00370-01(37304)	Omisión administrativa	Defraudación de la confianza legítima
5	3 de agosto de 2017 Radicación: 05001-23-31-000-2003-04108-01(40450)	Omisión administrativa	Defraudación de la confianza legítima
6	3 de agosto de 2017 Radicación: 05001-23-31-000-2003-03217-01(40335)	Omisión administrativa	Defraudación de la confianza legítima
7	13 de julio de 2017 Radicación: 05001-23-31-000-2003-03775-01(40563)	Omisión administrativa	Defraudación de la confianza legítima

8	6 de julio de 2017 Radicación: 54001-23-31-000-2000-02023-01(42059)	Actuación judicial	Defraudación de la confianza legítima
9	14 de diciembre de 2016 Radicación: 76001-23-31-000-2006-00987-01(40038)	Acto administrativo – irrevocabilidad de acto particular – desconocimiento del acto propio	Defraudación de la confianza legítima
10	23 de noviembre de 2016 Radicación: 25000-23-26-000-2012-00233-01(52161)	Actividad contractual	Defraudación de la confianza legítima
11	23 de noviembre de 2016 Radicación: 05001-23-31-000-2003-03211-01(40594)	Omisión administrativa	Defraudación de la confianza legítima
12	1 de agosto de 2016 Radicación: 47001-23-31-000-2003-00961-01(35953)	Acta administrativo – irrevocabilidad de acto particular – desconocimiento del acto propio	Defraudación de la confianza legítima
13	31 de mayo de 2016 Radicación: 25000-23-26-000-2004-01257-01(39701)	Actividad contractual	Defraudación de la confianza legítima
14	2 de mayo de 2016 Radicación: 13001-23-31-000-1996-11619-01(34285)	Actuación administrativa – desconocimiento del acto propio	Defraudación de la confianza legítima
15	2 de mayo de 2016 Radicación: 25000-23-26-000-2004-02047-01(35967)A	Actuación administrativa	Expectativas legítimas
16	29 de febrero de 2016 Radicación: 07001-23-31-000-2003-00015-01(33505)	Actuación administrativa	Expectativas legítimas
17	31 de agosto de 2015 Radicación: 25000-23-26-000-1999-00007-01(22637)	Actuación legislativa	Expectativas legítimas
18	29 de julio de 2015 Radicación: 73001-23-31-000-2008-00256-01(37720)	Actuación judicial – precedente	Defraudación de la confianza legítima
19	16 de julio de 2015 Radicación: 25000-23-15-000-2002-02368-01(34210)	Omisión administrativa	Defraudación de la confianza legítima
20	28 de enero de 2015 Radicación: 47001-23-31-000-2002-00443-01(31612)	Actuación administrativa	Defraudación de la confianza legítima
21	12 de noviembre de 2014 Radicación: 41001-23-31-000-1999-00637-01(27578)	Actuación administrativa – desconocimiento del acto propio	Defraudación de la confianza legítima
22	11 de junio de 2014 Radicación: 25000-23-26-000-2003-01185-01(26702)	Actuación legislativa	Defraudación de la confianza legítima
23	13 de mayo de 2014 Radicación: 76001-23-31-000-1996-05208-01(23128)	Actuación judicial – actividad	Defraudación de la confianza legítima

		probatoria	
24	12 de febrero de 2014 Radicación: 13001-23-31-000-1997-12755-01(26926)	Actuación administrativa – desconocimiento del acto propio	Defraudación de la confianza legítima
25	29 de enero de 2014 Radicación: 25000-23-36-000-2013-00417-01(48477)	Actuación judicial – precedente	Defraudación de la confianza legítima
26	27 de noviembre de 2013 Radicación: 66001-23-31-000-2002-00391-01(31431)	Actividad contractual	Defraudación de la confianza legítima
27	16 de septiembre de 2013 Radicación: 25000-23-26-000-2003-00113-01(30571)	Actividad contractual	Defraudación de la confianza legítima
28	29 de julio de 2013 Radicación: 25000-23-26-000-1998-15972-01(27228)	Actuación legislativa	Expectativas legítimas
29	11 de junio de 2013 Radicación: 19001-23-31-000-2010-00025-01(43105)	Actuación judicial	Defraudación de la confianza legítima
30	30 de enero de 2013 Radicación: 08001-23-31-000-2011-01066-01(43292)	Omisión administrativa	Defraudación de la confianza legítima
31	5 de diciembre de 2.005 Radicación: 41001-23-31-000-1990-05732-01(12158)	Acto administrativo	Defraudación de la confianza legítima
32	19 de febrero de 2004 Radicación: 25000-23-26-000-1998-02513-01(24648)	Actuación judicial	Defraudación de la confianza legítima
33	4 de septiembre de 2003 Radicación: 53001-23-31-000-1995-03828-01(13320)	Acto administrativo	Defraudación de la confianza legítima
34	25 de enero de 2001 Radicación: 9672	Acto administrativo	Defraudación de la confianza legítima

6. Conclusiones.

La pregunta de investigación que se formuló para esta línea jurisprudencial indaga sobre el alcance que tiene la defraudación del principio de la confianza legítima en la imputación, como elemento de la responsabilidad extracontractual del Estado según la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

En ese sentido, con base en la jurisprudencia consultada es posible concluir que el principio de la confianza legítima se deriva del principio de la buena fe (Consejo de Estado, Sección Tercera, 2013, expediente número 25000-23-26-000-1998-15972-01(27228)) consagrado en el artículo 83 de la Constitución Política, razón por la cual la confianza legítima tiene rango constitucional.

Se concluye también que la connotación constitucional que posee el principio de la confianza legítima permite explicar su versatilidad y transversalidad, pues la jurisprudencia del Consejo de Estado lo ha empleado como título de imputación de responsabilidad (Consejo de Estado, Sección Tercera, 2015, expediente número 25000-23-26-000-1999-00007-01(22637)) en distintos medios de control como el de controversias contractuales (Consejo de Estado, Sección Tercera, 2016, expediente número 25000-23-26-000-2012-00233-01(52161), nulidad y restablecimiento del derecho (Consejo de Estado, Sección Tercera, 2016, expediente número 13001-23-31-000-1996-11619-01(34285)) reparación directa (Consejo de Estado, Sección Tercera, 2016, expediente número 25000-23-26-000-2004-02047-01(35967)A).

Así mismo, la confianza legítima extiende sus efectos en aspectos procesales como el inicio del conteo del término de caducidad de manera que, por ejemplo, no comienza a contarse el término de dos años para la reparación directa desde que sucedieron los hechos –regla general del inicio del conteo de ese término– sino desde el momento en que por la defraudación de la confianza legítima el ciudadano constata el daño, como en el caso de la empleada del distrito de Barranquilla que se abstuvo de acudir a la jurisdicción a reclamar el pago de emolumentos laborales por la promesa de que se le

pagaría en determinada fecha, sin embargo, cuando llegó la fecha la entidad no cumplió lo prometido y ya había operado la caducidad. En este caso el Consejo de Estado de Estado protegió la confianza legítima de la demandante restableciendo el derecho de acceder a la administración de justicia con la modificación del momento a partir del cual se contabilizaba el término de caducidad (Consejo de Estado, Sección Tercera, 2013, expediente número 08001-23-31-000-2011-01066-01(43292)). La confianza legítima fue el fundamento del Consejo de Estado para replantear el conteo del término de caducidad y revocar el auto recurrido. En efecto, como la Administración había anunciado al particular el momento en que le pagaría sus acreencias laborales, fue a partir de dicho momento que el Consejo de Estado inició el conteo del término del fenómeno procesal indicado, postura con la que se evitó la generación de un perjuicio a la accionante consistente en la imposibilidad de acceder a la Administración de Justicia.

También la confianza legítima tiene aplicación tanto sobre actuaciones ante la Rama Ejecutiva del Poder Público como en la Jurisdiccional. Ante la Rama Ejecutiva como cuando la administración en la etapa precontractual orienta a los interesados en ser sus contratistas sobre la manera de calcular la oferta económica, y una vez acatada su directriz por los oferentes en la estructuración de sus propuestas, las evalúa y adjudica el contrato pero en su ejecución pretende desconocer las directrices que ella misma impartió para calcular la forma en que se efectuaría el pago del objeto contractual. De esta manera, y en virtud de la buena fe, la confianza legítima y el respeto por el acto propio, la actuación precontractual de la administración tiene fuerza vinculante y no puede desconocerla (Consejo de Estado, Sección Tercera, 2013, expediente número 25000-23-26-000-2003-00113-01(30571)).

Ante la Rama Jurisdiccional, como en el caso de las sentencias de unificación jurisprudencial que resultan vinculantes para quien las expide y para sus inferiores jerárquicos. En estos casos, en los que suele cambiarse la jurisprudencia, se supone que la solución dada al caso concreto es mejor que aquella que se modifica, por lo que la nueva regla jurisprudencial es de aplicación inmediata, salvo que dicha aplicación afecte la confianza legítima, la igualdad, el debido proceso, la defensa y la seguridad jurídica, caso en el cual resulta necesario “...optar por fijarle efectos prospectivos que eviten consecuencias indeseables constitucionalmente” (Consejo de Estado, Sección Tercera, 2017, expediente número 08001-23-33-000-2013-00044-01(50892)). En esta providencia se resolvió una demanda de controversias contractuales promovida por una unión temporal contra el departamento del Atlántico, entidad territorial que al contestar la demanda presentó la excepción de falta de legitimación en la causa por activa con fundamento en reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado según la cual, ni las uniones temporales ni los consorcios podían comparecer a juicio por sí mismas por cuanto carecían de personería jurídica. Después de que la entidad demandada contestó la demanda y alegó la excepción mencionada, el Consejo de Estado cambió la tesis jurisprudencial indicada por otra según la cual los consorcios y uniones temporales sí pueden comparecer a juicio. Con base en esta última tesis, el Tribunal de primera instancia, en la audiencia inicial del proceso, declaró impróspera la excepción formulada por la entidad demandada. Inconforme con la decisión, el departamento accionado la apeló alegando que el Tribunal debió resolver la excepción con base en la tesis jurisprudencial vigente en el momento en que se presentó y no con la tesis jurisprudencial posterior. Luego de presentar distintas tesis en torno a la aplicación

retroactiva o retrospectiva de los cambios de jurisprudencia, el Consejo de Estado determinó que la aplicación al caso concreto de la nueva tesis jurisprudencial (que las uniones temporales y los consorcios sí pueden comparecer a juicio) no tiene consecuencias “constitucionalmente indeseables” pues, al contrario, amplía las posibilidades de que la demandante acceda a la administración de justicia sin que, por otro lado, se haya afectado injustificadamente los intereses de la demandada. Con dicho argumento el Consejo de Estado resolvió que fue acertada la decisión del a quo de no declarar probada la excepción de falta de legitimación en la causa para demandar.

La sentencia dictada el 29 de febrero de 2016 en el expediente número 07001-23-31-000-2003-00015-01(33505) recoge los supuestos que permiten consolidar y defraudar expectativas legítimas y estados de confianza corresponden a:

- Actos, omisiones o hechos externos inequívocos del Estado frente a una situación jurídica que crean estados de confianza en la mente de los particulares.
- Dichos actos deben ser homogéneos y constantes de manera que consoliden expectativas legítimas y estados de confianza.
- Los particulares, basados en el comportamiento del Estado, realizan actos que tienen consecuencias en su ámbito patrimonial o extrapatrimonial.
- Una actuación impredecible e intempestiva del Estado, contraria a su comportamiento anterior, con lo cual defrauda las expectativas legítimas y los estados de confianza de los ciudadanos.
- La violación por parte del Estado de su deber de permitir a los ciudadanos adaptarse a la nueva situación creada de manera brusca o intempestiva,

como fijar un término de tiempo o crear mecanismos para ello, así como establecer mecanismos de compensación. (Consejo de Estado, Sección Tercera, 2016, expediente número 07001-23-31-000-2003-00015-01(33505)).

En la providencia indicada (Consejo de Estado, Sección Tercera, 2016, expediente número 07001-23-31-000-2003-00015-01(33505)) los demandantes son propietarios de un predio que quedó comprendido en un área declarada por acuerdo municipal del Concejo Municipal de Arauca como de reserva forestal protectora y productora; declaración que impide el pleno ejercicio del derecho a la propiedad privada. Efectivamente, los accionantes adujeron que les fueron vulnerados los principios de buena fe y confianza legítima por el desconocimiento de los derechos adquiridos sobre el predio y respecto del cual se había creado una expectativa económica a lo largo de más de 40 años de propiedad. Por ello, demandaron en reparación directa para que les fueran indemnizados los perjuicios sufridos. Aunque el Consejo de Estado concluyó que en el caso concreto no se presentaban los presupuestos de una expectativa legítima ni de un estado de confianza, como tampoco se acreditó un daño antijurídico, recordó que su jurisprudencia ha reconocido la posibilidad de derivar responsabilidad patrimonial del Estado por violación al principio de confianza legítima y que la confianza legítima es un complemento de la protección de derechos e intereses “...jurídicamente tutelados y que la fuente de daño no solo puede provenir de la afectación a derechos adquiridos y situaciones jurídicamente consolidadas, sino también a expectativas legítimas e intereses

creados al amparo de la confianza” (Consejo de Estado, Sección Tercera, 2016, expediente número 07001-23-31-000-2003-00015-01(33505)).

Precisamente las sentencias estudiadas en la línea distinguen el objeto de protección del principio de la confianza legítima, a partir de la distinción entre tres categorías:

derechos subjetivos o situaciones consolidadas, expectativas legítimas y estados de confianza.

Los derechos subjetivos o situaciones consolidadas corresponden a un derecho adquirido conforme al ordenamiento jurídico, los cuales han ingresado al patrimonio de su titular y no pueden ser desconocidos según lo dispuesto en el artículo 58 de la Constitución. **Las expectativas legítimas corresponden a situaciones dirigidas o encaminadas a la formación de un derecho;** son derechos en formación que aunque no han ingresado al patrimonio de un sujeto, existe “...la certeza de que recorrido el camino de los hechos jurídicos se constituirá el derecho. Son, entonces, situaciones que si bien no están consolidadas ni han generado una situación de adquisición de un derecho, sí han creado expectativas válidas...” (Consejo de Estado, Sección Tercera, 2015, expediente número 25000-23-26-000-1999-00007-01(22637)).

Por su parte, los estados de confianza o confianza legítima se originan a partir de acciones u omisiones de las autoridades con la capacidad de generar una determinada conducta en los ciudadanos (Consejo de Estado, Sección Tercera, 2015, expediente número 25000-23-26-000-1999-00007-01(22637)) quienes esperan que el actuar de tales autoridades se repita en el futuro.

En ese sentido la línea jurisprudencial muestra dos posturas extremas. La primera según la cual la defraudación de la confianza legítima NO es un título de imputación de responsabilidad, pues, pese a que en los supuestos fácticos hubo un desconocimiento del principio mencionado, la imputación tuvo lugar a través de la falla del servicio (sentencias del 4 de septiembre de 2003 radicado 53001-23-31-000-1995-03828-01(13320), 23 de noviembre de 2016 radicado 05001-23-31-000-2003-03211-01(40594), 6 de julio de 2017 radicado 54001-23-31-000-2000-02023-01(42059), 13 de julio de 2017 radicado 05001-23-31-000-2003-03775-01(40563), 3 de agosto de 2017 radicado 05001-23-31-000-2003-03217-01(40335) y 3 de agosto de 2017 radicado 05001-23-31-000-2003-04108-01(40450)); o mediante el daño especial (sentencia del 1 de agosto de 2016 radicado 47001-23-31-000-2003-00961-01(35953)).

En ese mismo criterio es posible encontrar decisiones que aunque no asumen categóricamente o de manera expresa la postura en comento, se inclinan hacia ella, como el fallo del 19 de febrero de 2004 radicado 25000-23-26-000-1998-02513-01(24648).

La segunda postura extrema sostiene que la defraudación de la confianza legítima **SÍ es un título de imputación de responsabilidad** (sentencias del 29 de julio de 2013 radicado 25000-23-26-000-1998-15972-01(27228), 27 de noviembre de 2013 radicado 66001-23-31-000-2002-00391-01(31431), 28 de enero de 2015 radicado 47001-23-31-000-2002-00443-01(31612), 31 de agosto de 2015 radicado 25000-23-26-000-1999-00007-01(22637), 29 de febrero de 2016 radicado 07001-23-31-000-2003-00015-01(33505), 2 de mayo de 2016 radicado 25000-23-26-000-2004-02047-01(35967)A, 2

de mayo de 2016 radicado 13001-23-31-000-1996-11619-01(34285), 31 de mayo de 2016 radicado 25000-23-26-000-2004-01257-01(39701), 23 de noviembre de 2016 radicado 25000-23-26-000-2012-00233-01(52161), 14 de diciembre de 2016 radicado 76001-23-31-000-2006-00987-01(40038)).

En esa misma dirección tiende, aunque no de manera expresa, la sentencia del 30 de enero de 2013 radicado 08001-23-31-000-2011-01066-01(43292) en la que no se afirma expresamente que la confianza legítima es un título de imputación pero es posible deducirlo pues el Consejo de Estado de Estado protegió la confianza legítima permitiendo el acceso a la administración de justicia de la demandante modificando para ello el inicio del conteo del término de caducidad. En efecto, como la Administración había anunciado al particular el momento en que le pagaría sus acreencias laborales, fue a partir de dicho momento que el Consejo de Estado inició el conteo del término del fenómeno procesal indicado, postura con la que se evitó la generación de un perjuicio a la accionante consistente en la imposibilidad de acceder a la Administración de Justicia. Es posible deducir entonces que si la jurisdicción hubiera declarado la caducidad, la accionante hubiera podido promover un nuevo proceso de reparación directa contra la Rama Judicial en el que alegaría que se defraudó la confianza legítima porque el juez administrativo declaró la caducidad del medio de control en la hipótesis descrita, siendo procedente la imputación de responsabilidad, caso en el cual podría repararse el daño como una pérdida de la oportunidad, pérdida que se concreta por el hecho de habersele quitado a la demandante el chance de acceder a la administración de justicia, al contabilizar el término de caducidad en contravía de la confianza legítima (Tampoco se afirma de manera expresa que la confianza legítima es título de imputación en las

sentencias del 11 de junio de 2013 radicado 19001-23-331-000-2010-00025-01(43105), mayo 13 de 2014 radicado 76001-23-31-000-1996-05208-01(23128), 16 de julio de 2015 radicado 25000-23-15-000-2002-02368-01(34210), 29 de julio de 2015 radicado 73001-23-31-000-2008-00256-01(37720), 17 de agosto de 2017 radicado 25000-23-26-000-2005-00370-01(37304), 25 de septiembre de 2017 radicado 08001-23-33-000-2013-00044-01(50892), 23 de octubre de 2017 radicado 25000-23-26-000-2001-01798-01(35289) y 10 de abril de 2018 radicado 25000-23-26-000-1995-01402-01 (15842)).

Ahora, **dentro de la segunda postura extrema**, es decir, aquella que asegura que la defraudación de la confianza legítima es un título de imputación de responsabilidad, **se distinguen dos subreglas**. Una, estima que el daño especial, como título de imputación, hace posible atribuir responsabilidad cuando se lesionan derechos adquiridos y cuando se afectan expectativas legítimas; mientras que la confianza legítima es un título de imputación que ampara estados de confianza (Consejo de Estado, Sección Tercera, 2013, radicado 25000-23-26-000-1998-15972-01(27228)). Podría parecer incomprensible el que se plantee como subregla que la defraudación del principio de la confianza legítima es un título de imputación de responsabilidad si se dijo que era daño especial, pero en realidad no es así porque la subregla del Consejo de Estado distingue tres situaciones explicadas en la página 51: derechos adquiridos (que han ingresado al patrimonio de su titular) expectativas legítimas (derechos en formación que aunque no han ingresado al patrimonio de un sujeto existe certeza de que recorrido el camino de los hechos jurídicos se constituirá el derecho) y estados de confianza o confianza legítima (acciones u omisiones de las autoridades con la capacidad de generar una determinada conducta en los ciudadanos quienes esperan que el actuar de tales autoridades se repita

en el futuro). **Entonces la subregla lo que dice es que se aplica daño especial como título de imputación cuando se lesionan derechos adquiridos y expectativas legítimas, mientras que aplica confianza legítima como título de imputación cuando se afectan estados de confianza.**

La otra subregla precisa que si se lesiona un derecho subjetivo o una situación consolidada la responsabilidad se imputa por daño especial, al paso que los daños antijurídicos causados por la defraudación de las expectativas legítimas y los estados de confianza se imputan por el título de confianza legítima (Consejo de Estado, Sección Tercera, 2015, radicado 25000-23-26-000-1999-00007-01(22637)).

Es necesario indicar que resulta bastante discutible que se categorice la defraudación de la confianza legítima como título de imputación de responsabilidad, dado que tendría que concluirse que los títulos de imputación corresponden a los derechos afectados de suerte que habría tantos títulos de imputación como tantos derechos llegue a violar la Administración Pública. En otros términos: la imputación se confundiría con el derecho afectado. Lo que en realidad mostró el análisis de la línea jurisprudencial, es que es perfectamente posible que se defraude la confianza legítima y que los daños antijurídicos así causados se imputen al Estado por falla del servicio o por daño especial.

Lo dicho se evidencia por ejemplo en la sentencia del 11 de junio de 2014 proferida en el proceso radicado con el número 25000-23-26-000-2003-01185-01(26702), en el que se demostró que el Congreso de la República creó un tributo que fue pagado de buena fe por el demandante hasta que fue declarado inexecutable, declaración que puso en

evidencia la falla del servicio en que incurrió el legislador al establecer un impuesto contrario a la Constitución. En este caso se defraudó la confianza legítima por causa de una falla del servicio que dio lugar a la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado y a la reparación del perjuicio causado ordenando la devolución de lo pagado. Pero también el Consejo de Estado estimó defraudada la confianza legítima que ocasionó daños imputados por daño especial como sucedió en la sentencia del 29 de julio de 2013 en el proceso radicado 25000-23-26-000-1998-15972-01(27228). En este caso el Congreso creó un beneficio tributario para quienes invirtieran en proyectos hoteleros, lo que propició que el demandante efectivamente invirtiera en un proyecto de esa naturaleza, no obstante, el beneficio tributario fue derogado posteriormente mediante una ley declarada exequible, es decir, ajustada a la Constitución en tanto que, según el Consejo de Estado, el Congreso de la República goza de la función constitucional de derogar las leyes, de manera que la causa del daño fue una actuación legítima que permite imputar responsabilidad al Estado por daño especial.

Por lo dicho, hay evidencia empírica que hace posible concluir que la confianza legítima puede resultar afectada por fallas del servicio así como por la actividad lícita de la administración (daño especial).

Finalmente, resulta de importancia concluir también que los modos de reparación varían según la clase de derecho o interés lesionado. Así, cuando se afecta un derecho adquirido se repara según el menoscabo de ese derecho; si se desconocen expectativas legítimas se repara como una pérdida de oportunidad; y, finalmente, si se afectan estados de confianza se indemniza “...es el perjuicio final directamente relacionado con la

afectación de una actividad que ha sido tolerada o permitida por el Estado” (Consejo de Estado, Sección Tercera, 2015, radicado 25000-23-26-000-1999-00007-01(22637)).

7. Consideraciones éticas.

Se han respetado los derechos de autor, el uso de fuentes, el habeas data, los conocimientos tradicionales, el consentimiento informado y el uso correcto de la información. Igualmente los resultados reflejan de una manera fidedigna los hallazgos de la investigación.

8. Bibliografía.

Bermúdez Soto, J. (2005). El principio de confianza legítima en la actuación de la administración como límite a la potestad invalidatoria. En *Revista de Derecho* Vol.18, No.2, p. 83-105.

Botero Aristizábal, L. F. (2007). *Responsabilidad patrimonial del legislador*. Bogotá: Legis.

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

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, Sección Tercera, Subsección A. (2017). Sentencia del 14 de septiembre. Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO.
Radicación número: 27001-23-31-000-2010-00033-01(58600).

Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. (2017). Sentencia del 26 de abril.
Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA. Radicación número: 73001-23-31-000-2008-00655-01(41326).

Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. (2017). Sentencia del 16 de febrero.
Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA. Radicación número: 680012315000199902330 01 (34928).

Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. (2017). Sentencia del 16 de febrero.
Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA. Radicación número 25000-23-26-000-2003-01046-01 (30167)A.

Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. (2016). Sentencia del 23 de noviembre. Consejero ponente: RAMIRO PAZOS GUERRERO. Radicación número: 05001-23-31-000-2003-03211-01(40594).

Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. (2016). Sentencia del 1 de agosto.

Consejero ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO. Radicación número:
47001-23-31-000-2003-00961-01(35953).

Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. (2016). Sentencia del 31 de mayo.

Consejero ponente: RAMIRO DE JESUS PAZOS GUERRERO. Radicación
número: 25000-23-26-000-2004-01257-01(39701).

Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. (2016). Sentencia del 2 de mayo.

Consejero ponente: DANILO ROJAS BETANCOURTH. Radicación número:
25000-23-26-000-2004-02047-01(35967)A.

Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. (2016). Sentencia del 29 de febrero.

Consejero ponente: RAMIRO DE JESUS PAZOS GUERRERO. Radicación
número: 07001-23-31-000-2003-00015-01(33505).

Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. (2015). Sentencia del 31 de agosto.

Consejero ponente RAMIRO DE JESÚS PAZOS GUERRERO. Radicación
número: 25000-23-26-000-1999-00007-01(22637).

Consejo de Estado, Sección Tercera. (2015). Sentencia del 29 de julio. Consejero

ponente: HERNÁN ANDRADE RINCÓN. Radicación número: 50001-23-31-
000-2000-20211-01(33219).

Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. (2015). Sentencia del 28 de enero.

Consejero ponente : HERNAN ANDRADE RINCON. Radicación número:
47001-23-31-000-2002-00443-01(31612).

Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. (2014). Sentencia del 12 de
noviembre. Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA.
Radicación número: 41001-23-31-000-1999-00637-01(27578).

Consejo de Estado, Sección Tercera. (2014). Sentencia del 10 de septiembre. Consejero
ponente: HERNÁN ANDRADE RINCÓN. Radicación número:
25000232600019951136901 (27771).

Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. (2014). Sentencia del 11 de junio.
Consejero ponente: HERNÁN ANDRADE RINCÓN. Radicación número:
25000-23-26-000-1999-02739-01(27446).

Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. (2014). Sentencia del 12 de febrero.
Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GÓMEZ. Radicación número:
13001-23-31-000-1997-12755-01(26926).

Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. (2013). Sentencia del 16 de
septiembre. Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GÓMEZ. Radicación
número: 25000-23-26-000-2003-00113-01(30571).

Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. (2013). Sentencia del 29 de julio.

Consejera ponente: STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO. Radicación número: 25000-23-26-000-1998-15972-01(27228).

Consejo de Estado, Sección Tercera. (2009). Sentencia del 11 de febrero. Consejero

ponente: MAURICIO FAJARDO GÓMEZ. Radicación número: 63001-23-31-000-1998-00622-00(16980).

Consejo de Estado, Sección Tercera. (2007). Sentencia del 4 de diciembre. Consejero

ponente: ENRIQUE GIL BOTERO. Radicación número: 73001-23-31-000-1998-01327-01(17918).

Consejo de Estado, Sección Tercera. (2006). Sentencia del 5 de enero. Consejero

ponente: ALIER EDUARDO HERNANDEZ ENRIQUEZ. Radicación número: 41001-23-31-000-1990-05732-01(12158).

Consejo de Estado, Sección Tercera. (2005). Sentencia del 5 de diciembre. Consejero

ponente: ALIER EDUARDO HERNANDEZ ENRIQUEZ. Radicación número: 41001-23-31-000-1990-05732-01(12158).

Consejo de Estado, Sección Tercera. (2004). Sentencia del 19 de marzo. Consejero

ponente: ALIER EDUARDO HERNANDEZ ENRIQUEZ. Radicación número: 25000-23-26-000-1998-02513-01(24648).

Consejo de Estado, Sección Tercera. (2003). Sentencia del 4 de septiembre. Consejero ponente: ALIER EDUARDO HERNANDEZ ENRIQUEZ. Radicación número: 53001-23-31-000-1995-03828-01(13320).

Consejo de Estado, Sección Tercera. (1989). Sentencia del 20 de febrero. Radicación número 4655.

Consejo de Estado, Sección Tercera. (1987). Sentencia del 25 de septiembre. Consejero ponente: CARLOS BETANCUR JARAMILLO. Radicación número 5042.

Corte Constitucional. (2008). Sentencia T-766. Magistrado Ponente MARCO GERARDO MONROY CABRA.

Corte Constitucional. (2009). Sentencia T-880. Magistrado Ponente GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO.

Corte Constitucional. (2011). Sentencia C-635. Magistrado Ponente JORGE IVÁN PALACIO PALACIO.

Corte Constitucional. (2012). Sentencia T-037. Magistrado Ponente LUIS ERNESTO VARGAS SILVA.

Corte Constitucional. (2013). Sentencia T-442. Magistrado Ponente JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB.

Corte Constitucional. (2016). Sentencia T-311. Magistrado Ponente JORGE IVÁN PALACIO PALACIO.

Díez-Picazo, L. M. (1982). La doctrina del precedente administrativo. En Revista de Administración Pública, No.98, p. 7-46.

González Rodríguez, R. J. (2014). El principio de la Protección de la Confianza Legítima como Título Justificativo de la Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública Dominicana. Santo Domingo: Instituto Global de Altos Estudios en Ciencias Sociales (IGLOBAL) – Universidad de Salamanca (USAL).

Letelier Wartenberg, R. (2014). Contra la confianza legítima como límite a la invalidación de actos administrativos. En Revista Chilena de Derecho, Vol.41, No.2, p. 609-634.

Mesa Valencia, A. F. (2013). El principio de la buena fe: el acto propio y la confianza legítima. Hacia una teoría del precedente administrativo en Colombia. Medellín: Universidad de Antioquia.

Neme Villareal, M. L. (2014). Principios, cláusulas generales y estándares como orientadores del sistema jurídico. En Estudios de Derecho Civil en memoria de Fernando Hinestrosa. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, p. 302-322.

Paillet, M. (2001). La responsabilidad administrativa. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Rey Vázquez, L. E. (2013). El principio de confianza legítima. Su posible gravitación en el derecho administrativo argentino. En Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de la Coruña, Vol.17, p. 259-282.

Ruiz Orejuela, W. (2016). Responsabilidad del Estado y sus Regímenes. Bogotá: ECOE Ediciones.

Ruiz Orejuela, W. (2015). Responsabilidad del Estado Social de Derecho por los actos del Poder Constituyente. Bogotá: ECOE Ediciones.

Saavedra Becerra, R. (2005). La responsabilidad extracontractual de la Administración Pública. Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez.

Santos Ballesteros, I., Ortiz Arciniegas, E. & Ruiz Alarcón, R. (2016). La carga de la prueba en procesos de responsabilidad del estado por la prestación del servicio médico asistencial. En Revista Estr@do, Vol.3, No.4, p. 1-13.

Sanz Rubiales, I. (2000). El principio de confianza legítima, limitador del poder comunitario. En Revista de Derecho Comunitario Europeo, Vol.4, No.7, p. 91-122.

Sarmiento Erazo, J. P. (2008). La vulneración a la confianza legítima ¿Una situación jurídica generadora de responsabilidad del Estado legislador. En Vniversitas, No.116, p. 85-117.

Tamayo Jaramillo, J. (2007). Tratado de Responsabilidad Civil, Tomo I. Bogotá: Legis.

Valbuena Hernández, G. (2008). La defraudación de la confianza legítima. Aproximación crítica desde la teoría de la responsabilidad del Estado. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Viana Cleves, M. J. (2007). El principio de Confianza Legítima en el derecho administrativo colombiano. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

9. Anexos.

Fundadora	
1. Identificación de la providencia	
Número	9672
Fecha	veinticinco (25) de enero de dos mil uno (2001)
Corporación	Consejo de Estado, Sección Tercera
Magistrado Ponente	MARÍA ELENA GIRALDO GOMEZ
Magistrado(s) que aclara(n) el voto	Ricardo Hoyos Duque
Magistrado (s) que salva(n) el voto	N/A
2. Hechos jurídicamente relevantes (síntesis del caso)	
El demandantes es el propietario de un bien inmueble rural que fue ocupado por campesinos. Esta ocupación dio lugar a que el propietario promoviera acciones policivas	

de desalojo. El entonces INCORA intervino en el conflicto y le solicitó al propietario abstenerse de continuar con acciones policivas contra los campesinos y dejarles el predio en comodato mientras dicha entidad preparaba una oferta de compra al propietario. Como quiera que el INCORA no realizaba oferta de compra al propietario, este presentó a esa entidad una oferta de venta que no fue atendida por ella; por el contrario el INCORA inició trámite de extinción de dominio a favor de la Nación por haber dejado el propietario de explotar sus predios, actuación administrativa que culminó con la extinción de dominio contra el propietario.

El propietario presentó contra el INCORA la acción de revisión prevista para los trámites de extinción de dominio agrario.

3. Problema jurídico

El problema jurídico que se planteó el Consejo de Estado en la sentencia fue determinar si el derecho de dominio del demandante sobre su predio podía o no extinguírsele.

4. Normas jurídicas relevantes para el caso

Son las normas relevantes para la solución del caso.(La(s) fuente(s) de argumentación).
Artículos 83 y 90 de la Constitución Política

5. Ratio Decidendi

El Consejo de Estado determinó que la inexplotación que sirvió de fundamento al INCORA para extinguir el dominio al demandante estaba desvirtuada por las actuaciones desplegadas por funcionarios del INCORA tendientes a hacerles creer al propietario del predio y a los campesinos asentados en él, que estaba bien permitirles el asentamiento y la explotación y, además, que esa ayuda social podía hacerla el propietario mientras el INCORA diligenciaba su oferta de compra sobre el predio. Cuestionó también el Consejo de Estado al INCORA que los actos en que le hizo incurrir al propietario le sirvieran de causa para extinguir el dominio por inexplotación económica del predio por parte de su propietario:

(...) Lo anterior constituye una vulneración al principio de la *confianza legítima* que soporta las relaciones entre el administrado y la Administración en aplicación del principio constitucional de la buena fe, pues el depositar una razonable confianza en el proceder estatal, representado verbalmente en charlas y por escritos en conceptos o informes del INCORA no puede generar consecuencias jurídicas desfavorables para el administrado. (Negritas son del texto original).

6. Regla Jurisprudencial

Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia
Cuando el Estado desarrolla actos positivos con los que da a entender al propietario que obra conforme a derecho, con posterioridad no puede fundamentarse en tales actos para generar consecuencias jurídicas desfavorables al ciudadano, ya que ello deviene en la vulneración del principio de confianza legítima en virtud del cual el administrado desarrolla una confianza legítima en el proceder del Estado.

7. Decisión

Se declaró la nulidad de todas las actuaciones surtidas dentro del procedimiento de

extinción de dominio, así como de las resoluciones definitivas que se dictaron en él. Como consecuencia, se ordenó comunicar a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos para que inscribiera el fallo, y cancelar las inscripciones que con respecto al trámite de extinción de dominio.

8. Aclaraciones de voto

El Consejero Ricardo Hoyos Duque se mostró de acuerdo con la decisión de la Sección pero aclaró que era impertinente revisar el procedimiento administrativo de extinción de dominio y que la Sala debió limitarse como se señala en la página 41 de la providencia, a definir “El problema jurídico de fondo cual es determinar si el derecho de dominio del señor Martínez Puello sobre el predio “El Roble” podía o no extinguírsele.”

9. Salvamentos de voto

N/A

10. Análisis jurídico

Sobre el problema de investigación propuesto, es decir, determinar cuál es el alcance de la defraudación del principio de la confianza legítima en la imputación, como elemento de la responsabilidad civil extracontractual del Estado según la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado; se observó que el fundamento de la decisión de anular el procedimiento administrativo y las resoluciones que extinguieron el dominio de sus tierras al demandante, fue la defraudación de la confianza legítima por parte la entidad demandada. En apoyo de su argumento de la defraudación de la confianza legítima y las consecuencias que ella implica, el Consejo de Estado citó extensamente la sentencia T-538 de 1994 de la Corte Constitucional en uno de cuyos apartes se afirma que:

En el artículo 83 de la CP se contiene, pues, una verdadera y autónoma regla de conducta, que trasciende la simple interpretación de la ley y el puro dato psicológico. A dicho patrón objetivo de conducta - principio de orden público -, deben sujetarse los particulares y las autoridades públicas, sin excepción, so pena de ver comprometida su responsabilidad patrimonial (CP art. 90).

Si bien la sentencia del Consejo de Estado no acogió todas las pretensiones resarcitorias incoadas en la demanda, por entender que la acción de revisión no tiene ese fin, en últimas supone la reparación (parcial si se quiere) de perjuicios causados por el INCORA pues al declararse la nulidad de la actuación administrativa y de los actos administrativos que extinguieron el dominio del predio del accionante, así como la cancelación de las anotaciones sobre tal extinción en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria, se reivindica el derecho de propiedad al demandante. Si entonces la defraudación de la confianza legítima fue el fundamento de tal decisión, ello permite comprender el alcance que tiene al momento de determinar la responsabilidad estatal y la consecuente reparación de perjuicios.

1. Identificación de la providencia	
Número	53001-23-31-000-1995-03828-01(13320)
Fecha	cuatro (4) de septiembre de dos mil tres (2003)
Corporación	Consejo de Estado, Sección Tercera
Magistrado Ponente	ALIER EDUARDO HERNANDEZ ENRIQUEZ
Magistrado(s) que aclara(n) el voto	N/A
Magistrado (s) que salva(n) el voto	N/A
2. Hechos jurídicamente relevantes (síntesis del caso)	
<p>El demandante era un vendedor de frutas en vía pública en el municipio de Armenia. Funcionarios de la Alcaldía lo desalojaron y le decomisaron insumos y artículos de trabajo. El interesado promovió acción de tutela contra el municipio, la cual fue fallada a su favor ordenándose su reubicación en el mismo sector en el que había sido desalojado. El juez de tutela negó la pretensión de devolución de lo decomisado arguyendo que los mismos ya no existían por ser perecederos, y que en ese caso lo que procede es una indemnización para cuya obtención el demandante tiene otras vías judiciales. Por lo anterior el actor demandó la reparación de sus perjuicios ante la jurisdicción contencioso administrativa.</p>	
3. Problema jurídico	
<p>El problema jurídico abordado por el Consejo de Estado consistió en establecer si había o no responsabilidad patrimonial del municipio de Armenia como consecuencia del procedimiento de desalojo y decomiso del cual fue objeto el demandante por invasión del espacio público.</p>	
4. Normas jurídicas relevantes para el caso	
<p>Son las normas relevantes para la solución del caso.(La(s) fuente(s) de argumentación). N/A</p>	
5. Ratio Decidendi	
<p>El demandante trabajaba como vendedor ambulante en una zona de espacio público del municipio de Armenia, situación conocida y consentida por la administración Municipal la cual además ejercía funciones de conciliación y regulación de las relaciones entre los vendedores. Por esa razón, pese a que el accionante no contaba con licencia para ejercer su oficio, "...se encontraba amparado por el principio de confianza legítima -desarrollo necesario del principio de buena fe-, teniendo en cuenta que la actuación de la Administración Municipal le permitía pensar que su conducta era lícita y que aquélla mantendría una coherencia en sus intervenciones futuras."</p>	
6. Regla Jurisprudencial	
<p>Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia El principio de la confianza legítima impone límites "a las autoridades públicas en el ejercicio de su función de protección y recuperación del espacio público, dada la necesidad de garantizar la prevalencia del interés general, ofreciendo, a la vez, una protección razonable al derecho al trabajo".</p>	

7. Decisión	
El Consejo de Estado revocó la sentencia de primera instancia y en su lugar declaró responsable al municipio demandado por los perjuicios causados al accionante en las diligencias de desalojo y decomiso practicada por sus. Adicionalmente condenó a la entidad territorial a repararlos.	
8. Aclaraciones de voto	
N/A	
9. Salvamentos de voto	
N/A	
10. Análisis jurídico	
<p>Sobre el problema de investigación propuesto, es decir, determinar cuál es el alcance de la defraudación del principio de la confianza legítima en la imputación, como elemento de la responsabilidad civil extracontractual del Estado según la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado; el Consejo de Estado es claro en afirmar que el principio de la confianza legítima impone límites a la Administración cuando de recuperar el espacio público se trata, y apoya su afirmación en la sentencia de la Corte Constitucional SU-360 de 1999 citando apartes como el siguiente:</p> <p style="text-align: center;"><u>Es grave, injusto e inhumano este tratamiento por la fuerza, cuando a trabajadores y a sus familias, que han actuado de buena fe y están protegidas por la confianza legítima, se los envía a una situación de “no trabajo”, sin ofrecérseles concretamente soluciones alternas.</u> (El resaltado es del texto original).</p> <p>No obstante, al referirse al título de imputación de responsabilidad el Consejo de Estado sostuvo que “...la actuación de la Administración Municipal, que constituye, por las razones expuestas, una típica falla del servicio, causó perjuicios al demandante.” En ese sentido parece que a pesar de haberse defraudado la confianza legítima del actor, no fue esa defraudación el fundamento central de la decisión de declarar la responsabilidad estatal sino el título de imputación de falla del servicio.</p>	

1. Identificación de la providencia	
Número	25000-23-26-000-1998-02513-01(24648)
Fecha	diecinueve (19) de febrero dos mil cuatro (2004)
Corporación	Consejo de Estado, Sección Tercera
Magistrado Ponente	ALIER EDUARDO HERNANDEZ ENRIQUEZ
Magistrado(s) que aclara(n) el voto	N/A
Magistrado (s) que salva(n) el voto	N/A

2. Hechos jurídicamente relevantes (síntesis del caso)
En un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho se dictó sentencia de primera instancia que denegó las pretensiones de la demanda. La sentencia fue notificada por edicto en el mes de marzo de 2002, sin embargo, en agosto del mismo año en la base de datos del sistema de la Rama Judicial el proceso figuraba todavía como “al despacho desde el 28 de febrero de 2002” cuando en realidad había ya cobrado ejecutoria esa decisión. Es decir, mientras se había dictado, notificado y ejecutoriado la sentencia, el demandante creía que el proceso seguía al despacho porque esa era la información que reportaba el sistema de la Rama Judicial, circunstancia que le impidió conocer e impugnar la decisión judicial. Por esta razón el demandante solicitó declarar la nulidad de lo actuado después de haberse proferido la sentencia y notificar nuevamente la providencia. El Tribunal de instancia declaró la nulidad deprecada. La parte demandada presentó recurso de apelación contra la decisión del Tribunal para ante el Consejo de Estado.
3. Problema jurídico
El que resolvió el Consejo de Estado consistió en establecer si se quebrantaron los principios de publicidad, defensa y contradicción de la demandante por las supuestas deficiencias de la notificación de la sentencia, lo que impidió a la accionante conocerla e impugnarla.
4. Normas jurídicas relevantes para el caso
Son las normas relevantes para la solución del caso.(La(s) fuente(s) de argumentación). Artículo 83 de la Constitución Política.
5. Ratio Decidendi
Si la administración crea una expectativa legítima de certeza, seguridad y exactitud sobre la información almacenada en mensajes de datos, no puede desconocerla por el simple hecho de que los soportes informáticos carecen de efectos notificadorios. La administración de justicia debe velar por el funcionamiento correcto de los sistemas de información.
6. Regla Jurisprudencial
Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia ...siempre que la información que suministre la Administración de justicia no concuerde con la realidad, dicha falta de concordancia entre la verdad y, por ejemplo, el estado de un proceso, no puede ser asumida por los Administrados, ya que, en este caso, la confianza de éste en la certeza y exactitud de la información almacenada en mensajes de datos por parte de la Administración, es objeto de protección, como se deriva de lo previsto en el artículo 83 Superior.
7. Decisión
El Consejo de Estado confirmó la decisión de primera instancia que declaró la nulidad de lo actuado a partir de la notificación de la sentencia de primera instancia.
8. Aclaraciones de voto
N/A
9. Salvamentos de voto

N/A

10. Análisis jurídico

Sobre el problema de investigación propuesto, es decir, determinar cuál es el alcance de la defraudación del principio de la confianza legítima en la imputación, como elemento de la responsabilidad civil extracontractual del Estado según la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado; fue precisamente la defraudación de la confianza legítima lo que condujo a dicha corporación a confirmar la decisión de primera instancia que había declarado la nulidad procesal para notificar de nuevo la sentencia que había sido expedida. Aunque en el asunto no se discutió la responsabilidad civil extracontractual del Estado, lo sucedido constituye un defectuoso funcionamiento de la Administración de Justicia según lo establecido en la Ley 270 de 1996:

Artículo 69. Defectuoso funcionamiento de la administración de justicia. Fuera de los casos previstos en los artículos 66 [error jurisdiccional] y 68 [privación injusta de la libertad] de esta ley, quien haya sufrido un daño antijurídico, a consecuencia de la función jurisdiccional tendrá derecho a obtener la consiguiente reparación.

En ese sentido, si el defecto no se hubiese corregido con la medida adoptada en el mismo proceso, en un eventual proceso de reparación directa, y teniendo en cuenta el alcance que le dio el Consejo de Estado a la defraudación de la confianza legítima para fundamentar la decisión que aquí se analiza, es posible anticipar que en reparación directa se hubiera declarado la responsabilidad estatal por defectuoso funcionamiento de la Administración de Justicia por dicha defraudación.

1. Identificación de la providencia	
Número	41001-23-31-000-1990-05732-01(12158)
Fecha	Cinco (5) de diciembre dos mil cinco (2.005)
Corporación	Consejo de Estado, Sección Tercera
Magistrado Ponente	ALIER EDUARDO HERNANDEZ ENRIQUEZ
Magistrado(s) que aclara(n) el voto	N/A
Magistrado (s) que salva(n) el voto	N/A
2. Hechos jurídicamente relevantes (síntesis del caso)	
Una empresa constructora adquirió un lote de terreno con el propósito de desarrollar proyectos de vivienda que fueron autorizados mediante licencia otorgada por el municipio de Neiva pero que posteriormente fue suspendida por existir contaminación por ruido en el lugar de la construcción. La empresa demandante solicitó la revocatoria directa del acto de suspensión de la licencia pero el municipio no resolvió tal solicitud.	
3. Problema jurídico	

Se discutió si el municipio de Neiva era patrimonialmente responsable por los daños ocasionados con la suspensión de una licencia de construcción que había sido concedida a la sociedad demandante.

4. Normas jurídicas relevantes para el caso

Son las normas relevantes para la solución del caso. (La(s) fuente(s) de argumentación).
Artículo 83 de la Constitución Política.

5. Ratio Decidendi

Los principios de confianza legítima y el de buena fe, que se “derivan de los principios de legalidad, igualdad y seguridad jurídica propios del Estado Social de Derecho, limitan las decisiones discrecionales de la administración cuando se dirigen a modificar de manera abrupta, aunque válida y legítima, derechos de particulares.”

La buena fe no sólo es un principio general del derecho y de ética de comportamiento, sino que es un precepto de obligatorio cumplimiento que abarca al Estado y a los particulares por su carácter correlativo o recíproco, de manera que los daños causados por cambios normativos abruptos, así sean legítimos, pueden ser reparados cuando al ciudadano lo ampara la confianza legítima. Por el contrario, si el beneficio que fue modificado se había obtenido por el particular en forma dolosa, con engaños o con información errónea, la confianza no es merecedora de protección:

En este orden de ideas, si el acto administrativo generador de un derecho es revocado porque se encontraron irregularidades que pudieron ser propiciadas, auspiciadas, avaladas o se originaron con la actuación u omisión de quien lo reclama, el daño cuya reparación se pretende no resulta antijurídico y, por ende, no puede ser indemnizado.

6. Regla Jurisprudencial

Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia
...los daños causados como consecuencia de los cambios normativos abruptos, así sean legítimos, pueden ser indemnizados cuando el administrado se encuentra amparado por la confianza que es merecedora de protección. En cambio, cuando el beneficio que fue modificado fue obtenido por el particular en forma dolosa, engañosa, con información errónea y/o con documentación incompleta a sabiendas de la deficiencia, es obvio que esa confianza no es merecedora de protección.

7. Decisión

Se revocó la sentencia de primera instancia que había sido inhibitoria, y en su lugar se denegaron las pretensiones de la demanda.

8. Aclaraciones de voto

N/A

9. Salvamentos de voto

N/A

10. Análisis jurídico

Sobre el problema de investigación propuesto, es decir, determinar cuál es el alcance de la defraudación del principio de la confianza legítima en la imputación, como elemento de la responsabilidad civil extracontractual del Estado según la jurisprudencia de la

Sección Tercera del Consejo de Estado; la sentencia aquí analizada expone la tesis según la cual, la confianza legítima protege a los ciudadanos aún contra actuaciones legítimas del Estado que constituyen cambios bruscos que a su vez ocasionan daños antijurídicos. En estos casos dice en Consejo de Estado, es posible indemnizar los daños irrogados. Sin embargo, el Consejo de Estado también aclaró que cuando el beneficiario de la actuación estatal ha actuado de forma “dolosa, engañosa, con información errónea y/o con documentación incompleta a sabiendas de la deficiencia” la confianza generada no puede ser protegida.

1. Identificación de la providencia	
Número	08001-23-31-000-2011-01066-01(43292)
Fecha	Treinta (30) de enero de dos mil trece (2013)
Corporación	Consejo de Estado, Sección Tercera
Magistrado Ponente	DANILO ROJAS BETANCOURTH
Magistrado(s) que aclara(n) el voto	N/A
Magistrado (s) que salva(n) el voto	N/A
2. Hechos jurídicamente relevantes (síntesis del caso)	
La demandante presentó demanda de reparación directa contra el Distrito de Barranquilla para que se declarara responsable de los perjuicios que se le ocasionaron por el no pago de unas prestaciones laborales. El Distrito se acogió al proceso de reestructuración de pasivos de la Ley 550 de 1999. La Administración había informado a la demandante que pagaría las acreencias laborales una vez se terminara la ejecución del acuerdo de reestructuración de pasivos lo cual no sucedió. El Tribunal Administrativo del Atlántico rechazó la demanda por caducidad, decisión que fue apelada por la accionante.	
3. Problema jurídico	
“Corresponde a la sala determinar cuál es el origen del daño acusado por el actor, con el fin de establecer el término de caducidad según la acción que resulte procedente.”	
4. Normas jurídicas relevantes para el caso	
Son las normas relevantes para la solución del caso. (La(s) fuente(s) de argumentación). N/A.	
5. Ratio Decidendi	
El Consejo de Estado determinó que la entidad demandada incurrió en una omisión al no incluir en el acuerdo de reestructuración el crédito de la demandante, pese a que se encontraba reconocido y a que ella había solicitado en repetidas oportunidades su inclusión. Dicha omisión generó que la acción de reparación directa fuera afectada por caducidad. Pese a ello, el Consejo de Estado modificó el momento a partir del cual se contabiliza el término de caducidad en aplicación del principio de confianza legítima que	

rige las relaciones entre los ciudadanos y el Estado, en virtud del cual este no puede cambiar de manera brusca las reglas de juego.

Por lo dicho, como en el oficio del 1 de junio de 2004 expedido por la oficina jurídica se señaló que la acreencia se pagaría a la demandante una vez finalizado el acuerdo de reestructuración, es decir, luego del 6 de septiembre de 2010, fecha del acto que declaró la terminación del acuerdo de reestructuración; es desde dicha fecha que debe contarse el término de 2 años caducidad, de manera que la demanda se entiende presentada en tiempo.

6. Regla Jurisprudencial

Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia
El principio de confianza legítima regula las relaciones entre los particulares y la Administración, el cual impide que esta modifique súbitamente las reglas de juego, “máxime si su cambio comporta afectación de las situaciones creadas para los administrados.”

7. Decisión

Se revocó la decisión de primera instancia que había declarado la caducidad de la acción, y en su lugar se admitió la demanda.

8. Aclaraciones de voto

N/A

9. Salvamentos de voto

N/A

10. Análisis jurídico

Sobre el problema de investigación propuesto, es decir, determinar cuál es el alcance de la defraudación del principio de la confianza legítima en la imputación, como elemento de la responsabilidad civil extracontractual del Estado según la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado; la corporación tuvo a la confianza legítima como fundamento para replantear el conteo del término de caducidad y revocar el auto recurrido. En efecto, como la Administración había anunciado al particular el momento en que le pagaría sus acreencias laborales, fue a partir de dicho momento que el Consejo de Estado inició el conteo del término del fenómeno procesal indicado, postura con la que se evitó la generación de un perjuicio a la accionante consistente en la imposibilidad de acceder a la Administración de Justicia.

1. Identificación de la providencia

Número	19001-23-31-000-2010-00025-01(43105)
Fecha	Once (11) de junio de dos mil trece (2013)
Corporación	Consejo de Estado, Sección Tercera
Magistrado Ponente	DANILO ROJAS BETANCOURTH
Magistrado(s) que	N/A

aclara(n) el voto	
Magistrado (s) que salva(n) el voto	N/A
2. Hechos jurídicamente relevantes (síntesis del caso)	
<p>El demandante presentó demanda con pretensión de reparación directa contra varios demandados. La demanda fue admitida y se ordenó su fijación en lista por el término legal dentro del cual debían las entidades demandadas contestar la demanda. El tribunal de instancia efectivamente fijó en lista el proceso en un lugar visible del despacho judicial pero tal actuación no se registró en el Sistema de Información Judicial Siglo XXI, de manera que una de las entidades demandadas no conoció del término de fijación y por ende no contestó la demanda, razón por la cual solicitó la nulidad de lo actuado. El tribunal accedió a la declaración de nulidad. El demandante recurrió el auto que declaró la nulidad.</p>	
3. Problema jurídico	
<p>El Consejo de Estado determinó si hubo violación de los derechos a la defensa y al debido proceso de la parte demandada, por haberse fijado en lista el proceso sin que se realizara la correspondiente anotación en el Sistema de Gestión Judicial Siglo XXI.</p>	
4. Normas jurídicas relevantes para el caso	
<p>Son las normas relevantes para la solución del caso.(La(s) fuente(s) de argumentación). Ley 527 de 1999 Ley 270 de 1996, artículo 95 Acuerdo 1591 de 2002 Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura Acuerdo 3334 de 2006 del Consejo Superior de la Judicatura Código de Procedimiento Civil, artículo 140 Código Contencioso Administrativo, artículo 207 Ley 446 de 1998, artículo 58</p>	
5. Ratio Decidendi	
<p>De acuerdo con el Consejo de Estado, los ciudadanos tienen la legítima confianza de que la información registrada en el Sistema de Gestión Judicial Siglo XXI, es veraz y que coincide con la información consignada en el expediente, de suerte que cualquier imprecisión en dicha información podría vulnerar los derechos fundamentales de los usuarios de la administración de justicia. En el caso concreto no se registró en el Sistema de Gestión Judicial Siglo XXI la fijación en lista del proceso razón por la cual una de las demandadas no se enteró de dicha actuación, lo cual le impidió contestar la demanda en término, irregularidad que constituye la causal de nulidad indicada en el artículo 140 numeral 6° del Código de Procedimiento Civil.</p>	
6. Regla Jurisprudencial	
<p>Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia Los ciudadanos tienen la legítima confianza de que los datos registrados en el Sistema de Gestión Judicial Siglo XXI, son veraces y correspondientes con la información consignada en el respectivo expediente, de tal forma que cualquier imprecisión en dicha información podría eventualmente derivar en una vulneración de los derechos fundamentales de los usuarios de la administración de justicia.</p>	
7. Decisión	

Se confirmó la sentencia de primera instancia.
8. Aclaraciones de voto
N/A
9. Salvamentos de voto
N/A
10. Análisis jurídico
<p>Sobre el problema de investigación propuesto, es decir, determinar cuál es el alcance de la defraudación del principio de la confianza legítima en la imputación, como elemento de la responsabilidad civil extracontractual del Estado según la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado; la sentencia aquí analizada protegió la confianza legítima del demandante quien confió en la información reportada en el Sistema de Gestión Judicial Siglo XXI, al creerla veraz y coincidente con las actuaciones del proceso.</p> <p>De esta manera, la defraudación de la confianza legítima implicó una violación de derechos fundamentales que el Consejo de Estado protegió confirmando la nulidad procesal declara en primera instancia.</p>

Hito	
1. Identificación de la providencia	
Número	25000-23-26-000-1998-15972-01(27228)
Fecha	Veintinueve (29) de julio de dos mil trece (2013)
Corporación	Consejo de Estado, Sección Tercera
Magistrado Ponente	STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO
Magistrado(s) que aclara(n) el voto	N/A
Magistrado (s) que salva(n) el voto	N/A
2. Hechos jurídicamente relevantes (síntesis del caso)	
<p>La sociedad demandante constituyó un fideicomiso en 1993 para construir un proyecto hotelero en cuya estructuración se previó aprovechar un beneficio fiscal del 15% de la inversión que concedía 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.</p> <p>Cuando el proyecto pretendía poner en funcionamiento el hotel construido, la Ley 223 de 1995 derogó el beneficio fiscal mencionado lo cual impidió a la demandante aprovecharlo dado que la Ley 223 no dispuso régimen alguno de transición a favor de las inversiones que venían en curso. Por lo anterior, la sociedad accionante consideró que se defraudó su confianza legítima generada por la Ley 60 de 1968, el Decreto Ley 2274 de 1974 y el Decreto 1361 de 1976; defraudación que provocó un perjuicio consistente en no haber podido beneficiarse del certificado de desarrollo turístico derogado.</p>	

El tribunal de primera instancia denegó las pretensiones de la demanda, decisión que fue apelada ante el Consejo de Estado.

3. Problema jurídico

El Consejo de Estado se ocupó de resolver el problema consistente en si la derogatoria de la normatividad que confería el beneficio tributario, que fue determinante en la inversión de la demandante, defraudó su confianza legítima y si ello generó la responsabilidad patrimonial del Estado.

4. Normas jurídicas relevantes para el caso

Son las normas relevantes para la solución del caso.(La(s) fuente(s) de argumentación).

Ley 60 de 1968

Decreto Ley 2274 de 1974

Decreto 1361 de 1976

Ley 223 de 1995

Ley 383 de 1997

Constitución Política artículos 13, 83, 90, 95 y 363

Sentencias C-478 de 1998, C-131 de 2004 y C-633 de 2007 de la Corte Constitucional

5. Ratio Decidendi

Según el Consejo de Estado era evidente los Decretos 2274 de 1974 y 1361 de 1976 crearon razones objetivas que permitieron fundar en los inversionistas en proyectos turísticos, la expectativa legítima de que sus inversiones serían retribuidas con un certificado de desarrollo turístico. Consideró el Consejo de Estado que si bien el Congreso de la República goza de la función constitucional de derogar las leyes, el ordenamiento jurídico protege las expectativas generadas por la ley, razón por la cual:

a la demandada le asistía el deber de proteger las expectativas legítimas de los inversionistas que, motivados por las razones objetivas atrás señaladas, decidieron dedicar sus esfuerzos en la explotación de una actividad económica incentivada por el Estado, que trascendía el interés puramente particular del negocio y contribuía con los fines generales perseguidos por el propio legislador con la expedición de la normatividad finalmente derogada.

Sin embargo, dijo el Consejo de Estado que como la sociedad demandante en el caso concreto no demostró haber cumplido con los requisitos exigidos en los Decretos 2274 de 1974 y 1361 de 1976 para acceder al beneficio fiscal, y que tampoco se defraudó la confianza legítima fundada en conductas de la autoridad pública que le permitieran pensar que obtendría dicho beneficio sin cumplir los requisitos para hacerse merecedor de él, confirmó la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda.

6. Regla Jurisprudencial

Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia

Los Decretos 2274 de 1974 y 1361 de 1976 crearon razones objetivas que permitieron fundar en los inversionistas en proyectos turísticos la expectativa de que sus inversiones serían retribuidas con un certificado de desarrollo turístico, expectativa que de ser legítima se encuentra amparada por el ordenamiento jurídico y debe ser protegida por el Congreso de la República sin perjuicio de la función constitucional que posee para

derogar las leyes. Dicha expectativa sólo es legítima si quienes tenían inversiones turísticas en curso cuando el certificado de desarrollo turístico fue derogado, demuestran que cumplían con los requisitos exigidos por los decretos mencionados para acceder a tal certificado.

7. Decisión

Se confirmó la sentencia de primera instancia.

8. Aclaraciones de voto

N/A

9. Salvamentos de voto

N/A

10. Análisis jurídico

Sobre el problema de investigación propuesto, es decir, determinar cuál es el alcance de la defraudación del principio de la confianza legítima en la imputación, como elemento de la responsabilidad civil extracontractual del Estado según la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado; la providencia aquí analizada, con fundamento en las sentencias C-478 de 1998, C-131 de 2004 y C-633 de 2007 de la Corte Constitucional, caracterizó la confianza legítima de la siguiente forma:

- Es una manifestación de la buena fe, la seguridad jurídica y la equidad; principios de rango constitucional.
- Protege a los ciudadanos frente a los cambios bruscos del ordenamiento jurídico o de conductas de las autoridades públicas, de suerte impide que operen esos cambios.
- Protege una expectativa legítima que no alcanza a ser un derecho adquirido.
- El daño antijurídico que se causa cuando se defrauda la confianza legítima se deriva de circunstancias que ameritan la protección del Estado “ponderando la situación individual, el interés general y el principio democrático”.

También la sentencia del Consejo de Estado bajo análisis se planteó la cuestión de si los daños causados por la defraudación de la confianza legítima constituyen o no un daño especial y si pueden unificarse en un solo título de imputación.

En tal sentido el Consejo de Estado concluyó que el daño especial y la confianza legítima tienen similitudes y diferencias. En efecto, dijo que:

- El equilibrio de las cargas públicas –fundamento del daño especial– y la confianza legítima, tienen rango constitucional;
- Ni el juicio de responsabilidad del Estado por la expedición de una ley que afecta la igualdad de las cargas públicas, ni por defraudación de la confianza legítima exigen declaración previa de inconstitucionalidad.
- Tanto el daño especial como la protección de la confianza legítima procuran “no imponer cargas más allá de las que debe tolerar la generalidad de los asociados, en igualdad en condiciones.”

Por otro lado, el Consejo de Estado señaló como diferencias entre el daño especial y la

confianza legítima que esta última abarca situaciones más diversas que el daño especial y por fuera del derecho a la igualdad; y que el daño especial afecta situaciones consolidadas y derechos adquiridos o en vía de serlo, de manera que:

la confianza legítima complementa la protección de los intereses jurídicos, si se considera que con su aplicación, al margen de la falla, el daño ya no solamente podrá provenir de la afectación de derechos adquiridos, situaciones jurídicas consolidadas o expectativas legítimas, sino de intereses creados al amparo de la confianza o creencia en las instituciones que no tendría que ser defraudada.

Esto parece indicar que para el Consejo de Estado la confianza legítima es un título de imputación diferente no solo del daño especial sino también del de la falla del servicio.

1. Identificación de la providencia	
Número	25000-23-26-000-2003-00113-01(30571)
Fecha	Dieciséis (16) de septiembre de dos mil trece (2013)
Corporación	Consejo de Estado, Sección Tercera
Magistrado Ponente	MAURICIO FAJARDO GOMEZ
Magistrado(s) que aclara(n) el voto	N/A
Magistrado (s) que salva(n) el voto	N/A
2. Hechos jurídicamente relevantes (síntesis del caso)	
<p>El Distrito de Bogotá abrió varias licitaciones públicas con el propósito de seleccionar contratistas para la poda de césped y el mantenimiento de zonas verdes de distintos parques de la ciudad. En etapa precontractual el consorcio CONDIVAL solicitó la aclaración de los términos de referencia para que se precisara si el mantenimiento de los parques incluía todo el respectivo parque del que se tratara (zonas verdes y no verdes), lo cual variaría el cálculo del costo del servicio y por ende de la propuesta en tanto que las zonas no verdes o “zonas duras” requieren para su mantenimiento actividades “...como aseo, aplicación de herbicida, bordeo lineal, entre otras”.</p> <p>El Distrito respondió aclarando que el servicio que se contrataría es el mantenimiento del área total de cada parque, razón por la cual los interesados en participar en el proceso de selección debían tener en cuenta las actividades de mantenimiento de dicha área.</p> <p>El consorcio CONDIVAL presentó sus propuestas según la respuesta a la solicitud de aclaración que formuló, es decir, incluyó en sus propuestas el valor del servicio de mantenimiento del área total de los parques, logrando la adjudicación de varios de los contratos licitados cuyo objeto consistió en “la poda del césped y el mantenimiento de las</p>	

zonas verdes de algunos parques de Bogotá, por el sistema de precios unitarios por metro cuadrado y sin fórmula de reajuste.”

En la etapa de ejecución de los contratos suscritos, el Distrito consideró que solo debía pagar al contratista el valor del servicio de mantenimiento de las zonas verdes desconociendo lo que resolvió en la aclaración de los términos de referencia. Por su parte, el contratista ejecutó los contratos realizando el mantenimiento del área total de los parques, por lo que alegó el rompimiento del equilibrio contractual y solicitó en la demanda las reparaciones del caso.

La sentencia del tribunal de primera instancia accedió a las pretensiones de la demanda menos la condena en costas. La parte demandante apeló la sentencia en cuanto denegó la condena en costas. La parte demandada apeló para que se revocara la totalidad del fallo.

3. Problema jurídico

El Consejo de Estado se ocupó de resolver el problema consistente en si el objeto de los contratos suscritos entre las partes incluía el mantenimiento de todas las áreas de los parques (zonas verdes y zonas duras) según la aclaración de los términos de referencia en la etapa precontractual; o solo las zonas verdes, lo cual permitiría establecer si hubo o no incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte de la entidad demandada, en tanto que esta solo entendía deber el mantenimiento de las zonas verdes de los parques.

4. Normas jurídicas relevantes para el caso

Son las normas relevantes para la solución del caso.(La(s) fuente(s) de argumentación).

Ley 80 de 1993

Ley 1474 de 2011

Constitución Política artículo 83

Sentencia T-417 de 1997 de la Corte Constitucional

5. Ratio Decidendi

Para el Consejo de Estado no existe la menor duda de que del contenido de la respuesta dada por la entidad demandada al contratista a su solicitud de aclaración, resultaba claro que el área sobre el cual recaía el cálculo del valor de la propuesta era el área total de los parques, es decir, tanto las zonas verdes como las zonas duras. Agregó el Consejo de Estado que para establecer el objeto contractual no es suficiente remitirse a la cláusula del contrato que lo contiene, sino que debe tenerse en cuenta cada uno de los documentos que se incorporan a él, que en el ámbito de la contratación estatal son los términos de referencia, pliegos de condiciones, aclaraciones, adendas, entre otros. Estos documentos, dijo el Consejo de Estado tiene fuerza vinculante para todas las partes del proceso contractual “en virtud de los principios de confianza legítima de la actuación de la Administración y de buena fe que deben informar las relaciones contractuales en sus etapas de formación, ejecución y liquidación.”

6. Regla Jurisprudencial

Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia

Se quebranta el principio de buena fe y confianza legítima cuando la administración en la etapa precontractual orienta a los interesados en ser sus contratistas sobre la manera que deben calcular la oferta económica, y una vez acatada su directriz por los oferentes en la estructuración de sus propuestas, las evalúe y adjudique el contrato pero en su ejecución

pretenda desconocer las directrices que ella misma impartió para calcular la forma en que se efectuaría el pago del objeto contractual. De esta manera, y en virtud de los principios mencionados y del respeto por el acto propio, la actuación precontractual de la administración tiene fuerza vinculante y no puede desconocerla:

Es así como durante el procedimiento administrativo de selección fijó las reglas del juego que posteriormente ignoró en la etapa de ejecución contractual sin justificación fáctica o hermenéutica válida, asaltando al contratista en su buena fe, quien luego de estructurar su propuesta económica confiando legítimamente en los lineamientos y directrices que sobre el particular impartió la entidad estatal contratante, se vio obligado a ejecutar el contrato sin recibir la contraprestación acordada, a cuyo reconocimiento estaba obligada la Administración.

7. Decisión

El Consejo de Estado accedió a las pretensiones de la demanda pero no por el rompimiento del equilibrio contractual por parte de la administración, sino por el incumplimiento de las obligaciones contractuales en que ella incurrió. Además condenó en costas a la entidad demandada.

8. Aclaraciones de voto

N/A

9. Salvamentos de voto

N/A

10. Análisis jurídico

Sobre el problema de investigación propuesto, es decir, determinar cuál es el alcance de la defraudación del principio de la confianza legítima en la imputación, como elemento de la responsabilidad civil extracontractual del Estado según la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado; la providencia aquí analizada, citando la sentencia T-417 de 1997 de la Corte Constitucional, explicó que la confianza legítima protege al administrado frente a los cambios intempestivos de las autoridades pues, si bien aquel no tiene propiamente un derecho adquirido, ante lo modificable de su situación jurídica, tiene razones fundadas que le hacen confiar de la “durabilidad de la regulación”.

También concluyó el Consejo de Estado que la buena fe, como principio constitucional, es un elemento esencial de las actuaciones de la administración en todas las etapas contractuales “...so pena de incurrir en responsabilidad por los daños antijurídicos resultantes de su inobservancia”. Esto último parecería indicar que el máximo tribunal de lo contencioso administrativo entiende que el desconocimiento de la buena fe por parte de la administración podría generar su responsabilidad en orden a reparar los daños antijurídicos que ese desconocimiento genere, como si fuera un título de imputación de responsabilidad.

1. Identificación de la providencia	
Número	66001-23-31-000-2002-00391-01(31431)
Fecha	Veintisiete (27) de noviembre de dos mil trece (2013)
Corporación	Consejo de Estado, Sección Tercera
Magistrado Ponente	MAURICIO FAJARDO GOMEZ
Magistrado(s) que aclara(n) el voto	N/A
Magistrado (s) que salva(n) el voto	N/A
2. Hechos jurídicamente relevantes (síntesis del caso)	
<p>La E. P. S. Risaralda en Liquidación, contrató con la unión temporal Auditoría Médica la prestación del servicio de revisión y auditaje de las reclamaciones presentadas por los acreedores de la E. P. S. en el curso de su proceso de liquidación. En la ejecución del contrato se presentaron varias modificaciones contractuales de la forma de pago, término del contrato y reclamaciones por revisar, ante el volumen de las facturas por auditar y la dificultad en el acceso de la información por desorden administrativo.</p> <p>Se pactó en el contrato que el valor de los honorarios de la contratista serían del 1.2% del monto de las facturas que se auditaran, que por informes contables la contratista estimó provisionalmente (el de las facturas por auditar) en 12 mil 500 millones de pesos.</p> <p>La unión temporal contratista presentó su informe final del contrato indicando que el valor total de las facturas y reclamaciones que auditó fue de más de 17 mil millones de pesos, suma que no fue objetada por la contratante y que debía ser la base de la liquidación de sus honorarios, sin embargo, la contratante mediante resolución liquidó unilateralmente el contrato y estimó los honorarios de la contratista en 180 millones de pesos tomando como base de liquidación el valor de las facturas que había estimado provisionalmente, esto es, 12 mil 500 millones de pesos. Por tal razón, la contratista interpuso el recurso de reposición contra el acto de liquidación, el cual fue confirmado en todas sus partes por la contratante.</p> <p>La unión temporal promovió el medio de control de controversias contractuales con la pretensión de nulidad de los actos de liquidación del contrato y, además, con la pretensión de reparación de los perjuicios causados. Alegó que la contratante incumplió el contrato y que rompió el equilibrio económico al alterar las condiciones contractuales existentes al momento de contratar por el desorden administrativo que no permitía contar con toda la información y documentación necesaria para la ejecución del contrato, lo que condujo a varias modificaciones contractuales.</p> <p>El tribunal de primera instancia denegó las pretensiones de la demanda, decisión que fue apelada ante el Consejo de Estado.</p>	
3. Problema jurídico	
El Consejo de Estado se ocupó de resolver el problema consistente en si la E. P. S. contratante incurrió en incumplimiento contractual y en ruptura del equilibrio económico.	
4. Normas jurídicas relevantes para el caso	
Son las normas relevantes para la solución del caso.(La(s) fuente(s) de argumentación).	

Ley 80 de 1993
Decreto Ley 222 de 1983
Ley 1122 de 2007
Ley 1150 de 2007
Decreto 1922 de 1994
Decreto Ley 663 de 1993
Estatuto Orgánico del Sistema Financiero
Ley 100 de 1993
Sentencia T-417 de 1997 de la Corte Constitucional
Sentencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, 5 de diciembre de 2005, Exp. 12558, [la cita es errónea, el correcto es 12158] C.P Alier Hernández Enríquez.
Constitución Política artículos 83, 90.
Ley 446 de 1998 artículo 16

5. Ratio Decidendi

Según el Consejo de Estado, los actos mediante los cuales la entidad demandada liquidó el contrato no constituyen actos administrativos, pues aunque quien los expidió (el liquidador de la entidad) estaba investido de funciones administrativas de manera transitoria, lo estaba en relación con decisiones de aceptación, rechazo o calificación de créditos; o con las respuestas a las peticiones de terceros para formar parte del trámite de liquidación; sin embargo, dijo el Consejo de Estado, los actos de gestión, como la celebración y ejecución de contratos para el trámite liquidatorio de la entidad, son actos ajenos a la función administrativa, razón por la cual no podía la entidad acudir a la liquidación unilateral del contrato, facultad reservada para el ejercicio de función administrativa.

Lo anterior traería como consecuencia la falta de jurisdicción y la inhibición del juez administrativo para resolver de fondo, sin embargo, como la entidad contratante generó en el contratista la confianza legítima de que los actos de liquidación unilateral del contrato eran actos administrativos, debe protegerse esa confianza, de ahí que el Consejo de Estado decidió abstenerse de resolver sobre la nulidad solicitada en relación con los actos de liquidación contractual y, para garantizar la prevalencia del derecho sustancial, se ocupó de resolver otras pretensiones de la demanda, es decir, si hubo incumplimiento contractual o alteración del equilibrio del equilibrio económico por parte de la entidad contratante.

Así entonces, el Consejo de Estado determinó que la entidad contratante incumplió en varios aspectos el contrato, entre ellos, en lo que concierne a la cláusula cuarta del contrato que señalaba la manera como debían ser liquidados los honorarios del contratista. En ella se pactó que los honorarios corresponderían al 1.2% del valor total de las facturas y reclamaciones auditadas, que provisionalmente se estimaban en 12 mil 500 millones, valor que empleó la entidad para establecer los honorarios de la unión temporal contratista, desconociendo que esta en su informe final indicó que el valor de todas las facturas y reclamaciones que auditó, superó los 17 mil millones de pesos, suma respecto de la cual la contratante no formuló reparo alguno, de manera que ese último valor debió ser la base de la estimación de los honorarios de la contratista.

6. Regla Jurisprudencial

Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia
Cuando la administración hace creer al particular contratista que sus actos corresponden a

una función administrativa y por ende que son actos administrativos, y el particular, con la confianza legítima generada por la administración demanda en sede jurisdiccional la nulidad de los actos que cree son administrativos, el juez administrativo, si bien carece de jurisdicción para resolver tal pretensión, puede interpretar la demanda y resolver otras pretensiones contenidas en ella, no solo para garantizar la efectividad del derecho sustancial, sino también para proteger la buena fe y la confianza legítima que la administración generó en el particular contratista.

7. Decisión

El Consejo de Estado revocó la sentencia de primera instancia y en su lugar se inhibió de resolver sobre las pretensiones de nulidad contenidas en la demanda, declaró el incumplimiento contractual por parte de la entidad pública demandada y la condenó al pago de los perjuicios derivados de tal incumplimiento.

8. Aclaraciones de voto

N/A

9. Salvamentos de voto

N/A

10. Análisis jurídico

Sobre el problema de investigación propuesto, es decir, determinar cuál es el alcance de la defraudación del principio de la confianza legítima en la imputación, como elemento de la responsabilidad civil extracontractual del Estado según la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado; la providencia aquí analizada, citando la sentencia T-417 de 1997 de la Corte Constitucional, explicó que la confianza legítima protege al administrado frente a los cambios intempestivos de las autoridades pues, si bien aquel no tiene propiamente un derecho adquirido, ante lo modificable de su situación jurídica, tiene razones fundadas que le hacen confiar de la “durabilidad de la regulación”. El Consejo de Estado explicó además que la confianza legítima se relaciona con la teoría del respeto de los actos propios como garantía de los administrados de que las autoridades del Estado no los sorprenderán con actuaciones contrarias a las exhibidas con anterioridad, y que dieron lugar a un convencimiento frente a algún asunto particular. Añadió que la confianza legítima debe estar acompañada de la buena fe que tiene una doble dimensión. Por una parte, la buena fe que debe observar el ciudadano en su actuar, esto es, convencido de que lo que hace se encuentra amparado jurídicamente. Y por otro lado, la buena fe que constituye un elemento esencial de las actuaciones de la administración “en materia de contratación estatal, durante todas las etapas que la conforman, so pena de incurrir en responsabilidad por los daños antijurídicos resultantes de su inobservancia...”.

Esto último, que también lo expuso en Consejo de Estado en la anterior sentencia analizada, parecería indicar que el máximo tribunal de lo contencioso administrativo entiende que el desconocimiento de la buena fe por parte de la administración podría generar su responsabilidad en orden a reparar los daños antijurídicos que ese desconocimiento genere, como si fuera un título de imputación de responsabilidad.

1. Identificación de la providencia	
Número	25000-23-36-000-2013-00417-01(48477)
Fecha	Veintinueve (29) de enero de dos mil catorce (2014)
Corporación	Consejo de Estado, Sección Tercera
Magistrado Ponente	MAURICIO FAJARDO GOMEZ
Magistrado(s) que aclara(n) el voto	N/A
Magistrado (s) que salva(n) el voto	N/A
2. Hechos jurídicamente relevantes (síntesis del caso)	
<p>La empresa Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P. demandó a la Nación – Rama Judicial – Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Ministerio de las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones – Consejo Superior de la Judicatura; para obtener el pago de servicios de telegrafía y correo que prestó a la Rama Judicial, empleando para ello la <i>actio de in rem verso</i>.</p> <p>El Tribunal Administrativo de primera instancia finalmente rechazó la demanda porque la entidad demandante no cumplió el requisito de procedibilidad de conciliación prejudicial en derecho dado que sólo citó a dicho trámite a la Rama Judicial; y por caducidad de la acción que, a su juicio, es de dos años.</p> <p>Colombia Telecomunicaciones recurrió en apelación ante el Consejo de Estado argumentando que intentó la conciliación extrajudicial en derecho ante la Procuraduría General de la Nación, pero que esta autoridad no adelantó dicho trámite por considerarlo improcedente en tanto que, según la Procuraduría, para promover la <i>actio de in rem verso</i> no se requiere de conciliación prejudicial. En cuanto a la caducidad de la acción, la entidad demandante alegó que según la jurisprudencia del Consejo de Estado vigente al momento en que sucedieron los hechos, la <i>actio de in rem verso</i> es una acción autónoma que se rige por las normas del Código Civil y no por las del Código Contencioso Administrativo y, por ende, la vía procesal no es la de reparación directa. Agregó que en esos términos la caducidad de la acción es de diez años (Código Civil) y no de dos (Código Contencioso Administrativo), de manera que el cambio posterior de jurisprudencia del Consejo de Estado que estima que la acción mencionada se tramita por la vía de reparación directa no tiene por qué afectar su demanda.</p> <p>Con estos dos argumentos la demandante estimó defraudada su confianza legítima en la decisión de la Procuraduría de no tramitar la conciliación prejudicial, y en la jurisprudencia del Consejo de Estado pues “los particulares no están obligados a soportar las consecuencias de los cambios jurisprudenciales.”</p>	
3. Problema jurídico	
<p>El Consejo de Estado se ocupó de resolver el problema consistente en “...determinar cuál es la vía procesal procedente para formular las pretensiones de la demanda, con el fin de establecer cuál debe ser el término de caducidad predicable en el presente caso y aclarar si el requisito de procedibilidad...” se cumplió.</p>	

4. Normas jurídicas relevantes para el caso

Son las normas relevantes para la solución del caso.(La(s) fuente(s) de argumentación).
Ley 1437 de 2011
Sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, del 19 de noviembre de 2012, Exp. 24897, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.
Código Civil
Ley 640 de 2001

5. Ratio Decidendi

El Consejo de Estado explicó que su posición unificada actual sobre la *actio de in rem verso* es la de que el enriquecimiento sin causa es una pretensión que debe ventilarse por reparación directa; que la autonomía de la *actio de in rem verso* a la que aludió la demandante se refiere es en realidad a la causal de enriquecimiento sin causa y no a la vía procesal aplicable, ya que la autonomía es más bien sustancial y no procesal; y que por lo dicho, el término de caducidad para promover pretensiones bajo el título de enriquecimiento sin causa es el de la reparación directa.

También explicó el Consejo de Estado que aunque su postura frente al tema no fue pacífica, pues efectivamente su jurisprudencia en algún momento aseguró que la *actio de in rem verso* era una acción autónoma a la cual no le era aplicable la regulación de la reparación directa sino la del Código Civil, esta tesis nunca fue consolidada.

Aclaró igualmente que pese a la falta de claridad de su jurisprudencia frente al tema:

...tanto en la época de ocurrencia de los hechos como en el momento en que se presentó la demanda, la jurisprudencia apuntaba a una misma hipótesis, sin perjuicio de registrar la variación intermedia y transitoria que tuvo y que, como se dijo anteriormente, nunca se consolidó, ni se reiteró, ni se unificó, razón por la cual no puede hablarse del surgimiento de una “expectativa legítima y razonable” sobre una tesis que no aplicaba ni en el momento en que se produjeron los hechos ni en el tiempo en que se presentó la demanda.

Lo dicho permitió al Consejo de Estado concluir que no pudo haber defraudación al principio de confianza legítima.

En cuanto a la conciliación extrajudicial sostuvo que todas las entidades demandadas son representantes de la misma persona jurídica que es la Nación, por lo que al tramitar la conciliación con una sola de esas entidades se cumple con dicho requisito.

6. Regla Jurisprudencial

Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia
A pesar de la existencia de posiciones jurisprudenciales contradictorias, los cambios de jurisprudencia no constituyen una defraudación de la confianza legítima cuando se juzga el caso concreto según el criterio jurisprudencial existente en el momento de los hechos que originaron el litigio y en el momento de presentación de la demanda.

7. Decisión

El Consejo de Estado confirmó la decisión recurrida.

8. Aclaraciones de voto
N/A
9. Salvamentos de voto
N/A
10. Análisis jurídico
Sobre el problema de investigación propuesto, es decir, determinar cuál es el alcance de la defraudación del principio de la confianza legítima en la imputación, como elemento de la responsabilidad civil extracontractual del Estado según la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado; la providencia aquí analizada se refirió a la posibilidad de defraudar la confianza legítima mediante el fenómeno del cambio de jurisprudencia. En ese sentido, la sentencia expresó que los criterios jurisprudenciales no consolidados no desconocen una expectativa razonable que pueda generar una confianza legítima, lo que permitiría concluir entonces, en un análisis contrario, que según la Sección Tercera del Consejo de Estado cuando el criterio jurisprudencial ha sido consolidado y posteriormente desconocido, sí se defraudaría esa confianza.

1. Identificación de la providencia	
Número	13001-23-31-000-1997-12755-01(26926)
Fecha	Doce (12) de febrero de dos mil catorce (2014)
Corporación	Consejo de Estado, Sección Tercera
Magistrado Ponente	MAURICIO FAJARDO GOMEZ
Magistrado(s) que aclara(n) el voto	N/A
Magistrado (s) que salva(n) el voto	N/A
2. Hechos jurídicamente relevantes (síntesis del caso)	
<p>Por decreto la ciudad de Cartagena declaró de utilidad pública el bien inmueble de propiedad de los demandantes por lo que inició el procedimiento de enajenación voluntaria, para cuyo efecto solicitó al Instituto Geográfico Agustín Codazzi la realización de un avalúo del valor comercial del bien inmueble y comunicó la oferta de compra a sus propietarios, quienes aceptaron la oferta de compra pero objetaron el avalúo base para la enajenación. No hubo acuerdo para perfeccionar el negocio jurídico, por ello las partes llevaron a cabo una diligencia de conciliación prejudicial en la que se acordó que la demandada realizaría las gestiones para adquirir el predio. Mediante providencia el Tribunal Administrativo de Bolívar avaló el acuerdo conciliatorio.</p> <p>Posteriormente la entidad demandada mediante oficio señaló su desistimiento de la adquisición del inmueble. Los demandantes promovieron demanda ejecutiva ante el Tribunal Administrativo de Bolívar, Corporación que se negó a proferir mandamiento pago en atención a que el trámite conciliatorio versó sobre una situación que equivale a una expropiación y el incumplimiento de las ofertas hechas por la demandada darían lugar a un proceso de reparación directa, pero nunca a una</p>	

acción contractual. Esta decisión de negar el mandamiento de pago fue confirmada en segunda instancia por la Sección Tercera del Consejo de Estado.

Ante tal negativa, los propietarios del predio incoaron acción de reparación directa pidiendo la declaración de responsabilidad patrimonial de la entidad demanda por haberse sustraído al cumplimiento de las obligaciones adquiridas en el acta de conciliación firmada y aprobada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Por su parte la entidad pública demandada señaló que aunque formalmente se llevó a efecto una conciliación prejudicial, nada se concilió, pues las partes sólo expresaron su intención de celebrar una promesa de compraventa.

La primera instancia fue resuelta por el Tribunal de Bolívar de manera desfavorable a los intereses de la parte actora, por cuanto se consideró que el acuerdo conciliatorio constituyó cosa juzgada frente a la cual no se podría realizar pronunciamiento judicial alguno.

3. Problema jurídico

El Consejo de Estado se ocupó de resolver el problema consistente en “...determinar la acción procedente para ventilar los hechos objeto de la demanda que ahora se decide en segunda instancia.”

4. Normas jurídicas relevantes para el caso

Son las normas relevantes para la solución del caso.(La(s) fuente(s) de argumentación).
Artículo 83 de la Constitución.

Sentencia del Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 15 de febrero de 2011, Exp. 11001-03-15-000-2010-01055-00(PI), C.P. Enrique Gil Botero.

5. Ratio Decidendi

Sin embargo, en desconocimiento de los actos propios, mediante oficio No. 001033 del 28 de diciembre de 1995, que envió el gerente de EDURBE S.A., al profesional del derecho Luis M. Padaui –apoderado de los propietarios en el trámite administrativo– (fl. 54 c 1), se informó acerca del desistimiento de la referida adquisición por ausencia de los recursos financieros suficientes para tal efecto, lo cual constituye, en criterio de la Sala, una violación del principio de protección de la confianza legítima de los señores Londoño de Mejía y Mejía Londoño, razón por la cual la Sala accederá parcialmente a las pretensiones resarcitorias de los hoy demandantes, pero sólo con la finalidad de reparar los perjuicios generados como consecuencia de las conductas que los actos de la entidad pública demandada llevaron a realizar a los propietarios del referido predio esto es el lucro cesante derivado de la terminación unilateral de los contratos de arrendamiento que los propietarios del predio habían suscrito con sus ocupantes con miras a su entrega libre de toda ocupación a EDURBE S.A.

6. Regla Jurisprudencial

Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia

Cuando una entidad pública inicia un trámite de expropiación de bienes generando en sus propietarios la creencia fundada de que efectivamente se cumplirá la oferta de compra, y como consecuencia de esa confianza los dueños de los bienes realizan actos en orden a cumplir con la venta del respectivo bien, pero posteriormente la administración desiste de su oferta, se presenta una violación del principio de confianza legítima que hace posible reparar los perjuicios ocasionados como resultado de las conductas que los actos de la entidad pública llevaron a realizar a los propietarios de los bienes.

7. Decisión

El Consejo de Estado revocó la decisión de primera instancia y en su lugar declaró responsable a la entidad demandada de los perjuicios ocasionados a los demandantes y la condenó a pagarlos.

8. Aclaraciones de voto

N/A

9. Salvamentos de voto

N/A

10. Análisis jurídico

Sobre el problema de investigación propuesto, es decir, determinar cuál es el alcance de la defraudación del principio de la confianza legítima en la imputación, como elemento de la responsabilidad civil extracontractual del Estado según la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado; la providencia aquí analizada indicó que el principio de la confianza legítima es un “mecanismo cuya finalidad es la de garantizar el respeto de la presunción de buena fe, de la seguridad jurídica y de respeto de los actos propios.” También señaló la sentencia que el principio de confianza legítima tiene cabida en el marco de decisiones judiciales, de manera que resultan para el juez vinculantes los pronunciamientos judiciales antecedentes por la seguridad jurídica y por la buena fe, de suerte que los ciudadanos tengan la garantía de que no serán sorprendidos con decisiones contrarias a otras tomadas en las mismas circunstancias fácticas y jurídicas.

La providencia estudiada da a entender que la defraudación del principio de la confianza legítima eventualmente es fundamento de la responsabilidad patrimonial del Estado, pues precisamente en tal defraudación el Consejo de Estado apoyó su decisión de declarar responsable a la entidad demandada por los perjuicios causados a los demandantes por desistir de la oferta de compra en el trámite de expropiación.

1. Identificación de la providencia

Número	76001-23-31-000-1996-05208-01(23128)
Fecha	Trece (13) de mayo de dos mil catorce (2014)
Corporación	Consejo de Estado, Sección Tercera
Magistrado Ponente	MAURICIO FAJARDO GOMEZ
Magistrado(s) que aclara(n) el voto	N/A
Magistrado (s) que salva(n) el voto	N/A

2. Hechos jurídicamente relevantes (síntesis del caso)

Los señores Diego Alonso Cobo y Luis Alfonso Cobo Rayo presentaron denuncia ante la Policía Nacional con el fin de poner en conocimiento de las autoridades que su hermana e hija –Sandra Marleny Cobo- fue retenida por personas que se identificaron como miembros del E.L.N., pero debido a fallas en el transporte de los delincuentes fue dejada en libertad pero con la advertencia de que debía pagar a dichas personas \$20'000.000 como “contribución” al grupo subversivo con la advertencia de no acudir a las autoridades.

La Policía Nacional inició un operativo tendiente a dar captura a los extorsionistas la cual monitoreó las comunicaciones de la señora con los supuestos delincuentes con quienes se acordó fecha y hora para la entrega del dinero. Un agente asignado al caso se hizo pasar como esposo de la señora Sandra Cobo y acudieron a la cita en compañía de dos agentes adicionales. Cuando llegaron al lugar acordado y al encontrarse con los extorsionistas se produjo un intercambio de disparos que culminó con un agente herido y tres subversivos dados de baja.

Posteriormente el señor Luis Alfonso Cobo y su esposa mientras se desplazaban en su automóvil fueron atacados por varios hombres por medio de disparos por lo que, con el fin de solicitar la protección debida, el señor Cobo presentó denuncia ante la Fiscalía.

Semanas después la casa de propiedad de la familia Cobo Salazar fue dinamitada y destruida por aproximadamente 30 integrantes de un grupo subversivo que dejó panfletos en los cuales el frente José María Becerra del E.L.N., se atribuyó dicho atentado, en represalia por la muerte de un subversivo en el operativo indicado.

Un año más tarde y según denuncia presentada por el señor Luis Francisco Cobo Salazar ante el GAULA, el grupo subversivo dinamitó los restos de la vivienda que había sido objeto de ataque en el año anterior, y dejó panfletos en los cuales se atribuyó el atentado en conmemoración al primer aniversario del asesinato de su compañero.

3. Problema jurídico

El Consejo de Estado se ocupó de resolver el problema consistente en determinar si el Estado es responsable por los perjuicios ocasionados a los demandantes por un grupo subversivo.

4. Normas jurídicas relevantes para el caso

Son las normas relevantes para la solución del caso.(La(s) fuente(s) de argumentación).
Artículo 83 de la Constitución.

Sentencia del Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 15 de febrero de 2011, Exp. 11001-03-15-000-2010-01055-00(PI), C.P. Enrique Gil Botero.

5. Ratio Decidendi

Así pues, en el presente caso resulta evidente que desde el momento en que la entidad ahora demandada tuvo conocimiento de los hechos delictivos que venía padeciendo una de las aquí demandantes, asumió una *posición de garante*, esto es una obligación específica de intervención, respecto de la integridad de las personas denunciantes y sus familias, así como según se desprende de las particularidades de este caso, de sus bienes, mandato que fue desconocido por el ente público demandado, comoquiera que no adoptó medida alguna de protección y seguridad en relación con la víctimas de los hechos materia de este proceso.

Ahora bien, aún en el remotísimo evento –que no lo es en este caso- en que se llegara a la conclusión de que no existió solicitud concreta de protección en relación con la seguridad de las víctimas y sus bienes, entre ellos la vivienda objeto del atentado, lo cierto es que se encuentra probada la existencia de un peligro y amenaza ciertos en contra de los ahora demandantes acerca de lo cual tenía suficiente y amplio conocimiento la entidad demandada por lo cual era previsible que los entonces denunciantes podían sufrir atentados contra su integridad, como en efecto sucedió y ello determina que la pasividad en la que permaneció la Policía Nacional en punto de la protección que estaba en el deber de la brindarles a los integrantes de la familia Cobo, resulta censurable, digna de reproche y

causante de la responsabilidad patrimonial que será declarada en su contra.
6. Regla Jurisprudencial
Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia ...la Administración debe responder patrimonialmente a título de falla en el servicio por omisión en el deber de prestar seguridad y protección a las personas, por lo menos en dos eventos: i) Cuando se solicita protección especial con indicación de las especiales condiciones de riesgo en las cuales se encuentra la persona y ii) Cuando sin que medie solicitud de protección alguna, de todas maneras resulta evidente que la persona la necesitaba “en consideración a que existían pruebas o indicios conocidos que permitieran asegurar que la persona se encontraba amenazada o expuesta a sufrir graves riesgos contra su vida, en razón de sus funciones.
7. Decisión
El Consejo de Estado revocó la decisión de primera instancia y en su lugar declaró responsable a la Nación de los perjuicios ocasionados a los demandantes y la condenó a pagarlos.
8. Aclaraciones de voto
N/A
9. Salvamentos de voto
N/A
10. Análisis jurídico
Sobre el problema de investigación propuesto, es decir, determinar cuál es el alcance de la defraudación del principio de la confianza legítima en la imputación, como elemento de la responsabilidad civil extracontractual del Estado según la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, la providencia aquí analizada guarda silencio. La confianza legítima fue mencionada tangencialmente para indicar que no tener por probada la legitimación en la causa por activa de quien alega ser propietario de un bien inmueble, por no haber presentado la escritura pública correspondiente, constituye una vulneración al principio de confianza legítima y al derecho de acceso a la administración de justicia, ya que si el Estado presta el servicio público registral mediante un procedimiento sometido a un análisis de legalidad por parte de una autoridad pública, luego de surtir cada una las etapas exigidas en la ley ...al beneficiario del registro se le genera la confianza de que si la autoridad competente autorizó la inscripción, es porque ese documento reunía los requisitos para que se produjera ese acto, razón por la cual representaría un desconocimiento de esa confianza que se le exigiera nuevamente someterse a un nuevo procedimiento para acreditar lo que una autoridad pública en ejercicio de sus funciones y competencias ya verificó y prestó su fe pública en ello.

1. Identificación de la providencia
--

Número	25000-23-26-000-2003-01185-01(26702)
Fecha	Once (11) de junio de dos mil catorce (2014)
Corporación	Consejo de Estado, Sección Tercera
Magistrado Ponente	HERNAN ANDRADE RINCON
Magistrado(s) que aclara(n) el voto	N/A
Magistrado (s) que salva(n) el voto	N/A
2. Hechos jurídicamente relevantes (síntesis del caso)	
<p>El Congreso de la República expidió la Ley 633 de 2000 en cuyo artículo 56 creó una tasa por servicios aduaneros que estuvo vigente desde enero 15 hasta octubre 25 de 2001, fecha en la que se notificó la sentencia C-992 de 2001 por la cual se declaró la inconstitucionalidad del referido tributo. La empresa demandante sostuvo que por concepto del impuesto pagó durante su vigencia la suma de \$278'055.656, por lo que solicitó la declaración de responsabilidad patrimonial del Congreso por establecer un tributo inconstitucional, en tanto que si bien la Corte no moduló los efectos temporales de su sentencia, la administración tributaria no puede mantener el dinero ilegítimamente recaudado con ocasión del impuesto.</p>	
3. Problema jurídico	
<p>El Consejo de Estado se ocupó de resolver el problema consistente en determinar si el Estado es responsable patrimonialmente por el cobro de un impuesto declarado inconstitucional.</p>	
4. Normas jurídicas relevantes para el caso	
<p>Son las normas relevantes para la solución del caso.(La(s) fuente(s) de argumentación). Sentencia C-992 de 2001, artículos 56 y 57 de la Ley 633 de 2000, artículo 90 de la Constitución.</p>	
5. Ratio Decidendi	
<p>El Consejo de Estado consideró procedente declarar la responsabilidad patrimonial del Estado con apoyo en los principios constitucionales de igualdad, buena fe, confianza legítima y seguridad jurídica. En relación con la buena fe y la confianza legítima, sostuvo la Sección Tercera que si se niega la responsabilidad del Estado en casos como el estudiado, se perderían las razones para cumplir las disposiciones jurídicas que establecen impuestos porque un eventual fallo de inconstitucionalidad o nulidad de tales disposiciones beneficiaría exclusivamente a quienes las desatendieron, a quienes no paguen el impuesto, dejando desamparados a quienes respetando la ley pagaron el impuesto. En ese sentido agregó:</p> <p style="padding-left: 40px;">Como se puede evidenciar, a partir de los acápites transcritos de la sentencia C-992 de 2001, aun cuando la Corte Constitucional no moduló en manera alguna los efectos de la declaratoria de inexecutable de los artículos 56 y 57 de la Ley 633 de 2000, lo cierto es que ese pronunciamiento judicial puso en evidencia la falla del servicio en que incurrió el legislador, en la medida en que los pagos que realizó la sociedad Promigas S.A. E.S.P., por concepto de la Tasa Especial de Servicios Aduaneros, se hicieron con fundamento en una norma declarada contraria a la Constitución Política por dicho Alto Tribunal, razón por la cual se declarará la responsabilidad patrimonial de la entidad pública demandada y, en consecuencia, se revocará la sentencia de primera instancia.</p>	
6. Regla Jurisprudencial	

Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia
...la responsabilidad patrimonial del Congreso de la República se puede ver comprometida por la expedición de leyes que creen tributos cuya inexecutableidad sea declarada por la Corte Constitucional, por los perjuicios que se pudieren ocasionar por el cobro del tributo inconstitucional.

7. Decisión

El Consejo de Estado revocó la decisión de primera instancia y en su lugar declaró responsable a la Nación – Congreso de la República de los perjuicios ocasionados a la demandante y ordenó su reparación.

8. Aclaraciones de voto

N/A

9. Salvamentos de voto

N/A

10. Análisis jurídico

Sobre el problema de investigación propuesto, es decir, determinar cuál es el alcance de la defraudación del principio de la confianza legítima en la imputación, como elemento de la responsabilidad civil extracontractual del Estado según la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, la providencia aquí analizada fundamenta la declaratoria de responsabilidad del Estado en la violación de varios principios constitucionales como son la igualdad, la buena fe y la confianza legítima:

Adicionalmente, varios principios constitucionales y legales, entre ellos los de igualdad, buena fe, tutela de la confianza legítima y seguridad jurídica, respaldan la declaratoria de la responsabilidad patrimonial del Estado por los perjuicios que cause como consecuencia de la eficacia de normas generales —legales y/o reglamentarias— que inconstitucional o ilegalmente crean obligaciones tributarias y por tal razón son expulsadas del ordenamiento jurídico por decisión con efectos erga omnes emanada del juez competente...

De igual forma, tanto la buena fe como la confianza legítima de los ciudadanos en la actuación de las autoridades se verían seriamente afectadas en caso de negarse la responsabilidad patrimonial del Estado en eventos como el sub lite, pues se desmoronarían las razones para obedecer a los mandatos legales o reglamentarios que impusieron obligaciones tributarias, sabedores los administrados de que un eventual fallo de inconstitucionalidad o de nulidad respecto de la norma que consagra la exacción beneficiará, en exclusiva, a quienes desatendieron los correspondientes preceptos legales o reglamentarios y no a aquellas personas que se avinieron a observar el contenido de los mismos.

De manera que podría argüirse que la defraudación de la confianza legítima eventualmente sería fundamento de la responsabilidad estatal (título de imputación), sin embargo, entonces, podría decirse lo mismo de los otros principios mencionados por el Consejo de Estado: la violación del principio de igualdad es fundamento de la responsabilidad del Estado.

Así entonces, la violación de un derecho por parte del Estado que cause daños antijurídicos sería fundamento de responsabilidad (título de imputación).

--

1. Identificación de la providencia	
Número	41001-23-31-000-1999-00637-01(27578)
Fecha	Doce (12) de noviembre de dos mil catorce (2014)
Corporación	Consejo de Estado, Sección Tercera
Magistrado Ponente	JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA
Magistrado(s) que aclara(n) el voto	N/A
Magistrado (s) que salva(n) el voto	N/A
2. Hechos jurídicamente relevantes (síntesis del caso)	
<p>El municipio de Neiva, a través de sus Empresas Públicas, reglamentó por acto administrativo el uso y la adjudicación de la tenencia de los puestos o locales en sus plazas de mercado, acto con base en el cual se adjudicaron los puestos de las plazas a diferentes personas, previa la suscripción de un contrato de arrendamiento a cambio del pago de una tarifa mensual con la obligación de restituir el puesto al fenecimiento del contrato. El municipio de Neiva decidió destinar el área de las plazas de mercado a la ejecución de un proyecto de renovación urbana pero con la condición de no iniciar las obras hasta que no se hubiere construido la Plaza Minorista a donde serían reubicados los inquilinos de las plazas. Por lo expuesto, el gerente de las Empresas Públicas de Neiva informó a los inquilinos que en el plazo de 6 meses terminarían los contratos suscritos con ellos para proceder a la demolición de las plazas. Las plazas fueron demolidas sin que antes se hubiera reubicado a los inquilinos.</p>	
3. Problema jurídico	
<p>El Consejo de Estado se ocupó de resolver el problema consistente en determinar si el municipio de Neiva es responsable patrimonialmente por los daños ocasionados a los demandantes por el desalojo de los puestos que les fueron arrendados.</p>	
4. Normas jurídicas relevantes para el caso	
<p>Son las normas relevantes para la solución del caso.(La(s) fuente(s) de argumentación). Artículos 53, 83, 90, 333 de la Constitución. Sentencia SU-360 de 1999.</p>	
5. Ratio Decidendi	
<p>Con el desalojo y demolición de la plaza sin reubicación para sus inquilinos, el municipio de Neiva afectó los derechos al trabajo y al mínimo vital de aquellos quienes se dedicaban a la venta de diferentes productos para lograr su sustento y el de sus familias:</p> <p style="padding-left: 40px;">Así las cosas, es claro para la Sala que cada uno de los demandantes legitimados en la causa, ocupaba un puesto dentro de las plazas de mercado demolidas, en ejercicio de un título legítimo otorgado mediante contrato de adjudicación para el desarrollo de su actividad comercial y de su derecho fundamental al trabajo, del cual dependía la</p>	

subsistencia de sus familias, situación ésta que, de una parte, otorgaba a los comerciantes el derecho a ser reubicados en un lugar donde desempeñaran su labor en condiciones dignas y justas, y que a su vez, impone a la administración el deber constitucional de diseñar y ejecutar un adecuado y razonable plan de reubicación para aquellos particulares que se vieron afectados con sus decisiones, operaciones y hechos administrativos.

Dijo el Consejo de Estado que el municipio de Neiva adelantó su proyecto urbanístico con desconocimiento del principio de buena fe, de la confianza legítima y del *venire contra factum proprium*. Sobre la buena fe indicó la Sección Tercera que es "...una exigencia de honestidad, confianza, rectitud, decoro y credibilidad que otorga la palabra dada y a él deben someterse las diversas actuaciones de las autoridades públicas...".

En ese sentido, el municipio se comprometió a no demoler las plazas de mercado hasta que no estuviera terminado y en condiciones de uso el nuevo mercado minorista a donde serían reubicados los inquilinos de las plazas, compromiso que generó en ellos una expectativa legítima de reubicación para continuar con su actividad de venta de productos, confianza que fue defraudada ante el incumplimiento indicado del municipio.

6. Regla Jurisprudencial

Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia

Cuando una autoridad pública se compromete a no demoler una plaza de mercado hasta que no tenga un lugar adecuado a donde pueda reubicar a quienes con su anuencia ocupan dicha plaza, genera una expectativa legítima que no puede posteriormente defraudar.

7. Decisión

El Consejo de Estado modificó la decisión de primera instancia y en su lugar declaró responsable al municipio de Neiva por los perjuicios ocasionados a los demandantes con la demolición de las plazas de mercado y ordenó su reparación.

8. Aclaraciones de voto

N/A

9. Salvamentos de voto

N/A

10. Análisis jurídico

Sobre el problema de investigación propuesto, es decir, determinar cuál es el alcance de la defraudación del principio de la confianza legítima en la imputación, como elemento de la responsabilidad civil extracontractual del Estado según la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, la providencia aquí analizada explicó que en aplicación de la buena fe, la confianza legítima y el respeto por el acto propio; las autoridades no pueden crear cambio sorpresivos que afecten los derechos de los particulares. Así, es inadmisibles un comportamiento que aunque resulte lícito, es contrario a un acto propio que impone "...la necesidad de observar *en el futuro la conducta que los actos anteriores hacían prever...*".

Agrega, citando la sentencia SU-360 de 1999 de la Corte Constitucional, lo siguiente:

Así las cosas, el principio de confianza legítima tendrá tres presupuestos. En primer lugar, la necesidad de preservar de manera perentoria el interés público; en segundo lugar, una desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la

administración y los administrados; por último, la necesidad de adoptar medidas por un período transitorio que adecuen la actual situación a la nueva realidad.

1. Identificación de la providencia	
Número	47001-23-31-000-2002-00443-01(31612)
Fecha	Veintiocho (28) de enero de dos mil quince (2015)
Corporación	Consejo de Estado, Sección Tercera
Magistrado Ponente	HERNAN ANDRADE RINCON
Magistrado(s) que aclara(n) el voto	N/A
Magistrado (s) que salva(n) el voto	N/A
2. Hechos jurídicamente relevantes (síntesis del caso)	
<p>Los demandantes adquirieron la posesión de un predio por una cadena de tradiciones que inició desde el año 1963. Sobre el predio los poseedores realizaron mejoras. En agosto de 2000 un funcionario del Distrito de Santa Marta promovió una querrela por la ocupación del predio que dio lugar al lanzamiento por ocupación de hecho de los poseedores quienes alegan que se les violó el debido proceso en ese trámite.</p> <p>La sentencia de primera instancia estimó que en el trámite de la querrela se quebrantó el debido proceso a los actores razón por la cual declaró la responsabilidad patrimonial de la entidad por los perjuicios causados con el lanzamiento, y la condenó a pagarlos.</p>	
3. Problema jurídico	
<p>El Consejo de Estado se ocupó de resolver el problema consistente en determinar si el Distrito de Santa Marta es responsable patrimonialmente por los daños ocasionados a los demandantes por el lanzamiento que les realizó del predio que venían poseyendo.</p>	
4. Normas jurídicas relevantes para el caso	
<p>Son las normas relevantes para la solución del caso.(La(s) fuente(s) de argumentación). Artículos 90 de la Constitución, 2512 del Código Civil, 407 del Código de Procedimiento Civil, sentencia T-210 de 2010 de la Corte Constitucional.</p>	
5. Ratio Decidendi	
<p>Para el Consejo de Estado los bienes públicos no pueden ser objeto de posesión por particulares ni de prescripción adquisitiva de dominio a favor de aquellos, por tratarse de bienes imprescriptibles. En tales casos se reconoce a los particulares una situación jurídica en calidad de titulares de mejoras, siendo procedente "...el reconocimiento de su indemnización cuyo fundamento se encuentra en el principio de protección de la confianza legítima".</p>	
6. Regla Jurisprudencial	
<p>Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia Cuando un particular haya ocupado y realizado edificaciones o mejoras en bienes de uso público y se haya comportado como señor y dueño de tal bien, no es procedente la prescripción adquisitiva de dominio a su favor por la imprescriptibilidad del mismo, sin embargo, procede el</p>	

reconocimiento de la indemnización de las mejoras, cuyo fundamento se encuentra en el principio de protección de la confianza legítima.
7. Decisión
El Consejo de Estado modificó la decisión de primera instancia, declaró responsable al Distrito de Santa Marta por los perjuicios ocasionados a los demandantes con el lanzamiento por ocupación de hecho y ordenó su reparación.
8. Aclaraciones de voto
N/A
9. Salvamentos de voto
N/A
10. Análisis jurídico
Sobre el problema de investigación propuesto, es decir, determinar cuál es el alcance de la defraudación del principio de la confianza legítima en la imputación, como elemento de la responsabilidad civil extracontractual del Estado según la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, la providencia aquí analizada de manera expresa señala al principio de protección de la confianza legítima como el fundamento del reconocimiento de la indemnización. Lo anterior, pese a que no indicó por qué los demandantes se encontraban en situación de confianza legítima ni tampoco explicó cómo fue que la entidad demandada defraudó esa confianza.

1. Identificación de la providencia	
Número	25000-23-15-000-2002-02368-01(34210)
Fecha	Dieciséis (16) de julio de dos mil quince (2015).
Corporación	Consejo de Estado, Sección Tercera
Magistrado Ponente	HERNAN ANDRADE RINCÓN
Magistrado(s) que aclara(n) el voto	N/A
Magistrado (s) que salva(n) el voto	N/A
2. Hechos jurídicamente relevantes (síntesis del caso)	
El departamento de Cundinamarca contrató la pavimentación de una vía pública en cuya ejecución se ocasionaron daños a un predio de propiedad de los demandantes quienes insistentemente reclamaron al departamento las medidas necesarias para la reparación de los daños causados. El departamento respondió en varias comunicaciones a los reclamantes de manera positiva a sus pretensiones razón por la que ellos se abstuvieron de promover las acciones judiciales orientadas a la reparación de los perjuicios que los afectaban. Al final el departamento de Cundinamarca no cumplió su palabra, situación que obligó a las víctimas a demandar de la jurisdicción la reparación de los perjuicios cuando había operado la caducidad del medio de control. Los demandantes alegan que no habían demandado antes por la confianza legítima que les había generado el	

<p>departamento que les había asegurado que repararía los daños. La primera instancia declaró la caducidad del medio de control.</p>
<p>3. Problema jurídico</p>
<p>El Consejo de Estado se ocupó de resolver el problema consistente en determinar si había operado la caducidad del medio de control de reparación directa.</p>
<p>4. Normas jurídicas relevantes para el caso</p>
<p>Son las normas relevantes para la solución del caso.(La(s) fuente(s) de argumentación). Artículo 136 del Código Contencioso Administrativo.</p>
<p>5. Ratio Decidendi</p>
<p>El Consejo de Estado encontró que efectivamente los demandantes presentaron varias reclamaciones al departamento de Cundinamarca, entidad que dio "...respuestas lo suficientemente afirmativas y receptivas..." como para que los demandantes creyeran "...razonable y legítimamente, que la entidad demandada le iba a responder por los daños por los cuales le reclamaba...".</p> <p>Lo dicho, según el Consejo de Estado, condujo a los afectados a creer de manera justificada que era innecesario iniciar una acción judicial para proteger sus bienes, de suerte que la confianza legítima generada en la parta actora por la entidad demandada es "...un elemento capaz de justificar jurídicamente en el sub lite el no iniciar el conteo de la caducidad de la acción de reparación directa...".</p> <p>Pero a pesar de lo expresado, se demostró en el proceso que la confianza legítima de los demandantes en el departamento de Cundinamarca se había perdido en julio de 2000, cuando precisamente ellos incoaron una acción de tutela reclamando por esa vía la reparación de los perjuicios de los cuales eran víctimas. Si estas promovieron en julio de 2000 una acción judicial – aunque equivocada para reclamar perjuicios– es porque para ese momento ya no confiaban en que la entidad pública cumpliera su palabra. Como la sentencia de tutela que declaró la improcedencia del amparo fue dictada el 31 de julio de 2000, el Consejo de Estado inició el conteo del término de caducidad a partir del día siguiente, es decir, el 1 de agosto de 2000, de suerte que los demandantes debieron presentar su demanda de reparación directa a más tardar el 1 de agosto de 2002, pero como se presentó el 22 de noviembre de ese año, se declaró la caducidad.</p>
<p>6. Regla Jurisprudencial</p>
<p>Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia Cuando una entidad pública genere en los ciudadanos víctimas de perjuicios causados por aquella, la confianza legítima de que responderá por tales daños, y por ello las víctimas no promuevan las acciones judiciales para obtener la reparación de los perjuicios que sufren, la confianza legítima constituye un elemento capaz de justificar jurídicamente el no iniciar el conteo de la caducidad de la acción de reparación directa.</p>
<p>7. Decisión</p>
<p>El Consejo de Estado confirmó la decisión de primera instancia que había declarado la caducidad de la acción, hoy medio de control.</p>
<p>8. Aclaraciones de voto</p>
<p>N/A</p>
<p>9. Salvamentos de voto</p>

N/A
10. Análisis jurídico
Sobre el problema de investigación propuesto, es decir, determinar cuál es el alcance de la defraudación del principio de la confianza legítima en la imputación, como elemento de la responsabilidad civil extracontractual del Estado según la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, la providencia aquí analizada de manera expresa señala al principio de protección de la confianza legítima como una figura capaz de posponer el inicio del conteo del término de caducidad. Esto resulta bastante indicador de la importancia y la versatilidad de la confianza legítima en el ámbito de la responsabilidad estatal, pues no solo ha sido considerada como fundamento de responsabilidad, sino que además se le atribuye, como sucedió en caso en estudio, el poder de frenar o limitar el fenómeno procesal mencionado, generalmente perentorio e inexorable.

1. Identificación de la providencia	
Número	73001-23-31-000-2008-00256-01(37720)
Fecha	Veintinueve (29) de julio de dos mil quince (2015)
Corporación	Consejo de Estado, Sección Tercera
Magistrado Ponente	CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA
Magistrado(s) que aclara(n) el voto	N/A
Magistrado (s) que salva(n) el voto	N/A
2. Hechos jurídicamente relevantes (síntesis del caso)	
<p>El municipio de Melgar demandó en acción de repetición a un ex alcalde del mismo municipio para que respondiera por la condena impuesta en proceso de nulidad y restablecimiento que tuvo que pagar el ente territorial a un funcionario cuyo cargo le había sido suprimido por un decreto firmado por el demandado a través del cual estableció la planta de personal de la entidad. El Tribunal Administrativo del Tolima en primera instancia declaró que el demandado incurrió en culpa grave al expedir el decreto con el que estableció la planta de personal, lo declaró responsable y le condenó a pagar al municipio de Melgar una suma superior a los 88 millones de pesos que corresponde al valor que pagó el municipio por la condena en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho.</p> <p>El ex alcalde apeló la decisión.</p>	
3. Problema jurídico	
El Consejo de Estado se ocupó de resolver el problema consistente en determinar si el ex alcalde era responsable en repetición y por ende si debía reintegrar al municipio de Melgar lo que esta entidad pagó por causa de una condena judicial.	
4. Normas jurídicas relevantes para el caso	

Son las normas relevantes para la solución del caso.(La(s) fuente(s) de argumentación). Artículo 2, 13, 83 y 209 de la Constitución, Ley 678 de 2001, Sentencias T-475 de 1.992, T-578 de 1.994, T-503 de 1.999, T-538 de 1.994, T-321 de 1.998 y SU-047 de 1999 de la Corte Constitucional. Sentencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado del 9 de junio de 2010, expediente 37.722.

5. Ratio Decidendi

La Sección Tercera del Consejo de Estado ya se había ocupado de resolver con anterioridad otro proceso en el que el municipio de Melgar pretendía repetir contra el mismo ex alcalde pero en esa oportunidad, por una condena a favor de una funcionaria cuyo cargo se había suprimido por la expedición del mismo decreto con el que se estableció la planta de personal. En el proceso de repetición anterior el Consejo de Estado revocó la sentencia del Tribunal Administrativo del Tolima que había condenado al ex alcalde. Dicho de otra forma, en ese proceso el Consejo de Estado absolvió de responsabilidad al demandado por considerar que no actuó con dolo ni culpa grave al expedir el decreto con el que estableció la planta de personal. Por esta razón el Consejo de Estado consideró que debía respetar su precedente judicial en respeto de la confianza legítima, de ahí que revocó la sentencia de primera instancia:

En consideración a que las sentencias del 16 de septiembre de 2004 y de 11 de agosto de 2009, expedidas por el Tribunal Administrativo del Tolima tuvieron exactamente los mismos fundamentos de hecho y de derecho que se indicaron en la providencia transcrita y que en el presente proceso no existen elementos de prueba distintos que demuestren la conducta dolosa o gravemente culposa del señor César Augusto Hernández Barrero en la expedición del Decreto 13 de 7 de febrero de 2000, la Sala revocará la sentencia impugnada, por las razones expuestas...

...la obligatoriedad para el juez de no desatender injustificadamente los pronunciamientos judiciales antecedentes y la misma seguridad jurídica a la cual se ha hecho alusión constituyen elementos sin los cuales no es posible materializar dos principios establecidos en el artículo 83 de la Constitución Política: la buena fe y la confianza legítima. De éstos se deriva para los administrados la garantía de que las autoridades del Estado no van a sorprenderlos con actuaciones que, si bien aisladamente consideradas pueden estar provistas de fundamentos jurídicos, al ubicarlas en el contexto del que ha venido siendo el sentido de las decisiones adoptadas frente a supuestos equiparables en realidad resultan contradictorias, de suerte que defraudan la expectativa legítima que en el interesado en la determinación se había creado con base en el comportamiento anterior de quien decide frente a situaciones de naturaleza similar. Se trata de la garantía derivada del respeto por el propio acto, que también debe ser predicable de las autoridades judiciales, a las cuales, por tanto, les están vedadas —salvo en algunos casos y previa satisfacción de exigencias particulares— actuaciones que desconozcan la máxima latina venire contra factum proprium non valet. Desde este punto de vista, el derecho de acceso a la Administración de Justicia implica también la garantía de la confianza legítima en la actividad del Estado como administrador de justicia.

6. Regla Jurisprudencial

Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia

En virtud de los principios de buena fe, confianza legítima y respeto por el acto propio, los jueces se encuentran vinculados a sus decisiones precedentes y no pueden apartarse de ellos

injustificadamente, de manera que cuando en un proceso posterior se ventilen hechos similares al caso anterior, que deban ser juzgados con las mismas normas jurídicas, deben resolverlo de la misma forma.
7. Decisión
El Consejo de Estado revocó la decisión de primera instancia y negó las pretensiones de repetición de la demanda.
8. Aclaraciones de voto
N/A
9. Salvamentos de voto
N/A
10. Análisis jurídico
<p>Sobre el problema de investigación propuesto, es decir, determinar cuál es el alcance de la defraudación del principio de la confianza legítima en la imputación, como elemento de la responsabilidad civil extracontractual del Estado según la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, la providencia aquí analizada vincula nuevamente la confianza legítima a la buena fe y al respeto por el acto propio, trída por causa de la cual los jueces se encuentran sujetos a sus decisiones precedentes de las que no pueden apartarse de manera injustificada. De esta forma, la confianza legítima no solo se aplica a las actuaciones frente a la administración pública sino también frente a las autoridades judiciales.</p> <p>En ese orden de ideas, y aunque no lo dice la sentencia expresamente, una interpretación de la regla que de la providencia en estudio se extrae, permite concluir que la administración de justicia vería comprometida su responsabilidad si los jueces desconocen sin motivo suficiente sus precedentes.</p>

Sentencia Hito	
1. Identificación de la providencia	
Número	25000-23-26-000-1999-00007-01(22637)
Fecha	Treinta y uno (31) de agosto de dos mil quince (2015)
Corporación	Consejo de Estado, Sección Tercera
Magistrado Ponente	RAMIRO DE JESUS PAZOS GUERRERO
Magistrado(s) que aclara(n) el voto	“Con aclaración de voto de la consejera Stella Conto Díaz del Castillo; a la fecha, en la Relatoría no se cuenta con el medio magnético ni físico de la citada aclaración.”
Magistrado (s) que salva(n) el voto	N/A
2. Hechos jurídicamente relevantes (síntesis del caso)	
En 1991 varias compañías lograron la adjudicación de sendos contratos de concesión de espacios de televisión, contratos que fueron suscritos por un plazo de ejecución de seis años prorrogables, siempre que al vencimiento de dicho período el contratista hubiere obtenido el 80% o más del total de puntos previstos en las condiciones de prórroga cuya reglamentación de evaluación sería establecida por el Consejo Nacional de Televisión.	

En 1995 se expidió la Ley 182 que le subrogó a la Comisión Nacional de Televisión la competencia que tenía el Consejo Nacional de Televisión de reglamentar el otorgamiento y prórroga de los contratos de concesión de espacios de televisión. La Comisión Nacional de Televisión no reglamentó la materia.

En 1996 se expidió la Ley 335 que prohibió prorrogar los contratos de concesión vigentes. La Corte Constitucional mediante sentencia C-350 de 1997 declaró exequible la prohibición de prórroga que impuso la Ley 335 de 1996, por considerar que el derecho a la prórroga no existía como una situación jurídica consolidada sino como una mera expectativa que podía ser modificada por el legislador.

3. Problema jurídico

El Consejo de Estado se ocupó de resolver el problema consistente en determinar ... si hay lugar a declarar la responsabilidad patrimonial y extracontractual de la Nación - Congreso de la República - Departamento Administrativo de la Presidencia de la República por los daños y perjuicios ocasionados con la expedición de la Ley 335 de 1996, declarada exequible por la Corte Constitucional en sus artículos 10 y 28, por medio de la cual, según los argumentos de los apelantes, se vulneraron sus expectativas legítimas al modificar intempestivamente su derecho a ser evaluados y, por ende, a la oportunidad de prórroga de sus contratos de concesión de espacios de televisión o, por el contrario, dilucidar si le asiste razón al *a quo* al afirmar que esta ley no produjo ningún daño antijurídico a la parte demandante, pues aquella no contaba con un derecho en formación sino con una mera expectativa, la cual era susceptible de ser modificada y derogada por el legislador a la luz de su potestad de libre configuración legislativa.

4. Normas jurídicas relevantes para el caso

Son las normas relevantes para la solución del caso. (La(s) fuente(s) de argumentación). Ley 14 de 1991, Ley 182 de 1995, Ley 335 de 1996, artículos 86, 136 del Código Contencioso Administrativo, artículos 2, 83, 90 de la Constitución, artículo 17 de la Ley 153 de 1887. Sentencia C-350 de 1997.

5. Ratio Decidendi

El Consejo de Estado explicó que la responsabilidad extracontractual del Estado por la ley declarada exequible se estudió tradicionalmente por el juez contencioso administrativo bajo el régimen objetivo – daño especial por afectación de un derecho subjetivo o situación jurídica consolidada.

Sin embargo, consideró la Sección Tercera que la ley declarada exequible puede afectar tres situaciones:

- Derechos subjetivos y situaciones jurídicas consolidadas en las que el derecho ha entrado al patrimonio de su titular.
- Expectativas legítimas, que se refiere a situaciones encaminadas a la formación de un derecho establecido en la ley interna o en el derecho internacional vinculante. En estos casos el particular tiene una esperanza legítima que surge de la realización de hechos previstos en la ley para la adquisición de un derecho, y que "...a pesar de no haber ingresado aún el derecho en el patrimonio del sujeto, ofrecen la certeza de que recorrido el camino de los hechos jurídicos se constituirá el derecho...".
- Estados de confianza o confianza legítima que surgen en un sujeto por causa del comportamiento externo, uniforme e inequívoco del Estado que orienta el proceder de los ciudadanos y merece protección con fundamento en el artículo 83 de la Constitución.

Por lo dicho, el Consejo de Estado consideró necesario ampliar la aplicación del daño especial a

situaciones distintas a las del perjuicio a un derecho consolidado, de manera que pudiera abarcarse las expectativas legítimas y los estados de confianza o confianza legítima, pues de lo contrario se crea una situación de inmunidad para el Estado – legislador que podría ocasionar daños antijurídicos que quedarían sin reparación, más aun cuando el artículo 90 de la Constitución no restringe la reparación de daños a los derechos consolidados.

Aclaró el Consejo de Estado su postura descrita en la sentencia del 29 de julio de 2013, radicado con el número 27228, en la que señaló que “...el daño especial afecta principalmente situaciones consolidadas y derechos adquiridos o en vía de serlo...”, de suerte que bajo el título de imputación del daño especial se protegerían derechos adquiridos y expectativas legítimas.

Con la nueva tesis que surge en la sentencia que ahora se analiza (73001-23-31-000-2008-00256-01(37720)) el daño especial, como título de imputación, ampara derechos subjetivos y situaciones jurídicas consolidadas; mientras que por la vía de la confianza legítima se imputarían daños causados a expectativas legítimas (derechos en formación) y a estados de confianza (nacidos al amparo de la buena fe).

En el caso concreto el Consejo de Estado concluyó que los demandantes no tenían una expectativa legítima ni una situación de confianza de que sus contratos fueran prorrogados porque el legislador no creó hechos inequívocos que les haya hecho creer que con firmar los contratos de concesión tendrían derecho automático a su prórroga. Por el contrario, dice el Consejo de Estado, tenían meras expectativas de la prórroga, sujeta a una reglamentación que no expidió la concedente, y como mera expectativa el legislador decidió afectarla en aras de democratizar los espacios de televisión pública.

6. Regla Jurisprudencial

Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia

El título de imputación por excelencia frente a la vulneración de derechos adquiridos o situaciones jurídicamente consolidadas constitutivo de daños antijurídicos con ocasión de una ley declarada exequible es el daño especial, mientras que tratándose de la afectación a expectativas legítimas y estados de confianza, el resultado dañoso se imputa por la defraudación del principio de confianza legítima.

7. Decisión

El Consejo de Estado absolvió de responsabilidad a la Nación.

8. Aclaraciones de voto

“Con aclaración de voto de la consejera Stella Conto Díaz del Castillo; a la fecha, en la Relatoría no se cuenta con el medio magnético ni físico de la citada aclaración.”

9. Salvamentos de voto

N/A

10. Análisis jurídico

Sobre el problema de investigación propuesto, es decir, determinar cuál es el alcance de la defraudación del principio de la confianza legítima en la imputación, como elemento de la responsabilidad civil extracontractual del Estado según la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, la providencia aquí analizada:

- Reiteró que el principio de la confianza legítima está fundado en la buena fe del artículo 83 de la Constitución con el que se procura evitar incertidumbres en el orden jurídico y la previsibilidad del proceder estatal, “...lo que implica un estado de conservación o

adaptación de las condiciones jurídicas existentes.”

- Sobre el fundamento de la responsabilidad varió la regla fijada en la sentencia del 29 de julio de 2013, radicado con el número 27228, precisando que “...el régimen de responsabilidad varía en función de los intereses jurídicamente tutelados (derechos subjetivos o situaciones jurídicamente consolidadas, expectativas legítimas y estados de confianza).” Si se lesiona un derecho subjetivo o una situación consolidada la responsabilidad se imputa por daño especial, al paso que “...cuándo el Estado-legislador crea expectativas legítimas y estados de confianza - situaciones jurídicamente protegidas (dispositivo amplificador del espectro de la responsabilidad estatal)- y las defrauda - razones de imputación-, evento en el cual las víctimas pueden reclamar en reparación directa.”
- En torno a los modos de reparación el Consejo de Estado explicó: si se lesionan derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas se repara según la pérdida o menoscabo de ese derecho; si se afectan expectativas legítimas no se repara como si se hubiera perdido el derecho (nunca se tuvo) sino como una pérdida de la oportunidad; finalmente, si se afectan estados de confianza el perjuicio no se repara como si se hubiera frustrado la adquisición de un derecho, lo que se indemniza “...es el perjuicio final directamente relacionado con la afectación de una actividad que ha sido tolerada o permitida por el Estado”.

1. Identificación de la providencia	
Número	07001-23-31-000-2003-00015-01(33505)
Fecha	Veintinueve (29) de febrero de dos mil dieciséis (2016)
Corporación	Consejo de Estado, Sección Tercera
Magistrado Ponente	RAMIRO DE JESUS PAZOS GUERRERO
Magistrado(s) que aclara(n) el voto	“NOTA DE RELATORIA: Con aclaración de voto de la consejera Stella Conto Díaz del Castillo. A la fecha, en esta Relatoría no se cuenta con el medio magnético ni físico.”
Magistrado (s) que salva(n) el voto	N/A
2. Hechos jurídicamente relevantes (síntesis del caso)	
<p>Los demandantes son propietarios de un predio que quedó comprendido en un área declarada por acuerdo municipal del Concejo Municipal de Arauca como de reserva forestal protectora y productora; declaración que impide el pleno ejercicio del derecho a la propiedad privada. Efectivamente, los accionantes adujeron que les fueron vulnerados los principios de buena fe y confianza legítima por el desconocimiento de los derechos adquiridos sobre el predio y respecto del cual se había creado una expectativa económica a lo largo de más de 40 años de propiedad. Por ello, demandaron en reparación directa para que les fueran indemnizados los perjuicios sufridos. La primera instancia denegó las pretensiones de los demandantes quienes apelaron la decisión.</p>	
3. Problema jurídico	

<p>El Consejo de Estado se ocupó de resolver el problema consistente en determinar</p> <p>...si se provocó un daño antijurídico por parte de la Administración con la expedición del acuerdo n°. 26 del 20 de diciembre de 2000, o por el contrario, si en realidad hubo una afectación del derecho a la propiedad privada sobre el inmueble “<i>Las Cañadas</i>”, con connotaciones económicas negativas para las demandantes.</p> <p>De comprobarse la causación de un daño que afecte el derecho a la propiedad de las accionantes, será preciso dilucidar si este comporta la vulneración del principio de igualdad frente a las cargas públicas, por recaer en las interesadas un daño especial y antijurídico, a pesar de la legitimidad de la conducta de la administración.</p>
<p>4. Normas jurídicas relevantes para el caso</p>
<p>Son las normas relevantes para la solución del caso.(La(s) fuente(s) de argumentación). Artículos 58, 7, 80, 82, 90 de la Constitución, 677, 669 del Código Civil, Ley 357 de 1997, Ley 388 de 1997, Ley 99 de 1993; 80 y siguientes del Decreto – Ley 2811 de 1974, Decreto 1541 de 1978; Concepto del 28 de octubre de 1994 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado; Sentencia T-572 de 1994 de la Corte Constitucional; sentencias del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera del 29 de abril de 2015, C. P. Danilo Rojas Betancourth, exp. no. 29175; 11 de junio de 2014, exp. 26702, C. P. Hernán Andrade Rincón y 31 de agosto de 2015, exp. 22637, C. P., Ramiro Pazos Guerrero.</p>
<p>5. Ratio Decidendi</p>
<p>El Consejo de Estado explicó que el predio de los accionantes se encuentra en una zona donde el uso del suelo debe destinarse a proteger el sistema hídrico del municipio, pese a lo cual no se afecta el núcleo esencial del derecho a la propiedad privada en tanto no se impide el uso, goce y disposición del bien. Agregó que los límites impuestos como zona de protección satisfacen la función social y ecológica de la propiedad privada sin quebrantar el equilibrio frente a las cargas públicas.</p> <p>En cuanto a la confianza legítima el Consejo de Estado recordó que su jurisprudencia ha reconocido la posibilidad de derivar responsabilidad patrimonial del Estado por violación al principio de confianza legítima (sentencia del 11 de junio de 2014, exp. 26702, C. P. Hernán Andrade Rincón) y que la confianza legítima es un complemento de la protección de derechos e intereses “...jurídicamente tutelados y que la fuente de daño no solo puede provenir de la afectación a derechos adquiridos y situaciones jurídicamente consolidadas, sino también a expectativas legítimas e intereses creados al amparo de la confianza (sentencia del 31 de agosto de 2015, exp. 22637, C. P. Ramiro Pazos Guerrero).</p> <p>Sin embargo, la conclusión del Consejo de Estado fue que en el caso concreto no se presentan los presupuestos de una expectativa legítima ni de un estado de confianza, como tampoco se acreditó un daño antijurídico.</p>
<p>6. Regla Jurisprudencial</p>
<p>Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia La defraudación al principio de confianza legítima hace posible derivar responsabilidad patrimonial del Estado por la afectación de expectativas legítimas y estados de confianza.</p>
<p>7. Decisión</p>
<p>El Consejo de Estado confirmó la sentencia de primera instancia que había absuelto de responsabilidad a la Nación.</p>

8. Aclaraciones de voto
“ NOTA DE RELATORIA: Con aclaración de voto de la consejera Stella Conto Díaz del Castillo. A la fecha, en esta Relatoría no se cuenta con el medio magnético ni físico.”
9. Salvamentos de voto
N/A
10. Análisis jurídico
<p>Sobre el problema de investigación propuesto, es decir, determinar cuál es el alcance de la defraudación del principio de la confianza legítima en la imputación, como elemento de la responsabilidad civil extracontractual del Estado según la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, la providencia aquí analizada reiteró 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.</p> <p>Igualmente, el Consejo de Estado reiteró los supuestos que permiten consolidar y defraudar expectativas legítimas y estados de confianza:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Actos, omisiones o hechos externos inequívocos del Estado frente a una situación jurídica que crean estados de confianza en la mente de los particulares. - Dichos actos deben ser homogéneos y constantes de manera que consoliden expectativas legítimas y estados de confianza. - Los particulares, basados en el comportamiento del Estado, realizan actos que tienen consecuencias en su ámbito patrimonial o extrapatrimonial. - Una actuación impredecible e intempestiva del Estado, contraria a su comportamiento anterior, con lo cual defrauda las expectativas legítimas y los estados de confianza de los ciudadanos. - La violación por parte del Estado de su deber de permitir a los ciudadanos adaptarse a la nueva situación creada de manera brusca o intempestiva, como fijar un término de tiempo o crear mecanismos para ello, así como establecer mecanismos de compensación.

1. Identificación de la providencia	
Número	25000-23-26-000-2004-02047-01(35967)A
Fecha	Dos (2) de mayo de dos mil dieciséis (2016)
Corporación	Consejo de Estado, Sección Tercera
Magistrado Ponente	DANILO ROJAS BETANCOURTH
Magistrado(s) que aclara(n) el voto	N/A
Magistrado (s) que salva(n) el voto	N/A
2. Hechos jurídicamente relevantes (síntesis del caso)	
El 22 de abril de 2004 el Ejército Nacional informó al teniente coronel Héctor Alejandro Cabuya de León que había sido seleccionado para representarlo ante el Instituto de	

Cooperación para la Seguridad Hemisférica en Georgia (Estados Unidos), en condición de instructor invitado titular. Sin embargo, con posterioridad, el jefe de desarrollo humano de la entidad, informó al oficial que la comisión para la cual había sido seleccionado se encontraba cancelada, situación que motivó su renuncia a la institución. [...] con ocasión de la supuesta comisión, el actor y su familia padecieron una grave alteración en sus condiciones de vida, en tanto su cónyuge presentó renuncia al cargo que como profesora ejercía en la institución educativa *American School Saint Frances*, al tiempo que su hijo fue retirado del mismo plantel en donde cursaba tercer grado de básica primaria, situaciones que infligieron en ellos una gran frustración y congoja.

3. Problema jurídico

El Consejo de Estado determinó si era procedente declarar la responsabilidad del Estado por no haberle permitido al demandante disfrutar de la comisión en el exterior para la que presuntamente había sido seleccionado.

4. Normas jurídicas relevantes para el caso

Son las normas relevantes para la solución del caso. (La(s) fuente(s) de argumentación).
Artículos 58 de la Constitución , 17 de la Ley 153 de 1887

5. Ratio Decidendi

27. Entendido el principio de confianza legítima como aquel que protege situaciones aun no concretadas pero que están en tránsito de hacerlo por la existencia de ciertas condiciones que indican la posibilidad inequívoca de abandonar la esfera de las meras expectativas para alcanzar la de los derechos adquiridos, es importante explorar bajo qué criterios se entiende vulnerado este principio. [...]

Es menester establecer cuándo el Estado-legislador crea expectativas legítimas y estados de confianza - situaciones jurídicamente protegidas (dispositivo amplificador del espectro de la responsabilidad estatal)- y las defrauda -razones de imputación-, evento en el cual las víctimas pueden reclamar en reparación directa.

[...]

28. En punto de determinar si en el caso bajo estudio se defraudó el principio de confianza la Sala encuentra que el Ejército Nacional desplegó un conjunto de acciones que generaron en el actor la certeza de que sería seleccionado para la comisión. En efecto, el oficial fue informado por su superior jerárquico sobre su nombramiento por medio de una misiva en la que además se le ordenó presentarse en una fecha determinada -3 de mayo de 2004-, para iniciar su traslado, así mismo la entrega de la casa fiscal a él asignada con motivo de su traslado y, como si fuera poco el nombramiento de su reemplazo en el cargo de director del centro de instrucción y reentrenamiento del Cuartel General, mientras durara la ausencia del titular por viaje al exterior, [...]

29. Frente al segundo supuesto, esto es, la conducta uniforme e inalterada de la administración que de suyo permiten confiar en la obtención de un derecho, para el caso el envío a la comisión, se advierte que todas las actuaciones adelantadas por el Ejército Nacional fueron demostrativas de la intención de asignar al oficial Cabuya de León a la mencionada comisión, en tanto su hilaridad –la comunicación, la orden de presentación, la entrega de la casa fiscal y el nombramiento de su reemplazo-, generaron la expectativa cierta y objetivada de la inminencia de su designación, máxime teniendo en cuenta que el traslado requería de un alistamiento previo a la expedición del decreto de nombramiento que en últimas consolidaba el derecho, pero al cual precedían actuaciones todas

necesarias para ser ejecutado, las cuales fundaron en el actor el estado de confianza.

30. Por último, en lo concerniente al impacto del aspecto patrimonial del defraudado, considera la Sala que era tan fuerte y sólida la confianza del actor en su elección como el instructor invitado titular, que propició la renuncia de su cónyuge a la institución educativa a donde laboraba, decisión que obedeció en todo caso a la inminencia de su traslado, lo que es palmario de su convicción interna sobre su designación, alimentado eso si por todas las actuaciones adelantadas por el Ejército Nacional.

31. Así, pues la Sala concluye que el actor fue defraudado en su confianza de convertirse en el oficial designado para la comisión al exterior, pues si bien no existió el decreto de nombramiento expedido por el gobierno nacional, no puede desconocerse que con ocasión de las señales inequívocas, ciertas, determinables de la institución se forjó en el oficial una expectativa de consolidación del derecho que creyó legítimamente merecer en tanto no solo reunía todos los criterios objetivos de selección, esto es, resultados operacionales que integran: las bajas, capturas, armamento incautado; así como los reconocimientos obtenidos y el número de designaciones a otras comisiones sino además, el Ejército Nacional adelantó varias actuaciones que daban cuenta de la consolidación del derecho a su favor.

32. En este orden de ideas, la Sala considera que esta defraudación de la expectativa legítima del oficial es indemnizable en la medida que ocasionó en él un daño de orden moral, pues le infligió un sentimiento de frustración y congoja que debe ser resarcido.

6. Regla Jurisprudencial

Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia
Cuando el Estado crea expectativas legítimas y estados de confianza - situaciones jurídicamente protegidas (dispositivo amplificador del espectro de la responsabilidad estatal)- y las defrauda -razones de imputación-, [...] las víctimas pueden reclamar en reparación directa.

7. Decisión

Se confirmó la sentencia de primera instancia que había condenado al Estado a pagar 50 salarios mínimos legales mensuales.

8. Aclaraciones de voto

N/A

9. Salvamentos de voto

N/A

10. Análisis jurídico

Sobre el problema de investigación propuesto, es decir, determinar cuál es el alcance de la defraudación del principio de la confianza legítima en la imputación, como elemento de la responsabilidad civil extracontractual del Estado según la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado; la sentencia aquí analizada confirma la tesis expuesta en la providencia del 31 de agosto de 2015 expediente 22.637 en la que el Consejo de Estado expresó que cuando el estado “crea expectativas legítimas y estados de confianza –situaciones jurídicamente protegidas (dispositivo amplificador del espectro

de la responsabilidad estatal)– y las defrauda –razones de imputación–“ las víctimas pueden reclamar en reparación directa.

Entonces, el Consejo de Estado no sólo le da el alcance a la confianza legítima de “dispositivo amplificador del espectro de la responsabilidad estatal”, sino que además el de “razón de la imputación” cuando tal confianza es defraudada. Según esto, la defraudación de la confianza legítima sería un título de imputación jurídica de responsabilidad.

Por otra parte, es criticable la manera como el Consejo de Estado indemnizó el daño ocasionado por la defraudación de la confianza legítima. Efectivamente, sobre la liquidación de perjuicios la sentencia razonó así:

34. En lo que tiene que ver con la indemnización, la Sala considera que como se fijó precedentemente el daño objeto de indemnización no lo constituye la ausencia de designación del oficial Cabuya de León, lo que entonces no permite utilizar como parámetro indemnizatorio los sueldos dejados de percibir durante el desarrollo de la comisión, pues esta jamás le fue asignada, en tanto se itera no existió el decreto de nombramiento- tal como lo pretende el actor, en su lugar, y teniendo en cuenta la levedad que a juicio de la Sala representó para el actor la defraudación de su confianza legítima, se confirmará bajo la modalidad de perjuicio moral, la suma de 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes reconocida en la sentencia de primera instancia.

En realidad, la ausencia de designación es lo que defraudó la confianza legítima del demandante, de ahí que, si reparar un daño es dejar a la víctima en la situación anterior más cercana al evento dañino, lo que resulta razonable es que la designación se concediera, así como los salarios que esperaba el actor recibir y que finalmente no recibió. Lo mismo puede decirse en relación con la esposa y el hijo del accionante. La primera renunció a su trabajo, lo que implicó que dejara de continuar percibiendo su salario, así como la desilusión de no haberse concretado lo que confiaba sería una realidad, desilusión que alcanzó también al hijo del actor.

Ahora, se entiende que en respeto del principio de congruencia y salvo algunas excepciones, el juez sólo puede conceder lo contenido en las pretensiones de la demanda, pretensiones que en el caso concreto no incluyeron la orden de designación para la comisión del demandante ni los salarios que dejó de recibir su consorte, como tampoco el perjuicio moral que ella y su hijo sufrieron. Por ello, lo que se critica es que el Consejo de estado sostenga que “el daño objeto de indemnización no lo constituye la ausencia de designación del oficial ... lo que entonces no permite utilizar como parámetro indemnizatorio los sueldos dejados de percibir durante el desarrollo de la comisión, pues esta jamás le fue asignada”; porque si bien la causa del daño (la no designación) puede diferir del objeto de la indemnización (la confianza defraudada) ello no impide que para reparar el daño (la confianza defraudada) se conjure su causa. Dicho de otra forma, el pagarle al demandante 50 salarios por perjuicio moral no repara la confianza legítima violentada, confianza que se hubiera reparado concediendo al menos la designación para la comisión que no se concretó.

1. Identificación de la providencia	
Número	13001-23-31-000-1996-11619-01(34285)
Fecha	Dos (2) de mayo de dos mil dieciséis (2016)
Corporación	Consejo de Estado, Sección Tercera
Magistrado Ponente	STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO
Magistrado(s) que aclara(n) el voto	N/A
Magistrado (s) que salva(n) el voto	N/A
2. Hechos jurídicamente relevantes (síntesis del caso)	
<p>La actora es propietaria de un inmueble para cuya reparación solicitó al Distrito de Cartagena el respectivo permiso que fue otorgado de la siguiente manera: “Por el presente me permito comunicar a usted, que esta secretaría le concede permiso para efectuar reformas locativas en el inmueble ubicado en la calle 5ª entre 3ª y 4ª del Barrio de Bocagrande de esta ciudad.”</p> <p>Posteriormente por queja de un tercero el Distrito de Cartagena inició una actuación administrativa sancionatoria contra la demandante para determinar si ella había excedido el permiso concedido. Dicha actuación, que en sentir de la accionante violó su derecho al debido proceso, culminó con la orden de demolición de las obras del tercer piso. La demolición no se efectuó porque un juez de tutela la suspendió al amparar los derechos al debido proceso y a la defensa.</p> <p>Ante el juez contencioso administrativo la accionante solicitó la nulidad del acto administrativo por el cual se impuso la sanción de demolición, y el consecuente restablecimiento del derecho. El Tribunal de primera instancia denegó las pretensiones de la demanda.</p>	
3. Problema jurídico	
<p>El Consejo de Estado se ocupó de resolver el problema consistente en determinar</p> <p>...si las resoluciones expedidas por el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias para imponer a la actora la demolición de todas las obras construidas en el tercer piso del inmueble de su propiedad, ubicado en el barrio Bocagrande... comprometieron el principio de buena fe, de confianza legítima y el derecho al debido proceso en su dimensión de respeto por el acto propio. Lo anterior, dado el desconocimiento de la habilitación previamente concedida para adelantar una reforma locativa.</p>	
4. Normas jurídicas relevantes para el caso	
<p>Son las normas relevantes para la solución del caso.(La(s) fuente(s) de argumentación). Artículos 29, 93 de la Constitución, 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 17 de marzo de 2010, C. P. Ruth Stella Correa Palacios. Corte Constitucional, Sentencias: T - 120 de 1993, T - 1739 de 2000 y T - 165 de 2001.</p>	
5. Ratio Decidendi	

El Consejo de Estado explicó que el acto administrativo sancionatorio vulneró "...el derecho de la actora a esperar de la autoridad distrital una actuación acorde con el principio de buena fe y de confianza legítima..." porque tramitó y obtuvo un permiso para remodelar su vivienda que no le fue respetado por la entidad demandada.

Indicó el Consejo de Estado que de esa manera el Distrito de Cartagena contra el postulado *venire contra factum proprium non valet* y contra los principios de buena fe, confianza legítima y debido proceso; por lo que se anuló el acto administrativo demandado:

...la modificación o extinción de un acto administrativo constitutivo de un derecho subjetivo sin el consentimiento previo del beneficiario del derecho en pro de revocarlo o sin el agotamiento de las vías judiciales va en contravía del principio de buena fe, del respeto por el acto propio y, consecuentemente, constituye una violación al debido proceso. Esto es así, porque impide al afectado el acceso a los escenarios legales para presentar sus puntos de vista, presentar pruebas, controvertir las que se aduzcan en su contra e impugnar las decisiones que le sean desfavorables, entre otros.

6. Regla Jurisprudencial

Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia

Cuando una autoridad pública concede un permiso para la ejecución de obras de remodelación y posteriormente lo desconoce sancionando al particular por hacer uso del permiso que se le concedió, se viola el postulado *venire contra factum proprium non valet* y los principios de buena fe y confianza legítima, lo cual da lugar a la anulación del acto administrativo sancionatorio y al correspondiente restablecimiento del derecho.

7. Decisión

El Consejo de Estado revocó la sentencia de primera instancia, declaró la nulidad de las resoluciones sancionatorias y condenó en abstracto a pagar los perjuicios causados.

8. Aclaraciones de voto

N/A

9. Salvamentos de voto

N/A

10. Análisis jurídico

Sobre el problema de investigación propuesto, es decir, determinar cuál es el alcance de la defraudación del principio de la confianza legítima en la imputación, como elemento de la responsabilidad civil extracontractual del Estado según la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, la providencia aquí analizada reiteró que la defraudación al principio de confianza legítima hace posible derivar responsabilidad patrimonial del Estado pues, en el caso concreto, habiéndose declarado la nulidad de los actos administrativos demandados, se condenó a la entidad accionada a reparar económicamente los perjuicios derivados a la demandante.

1. Identificación de la providencia	
Número	25000-23-26-000-2004-01257-01(39701)
Fecha	31 de mayo de dos mil dieciséis (2016)
Corporación	Consejo de Estado, Sección Tercera
Magistrado Ponente	RAMIRO PAZOS GUERRERO
Magistrado(s) que aclara(n) el voto	N/A
Magistrado (s) que salva(n) el voto	N/A
2. Hechos jurídicamente relevantes (síntesis del caso)	
<p>Entre el INVÍAS y Aliva Stump de Colombia Ltda., se suscribió un contrato de obra pública en abril de 2001. El contratista presentó retrasos en la ejecución, los cuales a partir de un momento dado, obedecieron a dificultades económicas. Frente a esto, la interventoría le solicitó la consecución de los recursos necesarios y la presentación de un esquema de financiamiento, so pena de incumplimiento. El contratista, para septiembre de 2002 solicitó una nueva ampliación del plazo e informó que suscribió con la firma Pagacheque Automático Empresarial - PAE Ltda., un convenio para la financiación de recursos económicos y, por ello, acometería las obras faltantes. El plazo fue concedido, pero, ante la persistencia de los retrasos nuevamente por falta de suministros de material y equipos, el 17 de diciembre de 2002 se declaró el incumplimiento del contrato. El 30 de septiembre de 2003 se suscribió el acta de recibo de obra y, el 18 de mayo de 2004 se liquidó unilateralmente el contrato con saldo a favor del INVÍAS. En virtud del convenio de financiación suscrito entre el contratista y PAE Ltda., el primero contrajo una deuda con el segundo y, por la cual, en calidad de tercero afectado reclama se condene al INVÍAS al pago, mediante el trámite de la presente acción.</p>	
3. Problema jurídico	
<p>¿Debe responder la demandada el INVÍAS por los daños patrimoniales que sufrió PAE Ltda. en virtud de los suministros y operaciones de financiamiento que éste le procuró a Aliva Stump de Colombia Ltda., para el cumplimiento de las obligaciones contraídas, en el marco del contrato de obra pública No. 0122 de 2001?</p>	
4. Normas jurídicas relevantes para el caso	
<p>Son las normas relevantes para la solución del caso.(La(s) fuente(s) de argumentación). Artículo 83 de la Constitución</p>	
5. Ratio Decidendi	
<p>Verificados los anteriores requisitos en el <i>sublite</i>, la Sala no encuentra que el INVÍAS, haya actuado en forma inequívoca, uniforme y constante para generar un estado de confianza, como presupuesto configurativo de un posible daño antijurídico. Por el contrario, se observa que si en algo fue constante y consonante el INVÍAS, fue en señalar desde un comienzo que las reclamaciones de PAE Ltda. tenían que ver con un negocio entre particulares, del cual en modo alguno dicha entidad había tomado parte. Si bien en la resolución de incumplimiento proferida por el INVÍAS en contra de Aliva Stump se alude a los compromisos suscritos entre PAE Ltda. y Aliva Stump, dicha mención tenía como propósito indicar que el contratista estaba garantizando la finalización de las obras y, por tanto, se hacía merecedor al plazo solicitado. Es decir, se</p>	

invierte el presupuesto de confianza en el sentido de que fue al INVÍAS a quien, en virtud del convenio privado suscrito entre Aliva Stump de Colombia y PAE Ltda., se le ofrecieron razones para que otorgara la prórroga deprecada. Es decir, simplemente se le procuró al INVÍAS de que el contratista había obtenido los recursos necesarios para terminar las obras, sin que de por medio exista alguna actuación que ligue los intereses de INVÍAS con los de PAE Ltda., pues de haberlo sido, en la medida que lo que el INVÍAS estaba exigiendo era una garantía de solvencia, lejos de surgir para PAE LTDA. un derecho, lo que se planteó era la obligación solidaria de responder frente al INVÍAS, lo que en efecto y, en ausencia de vínculo alguno no se dio y, por tanto, no puede hablarse de subrogación o cesión, como el propio recurrente lo hizo notar.

En tal sentido, ningún estado de confianza pudo surgir en favor de PAE Ltda. de una situación de la que el mismo no tuvo claridad desde un comienzo; basta reseñar, por ejemplo, que al alegar de conclusión en la primera instancia invocó un enriquecimiento sin causa (fls. 125-128, c. 1); al solicitar que se retuviera el pago mientras se hacía efectivo el embargo lo hizo en calidad de un acreedor externo; en otras ocasiones sugirió considerarse un aval, hay registros procesales donde alude a una cesión y, oportunidades en que se anuncia como tercero afectado.

Igualmente, nada por fuera de la alusión referida en la resolución de incumplimiento, lleva a pensar que el INVÍAS hubiera inducido o generado alguna confianza para que el demandante celebrara convenio con Aliva Stump de Colombia Ltda., en los términos en que dijo haberlo hecho; por tanto, era a PAE Ltda. y nadie más que a éste, a quien correspondía en el fuero de su conocimiento y voluntad, dimensionar y asegurar los intereses puestos en riesgo.

6. Regla Jurisprudencial

Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia

Si bien, la confianza gregaria de la buena fe, tiene un valor ético, es evidente que no se agota allí, puesto que trasciende jurídicamente al fundamentar expectativas legítimas que lleguen a producirse. Recientemente, la Sala se pronunció sobre las condiciones a partir de las cuales la afectación a expectativas legítimas y estados de confianza, puede generar un daño antijurídico susceptible de ser reparado patrimonialmente, con lo cual, se consolida la sustantividad jurídica que entraña este principio en el ámbito de la responsabilidad del Estado.

7. Decisión

Se confirmó la sentencia de primera instancia que había negado las pretensiones de la demanda.

8. Aclaraciones de voto

N/A

9. Salvamentos de voto

N/A

10. Análisis jurídico

Sobre el problema de investigación propuesto, es decir, determinar cuál es el alcance de la defraudación del principio de la confianza legítima en la imputación, como elemento de la responsabilidad civil extracontractual del Estado según la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado; la sentencia aquí analizada confirma la tesis

expuesta en la providencia del 31 de agosto de 2015 expediente 22.637 en la que el Consejo de Estado precisó las condiciones a partir de las cuales la afectación a expectativas legítimas y estados de confianza puede generar un daño antijurídico susceptible de reparación “con lo cual, se consolida la sustantividad jurídica que entraña este principio en el ámbito de la responsabilidad del Estado”.

De esa forma, es claro que para el Consejo de Estado el principio de confianza legítima, en la teoría de la responsabilidad estatal, tiene un alcance tal que su defraudación hace posible –autónomamente, parecer ser– la imputación del daño antijurídico generado.

1. Identificación de la providencia	
Número	47001-23-31-000-2003-00961-01(35953)
Fecha	Primero (01) de agosto de dos mil dieciséis (2016)
Corporación	Consejo de Estado, Sección Tercera
Magistrado Ponente	MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO
Magistrado(s) que aclara(n) el voto	N/A
Magistrado (s) que salva(n) el voto	N/A
2. Hechos jurídicamente relevantes (síntesis del caso)	
<p>En el año de 1990 el INCORA adjudicó a dos personas sendos predios ubicados dentro de las extensiones del Parque Nacional Tayrona. Inscrita la propiedad a los adjudicatarios, los predios fueron posteriormente comprados por el demandante quien resultó afectado por la decisión que en el año 2002 el INCORA tomó revocando la adjudicación que había hecho 12 años antes con el argumento según el cual, tales propiedades se encontraban dentro del Parque Natural Tayrona “...por lo que se concluyó que la certificación expedida por el INDERENA sobre la ubicación de los terrenos, previa a la adjudicación, fue errática y generó una decisión ilegal.”</p> <p>El demandante formuló demanda de reparación directa contra el INCORA “...con el fin de que se le declarara administrativamente responsable por los perjuicios morales y materiales causados a raíz del error en que incurrió esa Administración al adjudicar los predios.”</p> <p>En sentencia de primera instancia se accedió a las pretensiones de la demanda. Ambas partes apelaron: el demandante, inconforme con el monto de los perjuicios, la entidad demandada con la declaración de responsabilidad.</p>	
3. Problema jurídico	
<p>El Consejo de Estado se ocupó de resolver el problema consistente en determinar</p> <p style="padding-left: 40px;">...la responsabilidad que se genera por la revocatoria directa de una decisión ilegal, según el marco constitucional vigente y el jurisprudencial dispuesto por esta Sección... así como la ponderación respecto de los daños y perjuicios reclamados.</p>	
4. Normas jurídicas relevantes para el caso	
Son las normas relevantes para la solución del caso. (La(s) fuente(s) de argumentación).	

Artículos 2, 13, 83 de la Constitución, Ley 160 de 1994, Decreto 2664 de 1994, artículo 13 de la Ley 2ª de 1959. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Expediente 4493, sentencia del 15 de febrero de 1984. M.P. Carlos Betancur Jaramillo. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 8 de marzo de 2007, Exp. 66001-23-31-000-1997-03613-01(16421), C.P. Ruth Stella Palacio Correa

5. Ratio Decidendi

El Consejo de Estado encontró demostrado el desequilibrio de las cargas públicas por cuanto consideró que el demandante adquirió los predios confiando legítimamente en que habían sido adjudicados conforme a la ley a quienes se los vendieron, por lo que resulta una carga excesiva el que inesperadamente el INCORA hubiese revocado la decisión de adjudicación ocasionándole un perjuicio que no tiene el deber de soportar.

Agregó el Consejo de Estado que la confianza legítima se deriva de la buena fe, establecida en el artículo 83 de la Constitución, de manera que

...los particulares, por su lado, simplemente esperan que las situaciones consolidadas no resulten alteradas de manera súbita, que es justamente la ecuación que permite en el *sub examine* confirmar la responsabilidad extracontractual que en primera instancia se declaró bajo la fórmula jurídica del daño especial, dada la carga excesiva que tuvo que soportar la parte demandante con la decisión legítima de la Administración.

6. Regla Jurisprudencial

Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia

Se presenta un desequilibrio de las cargas públicas cuando un ciudadano adquiere un inmueble bajo la confianza legítima de que ha sido adjudicado en forma legal a quien se lo vende, de manera que se le impone una carga excesiva que no está obligado a soportar cuando intempestivamente la Administración revoca la decisión de adjudicación, haciendo posible imputar responsabilidad al Estado por daño especial.

7. Decisión

El Consejo de Estado mantuvo la declaración de responsabilidad para la entidad demandada pero modificó el monto a pagar los perjuicios causados.

8. Aclaraciones de voto

N/A

9. Salvamentos de voto

N/A

10. Análisis jurídico

Sobre el problema de investigación propuesto, es decir, determinar cuál es el alcance de la defraudación del principio de la confianza legítima en la imputación, como elemento de la responsabilidad civil extracontractual del Estado según la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, la providencia aquí analizada hace un viraje de su postura, pues si bien reitera que la defraudación al principio de confianza legítima genera responsabilidad, sostiene que el título de imputación es el daño especial:

Por tanto, si el principio de la confianza legítima, especie que se deriva de la buena fe (artículo 83 de la Constitución Política), es la fuente de la interdicción a la arbitrariedad y de la seguridad jurídica, es apenas lógico que a las autoridades públicas les sea exigible desplegar sus actos jurídicos, todos, con arreglo a la normativa vigente. De la misma

manera, los particulares, por su lado, simplemente esperan que las situaciones consolidadas no resulten alteradas de manera súbita, que es justamente la ecuación que permite en el *sub examine* confirmar la responsabilidad extracontractual que en primera instancia se declaró bajo la fórmula jurídica del daño especial, dada la carga excesiva que tuvo que soportar la parte demandante con la decisión legítima de la Administración.

1. Identificación de la providencia	
Número	05001-23-31-000-2003-03211-01(40594)
Fecha	Veintitrés (23) de noviembre de dos mil dieciséis (2016)
Corporación	Consejo de Estado, Sección Tercera
Magistrado Ponente	RAMIRO PAZOS GUERRERO
Magistrado(s) que aclara(n) el voto	N/A
Magistrado (s) que salva(n) el voto	N/A
2. Hechos jurídicamente relevantes (síntesis del caso)	
<p>La demandante cursó en su totalidad un programa de Licenciatura en Educación Física, Recreación y Deporte en el Politécnico Colombiano “Jaime Isaza Cadavid”. Al cumplir los requisitos para recibir el título no le fue otorgado porque el programa carecía de registro ante el ICFES, lo cual le ocasionó perjuicios materiales e inmateriales por fallas en el servicio de inspección y vigilancia del servicio educativo imputables al Estado, que permitieron que la institución educativa indicada ofreciera un programa educativo sin las exigencias legales. La primera instancia denegó las pretensiones de la demanda. Antes de la sentencia de primera instancia a la demandante le fue otorgado finalmente su título.</p>	
3. Problema jurídico	
<p>El Consejo de Estado se ocupó de resolver el problema consistente en determinar</p> <p>... (i) si la actora padeció un daño antijurídico, pese a que finalmente obtuvo un título universitario de manos de la demandada y (ii) en caso afirmativo, si ese daño es imputable a las demandadas.</p>	
4. Normas jurídicas relevantes para el caso	
<p>Son las normas relevantes para la solución del caso. (La(s) fuente(s) de argumentación). Artículos 69 de la Constitución, Ley 30 de 1992, Ley 115 de 1994, Decreto 1403 de 1993, Decreto 2277 de 1989, Decreto 837 de 1994, Decreto 2790 de 1994, Decreto 907 de 1996, Decreto 1225 de 1996, Decreto reglamentario 272 de 1998, Decreto 1605 de 2000, Decreto 2566 de 2003</p>	
5. Ratio Decidendi	
<p>El Consejo de Estado determinó que el daño antijurídico consistió en la demora de 31 meses en la obtención del título profesional, único daño resarcible demostrado. También estableció que hubo fallas en la inspección y vigilancia del sector educativo a cargo del Estado que dieron lugar a que la accionante cursara sus estudios en la institución educativa demandada, con la confianza legítima</p>	

de que ella, que ofrece al público programas educativos, estaba controlada por el Estado, fallas que de no haberse presentado hubieran vitado la oferta educativa que no contaba con el registro ante el ICFES. Así, concluyó el Consejo de Estado que el daño padecido por la demandante era imputable a las entidades públicas demandadas.

6. Regla Jurisprudencial

Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia
 Cuando por falla en el servicio educativo de inspección y vigilancia a cargo del Estado una institución educativa ofrezca al público, sin el cumplimiento de los requisitos legales, programas educativos que sean cursados por ciudadanos amparados por la confianza legítima de que tal institución cumple las exigencias legales para su funcionamiento porque se encuentran bajo vigilancia estatal, se generan daños antijurídicos imputables al Estado.

7. Decisión

El Consejo de Estado revocó la sentencia de primera instancia, declaró la responsabilidad del Estado por los perjuicios ocasionados y le condenó a repararlos.

8. Aclaraciones de voto

N/A

9. Salvamentos de voto

N/A

10. Análisis jurídico

Sobre el problema de investigación propuesto, es decir, determinar cuál es el alcance de la defraudación del principio de la confianza legítima en la imputación, como elemento de la responsabilidad civil extracontractual del Estado según la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, la providencia aquí analizada concluye que a partir de una falla en la inspección y vigilancia del servicio educativo se defraudó el principio de confianza legítima que generó daños antijurídicos imputables al Estado. En ese orden de ideas, el título de imputación no es propiamente el de la confianza legítima sino el de la falla del servicio, postura que difiere de otra en la que el Consejo de Estado sostuvo que la defraudación de la confianza legítima era en sí misma un título de imputación y de aquella en la que tal corporación estimó que esa defraudación permitía imputarle al Estado responsabilidad patrimonial por daño especial.

1. Identificación de la providencia	
Número	25000-23-26-000-2012-00233-01(52161)
Fecha	Veintitrés (23) de noviembre de dos mil dieciséis (2016).
Corporación	Consejo de Estado, Sección Tercera
Magistrado Ponente	MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO
Magistrado(s) que aclara(n) el voto	N/A
Magistrado (s) que salva(n) el voto	N/A

<p>2. Hechos jurídicamente relevantes (síntesis del caso)</p>
<p>El Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte de Bogotá (IDRD) celebró en el año 2007 con la unión temporal demandante un contrato con un término de 10 años y 4 meses con el objeto de entregar en concesión el suministro, instalación, mantenimiento, operación y prestación del servicio de la pantalla gigante del estadio Nemesio Camacho El Campín. A los tres años de haberse celebrado el contrato de concesión el IDRD por medio de acto administrativo modificó unilateralmente el negocio jurídico y dispuso que por su cuenta y riesgo se ejecutarían las actividades de desmonte, traslado y montaje de la pantalla exterior, porque su reubicación era indispensable para realizar obras de adecuación del estadio El Campín, necesarias para el mundial de fútbol Sub-20. La unión temporal contratista interpuso recurso de reposición contra el acto que modificó el contrato, recurso que fue resuelto confirmando el acto recurrido. En el acto de modificación unilateral la entidad estableció el compromiso de reconocer al contratista la utilidad dejada de percibir mientras duraran las actividades de desmonte, traslado y reubicación de la pantalla, llevadas a cabo entre el 28 de septiembre de 2010 y el 8 de abril de 2011, fecha en la que la pantalla fue entregada nuevamente al concesionario para que continuara con la explotación publicitaria.</p> <p>La unión temporal demandó al IDRD por la vía de las controversias contractuales en procura de que se declarara el incumplimiento contractual por parte de la entidad estatal y se repararan los perjuicios ocasionados. La primera instancia denegó las pretensiones de la demanda.</p>
<p>3. Problema jurídico</p>
<p>El Consejo de Estado se ocupó de resolver el problema consistente en determinar si había lugar al pago de utilidades a favor del contratista por causa de la modificación unilateral efectuada por el IDRD al contrato de concesión.</p>
<p>4. Normas jurídicas relevantes para el caso</p>
<p>Son las normas relevantes para la solución del caso. (La(s) fuente(s) de argumentación). Ley 80 de 1993, Ley 446 de 1998, Ley 1107 de 2006, Ley 1150 de 2007</p>
<p>5. Ratio Decidendi</p>
<p>El Consejo de Estado determinó que la parte demandada incumplió el compromiso inicialmente contraído en su propio acto de modificación unilateral del contrato, tratando luego de justificar ese incumplimiento “...en la ausencia de configuración de un concepto distinto al que ella misma concibió al ejercer la potestad excepcional.” El Consejo de Estado añadió que resultaba claro que el incumplimiento de la entidad pública constituyó una “intempestiva variación de una regla por ella misma prestablecida, conducta que de modo alguno puede ser prohijada por esta instancia judicial, en cuanto comportó un abierto desconocimiento del principio de confianza legítima y de buena fe contractual.”</p> <p>Por lo dicho, la Sección Tercera concluyó que se presentó una ruptura del equilibrio contractual, y como consecuencia de ello, condenó al IDRD a pagar a la unión temporal concesionaria la utilidad que dejó de percibir por cuenta de la modificación unilateral.</p>
<p>6. Regla Jurisprudencial</p>
<p>Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia Cuando una entidad pública modifica unilateralmente un contrato y se compromete a reconocer al contratista las utilidades que deja este de percibir por cuenta de la modificación unilateral, pero posteriormente se niega a cumplir el compromiso por ella misma asumido, defrauda la confianza legítima y la buena fe contractual, situación que constituye una ruptura del equilibrio contractual</p>

que da lugar al pago a favor del contratista de la utilidad dejada de percibir.
7. Decisión
El Consejo de Estado revocó la sentencia de primera instancia, declaró que hubo circunstancias que generaron la ruptura del equilibrio contractual y condenó al IDRDR a pagar a la contratista la utilidad dejada de percibir.
8. Aclaraciones de voto
N/A
9. Salvamentos de voto
N/A
10. Análisis jurídico
<p>Sobre el problema de investigación propuesto, es decir, determinar cuál es el alcance de la defraudación del principio de la confianza legítima en la imputación, como elemento de la responsabilidad civil extracontractual del Estado según la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, la providencia aquí analizada encontró que hubo un desconocimiento de la confianza legítima y de la buena fe contractual por el incumplimiento de compromisos asumidos por la entidad estatal en la ejecución de un contrato, de tal suerte que ello fue el fundamento de la condena al pago de perjuicios a favor del contratista.</p> <p>Debe insistirse, como se dijo en el análisis jurídico de la sentencia dictada en el proceso radicado con el número 25000-23-15-000-2002-02368-01(34210) del 16 de julio de 2015, en la versatilidad de la confianza legítima en el ámbito de la responsabilidad estatal, pues ha servido de fundamento no solo para incidir en el conteo del término de caducidad sino que tiene cabida en el marco de cualquier medio de control en el que sea posible reclamar perjuicios al Estado: reparación directa, nulidad y restablecimiento o controversias contractuales.</p>

1. Identificación de la providencia	
Número	76001-23-31-000-2006-00987-01(40038)
Fecha	Catorce (14) de diciembre de dos mil dieciséis (2016)
Corporación	Consejo de Estado, Sección Tercera
Magistrado Ponente	RAMIRO PAZOS GUERRERO
Magistrado(s) que aclara(n) el voto	Stella Conto Díaz del Castillo
Magistrado (s) que salva(n) el voto	N/A
2. Hechos jurídicamente relevantes (síntesis del caso)	
Los señores Salvador Castañeda y María Esneda Castañeda fueron poseedores de un inmueble, por lo cual solicitaron al entonces INCORA su adjudicación entidad que	

efectivamente se los adjudicó. La señora Castañeda falleció y le sucedió su hija a quien le fue adjudicado el 50% de dicha propiedad mediante escritura pública No. 823 de 12 de marzo de 2000 y quien además adquirió por compraventa el restante 50% de la propiedad raíz al señor Salvador Castañeda.

En calidad de propietaria del inmueble la demandante realizó construcciones, mejoras y vendió algunos lotes a terceros. También suscribió otros contratos que no alcanzó a perfeccionar.

En el año 2004 el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER revocó la resolución por medio de la cual se había adjudicado el predio por solicitud de revocatoria directa del acto de adjudicación, promovida por el Instituto Municipal de Reforma Urbana y Vivienda de Cali INVICALI, por considerar que el inmueble adjudicado hace parte del perímetro urbano de la ciudad de Cali, razón por la cual el INCORA carecía de competencia para adjudicar.

“A raíz de la revocatoria de la adjudicación, los compradores *“quedaron en una situación bastante complicada y han recurrido a mi poderdante solicitando la devolución de los dineros, inclusive, siendo objeto de escándalos”*, inclusive, la demandante fue tildada como estafadora en algunos medios de comunicación, debió ocultarse y dejar su habitual residencia, hechos todos estos que le generaron los perjuicios de orden material y moral cuya reparación pretende”.

3. Problema jurídico

¿Cuál es el alcance de la defraudación del principio de la confianza legítima en la imputación, como elemento de la responsabilidad civil extracontractual del Estado según la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado?

4. Normas jurídicas relevantes para el caso

Son las normas relevantes para la solución del caso.(La(s) fuente(s) de argumentación).
Artículos 58 de la Constitución

5. Ratio Decidendi

La jurisprudencia nacional también ha reconocido la posibilidad de que exista responsabilidad del Estado derivada de preceptos legales que defraudan la confianza legítima, bajo el entendido de que esta corresponde a *“un apéndice de la noción de situaciones jurídicamente protegidas si se acepta que con su aplicación la fuente de daños también nace a partir de la vulneración a expectativas legítimas”*, cuando quiera que estas son generadas por el Estado.

[...]

Tampoco se encuentra la Sala frente a la defraudación del principio de confianza legítima, pues, por el contrario, el orden jurídico es preciso en establecer las condiciones en que puede revisarse y revocarse la adjudicación de un baldío, de modo tal que quien accede a la propiedad de uno de ellos está sujeto a la aplicación de la disposición que permite a la administración revocar la adjudicación; esto es, en materia de baldíos no existe la confianza de la inmutabilidad o carácter absoluto del derecho, en la medida en que el derecho está sujeto a la posibilidad de ser revocado, por virtud de disposiciones previas a la revocatoria y que, para el caso particular, eran conocidas por la demandante

cuando adquirió la propiedad sobre el predio “Villa Esneda”.
6. Regla Jurisprudencial
Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia Si bien la jurisprudencia nacional ha reconocido la posibilidad de que exista responsabilidad del Estado derivada de la defraudación de la confianza legítima, en materia de adjudicación de baldíos no existe la confianza de la inmutabilidad o carácter absoluto del derecho, en la medida en que el derecho está sujeto a la posibilidad de ser revocado, por virtud de disposiciones previas a la revocatoria, situación conocida por los adjudicatarios.
7. Decisión
Se revoca la sentencia de primera instancia y en su lugar se deniegan las pretensiones de la demanda.
8. Aclaraciones de voto
La relatoría dejó la siguiente nota en el historial que del proceso aparece en la página web de la Rama Judicial: “EL EXPEDIENTE DE LA REFERENCIA SE DEVOLVERÁ AL TRIBUNAL DE ORIGEN, TODA VEZ QUE EL DESPACHO DE LA H. CONSEJERA STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO NO BAJÓ ACLARACIÓN DE VOTO CONTRA LA PROVIDENCIA DEL 14 DE DICIEMBRE DE 2016, CON PLAZO PARA PRESENTARLA HASTA EL 15 DE FEBRERO DE 2017”
9. Salvamentos de voto
N/A
10. Análisis jurídico
En relación con la pregunta de investigación, en esta providencia el Consejo de Estado reiteró que es posible que exista responsabilidad del Estado como consecuencia de la defraudación de la confianza legítima porque ella es “un apéndice de la noción de situaciones jurídicamente protegidas si se acepta que con su aplicación <u>la fuente de daños también nace a partir de la vulneración a expectativas legítimas</u> ”. En ese sentido el Consejo de Estado identifica a la confianza legítima como una fuente de daños en la hipótesis en que sea defraudada.

1. Identificación de la providencia	
Número	54001-23-31-000-2000-02023-01(42059)
Fecha	Seis (6) de julio de dos mil diecisiete (2017)
Corporación	Consejo de Estado, Sección Tercera
Magistrado Ponente	DANILO ROJAS BETANCOURTH
Magistrado(s) que aclara(n) el voto	N/A

Magistrado (s) que salva(n) el voto	N/A
2. Hechos jurídicamente relevantes (síntesis del caso)	
<p>Un juzgado de Cúcuta adelantó un proceso de ejecución en el que se decretó el embargo y secuestro de un inmueble sobre el cual se había constituido un usufructo a favor de un tercero. El juzgado remató el bien sin haber aclarado en el aviso de remate que el derecho subastado solo abarcaba nuda propiedad, que correspondía al derecho que el ejecutado tenía ostentaba, dado que, como se dijo, sobre el inmueble pesaba un usufructo. A la señora Rubiela Carreño Rodríguez le fue adjudicado el bien en el remate y así se inscribió en el folio de matrícula inmobiliaria, sin embargo, la diligencia de entrega decretada por el juzgado no se llevó a cabo por la oposición ejercida por el usufructuario, oposición que fue declarada fundada por el juzgado comisionado para la entrega.</p> <p>La señora Rubiela Carreño demandó en reparación directa a la Nación-Ministerio de Justicia y del Derecho- Nación-Rama Judicial-Dirección Ejecutiva de Administración Judicial para que se declarara su responsabilidad patrimonial por el error judicial ocurrido en el remate y se les condenara a reparar los perjuicios sufridos.</p> <p>La primera instancia denegó las pretensiones de la demanda.</p>	
3. Problema jurídico	
<p>El Consejo de Estado se ocupó de resolver el problema consistente en determinar si hubo responsabilidad del Estado-Juez en el trámite del proceso ejecutivo en el que se remató el inmueble adquirido por la señora Rubiela Carreño, del que el ejecutado solo era titular de la nuda propiedad por la existencia de un usufructo constituido en favor de un tercero, derecho real que impidió la entrega del bien a su adjudicataria.</p>	
4. Normas jurídicas relevantes para el caso	
<p>Son las normas relevantes para la solución del caso. (La(s) fuente(s) de argumentación). Artículos 90 de la Constitución; 67, 68, y 69 de la Ley 270 de 1996. Sentencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado del 22 de noviembre de 2001, exp. 13164, C. P. Ricardo Hoyos Duque.</p>	
5. Ratio Decidendi	
<p>El Consejo de Estado determinó que efectivamente hubo un daño por cuanto la demandante adquirió en remate un bien cuya entrega no se materializó ante la oposición formulada por el usufructuario del inmueble.</p> <p>En cuanto a la imputación, indicó la sentencia que hubo una falla en la prestación del servicio atribuible a la Rama Judicial al emitir el aviso de remate sin distinguir o aclarar que lo rematado era la nuda propiedad, pues no advirtió que "...sobre el inmueble pesaba un usufructo que limitaba el uso y goce pleno del bien, irregularidad que condujo a la aquí demandante a presentar su oferta para la adquisición del inmueble."</p> <p>Por lo expuesto, se incurrió en defectuoso funcionamiento de la administración de justicia. Aclaró el Consejo de Estado que si bien la demandante debió verificar si sobre el predio que pretendía adquirir pesaba alguna limitación, por el deber de diligencia que le asistía, no es posible comparar el comportamiento del juez del remate, quien por su conocimiento de la ley civil debió percatarse de la verdadera situación del bien que remató para "...no inducir a error a los posibles intervinientes que amparados por principios como el de la confianza legítima realizaron sus ofertas confiados de que obtendrían un mejor derecho."</p>	
6. Regla Jurisprudencial	

Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia Cuando en un proceso ejecutivo el juez de la causa no se percate de las limitaciones al derecho de dominio de los bienes objeto de remate, de manera que se induzca a error a los posibles intervinientes que amparados por principios como el de la confianza legítima realicen sus ofertas confiados de que obtendrán un mejor derecho cuando en realidad no es así, se incurre en falla del servicio de administración de justicia.
7. Decisión
El Consejo de Estado revocó la sentencia de primera instancia, declaró la responsabilidad de la Nación - Rama Judicial por el daño causado a la demandante ante la imposibilidad de recibir materialmente el inmueble adquirido mediante el remate efectuado por el Juzgado Civil del Circuito de Cúcuta, y condenó al pago de perjuicios.
8. Aclaraciones de voto
N/A
9. Salvamentos de voto
N/A
10. Análisis jurídico
Sobre el problema de investigación propuesto, es decir, determinar cuál es el alcance de la defraudación del principio de la confianza legítima en la imputación, como elemento de la responsabilidad civil extracontractual del Estado según la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, la providencia aquí analizada encontró que hubo una defraudación de la confianza legítima por falla del servicio de administración de justicia, lo cual fundamentó la declaración de responsabilidad patrimonial de la Rama Judicial y la respectiva condena a la reparación de los perjuicios causados. En ese orden de ideas, el título de imputación de responsabilidad empleado fue el de la falla del servicio, no propiamente el de la defraudación de la confianza legítima.

1. Identificación de la providencia	
Número	05001-23-31-000-2003-03775-01(40563)
Fecha	Trece (13) de julio dos mil diecisiete (2017)
Corporación	Consejo de Estado, Sección Tercera
Magistrado Ponente	RAMIRO PAZOS GUERRERO
Magistrado(s) que aclara(n) el voto	N/A
Magistrado (s) que salva(n) el voto	N/A
2. Hechos jurídicamente relevantes (síntesis del caso)	
La demandante cursó en su totalidad un programa de Licenciatura en Educación Física, Recreación y Deporte en el Politécnico Colombiano “Jaime Isaza Cadavid”. Al cumplir los requisitos para recibir el título no le fue otorgado porque el programa carecía de registro ante el	

<p>ICFES, lo cual le ocasionó perjuicios materiales e inmateriales por fallas en el servicio de inspección y vigilancia del servicio educativo imputables al Estado, que permitieron que la institución educativa indicada ofreciera un programa educativo sin las exigencias legales. La primera instancia denegó las pretensiones de la demanda. Antes de la sentencia de primera instancia a la demandante le fue otorgado finalmente su título.</p>
<p>3. Problema jurídico</p>
<p>El Consejo de Estado se ocupó de resolver el problema consistente en determinar</p> <p>... (i) si la actora padeció un daño antijurídico, pese a que finalmente obtuvo un título universitario de manos de la demandada y (ii) en caso afirmativo, si ese daño es imputable a las demandadas.</p>
<p>4. Normas jurídicas relevantes para el caso</p>
<p>Son las normas relevantes para la solución del caso. (La(s) fuente(s) de argumentación). Artículos 69 de la Constitución, Ley 30 de 1992, Ley 115 de 1994, Decreto 1403 de 1993, Decreto 2277 de 1989, Decreto 837 de 1994, Decreto 2790 de 1994, Decreto 907 de 1996, Decreto 1225 de 1996, Decreto reglamentario 272 de 1998, Decreto 1605 de 2000, Decreto 2566 de 2003</p>
<p>5. Ratio Decidendi</p>
<p>El Consejo de Estado determinó que el daño antijurídico consistió en la demora en la obtención del título profesional, único daño resarcible demostrado. También estableció que hubo fallas en la inspección y vigilancia del sector educativo a cargo del Estado que dieron lugar a que la accionante cursara sus estudios en la institución educativa demandada, con la confianza legítima de que ella, que ofrece al público programas educativos, estaba controlada por el Estado, fallas que de no haberse presentado hubieran vitado la oferta educativa que no contaba con el registro ante el ICFES. Así, concluyó el Consejo de Estado que el daño padecido por la demandante era imputable a las entidades públicas demandadas.</p>
<p>6. Regla Jurisprudencial</p>
<p>Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia Cuando por falla en el servicio educativo de inspección y vigilancia a cargo del Estado una institución educativa ofrezca al público, sin el cumplimiento de los requisitos legales, programas educativos que sean cursados por ciudadanos amparados por la confianza legítima de que tal institución cumple las exigencias legales para su funcionamiento porque se encuentran bajo vigilancia estatal, se generan daños antijurídicos imputables al Estado.</p>
<p>7. Decisión</p>
<p>El Consejo de Estado revocó la sentencia de primera instancia, declaró la responsabilidad del Estado por los perjuicios ocasionados y le condenó a repararlos.</p>
<p>8. Aclaraciones de voto</p>
<p>N/A</p>
<p>9. Salvamentos de voto</p>
<p>N/A</p>
<p>10. Análisis jurídico</p>
<p>Sobre el problema de investigación propuesto, es decir, determinar cuál es el alcance de la defraudación del principio de la confianza legítima en la imputación, como elemento de la responsabilidad civil extracontractual del Estado según la jurisprudencia de la</p>

Sección Tercera del Consejo de Estado, la providencia aquí analizada concluye que a partir de una falla en la inspección y vigilancia del servicio educativo se defraudó el principio de confianza legítima que generó daños antijurídicos imputables al Estado. En ese orden de ideas, el título de imputación no es propiamente el de la confianza legítima sino el de la falla del servicio, postura que difiere de otra en la que el Consejo de Estado sostuvo que la defraudación de la confianza legítima era en sí misma un título de imputación y de aquella en la que tal corporación estimó que esa defraudación permitía imputarle al Estado responsabilidad patrimonial por daño especial.

1. Identificación de la providencia	
Número	05001-23-31-000-2003-03217-01(40335)
Fecha	Tres (03) de agosto de dos mil diecisiete (2017)
Corporación	Consejo de Estado, Sección Tercera
Magistrado Ponente	RAMIRO PAZOS GUERRERO
Magistrado(s) que aclara(n) el voto	N/A
Magistrado (s) que salva(n) el voto	N/A
2. Hechos jurídicamente relevantes (síntesis del caso)	
La demandante cursó en su totalidad un programa de Licenciatura en Educación Física, Recreación y Deporte en el Politécnico Colombiano “Jaime Isaza Cadavid”. Al cumplir los requisitos para recibir el título no le fue otorgado porque el programa carecía de registro ante el ICFES, lo cual le ocasionó perjuicios materiales e inmateriales por fallas en el servicio de inspección y vigilancia del servicio educativo imputables al Estado, que permitieron que la institución educativa indicada ofreciera un programa educativo sin las exigencias legales. La primera instancia denegó las pretensiones de la demanda. Antes de la sentencia de primera instancia a la demandante le fue otorgado finalmente su título.	
3. Problema jurídico	
El Consejo de Estado se ocupó de resolver el problema consistente en determinar ... (i) si la actora padeció un daño antijurídico, pese a que finalmente obtuvo un título universitario de manos de la demandada y (ii) en caso afirmativo, si ese daño es imputable a las demandadas.	
4. Normas jurídicas relevantes para el caso	
Son las normas relevantes para la solución del caso. (La(s) fuente(s) de argumentación). Artículos 69 de la Constitución, Ley 30 de 1992, Ley 115 de 1994, Decreto 1403 de 1993, Decreto 2277 de 1989, Decreto 837 de 1994, Decreto 2790 de 1994, Decreto 907 de 1996, Decreto 1225 de 1996, Decreto reglamentario 272 de 1998, Decreto 1605 de 2000, Decreto 2566 de 2003	

5. Ratio Decidendi	
El Consejo de Estado determinó que el daño antijurídico consistió en la demora en la obtención del título profesional, único daño resarcible demostrado. También estableció que hubo fallas en la inspección y vigilancia del sector educativo a cargo del Estado que dieron lugar a que la accionante cursara sus estudios en la institución educativa demandada, con la confianza legítima de que ella, que ofrece al público programas educativos, estaba controlada por el Estado, fallas que de no haberse presentado hubieran vitado la oferta educativa que no contaba con el registro ante el ICFES. Así, concluyó el Consejo de Estado que el daño padecido por la demandante era imputable a las entidades públicas demandadas.	
6. Regla Jurisprudencial	
Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia Cuando por falla en el servicio educativo de inspección y vigilancia a cargo del Estado una institución educativa ofrezca al público, sin el cumplimiento de los requisitos legales, programas educativos que sean cursados por ciudadanos amparados por la confianza legítima de que tal institución cumple las exigencias legales para su funcionamiento porque se encuentran bajo vigilancia estatal, se generan daños antijurídicos imputables al Estado.	
7. Decisión	
El Consejo de Estado revocó la sentencia de primera instancia, declaró la responsabilidad del Estado por los perjuicios ocasionados y le condenó a repararlos.	
8. Aclaraciones de voto	
N/A	
9. Salvamentos de voto	
N/A	
10. Análisis jurídico	
Sobre el problema de investigación propuesto, es decir, determinar cuál es el alcance de la defraudación del principio de la confianza legítima en la imputación, como elemento de la responsabilidad civil extracontractual del Estado según la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, la providencia aquí analizada concluye que a partir de una falla en la inspección y vigilancia del servicio educativo se defraudó el principio de confianza legítima que generó daños antijurídicos imputables al Estado. En ese orden de ideas, el título de imputación no es propiamente el de la confianza legítima sino el de la falla del servicio, postura que difiere de otra en la que el Consejo de Estado sostuvo que la defraudación de la confianza legítima era en sí misma un título de imputación y de aquella en la que tal corporación estimó que esa defraudación permitía imputarle al Estado responsabilidad patrimonial por daño especial.	

1. Identificación de la providencia	
Número	05001-23-31-000-2003-04108-01(40450)
Fecha	Tres (03) de agosto de dos mil diecisiete (2017)

Corporación	Consejo de Estado, Sección Tercera
Magistrado Ponente	RAMIRO PAZOS GUERRERO
Magistrado(s) que aclara(n) el voto	N/A
Magistrado (s) que salva(n) el voto	N/A
2. Hechos jurídicamente relevantes (síntesis del caso)	
<p>El demandante cursó en su totalidad un programa de Licenciatura en Educación Física, Recreación y Deporte en el Politécnico Colombiano “Jaime Isaza Cadavid”. Al cumplir los requisitos para recibir el título no le fue otorgado porque el programa carecía de registro ante el ICFES, lo cual le ocasionó perjuicios materiales e inmateriales por fallas en el servicio de inspección y vigilancia del servicio educativo imputables al Estado, que permitieron que la institución educativa indicada ofreciera un programa educativo sin las exigencias legales. La primera instancia denegó las pretensiones de la demanda. Antes de la sentencia de primera instancia a la demandante le fue otorgado finalmente su título.</p>	
3. Problema jurídico	
<p>El Consejo de Estado se ocupó de resolver el problema consistente en determinar</p> <p>... (i) si el actor padeció un daño antijurídico, pese a que finalmente obtuvo un título universitario de manos de la demandada y (ii) en caso afirmativo, si ese daño es imputable a las demandadas.</p>	
4. Normas jurídicas relevantes para el caso	
<p>Son las normas relevantes para la solución del caso. (La(s) fuente(s) de argumentación). Artículos 69 de la Constitución, Ley 30 de 1992, Ley 115 de 1994, Decreto 1403 de 1993, Decreto 2277 de 1989, Decreto 837 de 1994, Decreto 2790 de 1994, Decreto 907 de 1996, Decreto 1225 de 1996, Decreto reglamentario 272 de 1998, Decreto 1605 de 2000, Decreto 2566 de 2003</p>	
5. Ratio Decidendi	
<p>El Consejo de Estado determinó que el daño antijurídico consistió en la demora en la obtención del título profesional, único daño resarcible demostrado. También estableció que hubo fallas en la inspección y vigilancia del sector educativo a cargo del Estado que dieron lugar a que la accionante cursara sus estudios en la institución educativa demandada, con la confianza legítima de que ella, que ofrece al público programas educativos, estaba controlada por el Estado, fallas que de no haberse presentado hubieran vitado la oferta educativa que no contaba con el registro ante el ICFES. Así, concluyó el Consejo de Estado que el daño padecido por el demandante era imputable a las entidades públicas demandadas.</p>	
6. Regla Jurisprudencial	
<p>Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia</p> <p>Cuando por falla en el servicio educativo de inspección y vigilancia a cargo del Estado una institución educativa ofrezca al público, sin el cumplimiento de los requisitos legales, programas educativos que sean cursados por ciudadanos amparados por la confianza legítima de que tal institución cumple las exigencias legales para su funcionamiento porque se encuentran bajo vigilancia estatal, se generan daños antijurídicos imputables al Estado.</p>	
7. Decisión	
<p>El Consejo de Estado revocó la sentencia de primera instancia, declaró la responsabilidad</p>	

del Estado por los perjuicios ocasionados y le condenó a repararlos.
8. Aclaraciones de voto
N/A
9. Salvamentos de voto
N/A
10. Análisis jurídico
Sobre el problema de investigación propuesto, es decir, determinar cuál es el alcance de la defraudación del principio de la confianza legítima en la imputación, como elemento de la responsabilidad civil extracontractual del Estado según la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, la providencia aquí analizada concluye que a partir de una falla en la inspección y vigilancia del servicio educativo se defraudó el principio de confianza legítima que generó daños antijurídicos imputables al Estado. En ese orden de ideas, el título de imputación no es propiamente el de la confianza legítima sino el de la falla del servicio, postura que difiere de otra en la que el Consejo de Estado sostuvo que la defraudación de la confianza legítima era en sí misma un título de imputación y de aquella en la que tal corporación estimó que esa defraudación permitía imputarle al Estado responsabilidad patrimonial por daño especial.

1. Identificación de la providencia	
Número	25000-23-26-000-2005-00370-01(37304)
Fecha	Diecisiete (17) de agosto de dos mil diecisiete (2017)
Corporación	Consejo de Estado, Sección Tercera
Magistrado Ponente	MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO
Magistrado(s) que aclara(n) el voto	N/A
Magistrado (s) que salva(n) el voto	N/A
2. Hechos jurídicamente relevantes (síntesis del caso)	
<p>La sociedad demandante adquirió de otra compañía la propiedad de 196 lotes de terreno para desarrollar un proyecto de parcelación campestre. La adquisición de la propiedad incluyó los derechos producto de las licencias de urbanismo otorgadas con anterioridad a la compañía vendedora por el municipio de la Calera, así como los derechos de los trámites de licencia ambiental que había iniciado hacía 4 años ante la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), entidad pública que aceptó expresamente la cesión de esos derechos. La demandante solicitó en consecuencia un pronunciamiento sobre la licencia ambiental que venía en trámite en la CAR, entidad que respondió entregando una copia de la comunicación enviada por la Procuraduría General de la Nación en la que había recomendado a la CAR aplazar la</p>	

expedición de la licencia ambiental, hasta que el Consejo de Estado dictara sentencia en el proceso de nulidad simple contra un Acuerdo del Concejo Municipal de La Calera, por medio del cual se sustrajeron de la zona de reserva forestal los predios que integraban el proyecto urbanístico.

Posteriormente el Consejo de Estado denegó las pretensiones en el susodicho proceso de nulidad simple.

Pese a lo anterior, y después de 6 años de trámite de licencia ambiental, la CAR informó a la sociedad demandante que el proyecto que pretendía desarrollar no requería de licencia ambiental.

La sociedad demandó por reparación directa a la CAR para obtener la indemnización de los perjuicios ocasionados por la falla del servicio en que incurrió en el trámite de licencia ambiental, que le impidió adelantar el proyecto de parcelación campestre.

La primera instancia denegó las pretensiones de la demanda.

3. Problema jurídico

Ahora bien, el problema jurídico consiste en definir si la sociedad demandante probó la existencia de un daño, así como su antijuricidad, es decir, que no estaba en la obligación de soportarlo, sin que sea necesario validar la existencia de una falla del servicio, en la medida en que este elemento de la responsabilidad quedó definido y suficientemente acreditado, en la sentencia de primera instancia.

4. Normas jurídicas relevantes para el caso

Son las normas relevantes para la solución del caso. (La(s) fuente(s) de argumentación).
Artículos 90 de la Constitución, Ley 99 de 1993, Decreto 1753 de 1994, numeral 8 del artículo 136 del C.C.A.

5. Ratio Decidendi

Para el Consejo de Estado la parte demandante demostró fehacientemente la falla del servicio imputable a la CAR por la demora en el trámite y definición de un procedimiento ambiental, sin embargo, estimó que probó el daño. Indicó que la simple mora administrativa no es prueba ni le permite al juez "...inferir la existencia de un daño antijurídico, por cuanto uno de los principios esenciales de este es que debe ser probado por quien lo sufre o lo alega."

Por lo anterior, denegó las pretensiones de la demanda.

6. Regla Jurisprudencial

Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia

La simple demora en el trámite y definición de una licencia ambiental, que además resulta innecesaria porque no la exige la ley para el desarrollo de la actividad que pretende ejercer el particular; si bien constituye una falla del servicio, no es prueba del daño antijurídico, por cuanto uno de los principios esenciales de este es que debe ser probado por quien lo sufre o lo alega.

7. Decisión

El Consejo de Estado confirmó la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda.

8. Aclaraciones de voto

N/A

9. Salvamentos de voto

N/A

10. Análisis jurídico

Sobre el problema de investigación propuesto, es decir, determinar cuál es el alcance de la defraudación del principio de la confianza legítima en la imputación, como elemento de la responsabilidad civil extracontractual del Estado según la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, la providencia aquí analizada tuvo a la confianza legítima como fundamento para replantear el conteo del término de caducidad. En efecto, el Consejo de Estado explicó que es a partir de la respuesta de la CAR (en la que informó a la demandante que su proyecto no requería de licencia ambiental) que debía iniciarse el cómputo del término de caducidad porque la CAR había generado la confianza legítima de que ese requisito ambiental era necesario.

Sobre el particular, y como se había indicado antes, esto resulta bastante indicador de la importancia y la versatilidad de la confianza legítima en el ámbito de la responsabilidad estatal, pues no solo ha sido considerada como fundamento de responsabilidad, sino que además se le atribuye, como sucedió en caso en estudio, el poder de frenar o limitar el fenómeno procesal mencionado, generalmente perentorio e inexorable.

1. Identificación de la providencia	
Número	08001-23-33-000-2013-00044-01(50892)
Fecha	Veinticinco (25) de septiembre de dos mil diecisiete (2017).
Corporación	Consejo de Estado, Sección Tercera
Magistrado Ponente	DANILO ROJAS BETANCOURTH
Magistrado(s) que aclara(n) el voto	N/A
Magistrado (s) que salva(n) el voto	N/A
2. Hechos jurídicamente relevantes (síntesis del caso)	
<p>Una unión temporal promovió el medio de control de controversias contractuales contra el departamento del Atlántico, entidad territorial que al contestar la demanda presentó la excepción de “falta de legitimación en la causa para demandar de quien se presenta como sujeto activo de la Litis”, con fundamento en reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado según la cual, ni las uniones temporales ni los consorcios podían comparecer a juicio por sí mismas por cuanto carecían de personería jurídica.</p> <p>Después de que la entidad demandada contestó la demandad y alegó la excepción mencionada, el Consejo de Estado cambió la tesis jurisprudencial indicada por otra según la cual los consorcios y uniones temporales sí pueden comparecer a juicio. Con base en esta última tesis, el Tribunal de primera instancia, en la audiencia inicial del proceso, declaró impróspera la excepción formulada por la entidad demandada.</p> <p>Inconforme con la decisión, el departamento accionado la apeló alegando que el Tribunal debió resolver la excepción con base en la tesis jurisprudencial vigente en el momento en que se presentó y no con la tesis jurisprudencial posterior.</p>	
3. Problema jurídico	

<p>Debe el despacho establecer si le asistió razón al <i>a quo</i> al declarar impróspera la excepción de falta de legitimación en la causa por activa, propuesta por el ente territorial demandado, con fundamento en lo decidido en una sentencia de unificación proferida por el pleno de la Sección Tercera de esta Corporación con posterioridad a la fecha de presentación de la demanda y notificada después de la formulación de la excepción mencionada, o si, como lo estima el apoderado del departamento demandado, la excepción debía ser resuelta de conformidad con la tesis jurisprudencial vigente al momento de su formulación.</p>
<p>4. Normas jurídicas relevantes para el caso</p>
<p>Son las normas relevantes para la solución del caso. (La(s) fuente(s) de argumentación). Artículos 29, 230 de la Constitución, Corte Constitucional, sentencias C- 284 del 2015, C-588 de 2012, C-816 de 2011, C-539 de 2011, C-634 de 2011, C-836 de 2001, T-360 de 2014, T-446 de 2013.</p>
<p>5. Ratio Decidendi</p>
<p>Luego de presentar distintas tesis en torno a la aplicación retroactiva o retrospectiva de los cambios de jurisprudencia, el Consejo de Estado determinó que la aplicación al caso concreto de la nueva tesis jurisprudencial (que las uniones temporales y los consorcios sí pueden comparecer a juicio) no tiene consecuencias “constitucionalmente indeseables” pues, al contrario, amplía las posibilidades de que la demandante acceda a la administración de justicia sin que, por otro lado, se haya afectado injustificadamente los intereses de la demandada. Con dicho argumento el Consejo de Estado resolvió que fue acertada la decisión del <i>a quo</i> de no declarar probada la excepción de falta de legitimación en la causa para demandar.</p>
<p>6. Regla Jurisprudencial</p>
<p>Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia Las sentencias de unificación jurisprudencial con las que se cambia la jurisprudencia suponen que la solución dada al caso concreto es mejor que aquella que se modifica, por lo que la nueva regla jurisprudencial es de aplicación inmediata, salvo que dicha aplicación afecte de modo tal el derecho a la igualdad, al debido proceso, a la defensa o principios como el de la seguridad jurídica u otros consagrados por el mismo ordenamiento, que el costo resulte abiertamente desproporcionado en relación con las razones que justificaron el cambio, caso en el cual sería necesario optar por fijarle efectos prospectivos que eviten consecuencias indeseables constitucionalmente.</p>
<p>7. Decisión</p>
<p>El Consejo de Estado confirmó la decisión de primera instancia.</p>
<p>8. Aclaraciones de voto</p>
<p>N/A</p>
<p>9. Salvamentos de voto</p>
<p>N/A</p>
<p>10. Análisis jurídico</p>
<p>Sobre el problema de investigación propuesto, es decir, determinar cuál es el alcance de la defraudación del principio de la confianza legítima en la imputación, como elemento de la responsabilidad civil extracontractual del Estado según la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, la providencia aquí analizada señaló que por igualdad, seguridad jurídica y confianza legítima, los jueces están llamados a respetar sus</p>

precedentes, dado que los cambios jurisprudenciales suponen la variación de la regla de derecho que el particular esperaba legítimamente que se le aplicara. Esto pareciera indicar, al menos en principio, que la aplicación inmediata de cambios jurisprudenciales, en tanto que defraudan la confianza legítima, la igualdad y la seguridad jurídica; afecta a quien siguió el precedente vigente. Sin embargo, aclaró el Consejo de Estado que debe evaluarse cuál es la efecto que apareja la aplicación inmediata del cambio de jurisprudencia frente al que trae la aplicación de la tesis modificada, de manera que pueda establecerse cuál de las dos opciones trae consecuencias indeseables o no constitucionalmente.

1. Identificación de la providencia	
Número	25000-23-26-000-2001-01798-01(35289)
Fecha	Veintitrés (23) de octubre de dos mil diecisiete (2017)
Corporación	Consejo de Estado, Sección Tercera
Magistrado Ponente	STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO
Magistrado(s) que aclara(n) el voto	DANILO ROJAS BETANCOURTH
Magistrado (s) que salva(n) el voto	CÉSAR NEGRET MOSQUERA
2. Hechos jurídicamente relevantes (síntesis del caso)	
<p>A finales del año de 1992 el sindicato de Trabajadores de las Empresas Varias de Medellín inició un cese de actividades y se tomó el relleno sanitario de la ciudad de Medellín. En febrero de 1993 el Ministerio de Trabajo declaró ilegal la huelga por encontrarse prohibida en materia de servicios públicos, pese a lo cual los trabajadores continuaron con el cese de actividades. Por ello, las Empresas Varias de Medellín despidieron a 205 trabajadores con base en la declaratoria de ilegalidad de huelga.</p> <p>Por causa de los despidos los trabajadores individualmente instauraron acciones ante la jurisdicción ordinaria para obtener el reintegro y el sindicato interpuso acción de nulidad contra la decisión del Ministerio de Trabajo de declarar la ilegalidad de la huelga.</p> <p>Ni los procesos laborales ordinarios ni el de nulidad ante la jurisdicción contencioso administrativa dieron resultados favorables, motivo por el cual en noviembre de 1996 el sindicato se quejó ante la OIT, organización que hizo un conjunto de recomendaciones y aclaraciones al Gobierno colombiano, entre ellas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Que el servicio de recolección de basuras no es un servicio esencial de los que su interrupción pondría en peligro la vida o la salud de las personas de manera que pudiera justificarse una prohibición absoluta de la huelga, por lo que lamentó la declaración de 	

ilegalidad de la huelga.

- Que desde hace muchos años la comisión de expertos de la OIT ha criticado las disposiciones del Código Sustantivo de Trabajo que imponen la prohibición de la huelga en servicios públicos que no son necesariamente esenciales.
- Que la declaración de ilegalidad de la huelga no debería ser competencia del Gobierno sino de un órgano independiente.
- Igualmente, la OIT lamentó los despidos que se produjeron y urgió al Gobierno para que hiciera lo necesario en orden a que se reintegraran los trabajadores, y pidió al Gobierno colombiano informar a la OIT sobre las medidas que tomara en este sentido.

El sindicato promovió acción de tutela contra las Empresas Varias de Medellín y contra el municipio de Medellín para la protección de los derechos fundamentales al trabajo, organización sindical, asociación, huelga y debido proceso vulnerados con el despido de más de 200 trabajadores. En la demanda de tutela el sindicato reprochó a las Empresas Varias de Medellín y al Gobierno por su reticencia frente a las recomendaciones de la OIT.

La acción de tutela fue rechazada por el Tribunal Administrativo de Antioquia por considerarla improcedente en tanto que el sindicato había agotado las acciones judiciales ante los jueces laborales y el Consejo de Estado, y además, porque las recomendaciones de la OIT, dijo el Tribunal, no son obligatorias. La Sección Tercera en segunda instancia confirmó la decisión del Tribunal. La tutela fue revisada por la Corte Constitucional, corporación que expidió la sentencia T-568 de 1999 mediante la cual revocó las sentencias de tutela, amparó los derechos fundamentales alegados como violados y ordenó el reintegro de los trabajadores despedidos. Frente a las recomendaciones de la OIT la Corte señaló que resultaban vinculantes.

Las Empresas Varias de Medellín demandaron en reparación directa a la Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, por considerar que en la sentencia T-568 de 1999 de la Corte Constitucional se incurrió en error judicial. En primera instancia el Tribunal Administrativo de Cundinamarca denegó las pretensiones de la demanda, decisión que fue apelada por la empresa demandante.

3. Problema jurídico

El Consejo de Estado se ocupó de establecer si en la sentencia T-568 de 1999 de la Corte Constitucional se incurrió en error judicial.

4. Normas jurídicas relevantes para el caso

Son las normas relevantes para la solución del caso. (La(s) fuente(s) de argumentación). Artículos 4, 53, 90, 93 de la Constitución; 65, 66 de la Ley 270 de 1996; Ley 446 de 1998, sentencia C-037 de 1996 de la Corte Constitucional, Sentencia del Consejo de Estado de mayo 8 de 1995, Expediente 8118, Consejero Ponente Juan de Dios Montes Hernández

5. Ratio Decidendi

Según el Consejo de Estado, la sentencia T-568 de 1999 no afectó la cosa juzgada de la que gozan las sentencias de la jurisdicción laboral ordinaria ni la de la contencioso administrativa, porque ellas se dictaron en el marco del acciones ordinarias de legalidad que son distintas a la acción de tutela en la forma y en la sustancia.

Concluyó también el Consejo de Estado que cuando la Corte Constitucional tuvo en cuenta la recomendación de la OIT para dictar la sentencia T-568 de 1999, por encontrar comprometidas garantías laborales previstas en la Constitución, no aplicó retroactivamente el derecho

...pues el amparo doblemente reforzado –en el plano nacional e internacional– que

ordena la Carta Política conferir al trabajo, a la libertad de asociación sindical y al derecho de huelga existe, como se indicó, desde antes de 1991. De suerte que tampoco en relación con este aspecto cabe vislumbrar que la sentencia T-568 haya incurrido en error judicial.

Dijo también el Consejo de Estado que la sentencia T-568 de 1999 no defraudó el principio de confianza legítima, porque no hubo un cambio brusco ni arbitrario de la jurisprudencia de la Sala Plena, sino que "...se reforzó su acatamiento a la luz de los compromisos adoptados en materia de protección internacional de los derechos laborales."

Finalmente explicó que la Corte Constitucional en la sentencia T-568 de 1999 no incurrió en actuación arbitraria porque "No solo motivó debidamente su decisión, sino que las razones aducidas para el efecto concordaron con lo exigido por el ordenamiento jurídico, de donde claramente resulta factible derivar que no se presentó error judicial."

6. Regla Jurisprudencial

Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia

La imputación por error judicial se presenta cuando el yerro cometido por los jueces es de tal magnitud, que resulta *por* obedecer a una actuación arbitraria o caprichosa sea porque adolece de motivación o porque las razones aducidas para sustentarla no concuerdan con lo exigido por el ordenamiento jurídico.

7. Decisión

El Consejo de Estado confirmó la decisión de primera instancia.

8. Aclaraciones de voto

El doctor DANILO ROJAS BETANCOURTH aclaró su voto pues, según dijo, aunque está de acuerdo en que la Corte Constitucional no incurrió en error judicial, se aparta de las consideraciones de la sentencia acerca de las hipótesis en los que puede entenderse configurado el error judicial. En ese sentido, no comparte que se haya expresado que el error judicial sea aquel comportamiento arbitrario o caprichoso del juez, porque de modo que basta "...acreditar que la providencia es contraria a derecho sin que ello suponga *que la víctima tenga que demostrar que la misma es constitutiva de una vía de hecho.*"

Tampoco estuvo de acuerdo con lo que llamó "la estructura argumentativa desarrollada", según la cual "el análisis del error judicial consiste en comparar los puntos de vista que, sobre un litigio, tienen el juez de la instancia y el de la responsabilidad del Estado".

Para el magistrado, lo que debe hacer el juez de la responsabilidad es analizar si la decisión del juez de la instancia es jurídicamente atendible o no.

9. Salvamentos de voto

El conjuez CÉSAR NEGRET MOSQUERA salvó su voto porque la Corte Constitucional introdujo un cambio que generó una ruptura frente a las cargas públicas que debió ser reparada. A su juicio el que los Convenios de la OIT hayan estado vigentes desde antes de la Constitución de 1991 "...no explica per se que el despido de los trabajadores realizado por las Empresas Varias de Medellín, haya sido ilegal."

Lo anterior porque además fue la misma Rama Judicial la que respaldó los despidos con base en las "...normas sustantivas re-examinadas por la Corte Constitucional en la Sentencia T-568 de 1999."

Aclaró que no se opone al carácter dinámico de la jurisprudencia, pero llamó la atención por "...las inequidades que pueden generarse con ocasión de tales avances o cambios que, no obstante

su justeza para el general del conglomerado, pueden resultar desiguales frente a las cargas públicas que deben asumir los patrimonios involucrados con los referidos desarrollos jurisprudenciales.” Concluyó en que las recomendaciones que son adoptadas por la OIT no se encuentran incluidas en el artículo 94 de la Constitución ni pueden subordinar el orden jurídico interno.

10. Análisis jurídico

Sobre el problema de investigación propuesto, es decir, determinar cuál es el alcance de la defraudación del principio de la confianza legítima en la imputación, como elemento de la responsabilidad civil extracontractual del Estado según la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en la providencia aquí analizada se señaló que no hubo transgresión del principio de la confianza legítima en tanto que no se cambió ni brusca ni arbitrariamente la jurisprudencia del Sala Plena de la Corte.

Arquimédica	
1. Identificación de la providencia	
Número	25000-23-26-000-1995-01402-01 (15842)
Fecha	Diez (10) de abril de dos mil dieciocho (2018)
Corporación	Consejo de Estado, Sección Tercera
Magistrado Ponente	JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS
Magistrado(s) que aclara(n) el voto	N/A
Magistrado (s) que salva(n) el voto	N/A
2. Hechos jurídicamente relevantes (síntesis del caso)	
<p>El actor estuvo vinculado a la Procuraduría General de la Nación como procurador delegado para las Fuerzas Militares. A través de peticiones reclamó el pago de un salario similar al que reciben los demás procuradores delegados ante las altas cortes. Sobre la pretensión del demandante, la Secretaría General de la Procuraduría General de la Nación conceptuó favorablemente pero finalmente la entidad omitió el pago alegando que no se había podido obtener la adición presupuestal requerida para ello.</p> <p>Por lo expuesto, el demandante a través del medio de control de reparación directa aseguró haber sido discriminado por la Procuraduría General de la Nación, institución que “...obrando en contradicción con lo dispuesto por el artículo 280 de la Constitución Política le habría dispensado un tratamiento salarial discriminatorio como procurador delegado para las Fuerzas Militares, respecto del que en la materia dio a los demás procuradores delegados.”</p> <p>El Tribunal de primera instancia denegó las pretensiones de la demanda, decisión que fue apelada por el accionante.</p>	

<p>3. Problema jurídico</p> <p>El Consejo de Estado fijó los siguientes:</p> <p>¿El trato diferenciado que dio la demandada al Procurador Delegado para las FFMM, respecto de otros procuradores delegados que tenían asignadas funciones de agencia del Ministerio Público ante alta corte, configuró una discriminación por omisión?</p> <p>¿Estaba obligado el actor a padecer el trato diferenciado al que se aludió en el problema anterior?</p> <p>¿Sufrió el demandante mengua o detrimento en su patrimonio moral y/o económico por causa de la discriminación que sufrió en desarrollo de su relación laboral como Procurador Delegado para las Fuerzas Militares?</p> <p>¿Es imputable a la Procuraduría General de la Nación la mengua, el detrimento que sufrió Mauricio Fajardo Gómez en su patrimonio moral y económico por causa del trato diferenciado que recibió en su condición de procurador delegado para las Fuerzas Militares respecto del que se impartió a los restantes procuradores delegados con funciones ante alta Corte?</p>
<p>4. Normas jurídicas relevantes para el caso</p> <p>Son las normas relevantes para la solución del caso. (La(s) fuente(s) de argumentación). Artículos 90, 122, 279, 280 de la Constitución, Ley 4 de 1990, Decreto – Ley 2550 de 1988, Decretos 051 de 1993 y 104 de 1994.</p>
<p>5. Ratio Decidendi</p> <p>Según el Consejo de Estado, en el proceso se demostró la existencia de un daño antijurídico porque la Procuraduría General de la Nación le desconoció al demandante la igualdad material en relación con el salario y prestaciones sociales frente al resto de procuradores delegados ante altas cortes, sin que existiera título jurídico alguno que justificara el trato desigual.</p> <p>Dicho daño, dijo el Consejo de Estado, es imputable a la entidad demandada porque a ella le corresponde la obligación de preparar su presupuesto para garantizar el pago de los salarios y prestaciones de sus empleados. Agregó que como ante el reclamo formulado por el demandante la Secretaría General de la Procuraduría solicitó a un Procurador Auxiliar un concepto sobre las pretensiones de aquel, y el concepto fue favorable a ellas, la entidad debió derivar las consecuencias de esa manifestación de asentimiento, o emprender, en su defecto, las acciones pertinentes para provocar, bien su revocación, bien su anulación con basamento en los mismos argumentos que en su defensa expuso a lo largo de este proceso. Al obrar, omisivamente, como lo hizo, procedió en contravía del carácter imperativo de los actos propios.</p> <p>Indicó el Consejo de Estado que el respeto por el acto propio se vincula con el principio de la confianza legítima que fue transgredido por la entidad junto al de la buena fe y la igualdad por “...la omisión del cumplimiento de su deber de obrar en consecuencia con sus propios actos.”</p>
<p>6. Regla Jurisprudencial</p> <p>Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia Cuando una entidad pública emite un concepto favorable al reclamo de un empleado, tiene el deber de cumplirlo por los principios del respeto de los actos propios, buena fe y confianza legítima; en caso contrario, es imputable a la administración el daño antijurídico que su omisión ocasione.</p>
<p>7. Decisión</p> <p>El Consejo de Estado revocó la decisión de primera instancia, declaró la responsabilidad patrimonial de la Procuraduría General de la Nación y la condenó al pago de los perjuicios causados.</p>

8. Aclaraciones de voto
N/A
9. Salvamentos de voto
N/A
10. Análisis jurídico
<p>Sobre el problema de investigación propuesto, es decir, determinar cuál es el alcance de la defraudación del principio de la confianza legítima en la imputación, como elemento de la responsabilidad civil extracontractual del Estado según la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en la providencia aquí analizada no es propiamente la defraudación de la confianza legítima lo que permite imputar la responsabilidad patrimonial a la entidad demandada sino la violación del derecho a la igualdad del demandante. No obstante, debe indicarse que el desconocimiento del principio del respeto del acto propio, ligado a la buena fe y a la confianza legítima, tangencialmente sirvió de apoyo a la imputación de responsabilidad.</p>