

**APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA EN MATERIA DE
ESPACIO PÚBLICO AÑOS 2006-2009**

CLAUDIA PATRICIA OVIEDO VILORIA



TUTOR: DOCTOR CARLOS ARTURO HERNANDEZ

**UNIVERSIDAD MILITAR
NUEVA GRANADA**

ESPECIALIZACION DERECHO ADMINISTRATIVO

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA

NOVIEMBRE 2010

CONTENIDO

1. Planteamiento del Problema.....	3
2. Presentación del Tema	3
2.1 Justificación.....	4
3. Objetivos.....	5
3.1 General.....	5
3.2 Específicos.....	5
4. Metodología.....	6
4.1 Paradigma de investigación.....	6
4.2 Tipo de investigación.....	6
4.3 Instrumentos.....	6
5. Cronograma.....	7
6. Marco Teórico.....	7
6.1 Principios Base de la Confianza Legítima	8
6.2 Seguridad Jurídica.....	9
6.3 Buena fe	10
6.4 Respeto de los actos propios	11
7. Desarrollo del Trabajo	13
8. Conclusiones.....	24
9. Bibliografía.....	26
10. Web grafía.....	26

APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA EN MATERIA DE ESPACIO PUBLICO – AÑOS 2006-2009.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

¿Cuál ha sido el criterio de la Corte Constitucional en cuanto a la aplicación del principio de confianza legítima en materia de espacio público durante los años 2006 al 2009?

PRESENTACION DEL TEMA

Con el fin de establecer los antecedentes y referenciar el Principio de Confianza Legítima en la actualidad, el presente trabajo pretende fijar el nivel de desarrollo de este concepto, a través de la revisión de diferentes documentos y pronunciamientos, como además señalar su importancia, en razón al papel que cumple frente a los administrados.

El Principio de Confianza Legítima puede ser enmarcado de acuerdo a los artículos 1, 4 y 83 de la Constitución Política de Colombia, como un fundamento del estado de derecho, conformado doctrinaria y jurisprudencialmente por los principios de buena fe y seguridad jurídica.

Este principio pretende proteger al administrado y al ciudadano frente a cambios bruscos e intempestivos efectuados por las autoridades, casos en los cuales se altera de manera sensible su situación, y en función de la buena fe, el Estado debe proporcionar al afectado tiempo y medios que le permitan adaptarse a la nueva situación, exigiendo a las autoridades y a los particulares mantener una coherencia en sus actuaciones.

Por otro lado, según Sentencia SU – 360 de 1999, relacionada con la avenencia entre los derechos a la protección del espacio público y el derecho al trabajo de las personas que ejercen el comercio informal, la Corte Constitucional referencia al principio de confianza, como un mecanismo de conciliación, ya que un lado se encuentra el interés general que se concreta en el deber de la administración de conservar y preservar el espacio público, y de

otro lado, el derecho al trabajo e igualdad de las personas que ejercen el comercio informal.

Según documento expedido por la Defensoría del Espacio Público, relacionado al tema tratado en el párrafo inmediatamente anterior, se establece sobre el Principio de Confianza Legítima, que este no fue consagrado expresamente por la Constitución Política de Colombia, su origen se refleja en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, para cualquier caso en el que una persona se sienta afectada en sus derechos, puede vía judicial invocar este principio, sin que haya una desestabilización cierta, razonable y evidente.

De esta manera y en función de casos relacionados específicamente con el manejo del espacio público, la Corte Constitucional argumenta que el principio de confianza Legítima, es producto de la buena fe, procura el establecimiento de soluciones, sin que esto signifique ni donación, ni reparación, ni resarcimiento, ni indemnización, – como tampoco el desconocer el interés general, puede verse más bien como una medida de protección a los administrados, originado a partir de la aplicación de una norma; como un mecanismo para armonizar y conciliar casos en los que las actuaciones de la administración, en su condición de autoridad, por acción o por omisión, ha creado expectativas favorables a los administrados y de forma abrupta elimina esas condiciones.

Los Poderes Públicos a través de sus actuaciones, no pueden defraudar la legítima confianza que los ciudadanos aprecian objetivamente, de manera que es legítimo, jurídicamente exigible que el ciudadano pueda confiar en la Administración y ésta en el ciudadano, lo que conllevaría a una armonización entre las medidas establecidas por la administración y la aceptación de las mismas por parte del ciudadano.

Justificación

Para efectos de señalar la importancia del Principio de Confianza Legítima, y toda vez que el mismo constituye una modificación paulatina y planificada de las medidas que influyen sobre las expectativas de los administrados; que

dicho principio consiste en una proyección de la buena fe que debe gobernar la relación entre las autoridades y los particulares, partiendo de la necesidad que tienen los administrados de ser protegidos frente a actos arbitrarios, repentinos, o improvisados, emanados de la potestad reglamentaria de la cual goza la administración, su relevancia se evidencia en el carácter armonizador y conciliador, aplicable para los casos en que la administración, en su condición de autoridad, por acción o por omisión ha creado expectativas favorables a los administrados y de forma abrupta y repentina elimina esas condiciones.

De esta manera el principio de confianza legítima adquiere una connotación sustancial, ya que surge de la potestad de la administración en protección de los administrados, tomando como base el debido proceso e influenciando el ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos, generando condiciones estables tanto para el interés general como particular.

La seguridad jurídica apunta a la estabilidad de la persona dentro del ordenamiento, de forma tal que la certeza jurídica en las relaciones de derecho público o privado, prevalezca sobre cualquier expectativa, indefinición o indeterminación."

OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL:

Conocer el desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional en cuanto a la aplicación del principio de confianza legítima en materia de espacio público en los años 2006-2009.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- Definir el principio de confianza legítima y la importancia de este, desde el punto de vista de la seguridad jurídica.
- .Revisar las Sentencias proferidas durante los años 2006 a 2009 por la Corte Constitucional, a efectos de determinar el criterio predominante en

este órgano jurisdiccional en cuanto a la aplicación del principio de confianza legítima en materia de espacio público.

- Identificar en los años 2006-2009 las situaciones o casos comunes en materia de espacio público que requieren el reconocimiento y aplicación del principio de confianza legítima.

METODOLOGÍA DE INVESTIGACION

PARADIGMA DE INVESTIGACION

El paradigma a utilizar en esta investigación es el PARADIGMA CUALITATIVO dado que se pretende a través de esta, analizar y explicar el pronunciamiento de la Corte Constitucional con relación a una realidad social como lo es la situación de los vendedores ambulantes y la protección de su confianza legítima.

TIPO DE INVESTIGACION

Si bien es cierto ésta investigación contiene elementos de tipo descriptivo se puede afirmar que fundamentalmente es una INVESTIGACION ANALITICA, que busca a partir de los pronunciamientos de la Corte Constitucional identificar variables relacionadas con la aplicación del principio de confianza legítima en materia de espacio público, tales como criterio predominante, casos comunes que requieren la aplicación del principio en mención.

INSTRUMENTOS

Los instrumentos a efectos de recopilar la información requerida para el desarrollo de la presente investigación son los que relaciono a continuación:

Análisis Jurisprudencial: Se efectuará análisis de las sentencias proferidas por la Corte Constitucional durante los años 2006 al 2009 relacionadas con la aplicación del Principio de confianza legítima en materia de espacio público, dentro de estas encontramos:

SENTENCIA T-465 DE 2006 SENTENCIA T-813 DE 2006

SENTENCIA T-729 de 2006

SENTENCIA T-773 DE 2007

SENTENCIA T-394 DE 2008

SENTENCIA T-1179 DE 2008

SENTENCIA T-200 DE 2009

CRONOGRAMA

TAREA	FECHA DE INICIO	FECHA DE TERMINACION	DURACION
Revisión Bibliográfica	10-06-2010	12-07-2010	32 días
Construcción de Instrumentos	13-07-2010	20-07-2010	7 días
Aplicación de Instrumentos	21-07-2010	22-08-2010	30 días
Análisis de Resultados	23-08-2010	10-09-2010	18 días
Escritura de Informe Final	11-09-2010	14-10-2010	33 días
Entrega del Trabajo		24-09-2010	

MARCO TEORICO

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido que el principio de la confianza legítima consiste en una proyección de la buena fe que debe gobernar la relación entre las autoridades y los particulares, partiendo de la necesidad que tienen los administrados de ser protegidos frente a actos arbitrarios, repentinos, improvisados o similares por parte del Estado. Igualmente, ha señalado que este principio propende por la protección de los particulares para que no sean vulneradas las expectativas fundadas que se habían hecho sobre la base de acciones u omisiones estatales prolongadas en

el tiempo, y consentido expresa o tácitamente por la administración ya sea que se trate de comportamientos activos o pasivos, regulación legal o interpretación normativa.

En cuanto a la relación con otros principios, ha dicho la Corte que la confianza legítima debe ponderarse con la salvaguarda del interés general, el principio de buena fe, el principio de proporcionalidad, el de seguridad jurídica y respeto al acto propio, entre otros.¹

Es éste un principio que debe permear el derecho administrativo, el cual, si bien se deriva directamente de los principios de seguridad jurídica, de respeto al acto propio y buena fe, adquiere una identidad propia en virtud de las especiales reglas que se imponen en la relación entre administración y administrado. Es por ello que la confianza en la administración no sólo es éticamente deseable sino jurídicamente exigible. Este principio se aplica como mecanismo para conciliar el conflicto entre los intereses público y privado, cuando la administración ha creado expectativas favorables para el administrado y lo sorprende al eliminar súbitamente esas condiciones. Por lo tanto, la confianza que el administrado deposita en la estabilidad de la actuación de la administración, es digna de protección y debe respetarse. Lo anterior no significa que las autoridades están impedidas para adoptar modificaciones normativas o cambios políticos para desarrollar planes y programas que consideren convenientes para la sociedad. Lo prudente es que antes del desalojo se trate de concertar y concretar, con quienes estén amparados por la confianza legítima, un plan de reubicación u otras opciones que los afectados escojan, la administración convenga y sean factibles de realizar o de principiarse a ser realizadas.²

Principios Base de la Confianza Legítima

¹ <http://iusconstifil.blogspot.com/2009/09/principio-de-confianza-legitima-en-la.html> Recuperado el 30 de julio de 2010.

² Corte Constitucional Sentencia 360 de 1999, M.P: Alejandro Martínez Caballero

Seguridad Jurídica: obra como un límite al poder público, implica la determinación legal para todos los actos de las autoridades. En sentencia T-284 de 1994 la Corte Constitucional definió la seguridad jurídica como “aquella situación estable y definida conforme a derecho, que se encuentra fundamentada en el imperio de la justicia dentro de un determinado orden social. Este principio requiere de una situación jurídica definida que acarree consecuencias también jurídicas, las cuales sean plenamente identificadas y determinadas por el sujeto de derecho dentro de la sociedad y garantizadas por el Estado. Por ello, la seguridad jurídica apunta, en últimas a la estabilidad de la persona dentro del ordenamiento, de forma tal que la certeza jurídica en las relaciones de derecho público o privado, prevalezca sobre cualquier expectativa, indefinición o indeterminación”.³

Es un principio del Derecho, universalmente reconocido, que se entiende y se basa en la certeza del derecho, tanto en el ámbito de su publicidad como en su aplicación, y representa la seguridad de que se conoce, o puede conocerse, lo previsto como prohibido, mandado y permitido por el poder público respecto de uno para con los demás y de los demás para con uno. La palabra seguridad proviene de la palabra latina *securitas*, la cual deriva del adjetivo *securus* (de *secura*) que, significa estar seguros de algo y libres de cuidados. El Estado, como máximo exponente del poder público y primer regulador de las relaciones en sociedad, no sólo establece (debe establecer) las disposiciones legales a seguir, sino que en un sentido más amplio tiene la obligación de establecer un ámbito general de "seguridad jurídica" al ejercer el poder político, jurídico y legislativo. La seguridad jurídica es en el fondo la garantía dada al individuo, por el Estado, de modo que su persona, sus bienes y sus derechos no serán violentados (violados) o que, si esto último llegará a producirse, le serán asegurados por la sociedad, la protección y reparación de los derechos. En resumen, la seguridad jurídica es la «certeza del derecho», que tiene el individuo de modo que su situación jurídica no será modificada más que por

³ Corte Constitucional Sentencia T-284 de 1994, M.P.: Vladimiro Naranjo Mesa

procedimientos regulares, y conductos legales establecidos previamente y debidamente publicados.⁴

En este orden de ideas, la seguridad jurídica constituye para el administrado una garantía frente a las actuaciones del Estado, que le permite conocer con certeza lo que está permitido, prohibido, y de esta manera no verse afectado con las decisiones improvisadas y repentinas de la administración.

Buena Fe: El principio de la buena fe es un principio constitucional que obliga a que las autoridades públicas y a la misma ley, a que presuman la buena fe en las actuaciones de los particulares, y obliga a que tanto autoridades públicas como los particulares actúen de buena fe.

Nuestra Carta Política en su artículo 83 sobre el principio de la buena fe, contempla:

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

La buena fe se define como probidad. TAFUR MORALES la define como la “lealtad, honradez, rectitud del móvil, en la celebración y ejecución de los actos jurídicos”⁵, es decir que el obrar de la administración no solo está ceñido al imperio de la ley sino que sus actuaciones deben enmarcarse en un comportamiento leal, honrado, ético, tal como lo pregonan las normas morales.

“La buena fe, como principio general que es, no requiere consagración normativa, pero se hace aquí explícita su presunción respecto de los particulares en razón de la situación de inferioridad en que ellos se encuentran frente a las autoridades públicas y como mandato para éstas en el sentido de mirar al administrado primeramente como el destinatario de una actividad de

⁴ http://es.wikipedia.org/wiki/Seguridad_juridica Recuperado el 30 de julio de 2010

⁵ Viana Cleves Maria José, el Principio de la Confianza Legítima en el Derecho Administrativo Colombiano, cit., pag.48

servicio. Este mandato, que por evidente parecería innecesario, estaría orientado a combatir ese mundo absurdo de la burocracia, en el cual se invierten los principios y en el cual, para poner un ejemplo, no basta con la presencia física del interesado para recibir una pensión, sino que es necesario un certificado de autoridad que acredite su supervivencia, el cual, en ocasiones, tiene mayor valor que la presentación personal”.⁶

La jurisprudencia constitucional ha definido el principio de buena fe como un “imperativo de honestidad, confianza, rectitud, decoro y credibilidad que acompaña a la palabra comprometida, [que] se presume en todas las actuaciones y se erige en pilar fundamental del sistema jurídico, y que debe tenerse en cuenta para la interpretación y aplicación de las normas que integran el sistema jurídico. En la sentencia C-131 de 2004, expresó esta Corporación:

“En relación con el principio de buena fe cabe recordar que es uno de los principios generales del derecho, consagrado en el artículo 83 de la Constitución, el cual gobierna las relaciones entre la Administración Pública y los ciudadanos, y que sirve de fundamento al ordenamiento jurídico, informa la labor del intérprete y constituye un decisivo instrumento de integración del sistema de fuentes colombiano”. En apartes posteriores añadió la Corporación: “La buena fe incorpora el valor ético de la confianza y significa que el hombre cree y confía que una declaración de voluntad surtirá, en un caso concreto, sus efectos usuales, es decir, los mismos que ordinaria y normalmente ha producido en casos análogos”⁷

Respeto de los Actos Propios: La doctrina de los actos propios que en latín es conocida bajo la fórmula del principio del "*venire contra factum proprium non valet*", proclama el principio general de derecho que norma la inadmisibilidad de

⁶ Gaceta Constitucional No. 19. Ponentes: Álvaro Gómez Hurtado y Juan Carlos Esguerra Potocarrero. Pág 3.

⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-131 de 2004, M.P. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

actuar contra los propios actos. Constituye un límite del ejercicio de un derecho subjetivo, de una facultad, o de una potestad, como consecuencia del principio de buena fe y, particularmente, de la exigencia de observar, dentro del tráfico jurídico, un comportamiento consecuente.⁸

Para la Corte Constitucional, el respeto del acto propio “es un concepto ético del derecho” que vincula a autoridades públicas, y es un principio constitucional, que sanciona como inadmisibles toda pretensión lícita, pero objetivamente contradictoria, con respecto al propio comportamiento efectuado por el sujeto.⁹

La Corte Constitucional en el año 2003, mediante Sentencia T-083, manifestó: “el principio de respeto del acto propio opera cuando un sujeto de derecho ha emitido un acto que ha generado una situación particular, concreta y definida a favor de otro”, y que en virtud de este principio se le “impide a ese sujeto de derecho modificar unilateralmente su decisión, pues la confianza del administrado no se genera por la convicción de la apariencia de legalidad de una actuación, sino por la seguridad de haber obtenido una posición jurídica definida mediante un acto que creó situaciones particulares y concretas a su favor.¹⁰

PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD: en caso de conflicto entre dos principios, se optará por la protección de aquél que resulte desproporcionadamente afectado con relación al beneficio que la protección del otro principio en conflicto represente, tal como lo señaló GARCÍA MACHO, tras analizar una sentencia en la que se reflejaba una intensa afectación del interés particular y un leve beneficio del interés general con la toma de una decisión administrativa. No existe un principio absoluto e irrefutable en el ordenamiento

⁸ http://es.wikipedia.org/wiki/Doctrina_de_los_actos_propios Recuperado el 30 de julio de 2010.

⁹ VIANA, Op. Cit., P.241

¹⁰ Corte Constitucional Sentencia T-083 de 2003, M.P: Jaime Córdoba Triviño

jurídico; todo principio conoce unos límites que le trazan las condiciones particulares en que se manifiesta. ¹¹

DESARROLLO DEL TRABAJO

La sala cuarta de la Corte Constitucional, en revisión de un fallo de tutela, para que las autoridades adelanten planes de recuperación de espacio público es necesario: “Requisitos para la legitimidad: desde la perspectiva constitucional, de los planes de restitución del espacio público ocupado por comerciantes informales que ejercen esta actividad bajo el amparo de la confianza legítima. De acuerdo con ellos, las autoridades están enteramente facultadas para llevar a cabo acciones tendientes a la recuperación y preservación del espacio público, a condición que (i) se adelanten con observancia del debido proceso y el trato digno a quienes resulten afectados con la política; (ii) se respete la confianza legítima de los comerciantes informales; (iii) estén precedidas de una cuidadosa evaluación de la realidad sobre la cual habrán de tener efectos, con el seguimiento y la actualización necesarios para guardar correspondencia entre su alcance y las características de dicha realidad, con miras a asegurar el goce efectivo de derechos constitucionales fundamentales a través del ofrecimiento de alternativas económicas a favor de los afectados con la política; y (iv) se ejecuten de forma tal que impidan la lesión desproporcionada del derecho al mínimo vital de los sectores más vulnerables y pobres de la población, al igual que la privación a quienes no cuentan con oportunidades de inserción laboral formal de los únicos medios lícitos de subsistencia a los que tienen acceso.

A juicio de la Sala, las autoridades deben cumplir con las reglas jurisprudenciales enunciadas en apartado anterior de esta sentencia. En efecto, si es notorio el interés de la administración municipal en otorgar alternativas económicas viables a favor de los demandantes, entre ellas la reubicación en sectores que ofrezcan atractivos económicos suficientes, que consultan los intereses de los vendedores desalojados, y si tales programas

¹¹ VIANA, Op. Cit., P.283.

son fruto del trabajo concertado con la comunidad, se ajustan a la realidad de los afectados con los planes de restitución del espacio público, se muestran respetuosos de la dignidad y el debido proceso y pretenden, de forma principal, la preservación de los medios de subsistencia de los demandantes. ¹²

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional en fallo del 28 de septiembre de 2006, señala: "...al momento de la ejecución de planes de recuperación de espacios, se deben haber estudiado, en lo que sea técnicamente posible, todas las dimensiones de dicha realidad que resultarán afectadas por la política, programa o medida en cuestión, incluida la situación de las personas que verán sus derechos severamente limitados, a quienes se deberá ubicar, por consiguiente, en una posición tal que no queden obligados a soportar una carga pública desproporcionada; con mayor razón si quienes se encuentran afectados por las políticas, programas o medidas pertinentes están en situación de especial vulnerabilidad y debilidad por sus condiciones de pobreza o precariedad económica.

En efecto, frente a estas personas o grupos se deberán adelantar, en forma simultánea a la ejecución de la política en cuestión, las medidas necesarias para minimizar el daño recibido, de tal manera que se respete su derecho al mínimo vital y a la subsistencia en condiciones de dignidad.

12 Corte Constitucional, **SENTENCIA T-465 DE 2006**. Magistrado Ponente: JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO. Acción de tutela presentada por Nancy Mora Arbeláez y Otros contra el municipio de Arauca. En la presente acción de tutela, los vendedores informales del parque Simón Bolívar en el municipio de ARAUCA, solicitan la protección de sus derechos constitucionales al trabajo, a la igualdad y debido proceso, debido a que después de un atentado terrorista ocurrido en ese sector del municipio, la alcaldía municipal los desalojó del lugar donde ejercían el comercio informal, sin un procedimiento previo para ello, afectando sus intereses económicos argumentando razones de seguridad y mantenimiento del orden público. Sin embargo la alcaldía municipal, ha tomado las medidas necesarias a efectos de garantizar los derechos de estos trabajadores informales, entre estas les propuso la adquisición de un inmueble contiguo a un supermercado con gran afluencia de personal, donde serían reubicadas estas personas afectadas para el ejercicio de su actividad comercial, sin embargo aun no se ha materializado, pues aun se encuentra en trámite. En razón a esto el juez primero promiscuo municipal de Arauca, niega la protección de los derechos invocados, dado que el municipio demostró que ha adelantado programas para solucionar la problemática de los vendedores ambulantes. La Corte por su parte confirma la decisión del *a quo*.

En este sentido, en la sentencia T-772 de 2003 esta Corporación consideró que tal postulado es una consecuencia del principio de proporcionalidad que debe acompañar toda limitación de derechos fundamentales. En esta providencia se señaló respecto a las políticas alternas de recuperación del espacio:

“Sólo así se cumple con el requisito de proporcionalidad que debe acompañar a cualquier limitación del goce efectivo de los derechos fundamentales en un Estado Social de Derecho: además de (i) estar dirigidas a cumplir con un fin legítimo e imperioso, y (ii) desarrollarse a través de medios plenamente ajustados a la legalidad –que garanticen el respeto por el debido proceso y la dignidad de las personas-, y que además sean necesarios para materializar tal finalidad, estas limitaciones (iii) deben ser proporcionales en el contexto de los mandatos del Constituyente, es decir, no pueden sacrificar en exceso otros intereses constitucionalmente protegidos en aras de promover una finalidad constitucional específica.

Es, así, en el contexto del cumplimiento de los deberes sociales del Estado, y de la prohibición de adelantar políticas, programas o medidas desproporcionadas, que no consulten cuidadosamente la realidad sobre la cual se habrán de aplicar y los efectos que tendrán sobre el goce efectivo de los derechos constitucionales -especialmente en relación con la erradicación de la pobreza y la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales-, que se debe estudiar el tema específico de las políticas y programas de recuperación del espacio (...)

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el Principio de Confianza Legítima “se aplica como mecanismo para conciliar el conflicto entre los intereses público y privado, cuando la administración ha creado expectativas favorables para el administrado y lo sorprende al eliminar súbitamente esas condiciones. Por lo tanto, la confianza que el administrado deposita en la

estabilidad de la actuación de la administración, es digna de protección y debe respetarse.”¹³

Así mismo, en fallo del 25 de agosto de 2006, la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional establece que: “ Para que pueda concluirse que se está ante un escenario en el que resulte aplicable el principio de la confianza legítima deberá acreditarse que (i) exista la necesidad de preservar de manera perentoria el interés público, lo que para el caso propuesto se acredita a partir de la obligación estatal de proteger la integridad del espacio público y los derechos constitucionales que son anejos a su preservación; (ii) la desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre administración y los ciudadanos, la cual es connatural a los procedimientos de restitución del espacio público ocupado por vendedores informales; (iii) se trate de comerciantes informales que hayan ejercido esa actividad con anterioridad a la decisión de la administración de recuperar el espacio público por ellos ocupado y que dicha ocupación haya sido consentida por las autoridades correspondientes y (iii) la obligación de adoptar medidas por un periodo transitorio que adecúen la actual situación a la nueva realidad, deber que la jurisprudencia constitucional relaciona con el diseño e implementación de políticas razonables, dirigidas al otorgamiento de alternativas económicas que

13 Corte Constitucional, **SENTENCIA T-813 DE 2006**. M P: MARCO GERARDO MONROY CABRA. Peticionario: Juan de Dios Montañez. Accionado: Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil. HECHOS: El accionante por más de veinticinco años se desempeñó de manera informal como vendedor de tinto y agua en una de las bodegas de carga del Aeropuerto Internacional el Dorado, para lo cual siempre contó con la autorización de la Aeronáutica Civil al carnetizarlo y permitirle el ingreso; sin embargo la Alcaldía local de Fontibon en cumplimiento del Decreto 098 del 12 de abril de 2004, expidió la Resolución 281 del 11 de noviembre de 2005, mediante la cual se declaró el terminal de transporte y el aeropuerto El Dorado como zonas especiales de la localidad de Fontibón, y en consecuencia, se restringió la ocupación de ventas temporales o permanentes en dichas zonas. Por lo tanto se le impidió el ingreso al accionante sin que mediara un proceso administrativo. El señor Montañez solicita al Juez Veinticuatro Civil del Circuito de Bogotá, la protección de sus derechos constitucionales al trabajo, debido proceso y mínimo vital con fundamento a los hechos expuestos, sin embargo el juez de tutela negó las pretensiones del accionante argumentando que este no tiene ninguna relación laboral con la Aeronáutica Civil, por tanto esta no es llamada a garantizar su derecho al trabajo, éstos solo dieron cumplimiento a una decisión de carácter administrativo. La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional conoce el contenido de del fallo y decide REVOCAR la sentencia del Juez Veinticuatro Civil del Circuito de Bogotá, y ordena a la Aeronáutica Civil la reubicación laboral del accionante.

garanticen la subsistencia de los afectados con las medidas de restitución del espacio público.

“Privar a quien busca escapar de la pobreza de los únicos medios de trabajo que tiene a su disposición, para efectos de despejar el espacio público urbano sin ofrecerle una alternativa digna de subsistencia, equivale a sacrificar al individuo en forma desproporcionada frente a un interés general formulado en términos abstractos e ideales, lo cual desconoce abiertamente cualquier tipo de solidaridad. Si bien el interés general en preservar el espacio público prima, en principio, sobre el interés particular de los vendedores informales que lo ocupan para trabajar, las autoridades no pueden adoptar medidas desproporcionadas para promover tal interés general, sino buscar fórmulas conciliatorias que armonicen los intereses en conflicto y satisfagan al máximo los primados de la Carta. (...)De lo contrario, tras la preservación formal de ese “interés general” consistente en contar con un espacio público holgado, se asistiría –como de hecho sucede- al sacrificio de individuos, familias y comunidades enteras a quienes el Estado no ha ofrecido una alternativa económica viable, que buscan trabajar lícitamente a como dé lugar, y que no pueden convertirse en los mártires forzosos de un beneficio general.”¹⁴

14 Corte Constitucional, **SENTENCIA T-729 de 2006**. Magistrado Ponente: Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO. Accionante: Luis Hernando Vargas Sierra. Accionado: Secretaría de Gobierno del municipio de Ibagué. Señala el accionante que por más de veintidós años ejerció el comercio informal en la Calle 14 con Carrera 2 esquina, costado sur occidental de la ciudad de Ibagué, y la Secretaría de Gobierno Municipal, en cumplimiento a fallo del Tribunal Administrativo del Tolima le solicitó el desalojo del espacio por el ocupado, en el mismo acto administrativo en el que ordena el desalojo, ordena la reubicación del accionante en un “triciclo saltarín” indicado para la venta de confetis para el ejercicio de su actividad, por lo que el actor solicita que se le tutelen su derecho al trabajo y a la igualdad, dado que la medida adoptada por la administración municipal es desproporcionada con la actividad que el ejerce, pues se dedica a la venta de buñuelos y avena, adicionalmente solicita que se considere su avanzada edad, cuenta con 61 años. El fallador de primera y segunda instancia deciden no tutelar los derechos invocados por el actor considerando que la entidad demandada había actuado de conformidad con sus competencias, con base en las cuales ofreció al actor alternativas de reubicación a través de la designación de un cupo en el “programa saltarín”. Entra la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional a examinar el caso y decide revocar los fallos de primera y segunda instancia y ordena TUTELAR al accionante su derecho al trabajo, por tanto ordena a la Secretaría de Gobierno la reubicación del actor en un lugar acorde a su actividad comercial.

Ha sido reiterativa la Corte Constitucional, al señalar como lo hace en fallo del 25 de septiembre de 2007 que: “Lo que está en juego cuando se subraya la necesidad de que al momento de formular las políticas de desalojo del espacio público se estudie de manera detallada cada caso en concreto y se detecten – en la medida de lo factible- las consecuencias negativas que puedan derivarse eventualmente de la puesta en práctica de tales políticas, es la efectividad misma del mandato constitucional según el cual el Estado debe ofrecer protección a quienes, dada sus circunstancias económicas, puedan verse puestos o puestas en situación de indefensión. Como lo ha recordado la Corte, los derechos constitucionales fundamentales de estas personas no pueden ser restringidos hasta el extremo de hacerlas soportar “una carga pública desproporcionada, con mayor razón, si quienes se encuentran afectados [as] por las políticas, programas o medidas se hallan en situación de especial vulnerabilidad y debilidad por sus condiciones de pobreza o precariedad económica.”

Desde esta óptica, resulta indispensable que en desarrollo de las políticas orientadas a recuperar o a proteger el espacio público se repare en la necesidad de minimizar el daño que se cause sobre las personas y se atienda, especialmente, al requerimiento de garantizar la debida protección de los derechos constitucionales fundamentales al mínimo vital y a gozar de una subsistencia en condiciones de dignidad de estas personas. Únicamente de este modo, puede afirmarse que se cumple con la exigencia de proporcionalidad de las medidas adoptadas”.¹⁵

15 Corte Constitucional, Sentencia T 773 de 2007. M.P: Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO. Accionante: María Hilda Enciso. Accionado: Alcaldía Municipal de la Dorada, Caldas. La accionante interpone acción de tutela contra la Alcaldía Municipal de la Dorada, para que se le protejan sus derechos al trabajo y al mínimo vital, según manifiesta la administración municipal ha ejercido la fuerza en contra de quienes como ella se dedican a la venta ambulante. Alega que en varias ocasiones le ha sido decomisada la verdura y, en otras oportunidades, la carretilla, donde vende frutas y verduras desde hace mas de diez años. El Juez Segundo Promiscuo Municipal de la Dorada, deniega la protección de los derechos invocados considerando que la accionante es quien no quiere acatar las disposiciones que protegen el espacio público y que regulan esta clase de actividades, dado que el desalojo se produjo en virtud de un Decreto expedido por el Alcalde Municipal donde regula las ventas ambulantes. La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional revoca el fallo del juez de tutela, y ordena tutelar los derechos invocados, además ordena a la Alcaldía Municipal de la Dorada la reubicación de la accionante

En fallo del 24 de abril de 2008, la Corte Constitucional, manifiesta que cuando la administración ha cumplido con la obligación constitucional a su cargo de ofrecerle alternativas económicas, las cuales sean acordes con las condiciones subjetivas (edad, género, condiciones físicas) del peticionario, y se trata de una alternativa económica con vocación de permanencia y que en principio le permitiría al afectado asegurar unos ingresos similares a los percibidos con la actividad de comercio informal a la cual se dedicaba, demuestra haber dado cumplimiento a los postulados de buena fe y respeto por la confianza depositada en ella. ¹⁶



UNIVERSIDAD MILITAR
NUEVA GRANADA

en un término no superior a 10 días, en un lugar donde pueda ejercer la actividad comercial que ejercía o una similar.

166. Corte Constitucional, **SENTENCIA T-394 DE 2008**. M.P: HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO. ACCIONANTE: LUZ MARINA ÁVILA. ACCIONADO: FONDO DE VENTAS POPULARES DE BOGOTÁ D.C. La accionante interpone acción de tutela contra el Fondo de Ventas Populares de Bogotá, quien era el ente que representaba a la administración distrital en aquellos asuntos de recuperación del espacio público que se encontraba a disposición de los vendedores ambulantes. La peticionaria señala que ejerció el comercio informal de dulces en la calle 19 con carrera 10 en Bogotá por mas de 32 años, y que el distrito en virtud del Decreto 098 de 2004 adelanta un plan encaminado a reorganizar las ventas ambulantes, este plan incluía la suscripción de un convenio en el que la administración distrital se comprometía a reubicar a los vendedores ambulantes, capacitarlos, ofrecimiento de créditos, siempre y cuando ellos adquirieran el compromiso de respetar las normas convenidas en el pacto, lo cual incluía el desalojo del espacio en el que se encontraban. La accionante accedió a una vinculación laboral, la cual por haber sido temporal, exige que se le ampare sus derechos al trabajo, mínimo vital, máxime en la situación de vulnerabilidad que se encuentra por tratarse de un adulto mayor. El Juez 66 civil Municipal, decide no acceder a las pretensiones de la accionante, sin embargo por tratarse de una persona en situaciones de vulnerabilidad ordena al DABS estudiar la situación de la señora Ávila, para determinar si puede acceder a subsidio ofrecido a los adultos mayores en condiciones precarias. Este fallo fue apelado y el Juzgado 24 Civil del Circuito de Bogotá revoca el fallo del A QUO argumentando que la peticionaria debió acudir ante las mismas autoridades administrativas para que atendieran su situación. La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional conoce de estos dos fallos y decide confirmarlos.

La Corte Constitucional, en sentencia del 2 de diciembre de 2008 reitera: “De la mano con las conclusiones que ha derivado la jurisprudencia constitucional a partir de la proyección del principio de proporcionalidad sobre las políticas encaminadas a la recuperación del espacio público, se encuentran aquellas que ha extraído la Corporación a partir de la puesta en vigencia del principio de confianza legítima. Es este un principio que debe permear el derecho administrativo, el cual, si bien se deriva directamente de los principios de seguridad jurídica (arts. 1° y 4° de la C. N.), de respeto al acto propio y buena fe (artículo 83 de la C. N.), adquiere una identidad propia en virtud de las especiales reglas que se imponen en la relación entre administración y administrado.

También ha sostenido esta Corporación que constituyen pruebas de la buena fe de los vendedores informales: las licencias, permisos concedidos por la administración; promesas incumplidas; tolerancia y permisión del uso del espacio público por parte de la propia administración. Por ello, se tiene que los actos y hechos administrativos que autorizan el ejercicio del comercio informal no pueden ser revocados o modificados unilateralmente por la administración, sin que se cumpla con los procedimientos dispuestos en la ley. En igual sentido ha afirmado la Corporación que:

“La necesidad de implementar acciones destinadas a contrarrestar los efectos lesivos de las políticas de restitución del espacio público se ve reforzada por la respuesta que la jurisprudencia constitucional ha otorgado al segundo grupo de problemas propuestos, con base en la aplicación del principio de la confianza legítima. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, este principio “se aplica como mecanismo para conciliar el conflicto entre los intereses público y privado, cuando la administración ha creado expectativas favorables para el administrado y lo sorprende al eliminar súbitamente esas condiciones. Por lo tanto, la confianza que el administrado deposita en la estabilidad de la actuación de la administración, es digna de protección y debe respetarse.”

En conclusión, se desconoce el principio de confianza legítima cuando quien ejerce el comercio informal tiene motivos fundados para confiar que su actividad se desarrolla de manera legítima por cuanto la han efectuado de modo continuo y su labor ha sido mediada por la concesión de autorizaciones y permisos. Un cambio repentino a raíz de una política de recuperación del espacio público, significaría desconocer la vigencia de dicho principio. Pero también tiene lugar un desconocimiento de la confianza legítima cuando incluso previo aviso y ejecución del trámite de desalojo de conformidad con las exigencias de garantía del debido proceso, la administración no brinda a las administradas y a los administrados alternativas reales a partir de las cuales ellas y ellos puedan obtener un subsistencia en condiciones mínimas de calidad y de dignidad.¹⁷

17 Corte Constitucional, **SENTENCIA T-1179/08**. M.P: HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO. Accionantes: Carlos Arturo Perdomo Valdés y Edwin Alberto Morales Gutiérrez. Accionado: Alcaldía Municipal de Ibagué – Empresa Gestora Urbana de Ibagué. Manifiestan los accionantes que por más de doce años se han venido desempeñando como lustrabotas en la plaza Darío Echandía de la ciudad de Ibagué, y la fuerza pública amenaza con desalojarlos; por lo tanto solicitan a la Alcaldía de Ibagué la protección de su confianza legítima y mediante acto administrativo les adjudique uno de los módulos que van a instalar en la mencionada plaza como una medida para reubicar a los lustrabotas del sector. En sentencia de primera y segunda instancia los falladores niegan la protección de los derechos al trabajo, mínimo vital, salud, dignidad humana y confianza legítima, argumentando que los peticionarios no allegaron de manera oportuna los requisitos exigidos por la Alcaldía Municipal de Ibagué para adjudicar dichos módulos. La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional conoce los casos y decide **REVOCAR** el fallo de primera y segunda instancia en el caso del señor Edwin Morales, dado que esté a través de un oficio dirigido y contestado por la Alcaldía demostró de manera sumaria que la Alcaldía municipal tenía conocimiento que el accionante se desempeñaba como lustrabotas en el sector, además le permitió seguir ejerciendo su labor, por tanto se le había generado una expectativa, en la medida en que se le informó que su situación estaba por resolverse. Igualmente, se omitió la elevación de alternativas de reubicación en beneficio del mismo. Por el contrario, respecto del señor Perdomo **CONFIRMO** los fallos de primera y segunda instancia pues no se encontró acreditada su condición de lustrabotas y su dicho fue controvertido por la alcaldía accionada. Por tanto, se ordenó conceder el amparo solicitado por el ciudadano Morales y se dispuso la necesidad de emitir un acto administrativo a través del cual se le reconociera el principio de confianza legítima y el derecho a la relocalización una vez acreditados los requisitos pertinentes.

El 27 de marzo de 2009, la Sala novena de Revisión de la Corte Constitucional, señaló que: “La facultad de adelantar actuaciones tendientes a la recuperación del espacio público puede ejercerse siempre y cuando exista un proceso judicial o policivo que lo autorice, con el cumplimiento de las reglas del debido proceso previo al desalojo y que se dispongan políticas que garanticen que los ocupantes no queden desamparados.

En ese orden de ideas, corresponde a las autoridades administrativas, velar por cumplimiento de las reglas relativas al debido proceso, respecto de las diligencias de desalojo del espacio público, en procura de evitar atropellos en contra de las personas que de una u otra manera se vean afectadas con la citada medida.

En desarrollo de estas medidas tendientes a proteger el interés general, cabe destacar que no sólo se debe dar aplicación a los presupuestos procesales tendientes a la protección del espacio público, ya que adicionalmente se deben buscar soluciones adecuadas a favor de la población vulnerable, con el objetivo de hacer menos traumática la aplicación de tales programas, especialmente respecto de aquellas personas sobre las que se creó una expectativa favorable relacionada con la ocupación de una zona considerada como de uso público. Así las cosas, para la Corte es claro que si bien la administración debe preservar el respeto por el espacio público, ello no significa que de manera desproporcionada se puedan adoptar medidas en contra de las personas que por sus condiciones económicas se han visto obligadas a tomar como propios espacios de uso público. En consecuencia, las autoridades encargadas de dar aplicación a las políticas de preservación del interés general, deben velar por minimizar el daño que eventualmente se cause sobre las personas afectadas con las órdenes de desalojo, para lo cual se encuentran previstos programas de atención a la población que se encuentre en situación de desplazamiento masivo, pobreza, indigencia, entro otros factores característicos de este grupo vulnerable, que se ven obligados a utilizar el espacio público, ya sea para desarrollar actividades comerciales o establecer su vivienda.”La denominada

confianza legítima tiene su sustento en el principio general de la buena fe. Si unos ocupantes del espacio público, creen, equivocadamente claro está, que tienen un derecho sobre aquél porque el Estado no solamente les ha permitido sino facilitado que ejecuten actos de ocupación, y han pasado muchos años en esta situación que la Nación y el Municipio contribuyeron a crear, es justo que esos ocupantes no queden desamparados porque estamos en un Estado social de derecho. Pero, es necesario aclarar, la medida de protección que se dé no equivale a INDEMNIZACION ni a REPARACION, como tampoco es un desconocimiento del principio de interés general.”¹⁸



18 Corte Constitucional, Sentencia T 200 de 2009, M.P: JORGE IVÁN PALACIO PALACIO. Accionante: Manuel José Giraldo García. Accionado: Alcaldía Municipal de Santiago de Cali. El accionante solicita la protección de su derecho a la vida en condiciones dignas, dado que venía ocupando por más de seis años junto con su familia como lugar de habitación la zona de protección del corredor férreo (separador vial) de la autopista Simón Bolívar en el municipio Santiago de Cali, y la Alcaldía Municipal a través de la Secretaría de Infraestructura ordena desalojarlo, sin previamente adoptar medidas que protejan la confianza legítima y los derechos del actor, máxime siendo una persona de la tercera edad y con problemas de discapacidad por contar con una lesión de cadera. Los falladores de primera y segunda instancia deciden no tutelar el derecho invocado, señalando que existía otro mecanismo de defensa judicial, que en su momento el actor debió recurrir el acto administrativo que ordena el desalojo y además no se evidencia la vulneración de derecho alguno, así mismo manifiestan que la administración municipal en desarrollo de un proceso administrativo ha intentado restituir a la comunidad un espacio público a que tiene derecho y del cual no han disfrutado por encontrarse ocupado por unos particulares, afectándose los derechos colectivos de la comunidad, los que priman sobre el interés particular y que deben ser especialmente protegidos por el Estado. La sala novena de revisión de la Corte Constitucional, decide REVOCAR los fallos de primera y segunda instancia, y manifiesta que si bien es cierto para muchos esta tutela carece de sentido, pues ya se configuró el desalojo del espacio ocupado por el señor Giraldo, la administración no le reconoció su confianza legítima, por lo tanto debe estudiar la situación del ciudadano e inscribirlo en programas estatales y no se vean vulnerados sus derechos.

CONCLUSIONES

El principio de la confianza legítima consiste en una garantía que si bien no se encuentra consagrada expresamente en la constitución Política Colombiana, tiene su fundamento en principios que tienen rango constitucional como la buena fe, la cual debe regular la relación entre las autoridades y los particulares, partiendo de la necesidad que tienen los administrados de ser protegidos frente a actos arbitrarios, repentinos, improvisados o similares por parte del Estado.

La Confianza Legítima, consiste en aquella protección que deben gozar los administrados frente a actuaciones repentinas de la administración, la cual le genera una disminución de sus derechos, derechos que han contado con un reconocimiento por parte de la misma. Para que se configure esa mencionada protección, es necesario que el Estado proporcione a los afectados los mecanismos para que se adapten a la nueva situación jurídica, medida que debe ser lo más razonable y proporcionada posible, dado que debe considerarse que con ese nuevo acto se han eliminado esas condiciones particulares en las que se encontraba el administrado,

No hay que perder de vista, que aunque las razones aducidas por la administración para eliminar del ordenamiento jurídico, aquellos actos que reconocen o han creado expectativas favorables para el administrado, siempre las fundamentan en "*la prevalencia del interés común*", éste no es óbice para que la confianza que el administrado deposita en la estabilidad de la actuación de la administración, sea digna de protección y deba respetarse, máxime si nos encontramos en un Estado Social de Derecho o *Estado Bienestar*, donde se debe propender para todos los habitantes, condiciones mínimas de alimentación, trabajo y educación.

Revisando la jurisprudencia de la Corte Constitucional proferida durante los años 2006 al 2009, en materia de reconocimiento y aplicación del principio de confianza legítima en lo que a espacio público se refiere, se pudo establecer

que para éste órgano jurisdiccional a pesar de la primacía del interés general sobre el particular, no es posible desconocer los derechos constitucionales fundamentales de aquellas personas que por encontrarse en situación de vulnerabilidad hacen uso del espacio público como su único medio de subsistencia, máxime si lo han venido realizando con la anuencia expresa o tácita de la administración. En consecuencia debe la administración garantizar que la medida adoptada no constituya para el administrado una lesión a su derecho al trabajo, mínimo vital y el goce de una vida digna, por lo que deben establecerse programas de reubicación acordes con la realidad del afectado. Se afirma entonces, que la Corte Constitucional, mantiene el mismo criterio en los fallos emitidos durante los años en mención, solo ha negado esta protección cuando no se acredita siquiera de manera sumaria el uso del espacio público como medio de subsistencia y cuando la administración ha adoptado medidas proporcionales de reubicación.

Durante la revisión de cada una de las sentencias, se determinó que la situación reiterativa es que, la administración municipal o distrital, en cumplimiento de políticas de recuperación del espacio público desalojan a los vendedores ambulantes, en la mayoría de los casos, sin adelantar medidas de reubicación o adoptando medidas que no otorgan al afectado el desarrollo de una actividad económica que garantice la subsistencia en condiciones dignas.

Así mismo, se detectó que los falladores de primera y segunda instancia en ninguno de los casos reconocen la confianza legítima de las personas afectadas, dando prevalencia a la protección o salvaguarda del espacio público, situación que entre otras cosas, se considera preocupante, pues un Juez de la República debe ser un vocero y un garante de que se haga siempre efectiva esa filosofía de "*Estado Social de Derecho*" que pregonan el preámbulo de Nuestra Carta Política. Más preocupante es la situación, si se analiza que, con una gran probabilidad, muchos de los fallos donde se desconoce por parte de los jueces de primera instancia el principio de Confianza Legítima no llegan a revisión de la Corte Constitucional, convirtiéndose éstas circunstancias, en un flagrante atropello a derechos fundamentales.

BIBLIOGRAFIA

VIANA CLEVES, M. *El principio de confianza legítima en el derecho administrativo colombiano*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2007.

SENTENCIAS

Corte Constitucional, Sentencia T-465 de 2006, Magistrado Ponente: JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Corte Constitucional, Sentencia T-813 de 2006, Magistrado Ponente: MARCO GERARDO MONROY CABRA.

Corte Constitucional, Sentencia T-729 de 2006, Magistrado Ponente: JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO.

Corte Constitucional, Sentencia T-773 de 2007, Magistrado Ponente: HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO.

Corte Constitucional, Sentencia T-394 de 2008, MAGISTRADO PONENTE: HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO.

Corte Constitucional, Sentencia T-1179 de 2008, Magistrado Ponente: HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO.

Corte Constitucional, Sentencia T-200 de 2009, Magistrado Ponente: JORGE IVÁN PALACIO PALACIO.

WEBGRAFIA

<http://iusconstifil.blogspot.com/2009/09/principio-de-confianza-legitima-en-la.html> Recuperado el 30 de julio de 2010.

http://es.wikipedia.org/wiki/Seguridad_jurica Recuperado el 30 de julio de 2010

"http://es.wikipedia.org/wiki/Doctrina_de_los_actos_propios" Recuperado el 30 de julio de 2010.