

El principio de confianza legítima en los procesos de restitución del espacio público*

The Principle of Legitimate Expectations in Public Space
Restitution Processes

O princípio da confiança legítima nos processos de restituição
do espaço público

MATEO DUQUE GIRALDO**

MAYRA ALEJANDRA VERGEL DE LA ROSA***

FECHA DE RECEPCIÓN: 7 DE OCTUBRE DE 2020. FECHA DE APROBACIÓN: 3 DE MAYO DE 2021

Doi: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.9747>

Para citar este artículo: Duque Giraldo, M., & Vergel de la Rosa, M. A. (2021). El principio de confianza legítima en los procesos de restitución del espacio público. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 23(2), 187-220. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.9747>

RESUMEN

Esta investigación pretende examinar el principio de confianza legítima en los procesos contravencionales de restitución del espacio público. Para este fin se realizó el estudio cronológico de múltiples sentencias expedidas por la Corte Constitucional desde 1991 sobre el principio de confianza legítima frente a situaciones de ocupación del espacio público. Posteriormente se desarrolló una propuesta desde la administración pública para flexibilizar la aplicación de los procesos contravencionales de recuperación del espacio público a la luz del principio de confianza legítima. El texto va a tener como eje nodal la metodología empleada por Diego López Medina para la elaboración de una línea jurisprudencial en la que se exhibe la evolución de la Corte Constitucional sobre el tema planteado.

Palabras clave: principio de confianza legítima; procedimiento policivo; contravención; espacio público; línea jurisprudencial.

* El artículo académico no ha sido presentado en congresos o escrito para alguna ponencia.

** Abogado de la Universidad de Medellín. Doctor en derecho y magíster en derecho público de la Universidad Externado de Colombia. Docente de tiempo completo en la Universidad de Medellín, abogado litigante, catedrático de las universidades: Santo Tomás, EAFIT, Universidad de Envigado, Universidad Autónoma y Universidad UPB. Correo electrónico: mduque@udem.edu.co ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7809-9459>

*** Abogada, especialista en derecho administrativo, Universidad Externado de Colombia. Candidata a magíster de la Universidad Santo Tomás. Correo electrónico: mayra.vergel@ustabuca.edu.co ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4162-8721>.

ABSTRACT

This investigation intends to examine the principle of legitimate expectations in contraventional processes for the restitution of public space. For this purpose, the chronological study of multiple judgments issued by the Constitutional Court since 1991 on the principle of legitimate expectations in the face of situations of occupation of public space will be developed as its first objective. Subsequently, the second objective is the development of a proposal from the Public Administration to make the implementation of counter-transitional processes for the recovery of public space more flexible in the light of the principle of legitimate expectations. The text will have as its nodal axis the methodology used by Diego López Medina for the elaboration of a jurisprudential line showing the evolution of the Constitutional Court on the subject raised.

Keywords: Principle of legitimate expectations; police procedures; contravention; public space; jurisprudential line.

RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo examinar o princípio da confiança legítima em processos de contravenção para a restituição de espaço público. Para tal, o primeiro objetivo é desenvolver o estudo cronológico das múltiplas sentenças proferidas pelo Tribunal Constitucional desde 1991 sobre o princípio da confiança legítima em situações de ocupação do espaço público. Posteriormente, o segundo objetivo é o desenvolvimento de uma proposta da Administração Pública para flexibilizar a aplicação de processos contravencionais de recuperação de espaço público à luz do princípio da confiança legítima. O texto terá como eixo central a metodologia utilizada por Diego López Medina para o desenvolvimento de uma linha jurisprudencial em que seja exibida a evolução do Tribunal Constitucional sobre a questão levantada.

Palavras-chave: princípio da confiança legítima; procedimento policial; contravenção; espaço público; linha jurisprudencial.

Introducción

El principio de confianza legítima no cuenta con una consagración positiva dentro de la Constitución Política colombiana, pues su desarrollo ha sido principalmente jurisprudencial y doctrinal (Bernal Pulido, 2018). Una de las normas que más se aproxima a su definición es el artículo 83 de la Constitución Política de 1991 que consagra: “las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante estas”. Este principio se ha vinculado directamente con la confianza legítima por su naturaleza moral (Viana Cleves, 2007).

Sobre este tema, Ramiro Becerra Saavedra (2018) señala que, aunque la buena fe y la confianza legítima no son lo mismo, la buena fe tiene una incidencia fundamental en la confianza legítima, dado que quien alega haber depositado su confianza en una actuación de la administración debe hacerlo de buena fe, esto es, con bases reales en su creencia, pues de no ser así no podría llamarse legítima a la confianza. En ese sentido, una vez que se constata el comportamiento externo de la administración que le hace creer al ciudadano que su actuación es lícita, debe observarse que esa confianza sea legítima, esto es, que haya surgido de la buena fe del administrado (Becerra Saavedra, 2018).

La confianza legítima constituye un criterio que permite que el administrado confíe en que una situación de hecho que ha venido siendo tolerada por la administración se mantendrá, buscando amparar unas expectativas válidas que los particulares se habían hecho con base en acciones u omisiones estatales prolongadas en el tiempo, bien sea que se trate de conductas activas o pasivas de la administración pública (López Mesa, 2013). En materia de espacio público, ello implica la existencia de un estado de confianza objetivo basado en expectativas razonables y fundadas que le hagan suponer a los particulares que se encuentran ocupando legítimamente el espacio público, aunque se encuentren en contravención al ordenamiento jurídico (González Rivera & Vanegas Candil, 2018).

El amparo de estas expectativas fundadas y razonables permite conciliar el conflicto entre los derechos de los particulares y el espacio

público cuando la administración ha creado expectativas favorables frente a actos o hechos concluyentes, inequívocos, verificables y objetivados que permitan predecir, con un alto grado de probabilidad o de certeza, que las situaciones creadas, promovidas o toleradas por el Estado en modo alguno se verán perturbadas o frustradas como consecuencia del actuar sorpresivo de las autoridades. Por esta razón la confianza que el administrado deposita en la estabilidad de la actuación de la administración es digna de protección y debe respetarse (Roa, 2009). Ello implica que antes del desalojo o del retiro de las personas del espacio público se debe tratar de concertar y concretar un plan de reubicación o el ofrecimiento de opciones económicas y sociales que protejan sus derechos fundamentales, para evitar que sean privados de sus medios de subsistencia en el espacio público (Rodríguez Lara et al., 2020). Sobre este tema la Corte Constitucional se ha pronunciado en múltiples oportunidades, aplicando el principio de confianza legítima frente a situaciones de ocupación del espacio público, tutelando los derechos fundamentales de las personas perjudicadas por medidas contravencionales; con ello ha logrado evitar que sean desalojadas o que su patrimonio sea objeto de una afectación que altere su subsistencia familiar o personal. Esta doctrina constitucional que salvaguarda la confianza legítima a quienes eventualmente pueden ocupar el espacio público es vinculante para la administración pública, que debe procurar adecuar sus procedimientos contravencionales, para que tengan en cuenta las expectativas fundadas y razonables de las personas y evitar acciones arbitrarias como expulsiones, destrucción de bienes o afectaciones a derechos fundamentales. A partir del entendimiento de estas ideas, surge el presente trabajo de investigación que tiene dos objetivos fundamentales:

- Elaborar un estudio de múltiples providencias tipo T proferidas por la Corte Constitucional desde 1991, que han amparado el principio de confianza legítima frente a situaciones de ocupación del espacio público.
- Desarrollar una propuesta que permita la flexibilización de los procesos contravencionales de recuperación del espacio público

por parte de la administración pública con el fin de proteger los derechos fundamentales de los afectados, a la luz del amparo de la confianza legítima.

Para la elaboración del texto se empleó la metodología de Diego López Medina (2017) porque permite desarrollar una línea jurisprudencial que identifique las sentencias más relevantes en lo que respecta a la aplicación o el amparo de la confianza legítima frente a situaciones irregulares de ocupación del espacio público. Para ello se identificaron una sentencia fundadora de línea sobre el tema; unas sentencias confirmadoras o modificadoras, que muestren su evolución dentro de la jurisprudencia constitucional, y una sentencia arquimédica con el patrón fáctico más cercano posible al tema de interés. Igualmente, se desarrolló un proceso de ingeniería reversa y se diseñaron una telaraña y los puntos nodales de la jurisprudencia. Para finalizar se planteó una propuesta de flexibilización de los procedimientos contravencionales de recuperación del espacio público a la luz de la confianza legítima y se formularon una serie de conclusiones que sintetizan los hallazgos expuestos a lo largo del texto.

Análisis integral de la jurisprudencia

El análisis que se va a realizar tiene como referencia sentencias tipo T. Sobre las sentencias tipo C se hará alusión de forma general en atención a que estas providencias aluden a la confianza legítima, pero sin hacer mención a casos específicos. A continuación se examinan los criterios que ha determinado la Corte Constitucional sobre el principio de confianza legítima, los elementos que han rodeado el desarrollo de la línea jurisprudencial y las subreglas que se han creado. En primer lugar, se procedió a revisar las relatorías de la Corte Constitucional, seleccionando aquellas sentencias T que hicieran referencia al principio de confianza legítima frente a procesos de restitución del espacio público (tabla 1).

Tabla 1. Sentencias T que protegen la confianza legítima frente a procesos de restitución del espacio público

1991						
1992						
1993						
1994						
1995	615					
1996						
1997						
1998						
1999						
2000						
2001						
2002						
2003						
2004	034					
2005	617					
2006	403					
2007						
2008	079					
2009	472					
2010	210					
2011	192		596		797	
2012	717	908	075	845	986A	
2013						
2014						
2015	736	417	624	109	608	578
2016	526			508		
2017	398			073		
2018	327					

Para las sentencias C se realizó una búsqueda en las relatorías de la Corte Constitucional, de aquellas que hablaran del principio de confianza legítima (tabla 2).

Tabla 2. Sentencias C que protegen la confianza legítima frente a procesos de restitución del espacio público

Año	Sentencia C-	
2004	108	131
2006	038	
2008	930	
2017	211	

Como podemos ver, el color gris identifica que en esos años no se encontró muestra sobre el tema puntual que nos interesa, el color rosa identifica las sentencias que se salen de la órbita del asunto que estudiamos y el color azul, aquellas sobre el principio de confianza legítima relacionadas con la recuperación del espacio público. Por ello se van a analizar las siguientes providencias: T-617-95, T-034-04 T-079-08 T-210-10, T-192-11 T-596-11, T-717-12, T-908-12, T-075-12, T-845-12, T-986-12, T-736-15, T-417-15, T-624-15, T-109-15, T-578-15, T-073-17 y T-327-18.

Con este primer filtro se logró determinar que la Corte Constitucional ha emitido sentencias sobre por lo menos 3 de los casos de contravenciones consagradas en los literales a, b y c del artículo 135 de la Ley 1801 de 2016, analizados por las sentencias T-210-10, T-192-11, T-845-12 y T-578-15, las cuales encajan dentro de la contravención por construir sobre bienes de uso público; las sentencias T-596-11 y T-986-12, por intervenir sin licencia en el espacio público, y las sentencias T-717-12, T-624-15 y T-073-17, por contravenir la norma urbanística. En esos fallos se ha aplicado el principio de confianza legítima. Hecha esta claridad, y toda vez que las sentencias identificadas tratan sobre procesos de recuperación del espacio público y el principio de confianza legítima, se seleccionó, en primer lugar, una de estas para realizar la metodología propuesta por López Medina (2017): fijar un punto arquimédico de apoyo, desarrollando un proceso de ingeniería reversa y diseñando una telaraña con sus respectivos puntos nodales.

En segundo lugar, se estudiaron algunas sentencias específicas con el fin de examinar el tratamiento que la Corte Constitucional le otorga a la confianza legítima frente a la restitución del espacio público.

Planteamiento del problema jurídico

Se pretende determinar si existen pronunciamientos respecto de casos en los que se hayan realizado violaciones al espacio público, en los cuales la Corte Constitucional, a pesar del quebrantamiento del ordenamiento jurídico a causa de la conducta de los particulares, tutela los derechos fundamentales de estas personas, dando aplicación al principio de confianza legítima por haberse realizado actos por parte de la administración que le hacían creer a los tutelantes que su actuación estaba conforme al derecho. Esta confianza legítima dentro de la jurisprudencia constitucional busca proteger a los vendedores ambulantes frente a operativos de desalojo o recuperación del espacio público con el fin que se les garantice su reubicación y se les otorgue un tiempo razonable para adaptarse a su nueva situación. Sin embargo, estas situaciones de invasión u ocupación del espacio público son cada vez más frecuentes y notorias a nivel nacional, por lo cual es importante preguntarse si la Corte Constitucional ha flexibilizado esos procedimientos contravencionales para amparar la confianza legítima frente a estos casos, ya que se trata de individuos que confiaron en que la administración les iba a mantener su situación de ocupación del espacio público, creyendo que estaban amparados en derecho. No obstante, estos ciudadanos de forma intempestiva fueron objeto de sanciones contravencionales que los obligaron a retirarse o que afectaron o destruyeron sus bienes. En ese sentido deviene como fundamental establecer si la Corte Constitucional ha procedido a flexibilizar estos procedimientos de recuperación del espacio público, teniendo como base la confianza legítima para proteger a estas personas que confiaron estar actuando conforme al ordenamiento jurídico al ocupar el espacio, debido a acciones u omisiones de la administración, que les hicieron

pensar que su situación se encontraba bajo el amparo o la aquiescencia de las autoridades.

Concreción de la línea jurisprudencial: formulación del problema jurídico

El problema jurídico esencial que se resolverá con la línea jurisprudencial responde a la siguiente pregunta: ¿ha flexibilizado la Corte Constitucional los procesos de restitución del espacio público dando aplicación al principio de confianza legítima?

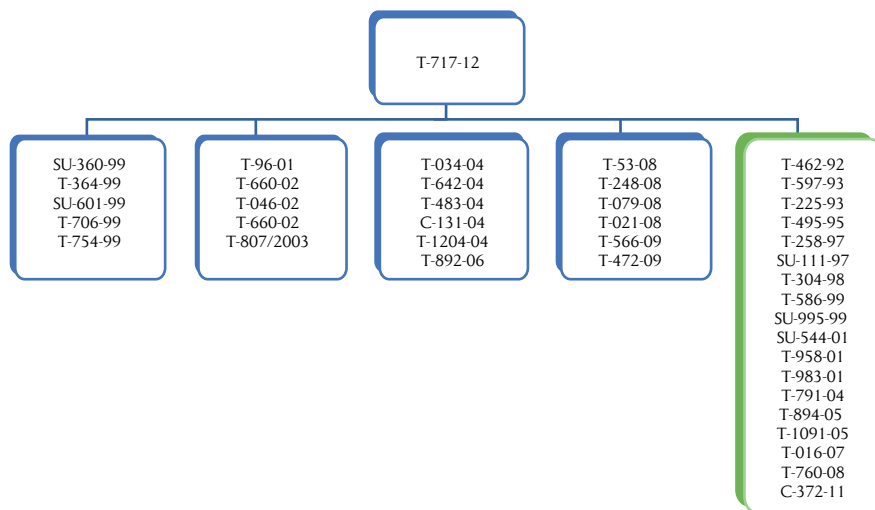
Sin embargo, en la línea jurisprudencial también se abordan otros asuntos secundarios como determinar si se ha garantizado una línea jurisprudencial sólida al aplicarse el principio de confianza legítima en la ocupación del espacio público por parte de vendedores ambulantes y estacionarios. Igualmente, después de analizar múltiples fallos de tutela con planteamientos particulares se formuló la pregunta: ¿ha realizado la Corte Constitucional una interpretación coherente de la normatividad sobre espacio público al aplicar el principio de confianza legítima?

Punto arquimédico de apoyo

Siguiendo el esquema planteado por López Medina (2017) se estudiará el nicho citacional, tomando como base la sentencia T-717-12 en la cual se analizó el caso de un ciudadano que fue sancionado con orden de demolición por realizar una construcción en contravención al espacio público, dentro de la cual se examinó el componente del proceso policivo y el principio de confianza legítima. Se escogió esta sentencia por cuanto pese a que existen providencias de años más recientes, se evidenció que este fallo cuenta con el patrón fáctico más cercano posible al tema de interés y examina de forma integral el tema de la confianza legítima como fórmula de protección ante situaciones de afectación de derechos fundamentales causados por procesos de recuperación del espacio público.

Ingeniería reversa

Figura 1. Nicho citacional de reversa



De la anterior figura se desprenden los siguientes puntos:

- Al realizar la verificación del nicho citacional de la sentencia T-717-12, sentencia arquimédica, se encontró que las providencias identificadas con color azul tienen un nivel de analogía fáctica con el caso tratado. En consideración a la cantidad de citas, para mejor visualización del esquema dentro del documento estas fueron ordenadas por año. No obstante, estas corresponden a la primera línea de citas jurisprudenciales.
- Las sentencias identificadas con color verde son citas genéricas que no tocan el tema específico que nos ocupa.
- El presente nicho citacional resulta altamente voluminoso en su primera línea.

Ahora bien, para continuar con la construcción del nicho citacional descendimos al segundo nivel de citas, en cuál se realizaron los análisis pertinentes. Debido a que el material resulta voluminoso, se aglomero la primera y segunda línea de la siguiente manera (el número en paréntesis corresponde al número de veces que fue citada la sentencia).

Tabla 3. Citaciones jurisprudenciales

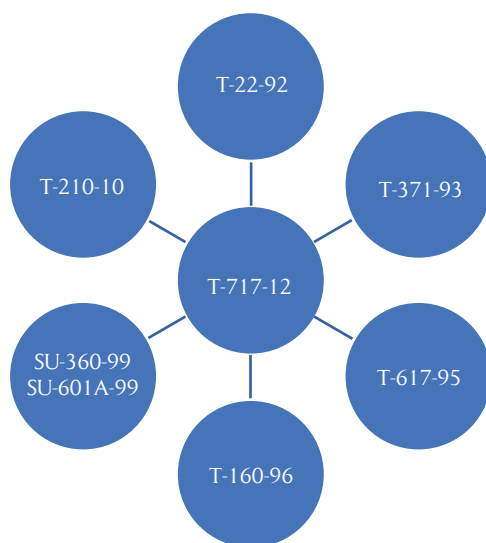
1992	T-225 (9)	T-550 (4)	T-475 (5)	T-427(2)		
	T-425 (3)	T-508 (3)	T-617	T-526		
	T-518 (6)	T-551(2)	T-558	T-460		
1993	T-372 (4)		T-203(5)	T-183		
1994	T-191(10)	T-578(5)	T-778	C-544		
1995	T-115 (8)	T-617 (15)	T-288 (4)	C-540	T-689	
1996	T-438(11)			T-160 (15)		
1997	T-398(9)	C-346 (4)	T-617(2)	T-576		T-396(3)
1998	T-550 (11)	T-778 (12)	C-478(8)	SU-260(7)	T-576 (6)	
1999	SU-360 (14)	SU-601A (4)	T-754(3)	T-499 (2)	T-1014	
	T-364(4)	T-706 (4)	T-295 (10)	T-963	T-900	T-940 (2)
2000	T-372 (3)	T-660 (2)	T-020	T-791 (2)	T-983 (2)	
2001	T-961 (7)	T-271	T-1228	C-995	C-557	
2002	T-660 (11)		T-818		C-265	
	T-046 (3)		T-730 (2)		T-660	
2003	T-807 (8)	T-772(3)	T-980	T-236	T-487 (2)	
	T-920	C-901	C-568	T-291 (2)	T-726	
2004	C-131 (5)	C-1049	T-034	T-483	T-064	
	C-130(3)	T-11	T-642 (3)	T-1204	T-141(2)	
	T-521	T-146	T-708 (2)	T-977 (2)	T-146	
2005	T-340 (3)		T-1251		T-689 (2)	
	T-043		T-860		T-614	
2006	T-892A (3)	T-729 (7)	T-603	T-813	T-403	
2007	T-773 (3)					
2008	T-248 (3)		T-778		T-1098 (2)	
	T-053 (6)		T-079 (2)		T-576 (2)	
	T-021 (4)		T-1129		T-1179 (2)	
2009	T-566		T-475		T-200	
	T-472		T-291		T-881 (2)	
2010	T-210					
2011	T-527					
2012	T-717					

Al revisar la totalidad de sentencias, se pudo apreciar que existen unas sentencias que sobresalen por el número de veces que han sido citadas en la línea como las siguientes: T-225-92, T-091-94, T-617-95, T-160-96, T-438-96, T-398-97, T-778-98, SU-360, SU-601 y T-295-99, T-660-02, T-807-03. De igual manera, de la lectura de la mayoría de las sentencias puede concluirse que el tema preponderante en esas providencias de la Corte Constitucional es el espacio público.

Clasificación de sentencias

Una gran mayoría de las sentencias antes relacionadas no participan activamente en la consolidación de las subreglas sobre confianza legítima por lo que al incluir solo aquellas providencias consideraras como hito¹ se creó la figura 2, con la *telaraña jurisprudencial* que contiene las sentencias más trascendentes sobre el tema objeto de estudio con sus puntos nodales.

Figura 2. **Puntos nodales del nicho citacional**



¹ Pueden llamarse sentencias hito a aquellas fundadoras de línea, consolidadoras de línea, modificadoras de línea, reconceptualizadoras de línea o dominantes. Estas son sentencias que incorporan subreglas que se replican de forma uniforme en el tiempo.

Ahora bien, se procederá a traer a colación cada uno de los argumentos utilizados por la Corte Constitucional con el fin de examinar las sentencias que hacen parte de la telaraña antes referenciada.

Sentencia arquimédica (punto arquimédico de apoyo)

La Sentencia T-717-12 analizó el caso de un ciudadano que celebró una promesa de compraventa en el año 2006 sobre un lote ubicado en el barrio El Paraíso, sector El Edén en la localidad de Ciudad Bolívar en Bogotá, donde construyó una vivienda que contaba formalmente con los servicios públicos domiciliarios de gas, agua y energía; no obstante, esta edificación fue objeto de investigación por estar en contravía del espacio público. La sentencia declaró al ciudadano como contraventor de la norma urbanística. Contra dicha sanción se interpuso acción de tutela, la cual fue declarada como improcedente por el juez tanto de primera como de segunda instancia; sin embargo, en sede de revisión, dicha tutela fue objeto de estudio por parte de la Corte Constitucional, quien revocó las sentencias proferidas por los juzgados de conocimiento y en su lugar concedió el amparo del derecho fundamental a la vivienda digna y la protección del principio de confianza legítima. En la providencia se señaló que este principio se basa en tres presupuestos:

- (i) La necesidad de preservar de manera perentoria el interés público.
- (ii) Una desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la administración y los administrados.
- (iii) La necesidad de adoptar medidas por un periodo transitorio que adecuen la actual situación a la nueva realidad. De esta forma, el principio de buena fe, en su dimensión de confianza legítima, compele a autoridades y particulares a conservar una coherencia en sus actuaciones, un respeto por los compromisos adquiridos y una garantía de estabilidad y durabilidad de la situación que objetivamente permita esperar el cumplimiento de las reglas propias del tráfico jurídico.

Sentencia fundadora de línea²

La sentencia fundadora de línea es la T-225-92, proferida en el periodo inicial de la Corte Constitucional y su citación es básicamente sustentada en doctrina. En esta providencia se examinó el caso de unos ciudadanos que presentaron tutela para que se amparara su derecho fundamental al trabajo por cuanto la Alcaldía Municipal les prohibió, mediante acto administrativo, la instalación de ventas callejeras. En primera instancia, el Tribunal Superior de Ibagué concedió el amparo; sin embargo, la decisión fue revocada en segunda instancia por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia que negó la tutela.

Esta sentencia fue objeto de revisión por la Corte Constitucional, quien confirmó la decisión adoptada por la Corte Suprema de Justicia, ordenó a la autoridad local correspondiente que, en el cumplimiento de la obligación de recuperar el espacio público, tomara las medidas adecuadas, necesarias y suficientes para reubicar a los vendedores ambulantes que se vieran afectados por la medida.

A pesar de la denegación de la tutela, esta providencia trajo a colación el principio de confianza legítima para que si bien el Estado tiene que tomar acciones encaminadas a recuperar el espacio público ocupado por vendedores ambulantes, así sean titulares de licencias o autorizaciones administrativas, se encuentra en el deber de diseñar y ejecutar un adecuado y razonable plan de reubicación de los comerciantes informales, de manera que se concilien, en la práctica, los intereses de los vendedores de tener un espacio urbano para desarrollar su trabajo informal y de la administración de proteger el espacio público.

Sobre este punto, García de Enterría (2002) ha señalado que el principio de confianza legítima opera en caso de alteraciones sensibles de situaciones en cuya durabilidad podía legítimamente confiarse, de manera que, a los afectados por la modificación legal o la acción administrativa, se les debe proporcionar en todo caso tiempo y medios para reequilibrar su posición o adaptarse a la nueva situación.

² Son los fallos usualmente proferidos en el periodo inicial de la actividad de la Corte Constitucional (1991-1993), son sentencias muy ambiciosas en materia de doctrina, en las que se hacen grandes recuentos históricos y comparados.

***Sentencia reconceptualizadora de línea*³**

La Corte Constitucional realiza otro pronunciamiento temprano con la Sentencia T-475-92, que estudia un caso en el cual fue otorgada una licencia para el funcionamiento de un establecimiento comercial destinado a juegos de billar, posteriormente revocada por quejas de los vecinos. En este caso, la Corte Constitucional abordó el tema analizando el derecho fundamental al trabajo, la libertad de escoger profesión u oficio, el libre desarrollo de la personalidad, las libertades económicas y su confrontación con la protección del espacio público. La Corte Constitucional señaló que, tratándose de establecimientos comerciales, la función social que tiene el uso del suelo autoriza la intervención oficial con miras al cumplimiento de las obligaciones correlativas a su ejercicio; no obstante, confirmó la decisión de primera instancia que tuteló transitoriamente el derecho, con el argumento que la discrecionalidad de la administración lesionó la confianza legítima y, como consecuencia de esto, vulneró el derecho al trabajo.

***Sentencia confirmadora de línea*⁴**

En la sentencia T-372-93 se analizó el caso de varios vendedores ambulantes ubicados en la plazuela de San Pedro, Neiva, sobre la cual fue ordenada una remodelación por parte de la alcaldía. En esta providencia, por primera vez, se toca indirectamente el tema de la confianza legítima, pero se señala que el conflicto entre la protección del espacio público y el derecho al trabajo se resuelve a favor del espacio público por el interés general. No obstante, en este fallo se señala que si bien la Administración de Neiva podía disponer de la plaza para iniciar los trabajos, le correspondía adecuar los lugares para que los vendedores continuaran trabajando, lo cual condujo a que se ordenara la reubicación de los demandantes.

³ Esta sentencia es llamada reconceptualizadora de línea, pues en la misma se evidencia una actitud más directa de la Corte Constitucional para dar aplicación al principio de confianza legítima pese a darle validez a la actuación a la administración.

⁴ Las sentencias confirmadoras de línea hacen alusión a fallos que refuerzan los argumentos reiterados en providencias judiciales anteriores.

Sentencia orientadora de línea⁵

La Sentencia T-617-95 analiza el caso de un grupo de comuneros dedicados a la recolección y recuperación de papel, chatarra, plástico y otros elementos reciclables, quienes se encontraban ubicados en un sector de Puente Aranda, Bogotá, por más de 30 años. La Alcaldía Distrital ordenó el desalojo por haber declarado espacio de uso público la zona en la que se ubicaba ese grupo. La Corte Constitucional en esta sentencia dio importancia al principio de confianza legítima denominándolo una razón jurídica para proferir una sola decisión que cobijara a todos los solicitantes. Igualmente, el Alto Tribunal tuteló y protegió el derecho a la vivienda digna mediante la aplicación del principio de confianza legítima.

Sentencia confirmadora de línea

La Sentencia T-160-96 estudia el caso de una vendedora obligada a retirar su puesto de ventas ambulantes en el sector del Campín, en Bogotá. En esta sentencia se analizó la obligación del Estado de reinstalar a los comerciantes informales desalojados, estipulándose las siguientes subreglas para que fuera procedente la reubicación, al momento de aplicarse la confianza legítima frente a estos individuos afectados por medidas sancionatorias o desalojos administrativos.

Los parámetros establecidos por la Corte Constitucional para que el Estado asuma la obligación de reubicar a las personas son

- Que la medida administrativa de desalojo obedezca a la necesidad de hacer prevalecer el interés general sobre el particular.
- Que las personas estén instaladas antes de la decisión de la administración de recuperar el espacio público.
- Que esa ocupación haya sido permitida con anterioridad por las autoridades respectivas a través de licencias o permisos. De esta

⁵ Las sentencias orientadoras de línea hacen alusión a fallos que si bien replican reglas precedentes, incorporan nuevos conceptos que permiten su reinterpretación, en este caso, se incluye de manera oficial el concepto de confianza legítima como mecanismo de protección de derechos fundamentales y límite a las actuaciones de la administración.

manera se prohibió la reubicación a favor de las personas que realizaran la ocupación del espacio público sin permisos ni licencias.

Sentencia consolidadora de línea

En la Sentencia SU-360-99 se examinaron 36 expedientes en los cuales los solicitantes manifestaron que se desempeñaban desde hacía varios años como vendedores estacionarios en la Localidad Novena de Fontibón en Bogotá. La administración consideró que el lugar utilizado por los comerciantes informales constituía espacio público, por lo cual inició los procesos policivos tendientes al desalojo de todos los vendedores que se encontraran en la zona. En primera instancia, la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá denegó el amparo, señalando que no existía permiso de las autoridades para ocupar el espacio público y que no hubo por parte de los solicitantes hechos o situaciones obtenidos de manera legítima para estar en dicho espacio. Adicionalmente se consideró que no se había presentado una vulneración de los derechos fundamentales de las personas desalojadas. La providencia fue revisada por la Corte Constitucional, que revocó la sentencia de instancia y amparó el principio de confianza legítima, señalando que pese a que el interés general de preservar el espacio público prima sobre el interés particular de los vendedores ambulantes y estacionarios, es necesario, según la jurisprudencia, conciliar proporcional y armoniosamente los derechos y deberes en conflicto.

En esta sentencia se definieron por primera vez los tres presupuestos que se deben presentar para que se configure el principio de confianza legítima. 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, y, por último, la necesidad de adoptar medidas por un periodo transitorio que adecuen la actual situación a la nueva realidad (SU-360-99).

*Sentencia modificadora de línea*⁶

En la sentencia SU-601-99 se realizó el estudio conjunto de varias acciones de tutela interpuestas debido a la expedición de una resolución por parte de la Alcaldía Mayor de Bogotá que ordenaba el levantamiento de varias casetas en algunos barrios del distrito, debido a lo cual se iniciaron procesos policivos encaminados a la restitución del espacio público.

En esta sentencia se reiteraron los parámetros establecidos en la sentencia SU-360-99; no obstante, en esta se puede encontrar un ingrediente importante, pues aclara las pruebas constitutivas de buena fe de los vendedores ambulantes para demostrar la creencia en la licitud de su comportamiento, las cuales definió como licencias, permisos, promesas incumplidas e incluso la tolerancia y permisión del uso del espacio público por tiempos prolongados.

Lo anterior es de gran relevancia, por cuanto con antelación se habían adoptado dos pronunciamientos judiciales contenidos en las sentencias T-398-97 y T-778-98, en los que no se había concedido el amparo constitucional porque se había dicho que la prueba debía estar encaminada a demostrar que la ocupación no había iniciado en la ilegalidad y los elementos probatorios se limitaban únicamente a la expedición de licencias o permisos. Por ello, en esta sentencia, se ampliaron los elementos probatorios que permitirían la aplicación del principio de confianza legítima, señalándose que el mismo es perfectamente aplicable por omisiones de la administración que condujeran a concluir que la conducta del particular era jurídicamente aceptada. No obstante, en esta sentencia la Corte Constitucional procede a denegar las tutelas en las que sus peticionarios no contaran con permisos ni licencias, exceptuando aquellas relativas al sector de San Victorino en la que se contaba con precedente porque ese sector había estado ocupado por más de dos décadas.

⁶ Son las sentencias que cambian una interpretación o una subregla sobre un aspecto específico que había venido siendo aplicado con anterioridad. En este caso, este fallo cambia la prueba de la confianza legítima, pues agrega que, a aparte de los permisos y las licencias, la tolerancia y la permisión del uso del espacio público por tiempos prologados puede dar lugar a amparar la buena fe de las personas.

Sentencia confirmadora de línea⁷

Se trata de la Sentencia T-210-10 que analizó el caso de un accionante que desde 1992 había ejercido de manera permanente y pública actos de señor y dueño sobre la parcela “villa carolina”. Dicha posesión del inmueble fue perturbada por la Alcaldía Municipal de Floridablanca que inició, desde el 2006, diversos procesos policivos para obtener la restitución del inmueble, ordenándole al tutelante la devolución del bien de uso público ocupado. Los jueces de primera y segunda instancia declararon improcedente la acción de tutela. El caso llegó hasta la Corte Constitucional, quien analizó el litigio en sede de revisión.

En la providencia se señaló que la facultad de la administración de adelantar acciones tendientes a la recuperación del espacio público ocupado irregularmente no es ilimitada ni omnímoda, sino que debe ejercerse mediante un procedimiento judicial o policivo en el que se respeten las reglas del debido proceso. En el fallo se trajeron a colación los principales presupuestos que deben concurrir para que se configure la confianza legítima, que en su orden son (i) la necesidad de preservar de manera perentoria el interés público, (ii) la demostración de que el particular ha desplegado su conducta de conformidad con el principio de la buena fe, (iii) la desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la administración y el particular y (iv) la obligación de adoptar medidas transitorias para que el particular se pueda acomodar a la nueva situación creada por el cambio intempestivo de actitud por parte de la administración. Esta subregla se traduce en el deber de la administración de ofrecer medios y tiempo para que no se le genere un daño al particular como consecuencia de la nueva situación.

⁷ En este caso es importante resaltar que el impuesto predial fue una prueba fundamental en el proceso de tutela, pues con esta prueba se demostró la buena fe de la tutelante en la posesión del bien y se acreditó la creencia legítima de que estaba actuando conforme al derecho.

Parámetros de acceso a la confianza legítima frente a la recuperación del espacio público

La Corte Constitucional se pronunció en varios fallos de revisión sobre el tema específico de la aplicación de la confianza legítima frente a procesos de recuperación del espacio público, donde los particulares salían afectados por órdenes administrativas o policivas que afectaban sus bienes, cuando habían confiado que sus actividades sobre el espacio público eran lícitas o estaban conformes al derecho.

En la Sentencia T-034-04 se debate el caso de una persona que había ejercido posesión sobre un lote durante 29 años en el barrio Miramar de Arauca, pagando durante los últimos 10 años servicios públicos de agua, luz, aseo, alcantarillado, alumbrado público e impuesto predial. No obstante, la vivienda que habitaba se encontraba construida al lado de una laguna, razón por la cual se inició un proceso de desalojo, ya que la Administración de Arauca había considerado que la tutelante había incurrido en una violación del espacio público. Es importante mencionar que antes de la sentencia T-034-04 existía un fallo expedido por el Tribunal Administrativo de Arauca en el que se obligaba a reubicar a varias familias que se encontraban en la zona en la cual residía la accionante. Los jueces de primera y segunda instancia denegaron la acción de tutela y el fallo llegó finalmente hasta la Corte Constitucional en sede de revisión. En la decisión, la alta corporación analizó si a la accionante se le había vulnerado su derecho a la igualdad por no haber sido reubicada como se hizo con las 11 familias en cumplimiento del fallo del Tribunal Administrativo de Arauca y si además se había desconocido su derecho a la vivienda digna y al debido proceso por habersele desalojado. Igualmente, en la providencia, se analizó el principio de confianza legítima, señalándose que este principio está cimentado en las subreglas que ya se describieron en la sentencia SU-360-99.

Sobre este caso es importante señalar que pudieron verificarse los presupuestos de la confianza legítima, pues, en primer lugar, existía un interés público materializado en la obligación de asegurar el acceso de todos los ciudadanos al goce y utilización de los espacios colectivos; en segundo lugar, la ocupación objeto de litigio surgió bajo el principio de la buena fe, debido a que la accionante desconocía que el predio era un

bien de uso público, propiedad el Estado, lo cual desestabilizó de manera cierta y evidente su relación con la administración. Al constatarse estas situaciones fácticas y jurídicas, surgió entonces a las autoridades administrativas la obligación de adoptar medidas transitorias encaminadas a darle a la peticionaria la posibilidad de acomodarse a su nueva situación.

Igualmente, es menester aludir a la Sentencia T-192-11 en la cual se analizó la situación de una persona que ocupaba desde hacía 27 años un predio de propiedad del Municipio de Dos Quebradas, sobre el cual posteriormente dicho ente territorial ordenó la restitución del espacio público y la demolición de la construcción. En este fallo, la Corte Constitucional determinó que se cumplían los presupuestos para la configuración de la confianza legítima, por lo cual ordenó al Municipio de Dos Quebradas que llegara a un acuerdo para la reubicación de la tutelante y le otorgara facilidades para acceder a planes de interés social. En el caso concreto, se configuraron los presupuestos para la configuración de la confianza legítima, pues se presentó la necesidad de preservar de manera perentoria el interés público, ya que el Tribunal Administrativo de Risaralda había ordenado recuperar el espacio público donde se encontraba la tutelante. Asimismo, la persona afectada había desplegado su conducta de conformidad con el principio de buena fe, ya que demostró el pago de impuestos y servicios públicos. Adicionalmente, la accionante había sufrido una desestabilización cierta y razonable con la administración, ya que el desalojo la expuso, junto con su familia, a unas condiciones de pobreza extrema.

Tabla 4. **Recuadro de las posturas de la Corte Constitucional**

<i>Gráfica jurisprudencial</i>	
Pregunta principal	¿Ha la Corte Constitucional flexibilizado los procesos de restitución del espacio público dando aplicación al principio de confianza legítima?
La Corte Constitucional ha flexibilizado los procesos de restitución del espacio público dando aplicación al principio de confianza legítima, como fórmula para proteger los derechos fundamentales de las personas que son objeto de procedimientos sancionatorios, con el fin que puedan tener un plazo prudencial para ser reubicados en condiciones de dignidad o para que se legalicen sus actividades informales en el espacio público. Este precedente es obligatorio para todas las autoridades públicas.	

<i>Gráfica jurisprudencial</i>	
¿Ha garantizado la Corte Constitucional una línea jurisprudencial sólida al aplicarse el principio de confianza legítima en la ocupación del espacio público por parte de vendedores ambulantes y estacionarios?	¿Ha realizado la Corte Constitucional una interpretación coherente de la normatividad sobre espacio público al dar aplicación al principio de confianza legítima?
Sí, la Corte Constitucional ha garantizado una línea jurisprudencial sólida en los juicios por ocupación del espacio público, aplicando el principio de confianza legítima, tutelando los derechos fundamentales de los vendedores ambulantes y estacionarios.	Sí, la Corte Constitucional ha realizado una interpretación coherente de la normatividad sobre espacio público. Si bien es cierto que lo ha hecho dando prevalencia a este derecho basado en el interés general, no desconoce los derechos fundamentales al trabajo y a la vivienda digna que colisionan con el mismo, definiendo las subreglas para su protección y ordenando la reubicación y legalización de situaciones contrarias a la normatividad del espacio público.
Sentencias importantes	Sentencias importantes
T-034-04 T-210-10 T-192-11 T-075-12 T-717-12 T-736-15 T-073-17 T-327-18 T-390-18 T-002-19 SU-062-19 T-384-19	T-225-92 T-475-92 T-372-93 T-617-95 T-160-96 SU-360-99 SU-601-99 T-210-10

Flexibilización de los procesos de restitución del espacio público por parte de la Corte Constitucional por aplicación del principio de confianza legítima

Flexibilización de la normatividad en materia de espacio público por parte de la Corte Constitucional

La jurisprudencia de la Corte Constitucional, en materia de reconocimiento y aplicación del principio de confianza legítima, en lo que a espacio público se refiere, permite identificar que este órgano jurisdiccional a pesar de reconocer la importancia del espacio público

como derecho colectivo, no desconoce los derechos fundamentales de las personas que pueden resultar afectados por la recuperación de esas zonas por parte de las autoridades, al aplicar la Ley 1801 de 2016 que les impone multas o sanciones pecuniarias a quienes hacen uso indebido del espacio público.

La Corte Constitucional ha buscado que los procedimientos de recuperación del espacio público se flexibilicen y no impliquen la expulsión o la destrucción de los bienes muebles o inmuebles de las personas, de manera que se les respete su confianza legítima y se les den alternativas para que puedan seguir ejecutando sus actividades, evitando la imposición de sanciones que vayan en contravía de sus derechos fundamentales (González Rivera & Vanegas Candil, 2018).

En ese sentido, la jurisprudencia constitucional ha modulado la aplicación de los procedimientos de restitución del espacio público, de forma que su ejercicio no sea desproporcionado o arbitrario, bajo la perspectiva que la facultad administrativa de recuperación del espacio público ocupado irregularmente no es ilimitada, pues debe ejercerse mediante un proceso en el que se respeten las reglas del debido proceso y las expectativas legítimas de las personas en las actuaciones u omisiones de la administración pública (Sanín Restrepo, 2017).

En ese orden de ideas, el alto tribunal ha advertido la necesidad que el proceso contravencional de recuperación del espacio público no puede desarrollarse a espaldas de los presupuestos de confianza legítima, sino que debe respetar la buena fe que, bajo el criterio de esa magistratura, puede demostrarse con el pago de impuestos, servicios públicos, promesas de la administración e incluso con la tolerancia de las actuaciones del administrado (Roa, 2009).

La Corte Constitucional no desconoce la legalidad del procedimiento establecido en la Ley 1801 de 2016, por el contrario, considera que en la actuación administrativa se deben respetar los derechos fundamentales de los afectados para que la intervención de las autoridades no sea injustificada o arbitraria y se tengan en cuenta las expectativas de quienes usan el espacio público para desarrollar sus actividades comerciales (Castiblanco Bautista et al., 2019). Con ello se busca que a estas personas se les prodigue un trato digno, conforme a la filosofía y a la lógica de un Estado social de derecho, para que se les garantice

el respeto por el principio de confianza legítima establecido por la jurisprudencia constitucional en las diferentes actuaciones y procedimientos contravencionales de recuperación del espacio público, con el fin de garantizar un trato igualitario a todos los administrados para dar prevalencia a un orden social justo (Roa, 2009).

En el caso de las actividades que se desarrollan en contravía del espacio público, la aplicación del principio de confianza legítima puede dar lugar a que se protejan los derechos fundamentales de los ocupantes de esas zonas públicas, obligando a la administración a flexibilizar los efectos de sus sanciones, por cuanto si bien es cierto que la prevalencia del orden jurídico es un pilar fundamental de la administración, este no puede anteponerse inequívocamente a los derechos fundamentales de un administrado que ha confiado en el actuar de las autoridades públicas.

En ese orden de ideas, la confianza legítima permite realizar una flexibilización del procedimiento de restitución del espacio público, mediante el respeto a las expectativas de los particulares derivadas de la actuación u omisión de las autoridades, de manera que las decisiones adoptadas en estos procesos busquen alternativas de reubicación o legalización de sus actividades, más que su expulsión o retiro del espacio público (Viana Cleves, 2007).

Necesidad de que la administración aplique los parámetros de acceso del principio de confianza legítima en el proceso verbal abreviado de la Ley 1801 de 2016

Existe una postura unánime y reiterada que ha venido adoptando la Corte Constitucional entorno a la ponderación del espacio público con otros derechos como el del trabajo y el de la vivienda digna, donde no ha dejado desamparados a los administrados que tutelan sus derechos, frente a juicios por invasión al espacio público, amparando su confianza legítima y flexibilizando estos procedimientos reglados por el legislador (Patiño Rojas & Ruiz Pinzón, 2012).

Debe hacerse hincapié en que el legislador, bajo nuestro juicio, mediante la Ley 1801 de 2016, que estableció el procedimiento contravencional abreviado frente a hechos irregulares en el espacio público, realizó una aplicación irrestricta e irreflexiva del orden legal en contra

de los ciudadanos, desconociendo el bloque de constitucionalidad en materia de confianza legítima que obliga al amparo de la situación de individuos que ocupan el espacio público, obviando la realidad social en diferentes zonas del país, en la cual cientos de miles de personas subsisten y desarrollan sus actividades comerciales en las vías públicas.

En este orden de ideas, es cuestionable que el legislador en la Ley 1801 de 2016 no haya contemplado la flexibilización que la Corte Constitucional ha prologado a los procedimientos de recuperación del espacio público, lo cual genera colisiones con realidades sociales, el desconocimiento del principio de igualdad y el desgaste de la administración de justicia por cuanto, al no existir un parámetro legal de acceso que permita a los operadores sancionatorios entrar a modular sus decisiones y al la administración no estar aplicando los parámetros establecidos por la Corte Constitucional, ha sido necesaria la intervención del alto tribunal con decisiones que han modificado los pronunciamientos de la administración no por desconocimiento de los procedimientos establecidos, sino por la falta de valoración de los parámetros de acceso y protección de la confianza legítima (Ospina et al., 2018).

Lo anterior en consideración a que la legislación no ha logrado abarcar las realidades de informalidad urbana, de manera que tanto las cortes como los tribunales de cierre han tenido que intervenir para flexibilizar la rigidez que reviste este tipo de procedimientos contravencionales, cuyo fin es proteger el espacio público. En asuntos que involucran comportamientos contrarios a la integridad urbanística no puede desconocerse que ya existe una amplia línea jurisprudencial de protección a la confianza legítima, que “demuestran una línea estable y sólida que merece un plus de obediencia” (López Medina, 2017, p. 146).

Los parámetros de acceso al principio de confianza legítima fueron establecidos inicialmente mediante la sentencia SU-360-99 para posteriormente ser reiterados. Estos criterios de aplicación son (i) la necesidad de preservar de manera perentoria el interés público, (ii) la demostración de que el particular ha desplegado su conducta de conformidad con el principio de la buena fe, (iii) una desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la administración y los administrados y (iv) la necesidad de adoptar medidas por un periodo transitorio que adecuen la actual situación a la nueva realidad.

Sobre el presupuesto denominado: “la demostración de que el particular ha desplegado su conducta de conformidad con el principio de la buena fe”, incorporado expresamente en pocas providencias de la Corte Constitucional, es importante señalar que este elemento merece la mayor relevancia, pues según Becerra Saavedra (2018) si no hay buena fe, la confianza no es legítima: no es posible depositar la confianza en una actuación de la administración a sabiendas de que esa confianza carece de bases reales para sostenerse.

De igual manera la Corte Constitucional conceptuó que la confianza legítima se encuentra delimitada bajo varios lineamientos:

- No libera a la administración del deber de enderezar sus actos y omisiones irregulares, sino que se le impone el deber de hacerlo sin atropellar los derechos fundamentales de los asociados.
- No es un derecho absoluto y por tanto su ponderación debe efectuarse bajo el criterio de la proporcionalidad.
- No puede enfocarse a obtener el pago de indemnización, resarcimiento, reparación, donación o semejantes.
- No recae sobre derechos adquiridos sino sobre situaciones susceptibles de modificarse (Sentencia T-472-09).

Los parámetros de acceso de la confianza legítima amparan situaciones de ocupación o contravención al espacio público y se han extendido en el tiempo como garantía para que los ciudadanos que desarrollan sus actividades comerciales en esas zonas puedan tener la certeza que van a ser reubicados o se les van a dar alternativas económicas y sociales. Pese a que al invadir el espacio público están cometiendo un comportamiento contrario al ordenamiento jurídico, no pueden ser desalojados de manera abrupta, ya que su conducta fue tolerada por acción u omisión de las autoridades policivas o administrativas.

Así las cosas, del análisis jurisprudencial logramos advertir la labor integradora de la Corte Constitucional en sede de revisión, donde se definieron, respecto del principio de confianza legítima, unas subreglas de acceso y unos argumentos que han sido unánimes en señalar que pese a la legalidad de los procedimientos de recuperación del espacio

público, ello no implica el desconocimiento de los presupuestos de confianza legítima que amparan a los administrados.

Es necesario advertir que, aunque la mayoría de las decisiones fueron adoptadas en sede de revisión, esto no les quita unanimidad, lo que las convierte en una línea estable de sentencias proferidas por los órganos judiciales de cierre que vinculan a las autoridades administrativas (Quiche Ramírez, 2018)

El precedente debe ser apreciado desde dos puntos de vista, el de las autoridades administrativas y el de las autoridades judiciales. Las primeras tienen la obligación total de acatarlo por no gozar de autonomía. Los jueces, por su parte, pueden apartarse con carga argumentativa y transparencia (Quiche Ramírez, 2018).

Las autoridades administrativas en consecuencia tienen la obligación de adoptar y acatar el precedente establecido en materia de confianza legítima por parte de la Corte Constitucional frente a situaciones irregulares de invasión del espacio público en la medida que su desconocimiento puede generar violación a los derechos fundamentales, especialmente el debido proceso, la igualdad de trato jurídico y el derecho a la vivienda.

Conclusiones

Frente a si a Corte Constitucional ha flexibilizado los procesos por restitución del espacio público dando aplicación al principio de confianza legítima, se pudo llegar a las siguientes conclusiones:

1. La Corte Constitucional ha ido flexibilizando los procedimientos de recuperación del espacio público con el fin de proteger a los particulares que han actuado bajo la íntima convicción que estaban amparados por las normas constitucionales y legales. Con esta flexibilización se ha buscado que la aplicación de la normatividad en materia de espacio público no se realice de forma irreflexiva o desconectada de la realidad y las necesidades sociales del país, especialmente de sus sectores más vulnerables, sino que se aplique teniendo en cuenta que el orden jurídico en su integridad tiene como fin la protección de los derechos fundamentales de las personas. Así,

- el procedimiento contravencional se irá constitucionalizando de la mano de los operadores jurídicos que irán interpretando sus normas bajo el amparo de la confianza legítima, como ha sido delineada y aplicada de manera reiterada y uniforme por la jurisprudencia de tutela. Ello implica interpretar las normas sancionatorias bajo una óptica de derechos, en vez de caer en lógicas prohibicionistas o restrictivas.
2. La Corte Constitucional ha intervenido mediante la fuerza del precedente vinculante de sus fallos de revisión para flexibilizar las medidas sancionatorias por violación al espacio público, obligando a todas las autoridades administrativas a que tengan en cuenta el principio de confianza legítima en sus decisiones, a partir de un criterio de proporcionalidad y razonabilidad para que no se cometan excesos, arbitrariedades o abusos contra las personas y se garanticen sus derechos, mediante el ofrecimiento de alternativas económicas o la reubicación de las familias en otras zonas de la ciudad, en condiciones dignas.
 3. La jurisprudencia constitucional ha adoptado una postura frente a los procedimientos de restitución del espacio público tendiente a tutelar la buena fe de las personas y sus expectativas razonables, fundadas y derivadas de las actuaciones u omisiones de las autoridades públicas, modulando los efectos de las medidas sancionatorias impuestas en contra de quienes ocupan irregularmente el espacio público para evitar que las familias que derivan su sustento o desarrollan sus actividades urbanísticas o informales en esas zonas sean desalojadas o expulsadas de manera abrupta o arbitraria. De esta manera se busca ajustar el proceso de restitución del espacio público a la filosofía y a la lógica de un Estado social de derecho, salvaguardando tanto los derechos fundamentales de las personas que subsisten dentro de la informalidad.
 4. Dentro del neoconstitucionalismo es fundamental garantizar una protección especial de las personas que ocupan el espacio público para desarrollar sus actividades informales, en atención a sus circunstancias de desigualdad y vulnerabilidad, lo que implica la necesidad de flexibilizar y modular las sanciones que se adoptan en los procesos de restitución del espacio público. La protección

constitucional de estos individuos y familias, que ocupan irregularmente el espacio público, pero que se encuentran bajo el amparo de la confianza legítima, se fundamenta en que el Estado, aunque tiene plena potestad para proteger y conservar las vías públicas, no puede vulnerar las expectativas legítimas de los ciudadanos que han confiado, de buena fe por acciones u omisiones de la administración, en que sus actividades en el espacio público se encuentran conforme al ordenamiento jurídico.

5. La Corte Constitucional ha tutelado la confianza legítima como un principio esencial dentro del ordenamiento constitucional que ampara la protección de la buena fe de las personas frente a acciones u omisiones estatales prolongadas en el tiempo, garantizando su aplicación para individuos o familias de bajos recursos que han sido sorprendidos por medidas sancionatorias de la administración que pretenden desalojarlos o retirarlos de sus actividades en el espacio público. Con ello busca que el Estado les garantice un trato solidario y digno conforme a sus derechos, teniendo especialmente en cuenta que en los procesos de restitución del espacio público se encuentran en vilo derechos fundamentales como la vivienda y el debido proceso que todas las autoridades públicas deben respetar. A partir de este supuesto, la Corte Constitucional se enfila en una tendencia garantista direccionada a proteger las expectativas de los individuos que, por conductas activas o pasivas de la administración, consideran que su actuar en el espacio público se encuentra conforme al derecho.
6. La confianza legítima constituye un parámetro que permite flexibilizar los procedimientos de restitución del espacio público, mediante la tutela de varios presupuestos: (i) la necesidad de preservar de manera perentoria el interés público, (ii) una desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la administración y los administrados y (iii) la necesidad de adoptar medidas por un periodo transitorio que adecuen la actual situación a la nueva realidad. Estos presupuestos deben ser precedidos de la buena fe del administrado, pues para el ordenamiento jurídico no es posible prohijar bajo un amparo de confianza situaciones que desde su origen son conocidas por las personas como manifiestamente ilegales o

que han sido declaradas como ilícitas de manera pública por parte de las autoridades competentes, pues ni la Constitución Política ni la Ley pueden validar actuaciones de los particulares que tengan la intención de eludir las obligaciones legales de forma consciente y voluntaria. De hacerlo, se estaría normalizando la violación al espacio público, afectando el desarrollo social y económico de la ciudad como sustrato esencial para una buena convivencia.

7. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha buscado, mediante la confianza legítima, amparar a sectores vulnerables como venteros ambulantes y personas que viven en zonas informales ante la rigurosidad con la cual las autoridades municipales y de policía aplican el ordenamiento en materia de espacio público establecido en la Ley 1801 de 2016, con el propósito que se le garanticen a los afectados, por medidas sancionatorias, sus derechos en cada una de las etapas procesales, de forma que puedan hacer uso de su derecho a la defensa, presentado sus pruebas y descargos de manera oportuna para impugnar la decisión si hay inconformidad. Con ello no se busca amparar situaciones irregulares como invasiones violentas o posesiones obtenidas a la fuerza, sino tener presente que si bien es necesaria la protección del orden público, ello no es obstáculo para no legitimar la buena fe de las personas cuando confían que sus actividades se encuentran autorizadas por la administración, ya que esa íntima convicción no puede ser recompensada con la expulsión o la destrucción de los bienes que usan en el espacio público, sino que lo que procede es una flexibilización de las sanciones policivas y la adopción de medidas alternas.
8. La Corte Constitucional ha construido una línea jurisprudencial sólida y coherente para dar aplicación al principio de confianza legítima frente a procesos de recuperación del espacio público que afectan derechos fundamentales de las personas, que inició oficialmente con la sentencia T-617-95, en la cual se protegió el derecho a la vivienda de una persona afectada por un procedimiento de recuperación del espacio público. Luego se expidieron las sentencias T-160-96, T-550-98 y T-778-99 y SU-360-99, en las cuales, pese a que se emitieron pronunciamientos que negaron el amparo tutelar solicitado, se buscó avanzar en la protección de la buena fe

de los administrados. Más tarde, surgió la sentencia SU-601-99, en la cual la Corte Constitucional consideró que la prolongada tolerancia de la administración puede dar lugar a la protección de la confianza legítima en situaciones de invasión del espacio público. A partir de allí hay un avance trascendental para garantizar los derechos fundamentales de las personas que emplean el espacio público para desarrollar sus actividades informales, facilitando que cualquier ciudadano puede ser objeto de medidas de reubicación o protección si logra acreditar que ha pasado un tiempo razonable de aquiescencia, sin que se hayan realizado operativos de desalojo o se expidan medidas policivas que obliguen al retiro de los ocupantes del espacio público.

Referencias

- Becerra Saavedra, R. (2018). *De la responsabilidad patrimonial del Estado*. Grupo Editorial Ibáñez.
- Bernal Pulido, C. (2018). *El neoconstitucionalismo y la normatividad del Derecho*. Universidad Externado de Colombia.
- Castiblanco Bautista, M. L., Murillo, D. C., Vaca Flórez, M. F., & Zapata Rojas, J. P. (2019). *Tendencias de la corte constitucional en relación con la recuperación del espacio público en Bogotá*. Universidad Libre.
- Colombia, Congreso de la República. Ley 1801 de 2016, Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (29 de julio de 2016).
- Colombia, Congreso de la República. (1991). Constitución Política (20 de julio de 1991). Gaceta Constitucional No. 116.
- García de Enterría, E. (2002). El principio de protección de la confianza legítima como supuesto título justificativo de la responsabilidad patrimonial del legislador. *Revista de Administración Pública*, 1(159), 173-206.
- González Rivera, A. N., & Vanegas Candil, N. (2018). *Los derechos fundamentales de los vendedores ambulantes frente al derecho de los ciudadanos al espacio público, de conformidad con lo establecido en la ley 1801 de 2016*. Universidad la Gran Colombia.
- López Medina, D. (2017). *El derecho de los jueces*. Legis.

- López Mesa, M. (2013). De nuevo sobre la confianza legítima como forma de declaración unilateral de voluntad. *Revista Internacional de Jurisprudencia y Doctrina*, 5(2), 1-30.
- Ospina, M., Carvajal, B., & Vallejo, C. (2018). El nuevo Código de Policía ¿Una norma inconstitucional? *Serie Documentos de Trabajo*, 82, 1-12. <https://icrp.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/sites/4/2017/07/DOC-DE-TRABAJO-82.pdf>
- Patiño Rojas, J., & Ruiz Pinzón, C. (2012). El principio constitucional de participación frente a la unilateralidad del acto administrativo. *Derecho y Realidad*, 10(20), 432-449.
- Quiche Ramírez, M. (2018). *El precedente judicial y sus reglas*. Legis.
- Roa, J. (2009). La protección del espacio público y los derechos de los trabajadores informales. *Revista Derecho del Estado*, 22(1), 295-299. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/486>
- Rodríguez Lara, I., Tamayo Álvarez, L., & Valencia Pelufo, K. (2020). Análisis de colisión de principios y confianza legítima frente al derecho público. *Revista Saberes*, 13(2), 99-105.
- Sanín Restrepo, R. (2017). *Justicia constitucional. El rol de la Corte Constitucional en el estado contemporáneo*. Legis.
- Viana Cleves, M. (2007). *El principio de confianza legítima en el derecho administrativo*. Universidad Externado de Colombia.

Jurisprudencia

- Colombia, Corte Constitucional, Sala Séptima. Sentencia T-225-92 (17 de junio de 1992).
- Colombia, Corte Constitucional, Sala Primera. Sentencia T-372-93 (3 de septiembre de 1993).
- Colombia, Corte Constitucional, Sala Novena. Sentencia T-495-95 (7 de noviembre de 1995).
- Colombia, Corte Constitucional, Sala Séptima. Sentencia T-617-95 (13 de diciembre de 1995).
- Colombia, Corte Constitucional, Sala Octava. Sentencia T-160-96 (29 de abril de 1996).
- Colombia, Corte Constitucional, Sala Cuarta. Sentencia T-258-97 (28 de mayo de 1997).

- Colombia, Corte Constitucional, Sala Plena. Sentencia SU-360-99 (19 de mayo de 1999).
- Colombia, Corte Constitucional, Sala Plena. Sentencia SU-601A-99 (18 de agosto de 1999).
- Colombia, Corte Constitucional, Sala Sexta. Sentencia T-084-00 (1 de febrero de 2000).
- Colombia, Corte Constitucional. Sentencia C-836-01 (9 de agosto de 2001).
- Colombia, Corte Constitucional, Sala Plena. Sentencia SU-1219-01 (21 de noviembre de 2001).
- Colombia, Corte Constitucional, Sala Cuarta. Sentencia T-034-04 (22 de enero de 2004).
- Colombia, Corte Constitucional, Sala Plena. Sentencia C-131-04 (19 de febrero de 2004).
- Colombia, Corte Constitucional, Sala Plena. Sentencia C-335-08 (16 de abril de 2008).
- Colombia, Corte Constitucional, Sala Cuarta. Sentencia T-079-08 (31 de enero de 2008).
- Colombia, Corte Constitucional. Sentencia C-428-09 (1 de julio de 2009).
- Colombia, Corte Constitucional, Sala Novena. Sentencia T-472-09 (16 de julio de 2009).
- Colombia, Corte Constitucional, Sala Tercera. Sentencia T-210-10 (23 de marzo de 2010).
- Colombia, Corte Constitucional, Sala Novena. Sentencia T-192-11 (17 de marzo de 2011).
- Colombia, Corte Constitucional, Sala Octava. Sentencia T-308-11 (28 de abril de 2011).
- Colombia, Corte Constitucional, Sala Plena. Sentencia C-539-11 (6 de julio de 2011).
- Colombia, Corte Constitucional, Sala Quinta. Sentencia T-596-11 (10 de agosto de 2011).
- Colombia, Corte Constitucional, Sala Plena. Sentencia C-634-11 (24 de agosto de 2011).
- Colombia, Corte Constitucional, Sala Séptima. Sentencia T-075-12 (15 de febrero de 2012).
- Colombia, Corte Constitucional, Sala Séptima. Sentencia T-717-12 (13 de septiembre de 2012).
- Colombia, Corte Constitucional, Sala Cuarta. Sentencia T-845-12 (24 de octubre de 2012).

- Colombia, Corte Constitucional, Sala Sexta. Sentencia T-908-12 (7 de noviembre de 2012).
- Colombia, Corte Constitucional, Sala Novena. Sentencia T-986-12 (23 de noviembre de 2012).
- Colombia, Corte Constitucional, Sala Sexta. Sentencia T-109-15 (25 de marzo de 2015).
- Colombia, Corte Constitucional, Sala Cuarta. Sentencia T-417-15 (2 de julio 2015).
- Colombia, Corte Constitucional. Sentencia T-578-15 (4 de septiembre de 2015).
- Colombia, Corte Constitucional, Sala Novena. Sentencia T-624-15 (1 de septiembre 2015).
- Colombia, Corte Constitucional, Sala Quinta. Sentencia T-736-15 (30 de noviembre de 2015).
- Colombia, Corte Constitucional, Sala Plena. Auto 449-17 (30 de agosto de 2017).
- Colombia, Corte Constitucional, Sala Sexta. Sentencia T-073-17 (6 de febrero de 2017).
- Colombia, Corte Constitucional, Sala Sexta. Sentencia T-327-18 (13 de agosto de 2018).
- Colombia, Corte Constitucional, Sala Cuarta. Sentencia T-390-18 (24 de septiembre de 2018).
- Colombia, Corte Constitucional, Sala Séptima. Sentencia T-002-19 (14 de enero de 2019).
- Colombia, Corte Constitucional, Sala Plena. Sentencia SU-062-19 (14 de febrero de 2019).
- Colombia, Corte Constitucional, Sala Quinta. Sentencia T-384-19 (21 de agosto de 2019).