

La confianza legítima en la decisión administrativa de desalojo del Bronx*

ODUBER ALEXIS RAMÍREZ ARENAS
IVONNE LISET CASAS ÁLVAREZ

Introducción

La concurrencia de varios factores relacionados con el comercio y el mercado en el centro de la ciudad de Bogotá fue el detonante para la formación, consolidación y permanencia de la zona conocida como el Bronx, pues la concentración, desde la Colonia, del mercado en la Plaza Mayor, hoy Plaza de Bolívar, trajo consigo un gran movimiento de mercancías y habitantes al sector, a lo cual se le sumó la existencia de la terminal de transportes. Por otra parte, la zona centro tiene uno de los puntos comerciales más grandes del país: San Victorino. Ante tanta fluctuación y movilidad, empezaron a establecerse actividades informales, que traían consigo actividades de ilegalidad, como el contrabando, la venta de licor y drogas, las políticas criminales y la aglomeración de habitantes de calle. Bajo tal panorama, no era secreto para nadie la existencia de prácticas delictivas que, aunada a la poca intervención estatal, desembocó en la creación del Cartucho y posteriormente del Bronx, que heredó sus prácticas y se ubicó en tres calles

* Este capítulo es derivado del proyecto de investigación “¿La expropiación en Colombia constituye una limitante al derecho a la propiedad?”, gestionado en el grupo de investigación de Derecho Público Francisco de Vitoria de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás de Bogotá, Colombia.

del barrio Voto Nacional, de la localidad de Los Mártires (Garzón, Wilches y Bernal, 2017, pp. 15 y 20).

Una vez evidenciado el problema surgido en torno al Bronx debido a una coyuntura mediática por el hallazgo de menores de edad dentro de sus instalaciones, urgió a la Administración desarticular y desalojar a las bandas criminales y a sus habitantes, con la finalidad de proteger en gran medida el conocido interés general, sin embargo, pronto salió a la luz el descontento de sus habitantes, así como del resto de los ciudadanos, pues, poco a poco, empezaron a sentirse afectados por esta decisión administrativa. Ante tal coyuntura, es de conocimiento general en el derecho que, en un enfrentamiento entre el derecho particular y el general, prima el general, por tanto, la posibilidad de tener un mecanismo de protección ante tales hechos no tendría cabida alguna. Sin embargo, si bien ni las normas ni expresamente la Constitución tienen la confianza legítima implícita como mecanismo de contrapeso ante las decisiones de la Administración, lo cierto es que es propia de nuestro ordenamiento y ante la presencia de esta es una obligación de la Administración tomar sus decisiones en el sentido de protegerla.

Por tanto, ante el desalojo del Bronx y la inconformidad de los particulares frente a la posible arbitrariedad y vulneración de sus derechos por esta decisión, cabe preguntarse en qué medida debía protegerse por parte de la Administración distrital la confianza legítima, razón por la que es importante conceptualizar y visualizarla como una herramienta que permite a los particulares protegerse de los cambios súbitos generados por decisiones administrativas, como el desalojo del Bronx, pues, de lograrse determinar la existencia de una defraudación a este principio, el Estado debió actuar de manera previsible y por ende de manera preventiva, para permitir que ante tan súbita modificación los particulares se ajustaran a su nueva situación jurídica, situación que, ante la creencia de la ponderación del interés general, el ciudadano del común desconoce, lo cual resalta una vez más la importancia del presente trabajo, ya que se pretende determinar bajo qué criterios opera la confianza legítima y, en consecuencia, focalizar las situaciones de afectación, así como determinar los particulares directamente afectados. Lo anterior a partir de un análisis doctrinal y jurisprudencial

que logre evidenciar de qué manera puede verse reflejada la confianza legítima concretamente en el desalojo del Bronx.

En este orden, la metodología de investigación que se usará será la cualitativa, por lo que se estudiará, en primer lugar, la confianza legítima un derecho de todos, y en segundo lugar, la confianza legítima en el Bronx.

La confianza legítima: un derecho de todos

La confianza debe entenderse como la “esperanza firme que se tiene de alguien o algo” (Real Academia Española [RAE], 2014) en cuanto a que esta actuará de manera adecuada, precepto que junto con la buena fe se constituyen en principios rectores en el derecho romano debido a la importancia que se dio en esta época a la moral y a las buenas costumbres. Por tanto, son la confianza y la buena fe principios morales (Viana, 2007, pp. 39 y 49) que provienen del ordenamiento y de las relaciones jurídicas, las cuales han trascendido hasta el día de hoy y han resultado estipulados como principios constitucionales.

En ese sentido, la doctrina internacional ha definido el principio de confianza legítima como una forma de protección judicial a las situaciones en las que se puedan llegar a encontrar los individuos debido a los actos del Estado, es decir, como reacción al régimen totalitario en el que los cambios de la ley no pueden hacerse de tal manera que golpeen demasiado lo que se encontraba establecido con anterioridad (Woehrling, 2000, pp. 751-752). De igual manera, Calmes-Brunet (2000, p. 9) indica que este principio actúa como un contrapeso que fortalece la posición amenazada del individuo por el poder creciente de la Administración pública, en la medida en que por la protección de dicho principio parecería reducir y racionalizar el poder del Estado en el desarrollo libre de los intereses del individuo. Además, Melleary (2004, p. 148) define el principio de protección de la confianza legítima como una herramienta que permite a los intereses particulares y privados mantener bajo control una evolución o un cambio de la ley por sus gobernantes en nombre del interés general.

Respecto del desarrollo del principio de confianza legítima en nuestro ordenamiento nacional y en la Constitución, pese a no encontrarse

consagrado expresamente en él, existen otras disposiciones que lo contienen y fundamentan, como el artículo 83, que enmarca el principio de buena fe asociado a que “el principio de confianza legítima es corolario de aquel de la buena fe” (Sentencia C-131/2004, de 19 de febrero), por tanto, no existe vulneración de la confianza legítima sin que medie la vulneración del principio de buena fe, así pues, si se controvierte el principio de confianza legítima, en sí mismo se discute el principio de buena fe.

Aunado a lo anterior la Corte Constitucional ha dado el carácter de principio a la confianza legítima, toda vez que lo ha enmarcado en varias oportunidades como tal:

Al respecto, es pertinente indicar que toda persona tiene derecho a la confianza legítima. Este derecho se deduce razonablemente de una interpretación sistemática de la Constitución, en la cual se toman como referentes normativos el principio de buena fe (art. 83, C. P.) y el fin de la seguridad jurídica (art. 2, C. P.). De acuerdo con el entendimiento que le ha dado la Corte a la confianza legítima, se trata de un principio con raigambre constitucional. (Sentencia T-675/2011, de 9 de septiembre)

Asimismo, señala la Corte Constitucional que “los principios fundamentales del Estado son una pauta de interpretación ineludible por la simple razón de que son parte de la Constitución misma y están dotados de toda la fuerza normativa que les otorga el artículo cuarto del texto fundamental” y “ellos se refieren a la naturaleza política y organizativa del Estado y de las relaciones entre los gobernantes y los gobernados” (Sentencia T-406/1992, de 5 de junio).

Así las cosas, la confianza legítima, vista como principio constitucional, es un mecanismo de interpretación y orientación de las acciones u omisiones que surgen de la relación de sujeción y poder que existe entre la función pública del Estado y sus particulares. Ahora bien, se debe precisar que la jurisprudencia constitucional ha sido la que ha dado vida jurídica a la conceptualización del principio de confianza legítima en el ordenamiento colombiano, razón por la que es pertinente hacer la trazabilidad de su evolución.

En 1995, y en atención a la orden de desalojo impuesta por la Administración municipal de un terreno de uso público, el cual había sido habitado durante más de treinta años por una comunidad de recicladores, profiere la Corte Constitucional la que podría ser la primera sentencia de tutela que haría referencia a la teoría de la confianza legítima (Sentencia T-406/1992, de 5 de junio), en la que precisó que

la relación entre administración y administrado plantea el gran problema de establecer las delimitaciones legales de los derechos de estos *últimos* [en cursiva en el original] frente a la administración. Que en virtud de su potestad y ejercicio de las finalidades del Estado pueden ser limitados. Potestad que determina la imprescriptibilidad de los bienes de uso público por la ocupación temporal de los particulares (art. 63, Constitución Política de 1991). Pero al mismo tiempo, *la Confianza legítima como medida de protección a los administrados* [en cursiva en el original] se origina cuando de un acto de aplicación de una norma, aun procedente del Poder Legislativo, supone para sus destinatarios un sacrificio patrimonial que merece un calificativo especial, en comparación del que pueda derivarse para el resto de la colectividad.

El problema de tal trato fue resuelto por el principio de protección de la Confianza legítima, que, formulado por la jurisprudencia alemana, hizo suyo el Tribunal Europeo de Justicia en Sentencia del 13 de julio de 1965. Sobre este Principio el tratadista García de Enterría señala:

Dicho principio, no impide, al legislador modificar las regulaciones generales con el fin de adaptarlas a las exigencias del interés público, pero sí, le obliga a dispensar su protección, en caso de alteración sensible de situaciones en cuya durabilidad podían legítimamente confiar los afectados. Esa modificación legal obliga a la administración a proporcionarles en todo caso tiempo y medios, para reequilibrar su posición o adaptarse a la nueva situación, lo que dicho de otro modo implica una condena de los cambios bruscos adoptados por sorpresa y sin las cautelas aludidas.

Tal estipulación se convierte en la base jurisprudencial de la Corte Constitucional, ya que de esta se conceptualiza “la confianza legítima como la medida de protección a los administrados” (Sentencia T-617/1995, de 13 de diciembre) ante las modificaciones que pueda llegar a hacer la Administración en procura de proteger el interés general, así como determinar que los derechos otorgados al administrado no pueden entenderse desde un ejercicio libre, sino que por el contrario se encuentran limitados por la potestad y el ejercicio de las finalidades del Estado, toda vez que este en el desarrollo de sus funciones no se encuentra impedido para hacer modificaciones a las “regulaciones generales” (Sentencia T-617/1995, de 13 de diciembre). Sin embargo, sin perjuicio alguno a los principios de autonomía e independencia con los que cuenta la Administración, indica la jurisprudencia anotada que estas modificaciones tramitadas bajo un marco legal igualmente la obligan a “proporcionarles en todo caso tiempo y medios, para reequilibrar su posición o adaptarse a la nueva situación” a los administrados (Sentencia T-617/1995, de 13 de diciembre).

En este orden de ideas, reitera la Sentencia C-478/1998, de 9 de septiembre, la conceptualización y los alcances del principio de confianza legítima, estipulando que

este principio pretende proteger al administrado y al ciudadano frente a cambios bruscos e intempestivos efectuados por las autoridades. Se trata entonces de situaciones en las cuales el administrado no tiene realmente un derecho adquirido, pues su posición jurídica es modificable por las autoridades. *Sin embargo, si la persona tiene razones objetivas para confiar en la durabilidad de la regulación, y el cambio súbito de la misma altera de manera sensible su situación, entonces el principio de la confianza legítima la protege* [en cursiva en el original]. En tales casos, en función de la buena fe (art. 83, Constitución Política de 1991), el Estado debe proporcionar al afectado tiempo y medios que le permitan adaptarse a la nueva situación. Eso sucede, por ejemplo, cuando una autoridad decide súbitamente prohibir una actividad que antes se encontraba permitida, por cuanto en ese evento, es deber del Estado permitir que el afectado pueda enfrentar ese cambio de política.

Como vemos, la “confianza legítima” no constituye un límite a la posibilidad de que el Legislador derogue una normatividad anterior, pues la persona no goza de un derecho adquirido sino de una situación revocable, esto es, de una mera expectativa. Es cierto que se trata de una suerte de expectativa que goza de una cierta protección, por cuanto existían razones que justificaban la confianza del administrado en que la regulación que lo amparaba se seguiría manteniendo. Sin embargo, es claro que la protección de esa confianza legítima, y a diferencia de la garantía de los derechos adquiridos, no impide que el Legislador, por razones de interés general, modifique las regulaciones sobre un determinado asunto.

Y en Sentencia SU-360/1999, de 19 de diciembre, indicó:

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.

[...]

Ahora bien, debe aclararse que la confianza o la buena fe de los administrados no se protegen [las cursivas son mías] garantizando la estabilidad de actos u omisiones ilegales o inconstitucionales sino a través de la compensación, no necesariamente monetaria, del bien afectado. Igualmente, este principio tampoco significa “ni donación, ni reparación, ni resarcimiento, ni indemnización, como tampoco desconocimiento del principio de interés general [las cursivas son mías].

Aclara la presente referencia jurisprudencial que la protección al administrado, debido a la estipulación del principio de confianza legítima, no puede predicarse de desconocer el interés general, en cuanto que, al realizarse una modificación de las condiciones existentes, su protección se deriva de la imposición de medidas que permitan solventar el desequilibrio generado a su causa, sin que estas equivalgan

a factores monetarios, ni por ningún motivo se pondrá fin a las nuevas disposiciones como medida de protección, pues se entiende que han sido modificadas en busca de salvaguardar los fines del Estado.

Así las cosas, el principio de confianza legítima tendrá tres presupuestos. *En primer lugar, la necesidad de preservar de manera perentoria el interés público; en segundo lugar, una desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la administración y los administrados; por último, la necesidad de adoptar medidas por un periodo transitorio que adecuen la actual situación a la nueva realidad* [las cursivas son mías]. Por lo tanto, el principio de la buena fe exige a las autoridades y a los particulares mantener una coherencia en sus actuaciones, un respeto por los compromisos a los que se han obligado y una garantía de estabilidad y durabilidad de la situación que objetivamente permita esperar el cumplimiento de las reglas propias del tráfico jurídico, como quiera que “así como la Administración pública no puede ejercer sus potestades defraudando la confianza debida a quienes con ella se relacionan, tampoco el administrado puede actuar en contra de aquellas exigencias éticas. (Sentencia SU-360/1999, 19 de diciembre)

Estos presupuestos permiten direccionar la confianza legítima, no solo como la protección del administrado en cuanto a los cambios bruscos e inesperados que en ejercicio de sus funciones pueda realizar la Administración, sino que por el contrario protege además los fines del Estado bajo la necesidad de preservar el interés público, actuación de la cual se pone de supuesto que existirá una desestabilización de las relaciones entre la Administración y los administrados, sin que por esto no se generen las medidas necesarias para solventar el daño o perjuicio causado al administrado, toda vez que, “en virtud del principio de la confianza legítima, la Administración pública no le exigirá al ciudadano más de lo estrictamente necesario para la realización de los fines públicos que en cada caso persiga” (Sentencia C-432/2010, de 2 de junio).

Existen otros presupuestos que coadyuvan el principio de confianza legítima, uno de ellos implica la presencia de una decisión administrativa

o de una conducta o comportamiento concreto suyo. Además, requiere la contradicción o diferencia de ella con decisiones anteriores que han recibido soluciones diferentes y que sirven de referencia para la comparación o también la existencia de una comunicación o consentimiento de la Administración para ejecutar algo y la posterior negación o contradicción de esta.

De igual forma, la existencia de supuestos fácticos o jurídicos comunes y similares entre la decisión o actuación anterior y la nueva, la necesidad de que tanto las decisiones o actuaciones administrativas anteriores y la que se juzga sean de contenido individual. Cuando se constatan estos supuestos, surge la posibilidad de enjuiciar una situación concreta a la luz del principio de la confianza legítima. No obstante, se requiere además corroborar otras condiciones, como que efectivamente la confianza del ciudadano sea legítima, es decir, que debe fundarse en un comportamiento o actos de la Administración que generen esa convicción, y por ende que esté desprovista de dolo, negligencia o descuido del administrado en la formación de una decisión favorable. Así pues, es perfectamente posible que la obtención de un derecho con trampa cumpla las condiciones señaladas atrás, no obstante, no merece protección porque no es legítima esa confianza. También se requiere que la confianza creada provenga de la autoridad de quien se exige la observancia del comportamiento precedente, es decir, que la confianza la debe generar la entidad de quien se exige su respeto (Sentencia T-675/2011, de 9 de septiembre).

De las manifestaciones reiteradas de la Corte Constitucional respecto de la confianza legítima, esta se entiende como un principio general del derecho, contemplado implícitamente en la Constitución Política de 1991 como aquel principio que rige las relaciones entre la Administración y los particulares, y que en el desarrollo jurisprudencial este debe predicarse desde dos ámbitos de aplicación: por un lado, en relación con el administrado, y por otro, con referencia a la Administración (Viana, 2007, p. 221).

En lo concerniente a la buena fe exigida para poder invocar el principio de confianza legítima, como se menciona de forma reiterada en los postulados anteriores, la Alta Corte constitucional en diversas jurisprudencias establece que constituyen pruebas de la buena fe

de los vendedores ambulantes las licencias, los permisos concedidos por la Administración (Sentencia T-160/1996, de 29 de abril; Sentencia T-550/1998, 1 de octubre; Sentencia T-778/1998, 11 de diciembre), las promesas incumplidas (Sentencia T-617/1995, de 13 de diciembre), la tolerancia y la permisión del uso del espacio público por parte de la propia Administración (Sentencia T-396/1997, de 20 de agosto; Sentencia T-438/1996, 17 de septiembre). Como corolario de lo anterior, se tiene que los actos y hechos administrativos que autorizan el ejercicio del comercio informal no pueden ser revocados unilateralmente por la Administración sin que se cumpla con los procedimientos dispuestos en la ley.

Respecto de la relación con el administrado, la confianza legítima es la garantía de protección que tiene para con el Estado, con miras a que no exista por parte de la Administración modificación brusca o inesperada de los parámetros establecidos, sin que antes se hayan estipulado de manera concordante los medios para salvaguardar el desequilibrio generado por estas modificaciones. Asimismo, la confianza legítima es un límite impuesto a los derechos del administrado, toda vez que no se habla de derechos adquiridos, sino de circunstancias modificables, las cuales se encuentran sujetas al desarrollo y a las necesidades de los fines del Estado.

En lo que respecta a la relación con la Administración, la confianza legítima es la potestad que ostenta para que en busca de proteger el interés público y los fines propios del Estado modifique los parámetros o las estipulaciones normativas a los administrados. Sin embargo, es también la confianza legítima un limitante de las funciones de la Administración, puesto que debe sopesar ante cada modificación al régimen las consecuencias derivadas de estas y estipular las medidas que le permitan al administrado ajustar su comportamiento a la nueva situación jurídica.

La confianza legítima en el Bronx

Frente a los tres presupuestos que expone la Corte Constitucional frente a la confianza legítima, debe precisarse, en primer lugar, que, para el caso que nos ocupa, haya existido “la necesidad de preservar de manera

perentoria el interés público” (Sentencia SU-360/1999, 19 de diciembre), es decir, que el Estado se haya visto en la necesidad actuar de esa manera en busca de mantener satisfechas “las necesidades colectivas para alcanzar el bien común” (Cabrera, 1999).

Así las cosas, con miras a la preservación del interés común, el 28 de mayo de 2016 se lleva a cabo una operación de toma y desalojo del denominado Bronx debido a que hace parte de las “zonas de alta complejidad” (Garzón *et al.*, 2017, p. 14) que se encuentran en la ciudad de Bogotá. Las razones principales que obligan a la Administración a intervenir este sector se centran en tres factores:

Primero, la evidente vulneración de menores de edad, con la ocurrencia de delitos graves en su contra. Segundo, el desarrollo de múltiples delitos graves como el secuestro, la tortura y el homicidio. Bajo estas condiciones postergar la intervención implicaba permitir que estas situaciones se repitieran y se reprodujeran. Adicionalmente, —como tercer factor— también es importante considerar el plan de recuperación de la ciudad, lo que necesariamente pasaba por tener el control territorial de esta zona. (Garzón *et al.*, 2017, p. 23)

Aunado a lo anterior, debido a la falta de incidencia del Estado y a la creación de una gobernabilidad propia en el Bronx, basada en la sistematización de la criminalidad como fuente común de “empleo” y tendiente a llamar la atención de poblaciones vulnerables, “se estableció como prioridad el control de la zona, bajo la premisa de que el Estado no podía permitir la existencia de territorios vedados [...] ‘repúblicas independientes’” (Garzón *et al.*, 2017, p. 23). Así las cosas, es evidente la necesidad imperiosa que tenía la Administración distrital respecto de que para mantener el bien común interviniera el Bronx, pues Garzón *et al.* señalan una más en cuanto a que trae a colación lo manifestado en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Vivienda y el Desarrollo Sostenible (2016), en la cual se reconoce a la “ciudad como un bien público al que tienen derecho todos los ciudadanos” (p. 12), por tanto, es obligación de la Administración encontrar las medidas para protegerla y habilitarla de manera igualitaria y libre.

Como se manifestó, entre los requisitos mínimos que debe cumplir toda política pública de recuperación del espacio público se debe respetar la confianza legítima de los afectados, derivada del postulado consagrado en el artículo 83 de la Constitución Política, en el que “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”. Conforme a esto, las Altas Cortes han señalado que las relaciones entre la Administración y los administrados deben proceder con lealtad, y que en especial el actuar de las autoridades debe ser consecuente “con sus conductas precedentes de manera que los administrados no se vean sorprendidos con conductas que, por ser contrarias, defrauden sus expectativas legítimamente fundadas” (Sentencia T-048/2009, de 30 de enero).

Estas acciones encaminadas a la recuperación del espacio público, conducidas por las autoridades distritales, no pueden ir en detrimento de las condiciones de vida de los vendedores informales que dependen de esta actividad para conseguir su sustento. Si bien las autoridades deben garantizar el derecho colectivo al espacio público, es imperante para el Estado proteger los derechos fundamentales básicos de los individuos, como el derecho a la vida, la dignidad, el mínimo vital, la igualdad y el trabajo.

Ante dicha medida y su intempestiva implementación, no tardaron las críticas, pues, una vez intervenido el Bronx, se focalizaron lo que se puede denominar tres grupos poblacionales, sin la rigurosidad de lo que eso signifique, que fueron afectados por la decisión de la Administración, con lo cual se vieron obligados a asumir una nueva realidad. Así las cosas, en primer lugar, se verá la situación de aquellos habitantes y comerciantes del sector del Bronx, los cuales se encontraban ajenos a las prácticas criminales y a las condiciones de indigencia. En segundo lugar, se estudiará la afectación de los comerciantes y ciudadanos de los sectores aledaños, y por último, la situación de los habitantes de la calle.

En lo que respecta a la situación de aquellos habitantes y comerciantes del sector del Bronx ajenos a las prácticas criminales y a las condiciones de indigencia, es pertinente enfocarse en tres casos que saltaron a la vista una vez dada la intervención. El primero es el de Jairo

Silva Cortés quien habitaba junto con su esposa hace más de veinticinco años en una pieza fija arrendada por COP 300 000 en el Bronx, y quien frente al operativo de intervención fue desalojado junto con los demás habitantes del sector, sin que para ese momento se le presentara garantía alguna de alojamiento (*El Espectador*, 2016a). En segundo y tercer lugar, respectivamente, “tres familias de recicladores, con bodegas llenas de material y algo de dinero en efectivo. Arrendatarios que quedaron sin techo y sin opción de sacar sus pertenencias” (Marín, 2016).

Si bien la sola mención de los casos muestra una clara desestabilización a este primer grupo poblacional, en cumplimiento en alguna medida del segundo precepto de la confianza legítima expuesto por la Corte Constitucional, lo cierto es que la protección al principio de esta tiene como objeto “las expectativas legítimas y no las meras expectativas *ni los derechos adquiridos*” (Viana, 2007, p. 222; las cursivas son mías). En esa medida, los derechos adquiridos, que en últimas se refieren a un derecho subjetivo, tienen como característica que un administrado es titular de un derecho subjetivo cuando cumple las condiciones que le permiten ser considerado como beneficiario del poder de exigir, reconocido por una norma general o individual, sin estar obligado a utilizar ese poder en un objetivo personal socialmente legítimo (Foulquier, 2003, p. 689).

Ante tal precedente, es un común denominador entre los casos en estudio la existencia de derechos adquiridos, como la propiedad de bienes inmuebles, o bien por mera tenencia y posesión con el contrato de arrendamiento, o bien el ser titular del derecho de dominio o propiedad, razón por la cual no es que no exista protección del derecho adquirido en la confianza legítima, pues para tal caso la protección se deriva del estado de seguridad que se predica de la existencia de la norma en contexto y la obligación de cumplirla. Sin embargo, pese a tal protección, esta pasa a un segundo plano, debido a que los derechos adquiridos cuentan con mecanismos de protección previstos en el ordenamiento jurídico específicamente y en concordancia con la afectación respectiva.

En pronunciamientos de la alta corporación constitucional, se admite que, por más que el interés general por preservar el espacio público prime 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. Por consiguiente, el desalojo del espacio público está permitido constitucionalmente, 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 porque estamos en un Estado Social de Derecho” (Sentencia T-396/1997, de 20 de agosto).

Ahora bien, en cuanto a la afectación de los comerciantes y ciudadanos de los sectores aledaños se tiene que “la presencia de habitantes de la calle no solo afecta a vecinos de algunos barrios, sino también a un amplio sector del comercio de La Estanzuela, Ricaurte, San Andresito y San Bernardo” (*El Espectador*, 2016b), situación que los obligó a asumir como su nueva realidad el detrimento de las ventas y el incremento de la inseguridad.

Es entonces pertinente hablar de la finalidad del principio de confianza legítima ante situaciones de expectativa legítima y no de mera expectativa, para lo cual Viana (2007) formula una definición:

Expectativa legítima como aquella esperanza que, de buena fe, surge a favor de un particular, con ocasión de ciertos signos externos y objetivos, emitidos por la Administración Pública, que conducen al individuo a la realización de determinadas conductas dirigidas a la producción de efectos jurídicos y que, por tanto, son objeto de protección por parte del Estado. Esas expectativas deben fundarse en actos de la Administración Pública, conformes con la legalidad y cuya seriedad y reiteración hayan generado, razonablemente, en el particular la convicción de que seguirán presentándose hacia el futuro. (p. 221)

Es decir, que, ante la existencia de expectativas legítimas, estas tienen como aspectos para su constitución la legalidad y la razonabilidad. La legalidad se predica, entonces, de que las situaciones a proteger no sean ilegales, esto es, que básicamente estas deben ser legales. Y, por otra parte, la razonabilidad se fundamenta en dos vertientes: la primera, respecto de la obligación que tiene la Administración de justificar cada una de sus actuaciones, y la segunda, desde el punto de vista

del afectado, quien debe probar que, en efecto, existía la certeza de que la posición en la que se encontraba no iba a estar sujeta a cambios por la Administración.

Para el caso que corresponde estudiar, se tiene que, si bien hay legalidad de la situación a proteger, en cuanto a los comerciantes y habitantes de los sectores aledaños al Bronx, pues se trata de proteger el ejercicio de su buen actuar, lo cierto es que, pese a la existencia de la razonabilidad de la Administración en los términos expuestos al inicio de este capítulo, no existe justificación razonable respecto de que se fuese a prolongar la no intervención del Bronx, pues en varias ocasiones fue la intención de la Administración. Por otro lado, en cuanto a las consecuencias de inseguridad y detrimento de las ventas, estas pueden ser variables en el entorno social en el que se desenvuelven, es decir, encontrarse aledañas a un sector de alta congruencia de habitantes de la calle no da certeza de que sin la intervención del Bronx estas no se hubieran dado; por tanto, al no configurarse el lleno de aspectos de la expectativa legítima, lo que sucedió en este caso es que se configuró únicamente la existencia de mera expectativa por parte de la población aquí referenciada.

Por último, “se estima que en el Bronx se encontraban, de manera permanente, entre 800 y 1100 habitantes de calle” (Garzón *et al.*, 2017, p. 19), es decir, que, sin contar la población fluctuante, este es el número de habitantes de calle que fueron desalojados del Bronx. En lo que a ellos respecta, Garzón *et al.* consideran que

el Bronx también debe ser entendido desde la perspectiva de apropiación espacial de los habitantes de la calle, con vínculos que no se limitan al consumo de droga, sino que además estaban ligados a su sobrevivencia. Para estas personas el Bronx era un espacio de socialización, trabajo, alimentación y asentamiento, pero en condiciones físicas y de salubridad que atentaban, claramente, contra su condición humana. (p. 49)

Así las cosas, aproximadamente desde 2001, fecha en la cual se desarticuló el Cartucho, emerge el Bronx como una zona de alto índice de congregación de habitantes de calle, situación prolongada en el tiempo, pues fueron casi quince años en los que no hubo intervención

del Estado de manera determinante. Situación que trae de nuevo a colación lo ya determinado por la Corte Constitucional respecto de que “pasaron muchos años y la Administración Distrital ni desalojó, ni solucionó un problema que con sus omisiones contribuyó a crear” (Sentencia T-617/1995, de 13 de diciembre). En este sentido, no cabría más que traer a tiempo real la literalidad de lo ya determinado por la Corte en temas de desalojo: “Para el caso concreto es claro que la administración permitió la ocupación de unas tierras que constituían Espacio Público y no hizo nada para impedirlo, estableciendo con su permisividad la confianza por parte de los administrados de crear unas expectativas en torno a una solución de vivienda”.

Sin embargo, de forma opuesta piensa Viana (2007), pues en un análisis de la sentencia mencionada considera que esta se aleja del aspecto de legalidad que debe estar inmerso en las expectativas legítimas a proteger, toda vez que

la ocupación en el caso concreto se llevó a cabo en condiciones de ilegalidad notoria y evidente, no obstante, la Corte decidió proteger a los tutelantes (Corte Constitucional. Sentencia T-617 de 1995, M.P.: Alejandro Martínez Caballero). Esta decisión de la Corte, además de desconocer el objeto de protección del principio de confianza legítima, desconoce los artículos 3º del Código de Comercio y el 8º del Código Civil sobre la imposibilidad de reconocer protección jurídica a una costumbre contraria a la ley. (p. 216)

Por tal razón, de manera concordante con lo anterior, la confianza legítima no puede limitar su protección a la prolongación de acciones y omisiones de la Administración en el tiempo, pese a que con ello configure expectativas de confianza, pues, como ya se observó, para no tener una mera expectativa deben encontrarse ante las expectativas legítimas evidenciados los aspectos de legalidad y razonabilidad. Tampoco se puede impregnar de legalidad la expectativa si la implementación de la medida era mantener a los habitantes de calle en situaciones inhumanas e insalubres.

Finalmente, el último presupuesto enmarcado por la Corte Constitucional es “la necesidad de adoptar medidas por un periodo transitorio que adecuen la actual situación a la nueva realidad” (Sentencia

SU-360/1999, 19 de diciembre), por lo cual se partirá del hecho de que de los otros presupuestos constitucionales se haya podido determinar la obligación de proteger la confianza legítima. Siendo así, ante la inminente decisión de desalojar el Bronx, se ha de determinar en qué momento debió haber sido previsto por parte de la Administración el cambio brusco de expectativas legítimas y en qué proporción debió haber mitigado o dado solución a las nuevas situaciones jurídicas que debían asumir los afectados con la medida.

Ya se ha concluido el hecho de que la confianza legítima es también un límite impuesto a la Administración en lo que respecta a actuaciones intempestivas o bruscas que generan desestabilización de las situaciones costumbre del administrado, que le ocasiona una carga adicional que este no debe estar en obligación de soportar. Sin embargo, esta limitación no va ligada a la no modificación de situaciones de hecho que hayan generado expectativas legítimas, sino a la implementación de medidas para aminorar las nuevas cargas a las cuales quedara sometido el administrado afectado, es decir, que respecto de la protección de confianza legítima esta se encuentra violentada si de manera preventiva no se hubiesen avizorado los daños y, por ende, estructurado medidas que equilibrasen estas cargas.

Por otro lado, ante lo intempestivo y brusco, debe predecirse que, junto con tomar la decisión de intervención, debieron haberse diseñado las medidas transitorias a cada una de las situaciones de afectación que se presentaran con la medida.

Un mecanismo que ha utilizado la jurisdicción constitucional colombiana para ponderar los intereses en conflicto es ordenar a la Administración que diseñe y ejecute un “adecuado y razonable plan de reubicación”. Igualmente, que la Administración tome “medidas adecuadas, necesarias y suficientes para reubicar a los vendedores ambulantes (Sentencia T-372/1993, de 3 de septiembre).

En cuanto a la proporcionalidad en la que deberían implementarse las medidas para contrarrestar la ruptura de una expectativa legítima, la exigibilidad de que sea de manera total consolida o perfecciona la no vulneración al principio de confianza legítima, que en últimas desemboca en la protección del afectado al haber implementado a favor de este medidas que contrarrestarán la afectación recibida. En el caso

tal que la implementación de medidas de equilibrio de cargas se configure de manera parcial, valdría verlo entonces desde la perspectiva del daño ocasionado y su proporcionalidad a reparar, para lo cual, desde el punto de vista de la responsabilidad, el Consejo de Estado señala:

Teniendo en consideración que el daño se origina por la amputación de una expectativa legítima a la consolidación de un derecho, bien sea, en tratándose de una aspiración de obtener un beneficio o una ganancia —polo positivo—, o bien cuando la víctima tenía la aspiración de evitar o mitigar un perjuicio y, como consecuencia de la abstención de un tercero, dicho curso causal dañoso no fue interrumpido —polo negativo—, se debe declarar la responsabilidad del Estado y reparar dicha frustración de la expectativa legítima dentro de los presupuestos de la teoría de la pérdida de oportunidad cuyo monto dependerá de la mayor o menor probabilidad y cercanía de su ocurrencia. (Sentencia 1999-0007/2015, de 31 de agosto)

Conclusiones

No puede de ninguna manera desconocerse que el principio de confianza legítima en la articulación con la seguridad jurídica y la buena fe dota de protección al administrado respecto de las decisiones que con miras a proteger el interés general o público, sean tomadas por la Administración, las cuales desencadenan una ruptura de cargas públicas a soportar exclusivamente por el particular. Por lo anterior, bien tiene el Estado la discrecionalidad de modificar situaciones de hecho que generen expectativas legítimas, siempre que estas cumplan con los aspectos de legalidad y razonabilidad. 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. Se considera, entonces, que la confianza que el administrado deposita en la estabilidad de la actuación de la Administración es digna de protección y debe respetarse. Asimismo, ante tal hecho debe existir el diseño y su debida ejecución de medidas que aminoren o equilibren el daño.

Como se observó a lo largo del capítulo, no en todos los casos será procedente responsabilizar al Estado por la vulneración al principio de confianza legítima, que, para el caso en cuestión, el desalojo del Bronx, sí trajo consigo nuevas cargas para las tres poblaciones aquí focalizadas, a partir de la necesidad que se le generó a la Administración de mantener el bien común. Sin embargo, en ninguna de estas, se pudo evidenciar la protección de la confianza legítima, pues no cumplían con el lleno de presupuestos para su estructuración, es decir, que, respecto de las situaciones de hecho en cuestión, la Administración no debía tomar o asumir una posición de protección de la confianza legítima en la decisión administrativa de desalojo del Bronx.

Referencias

- Cabrera, M. (16 de noviembre de 1999). La defensa del interés público. *El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-955654>
- Calmes-Brunet, S. (2000). *Du principe de protection de la confiance légitime en droits allemand, communautaire et français*. París, Francia: Dalloz.
- El Espectador*. (2016a, junio 2). El último residente del Bronx. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=EJxVVVR9MIE4>
- El Espectador*. (2016b, septiembre 7). Efecto Bronx en el comercio del centro de Bogotá: ventas cayeron 40%. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/efecto-bronx-el-comercio-del-centro-de-bogota-ventas-ca-articulo-653467>
- Foulquier, N. (2003). *Les droits publics subjectifs des administrés: émergence d'un concept en droit administratif français du XIX au XXe siècle*. París, Francia: Dalloz.
- Garzón, J. C., Wilches, J. y Bernal, J. L. (2017). *Las revelaciones del Bronx. Intervención de zonas de alta complejidad: desafíos y alternativas*. Bogotá, Colombia: Fundación Ideas para la Paz. Recuperado de <http://cdn.ideas-paz.org/media/website/document/58b41dfce9773.pdf>
- Marín Correa, A. (20 de agosto de 2016). Los otros desplazados del Bronx. *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/los-otros-desplazados-del-bronx-articulo-650184>

- Melleray, F. (2004). La revanche d'Emmanuel Lévy? L'introduction du principe de protection de la confiance légitime en droit public français. *Droit et société*, 56-57, 143-149.
- Real Academia Española (2014). *Diccionario de la lengua española* (23.^a ed.). Madrid, España: Espasa.
- Sentencia T-406/1992, de 5 de junio, Estado social de derecho.
- Sentencia T-372/1993, de 3 de septiembre, vendedor ambulante.
- Sentencia T-617/1995, de 13 de diciembre, espacio público.
- Sentencia T-160/1996, de 29 de abril, vendedor ambulante.
- Sentencia T-438/1996, de 17 de septiembre, espacio público.
- Sentencia T-396/1997, de 20 de agosto, principio de la confianza legítima.
- Sentencia C-478/1998, de 9 de septiembre, cosa juzgada relativa.
- Sentencia T-550/1998, de 1 de octubre, espacio público.
- Sentencia T-778/1998, de 11 de diciembre, espacio público.
- Sentencia SU-360/1999, de 19 de diciembre, bien de uso público.
- Sentencia C-131/2004, de 19 de febrero, vehículo particular.
- Sentencia T-048/2009, de 30 de enero, nombramiento en provisionalidad en cargo de carrera administrativa.
- Sentencia C-432/2010, de 2 de junio, actividad aseguradora.
- Sentencia T-675/2011, de 9 de septiembre, derecho a la vida digna.
- Sentencia 1999-0007/2015, de 31 de agosto, responsabilidad estatal por daños ocasionados en virtud de una ley declarada exequible.
- Viana Cleves, M. J. (2007). *El principio de confianza legítima en el derecho administrativo colombiano*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Woehrling, J. M. (2000). La France peut-elle se passer du principe de confiance légitime? En M. Jean Waline, *Gouverner, administrer, juger* (pp. 749-784). París, Francia: Dalloz.