

Información Importante

La Universidad Santo Tomás, informa que el(los) autor(es) ha(n) autorizado a usuarios internos y externos de la institución a consultar el contenido de este documento a través del catálogo en línea, página web y el Repositorio Institucional del CRAI-USTA, así como en las redes sociales y demás sitios web de información del país y del exterior con las cuales tenga convenio la Universidad.

Se permite la consulta a los usuarios interesados en el contenido de este documento, para todos los usos que tengan **finalidad académica**, siempre y cuando mediante la correspondiente cita bibliográfica se le dé crédito al trabajo de grado y a su autor, nunca para usos comerciales.

De conformidad con lo establecido en el Artículo 30 de la Ley 23 de 1982 y el artículo 11 de la Decisión Andina 351 de 1993, la Universidad Santo Tomás informa que “los derechos morales sobre documento son propiedad de los autores, los cuales son irrenunciables, imprescriptibles, inembargables e inalienables.”

Centro de Recursos para el Aprendizaje y la Investigación, CRAI-USTA. Universidad

Santo Tomás, Bucaramanga

**El principio de confianza legítima en los procesos policivos por contravención a la
integridad urbanística**

Mayra Alejandra Vergel de la Rosa

Trabajo de posgrado para obtener el título de Magíster en Derecho Público

Director:

Mateo Duque Giraldo

Abogado

Universidad Santo Tomás, Bucaramanga

División de Ciencias Humanas

Maestría en Derecho

Facultad de Derecho

2020

Tabla de Contenido

Introducción.....	7
1. Conceptualización general del principio de confianza legítima y el principio de legalidad	8
1.1 Concepto y origen del principio de confianza legítima	8
1.1.1 Aplicación del principio de confianza legítima en la jurisprudencia de la Corte Constitucional.....	11
1.1.2 La confianza legítima como derecho fundamental.....	16
1.2 Concepto y origen del principio de legalidad	17
1.3 Concepto y origen del Derecho Urbanístico	22
1.3.1 Desarrollo del Derecho Urbanístico en Colombia	24
1.3.2 Análisis del Código Nacional de Policía y Convivencia Ciudadana- Ley 1801 de 2016 frente a infracciones urbanísticas.....	28
2. Análisis jurisprudencial del principio de confianza legítima en materia de contravenciones urbanísticas	33
2.1 Precedente constitucional vinculante.....	33
2.2 Análisis integral de la jurisprudencia.....	36
2.3. Planteamiento del problema jurídico	39
2.4 Concreción de la línea jurisprudencial: formulación de problema jurídico	41
2.4.1 Punto arquimédico de apoyo.....	42
2.4.2 Ingeniería de Reversa.....	43
2.4.3 Clasificación de sentencias.....	46
2.5 Parámetros de acceso a la confianza legítima en temas de contravenciones urbanísticas...56	
2.5.1 Confianza legítima en materia de procesos urbanísticos.....	56
3. Flexibilización del principio de legalidad por parte de la Corte Constitucional por aplicación de la confianza legítima dentro de los juicios policivos por contravenciones urbanísticas	67
3.1. Flexibilización de la normatividad urbanística por parte de la Corte Constitucional.....	67
3.2. Necesidad que la Administración aplique los parámetros de acceso del principio de confianza legítima en el proceso verbal abreviado de la Ley 1801 de 2016	76
Conclusiones	84
Referencias Bibliográficas.....	90

Lista de Tablas

Tabla 1. <i>Sentencias T que protegen la confianza legítima frente a contravenciones urbanísticas</i>	37
Tabla 2. <i>Sentencias C que protegen la confianza legítima frente a contravenciones urbanísticas</i>	38
Tabla 3. <i>Número de citaciones de las sentencias hito</i>	44
Tabla 4. <i>Recuadro de las posturas de la Corte Constitucional</i>	65

Lista de Figuras

Figura 1. Línea jurisprudencial de la Corte Constitucional43
Figura 2. Telaraña jurisprudencial de la Corte Constitucional47

Resumen

En el siguiente texto se analiza mediante una metodología cualitativa y jurisprudencial, la aplicación del principio de confianza legítima frente a personas que han residido por largos períodos en edificaciones que se construyen en contravía de la normatividad urbanística y del principio de legalidad, las cuales por lo regular son objeto de medidas de procedimientos policivos que afectan sus derechos. Para ello se realizará inicialmente una conceptualización del principio de confianza legítima, el principio de legalidad y del régimen urbanístico. Posteriormente se desarrollará un análisis jurisprudencial sobre el tema y por último se examinará la flexibilización del principio de legalidad por la aplicación de la confianza legítima en casos de infracciones o contravenciones urbanísticas.

Palabras claves: confianza legítima, legalidad, procedimiento policivo, contravenciones urbanísticas, edificaciones

Abstract

The following text analyses the application of the principle of legitimate expectations against persons who have resided for long periods in buildings that are built against urban planning and the principle of legality, which are usually subject to measures of police procedures affecting their rights. To this end, a conceptualization of the principle of legitimate expectations, the principle of legality and the urban regime will be carried out initially. A jurisprudential analysis on the subject will then be carried out and finally the principle of legality will be examined by the application of legitimate expectations in cases of urban infringements or contraventions.

Keywords: legitimate expectations, legality, police proceedings, urban contraventions, buildings

Introducción

En el primer capítulo de la monografía se pretenden describir los conceptos y orígenes del principio de legalidad y el principio de confianza legítima, al igual que su desarrollo constitucional y legal. Particularmente se analizará cómo mediante la acción de tutela, mecanismo implementado en la Constitución Política de 1991, los administrados han buscado la protección del derecho fundamental a la vivienda digna, cuando después de muchos años de haber residido en edificaciones que no cumplen con el lleno de los requisitos legales, sin las licencias requeridas, en suelos con distinta destinación o cualquier otra contravención urbanística, se inicia por parte de la Administración Pública, procesos de carácter policivo, que concluyen en órdenes de multas, demolición de los inmuebles, o restitución del espacio público. No obstante, en estos casos, la Corte Constitucional ha determinado salvaguardar los derechos de los administrados en aplicación del principio de confianza legítima.

Adicionalmente se abordará el estudio sobre el concepto de urbanización y el derecho urbanístico, iniciando con su evolución normativa en Colombia, para luego descender al análisis de la Ley 1801 de 2016, especialmente al proceso sancionatorio consagrado en el artículo 223 de la norma.

En el segundo capítulo se busca realizar el estudio de las sentencias que desde la puesta en marcha de la Corte Constitucional se han expedido sobre el principio de confianza legítima, en las cuales puede observarse la evolución que ha tenido este principio dentro de esa Corporación y cómo el mayor cúmulo de esas providencias ha desarrollado la colisión entre los derechos de las personas que edifican de manera informal o sin licencia y las normas urbanísticas que se aplican bajo el marco de una estricta legalidad. Este precedente ha sido aplicado por la Corte

Constitucional frente a procesos policivos por contravenciones urbanísticas en los que se confronta el espacio público con el derecho a la vivienda digna. En el capítulo también se identifican las sub reglas que la Corte Constitucional ha planteado frente al principio de confianza legítima, examinando si sobre las mismas, ha existido dinamismo en su ratio decidendi o ha existido un precedente estático, especialmente frente al terma de personas que han sido sancionadas por contravenciones urbanísticas.

Igualmente se realizará un análisis jurisprudencial enfocado en las sentencias de la Corte Constitucional tipo T, procediéndose a efectuar una revisión que permita identificar las características comunes y los parámetros que permiten el acceso al principio de confianza legítima frente a casos de contravenciones urbanísticas.

En el tercer capítulo se expondrá la postura personal de la presente investigación, que apunta a que la Administración Pública flexibilice o module el principio de legalidad dentro de los procesos policivos que se abren por contravenciones a la integridad urbanística, en la medida, que bajo nuestro juicio, no puede seguirse desconociendo la realidad social y los pronunciamientos emitidos reiteradamente por la Corte Constitucional frente a la aplicación de la confianza legítima, los cuales cuentan con fuerza vinculante respecto de las autoridades administrativas.

1. Conceptualización general del principio de confianza legítima y el principio de legalidad

1.1 Concepto y origen del principio de confianza legítima

Sobre el origen del principio de confianza legítima algunos autores han señalado que este tiene su génesis en la jurisprudencia alemana, otros han señalado que su origen procede del código de procedimiento administrativo de la república popular de Polonia del 14 de junio de 1960 y que posteriormente fue acogido en el derecho comunitario europeo, Ahora bien, en España según Membiela (2006) este principio ha tenido consagración positiva en la Ley 30 de 1992 caso diferente en Colombia donde no cuenta con una consagración positiva dentro de alguna Ley ni de la Constitución Política colombiana, pues su desarrollo ha sido principalmente jurisprudencial y doctrinal. Una de las normas que más se aproxima a su definición, es el artículo 83 de la Constitución Política (1991) que consagra 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 éstas”, este principio se ha vinculado directamente con la confianza legítima por su naturaleza moral (Viana Cleves, 2007).

Sobre este tema, Ramiro Saavedra señala que, aunque la buena fe y la confianza legítima no sean 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 a la confianza, legítima. 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 en la buena fe del administrado (Becerra Saavedra, 2018).

En su trabajo, Cleves (2007) señala que este principio está basado fundamentalmente en que los administrados confíen en que la Administración “les garantizará la estabilidad de la situación

jurídica que previamente ha creado, con fundamento en lo cual nacen al mundo jurídico, obligaciones con implicaciones de orden económico y patrimonial” (pág. 19).

Plantea esta autora que una de las doctrinas que gira entorno a los principios de buena fe y confianza legítima, es la que considera que el principio de buena fe es el género y la confianza legítima es la especie, precisando textualmente sobre este postulado lo siguiente:

No puede configurarse la confianza legítima en condiciones de ausencia de buena fe, pues nadie puede afirmar que ha consolidado su confianza en que la Administración actuará de una forma determinada, con fundamento en acontecimientos o actos que hayan emergido al mundo jurídico como consecuencia de una conducta o decisión proferida en contravía del principio de buena fe (Viana Cleves, 2007, pág. 19).

Estos pensamientos resultan consecuentes y nos permiten establecer que la base fundamental para la existencia del principio de confianza legítima es precisamente que la misma sea espontánea y natural por parte del administrado, sin fines ocultos que desdibujen la figura, teniendo en cuenta el ingrediente de buena fe que implícitamente se encuentra inserto dentro de este principio.

Pielow (1998) señala que el principio de confianza legítima no tiene carácter secundario sino más bien considera que este tiene un carácter alto en consideración a que con el pasar del tiempo la Ley pierde su fuerza de dirección, además manifiesta que la confianza legítima funciona como elemento subjetivo que le impone a la administración el tomar en consideración los intereses individuales.

Sobre la mecánica de este principio Machado (2015) señaló que su aplicación exige no solo la convicción psicológica en el particular sino más que todo por los signos externos producidos por la administración que induzcan confiar en la legalidad de la actuación administrativa.

Es importante antes de entrar a analizar la forma como se ha dado aplicación al principio de confianza legítima en Colombia señalar que en otros ordenamientos que han sido de gran influencia para el nuestro, como lo es el español, este principio ha tenido una aplicación un poco más restrictiva en sus inicios, esto deviene del carácter cuestionador que puede tener dicho principio respecto de los poderes públicos y el cuestionamiento que este le puede generar al principio de legalidad (Enterria, 2002).

1.1.1 Aplicación del principio de confianza legítima en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Este principio ha sido desarrollado por la Corte Constitucional que a partir del año 1992 comenzó a realizar múltiples pronunciamientos sobre el tema, con ocasión a la recién expedida Constitución Política de 1991, mediante la cual se introdujo la nueva cláusula política del Estado colombiano, esto es, el modelo de Estado Social de Derecho que busca eliminar la injusticia social y tiene como fin, la consecución de un orden equitativo, dando prevalencia y especial respaldo, a la protección de los denominados derechos fundamentales.

Sobre los derechos fundamentales antes aludidos Ferrajoli (2006) señaló que tienen reconocimiento producto del constitucionalismo que introduce los principios y derechos fundamentales en las cartas constitucionales que se convierten en una garantía jurídica de efectividad. El estado social de derecho es el cambio de paradigma en comparación de su antecesor el estado de derecho, resultando el constitucionalismo el complemento del estado de derecho, que permite que en adelante la positivización del derecho no se enfoque solo en su ser sino en el deber ser.

Es de gran importancia el ingrediente garantista que introdujo el constitucionalismo que propugna porque los derechos fundamentales sean garantizados y satisfechos, por cuanto los mismos son inalienables y no son solo aquellos llamados derechos fundamentales, derechos universales o los establecidos en la declaración universal de los derechos humanos, sino también, todos los que de ella devienen como ejemplo los derechos vitales y los derechos de las minorías (Luigi, 2006).

La Corte Constitucional a diferencia del legislativo ha acogido tempranamente este nuevo paradigma, así podemos verlo por ejemplo en la sentencia T-312 de 1993 una de las pioneras en dar protección del principio a la confianza legítima, pese a no tener una consagración legal expresa, estableciendo una línea jurisprudencial, en la que este derecho, directa o indirectamente, está en cabeza de todos los administrados, lo que obliga al Estado a procurar su garantía. El Alto Tribunal señaló que la tutela de la confianza legítima permite el amparo de expectativas válidas que los particulares se han creado con base en acciones u omisiones estatales prolongadas en el tiempo. (Corte Constitucional, T-312 de 1993).

Posteriormente la Corte Constitucional a través de la sentencia T-617 de 1995, señaló que la confianza legítima debe provenir de la buena fe, que es la que incorpora el valor ético de la confianza, a partir del cual los administrados y la Administración deben actuar conforme a unas mínimas exigencias de honestidad y probidad. (Corte Constitucional , T-617 de 1995)

De igual manera, el Alto Tribunal Constitucional en la sentencia T-472 de 2009, definió los alcances y límites de este principio, indicando que el mismo:

- 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 modificar.
(Corte Constitucional , T-472 de 2009).

Sobre este último punto, Ramiro Saavedra (2018) manifiesta que la Corte Constitucional no ha sido coherente en distinguir si lo que es objeto del principio de confianza legítima son solo las meras expectativas o los derechos adquiridos, señalando que las meras expectativas “no pueden ser objeto de este principio, ya que éstas no se han perfeccionado, por lo que, no constituyen ningún límite a las potestades públicas” (pág. 1065).

De igual manera, el mismo autor afirma, que éste principio debe ser aplicado de manera subsidiaria y excepcional en el evento en que no puedan aplicarse instrumentos como las garantías que dan los derechos adquiridos, el debido proceso, el principio de buena fe y la prohibición de la retroactividad (Becerra Saavedra, 2018).

En este punto, quisiera exponer que a través de esta monografía se acogerá la postura que aboga por reconocer que la confianza legítima recae sobre meras expectativas y no sobre derechos adquiridos.

Frente a este tema la Corte Constitucional ha señalado en las sentencias T-84 de 2000, C-428 de 2009 y T-472 de 2009, que la tutela de la confianza legítima apunta a la protección de las expectativas, pues se trata de una protección encaminada no a proteger derechos adquiridos, sino situaciones jurídicas susceptibles de modificación (Corte Constitucional , T-084 de 2000) (Corte Constitucional , C-428 de 2009) (Corte Constitucional , T-472 de 2009).

Claro lo anterior, y continuando con el derrotero que nos ocupa, debe decirse que la Corte Constitucional se pronunció sobre este principio en sentencia C-131 de 2004, señalando la obligación que tiene la Administración Pública de realizar actuaciones consecuentes que no generen cambios bruscos a los administrados, incluso si los actos que le dieron origen, resultan ilegales, encontrándose como excepción el interés público y bajo la consideración que, para efectuarse cualquier cambio, debe otorgarse al administrado un plazo razonable, para adaptarse a la nueva situación (Corte Constitucional, C-131 de 2004).

Un elemento que no puede dejarse un lado, es que cuando el principio de confianza legítima choca con el interés público, es fundamental determinar si la confianza despertada en el particular prevalece ante el interés público, invocado la mayoría de las veces por la Administración (Becerra Saavedra, 2018).

En la sentencia C-131 de 2004, el Alto Tribunal Constitucional, trayendo a colación Derecho Comparado, cita la argumentación adoptada por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas; el cual, en sentencia del 17 de diciembre de 1992, consideró que el principio de la confianza legítima nace cuando la Administración Comunitaria; con su comportamiento, ha creado unas esperanzas fundadas frente a qué determinada situación jurídica o regulación, no sería objeto de modificación alguna (Corte Constitucional, C-131 de 2004).

En pronunciamiento más reciente adoptado en la sentencia T 308 de 2011, ésta Corporación mantuvo la posición relativa a que, a través de la aplicación de la confianza legítima, no debe dársele tratamiento disímil a una situación jurídica que ya fue abordada de determinada manera en el pasado y que se presenta nuevamente en el futuro, aunque eventualmente es posible que se

presente la realización de un cambio abrupto, si existen razones constitucionalmente válidas para ello (Corte Constitucional, T-308 de 2011).

Por su parte, el Consejo de Estado al hablar de este principio, tomando como referencia a la Corte Constitucional, considera que, a partir de la aplicación y la protección de la buena fe, surge la confianza legítima en el administrado, aunque hace hincapié, que éste principio no ampara situaciones irregulares o ilegales. Sobre este punto el Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo señala:

El principio de confianza legítima exige cierta estabilidad o convicción frente a las decisiones de la Administración, por cuanto el ciudadano tiene derecho a actuar en el marco de reglas estables y previsible. No obstante, eso no implica la inmutabilidad o intangibilidad de las relaciones jurídicas entre los particulares y la Administración, pues, de todos modos, la Administración puede justificadamente cambiar las decisiones o reglamentos que adopta cuando, por ejemplo, advierte que la actuación de particular es contraria al ordenamiento jurídico. (...) En ese sentido, la confianza legítima tampoco ampara las situaciones irregulares o ilegales, por cuanto en esos casos el Estado conserva la potestad de revisar las actuaciones, al punto que puede modificarlas y afectar el derecho adquirido de manera irregular, esto es, en contra del ordenamiento jurídico (Consejo de Estado, 2015).

Al respecto la Corte Constitucional ha sido clara en señalar que cuando se aplica el principio de confianza legítima lo que interesa no es la legalidad, sino la buena fe del administrado.

Los anteriores planteamientos nos permiten concluir al realizar una mirada somera de los pronunciamientos de los dos altos tribunales, que éstos, tienen posiciones disímiles, toda vez que el Consejo de Estado no concibe que se pueda configurar el principio de confianza legítima sobre situaciones ilegales o irregulares, postulado del cual difiere la Corte Constitucional que plantea

como requisito esencial para la configuración de la confianza legítima, la buena fe del particular, de manera que lo importante no es la legalidad de la actuación sino la creencia de las personas en la licitud de su actuar (Corte Constitucional, T-210 de 2010). El tema de los requisitos necesarios para la configuración de la confianza legítima será desarrollado en el capítulo No. 2 de esta monografía.

1.1.2 La confianza legítima como derecho fundamental. La Corte Constitucional le ha dado una mirada a la confianza legítima no como un derecho fundamental, sino como la institución mediante la cual este Alto Tribunal ha graduado el respeto por los derechos fundamentales frente a situaciones de expectativa que los ciudadanos se hacen frente a acciones u omisiones de la Administración, sin desconocer la prevalencia del interés general (Corte Constitucional , T-617 de 1995).

La anterior conclusión puede desprenderse claramente del análisis hecho por la Corte Constitucional en sentencia T-717 de 2012, en la que señaló que “cuando se ve comprometido el principio de confianza legítima, es necesaria la búsqueda de medidas que permitan garantizar los derechos fundamentales que se encuentran en juego” (Corte Constitucional, T-717 de 2012).

Para el caso que ocupa la atención de esta monografía es importante reseñar que el desconocimiento del principio de confianza legítima genera la vulneración del derecho fundamental a la vivienda digna, derecho éste que, inicialmente no le era dado un tratamiento de derecho fundamental, pues se consideraba un derecho de segunda generación de carácter prestacional (Corte Constitucional , T-495 de 1995) (Corte Constitucional , T-258 de 1997).

En sentencia T-717 de 2012 la Corte Constitucional esboza el recuento histórico que ha tenido en el reconocimiento de éste derecho, evidenciándose que antes de ser este reconocido como un derecho fundamental autónomo, pasó por las teorías de la trasmutación y la conexidad, para finalmente considerarse su autonomía, bajo el entendido que no podía restársele el carácter de derecho fundamental por su esencia prestacional, dado que, todos los derechos tienen inmersa esta esencia si son inherentes al ser humano (Corte Constitucional, T-717 de 2012).

Según Galvis Gaitán (2019) el derecho a la vivienda es reconocido universalmente desde el mismo momento en que una persona requiere espacio para vivir, pudiendo suplirse el derecho de manera formal o informal, concluyendo que en Colombia predomina la vivienda informal, por cuanto, se construye sin tener en cuenta las normas urbanísticas. En este sentido Gaitán (2019) cataloga la vivienda informal “como aquella que carece de agua potable, acceso a servicios de alcantarillado, suficiente área habitable, calidad de la estructura y durabilidad de la vivienda” (pág. 19).

Ahora bien, después de entender la noción de confianza legítima y su tratamiento por parte de la Corte Constitucional, se pasa a estudiar el concepto subyacente al principio de legalidad, sus orígenes y como éste ha tomado forma en materia urbanística.

1.2 Concepto y origen del principio de legalidad

Para entender el origen del principio de legalidad, debe tenerse en cuenta el suceso histórico que marco su nacimiento; esto fue, la revolución francesa, dado que antes, se partía del principio totalitario que la fuente del poder público era la persona del Rey, depositario absoluto de todas las prerrogativas. Sin embargo, con la revolución francesa cayó la idea de Estado monárquico

absoluto, para ser reemplazada por la idea que la fuente del Derecho, es la voluntad general y la Ley (Santofimio Gamboa, 2017).

Son muchos los conceptos que se han emitido sobre el principio de legalidad. El autor Becerra Saavedra (2018) señala que “la legalidad representa la máxima forma de seguridad jurídica, dado que ambos son instrumentos que garantizan la estabilidad del orden jurídico” (pág. 899).

Por su parte, Santofimio Gamboa (2017) señala que el principio de legalidad debe entenderse en sentido amplio como el respeto al bloque de legalidad que incluye principios y valores. Según sus palabras:

Si bien es cierto que la sujeción de la Administración al derecho debe estar precedida de una disposición normativa, la misma no necesariamente debe ser de carácter especial. La vinculación puede estar dada por normas generales, por el bloque de legalidad que puede incluso comprender principios y valores (pág. 20).

En esta monografía se abordará el estudio del principio de legalidad bajo la óptica de Gamboa (2017), es decir, como uno de los elementos determinantes del Estado de Derecho, ya que es el producto indiscutible de la sujeción al orden jurídico bajo la concepción material y no formal positiva, esto es, no solo como el sometimiento a la Ley en estricto sentido, sino como sujeción al Derecho.

Así las cosas, debe entenderse el principio de legalidad como la sujeción a la totalidad del sistema normativo encabezado por la Constitución Política. Este principio tiene una doble naturaleza; por lo que, no es de un positivismo estricto, sino flexible, ya que involucra además de preceptos normativos, los principios sustentadores del ordenamiento jurídico. (Perdomo Torres, 2018)

Según Patiño Rojas y Ruiz Pinzón (2012) sobre la sumisión de la Administración al derecho, estos autores señalaron que

Toda democracia liberal se constituye a partir de la sumisión de la Administración al Derecho que se confunde con la misma idea de Estado de Derecho, la cual constituye una limitación del poder administrativo. El rol del ejecutivo no es otro que asegurar la traducción de la Ley en la realidad y si la función de la Administración es esencialmente ejecutiva es claro que ella encuentra en la Ley no solo el fundamento sino el límite a su acción (pág. 444).

El anterior postulado es consonante con la máxima que dispone que con “la institucionalización del Estado comienza a identificarse el principio de legalidad como una limitante del poder absoluto” (Santofimio Gamboa, 2017, pág. 39).

Sobre el principio de legalidad en materia urbanística, Galvis (2019) señala que “cualquier ejercicio de coerción estatal por intermedio de las autoridades urbanísticas debe estar sustentado en un determinado título jurídico de coerción expedido en forma de norma por los titulares del poder de policía” (pág. 348).

En este orden de ideas, es claro que el principio de legalidad es un instrumento indispensable dentro de cualquier sociedad que pretenda dar seguridad jurídica a los administrados y busque evitar la arbitrariedad, razón por la cual no puede desconocerse que, atendiendo la evolución actual de los Estados, el principio de legalidad debe entenderse en su forma amplia no solo como el sometimiento a la Ley sino a todo el ordenamiento jurídico en cabeza de la Constitución Política.

En este sentido el principio de legalidad se encuentra materializado en todo el ordenamiento jurídico, en cabeza de constitución política, y todo lo que ella en su esencia introduce al ordenamiento jurídico colombiano, esto sin desconocer que la más clara materialización del

principio de legalidad es la Ley que la misma constitución en su artículo 230 la consagra como fuente principal del derecho.

En este punto es importante traer a colación a Santo Tomas citado por George (2000) que escribió sobre la necesidad de la ley positiva incluso en aquellas sociedades humanas en las que pudiera contarse con personas que actuaran moralmente correcto, pues es necesario establecer prescripciones que coordinen las acciones en función del bien común.

No obstante, lo anterior, esta monografía como se dijo anteriormente adopta el principio de legalidad en su sentido amplio, encontrándose inclinada en su argumentación a los postulados del neo constitucionalismo pues esta investigación está íntimamente relacionada con el desarrollo normativo realizado vía jurisprudencial que contribuye a la efectividad de los derechos humanos y fundamentales especialmente mediante la acción de tutela, mediante la cual los tribunales de cierre han demostrado que el valor de dichos derechos no subyace de su consagración positiva sino del contenido esencial de los mismos (Alfonso, 2008).

En los capítulos posteriores se podrá advertir la necesidad que tenemos hoy en día ante la realidad social en la que nos encontramos, de dar prevalencia a los postulados del neoconstitucionalismo que se preocupa más que todas las problemáticas constitucionales por la relacionada con los derechos humanos (Alfonso, 2008).

Sobre el particular es importante traer a colaciona a Huerta (2010) que señala que los derechos humanos no pueden depender solamente del derecho que los reconoce, sino que estos deben ser reconocidos independientemente del sistema que los reconozca, lo que cambia al ser positivados es que adoptan el carácter de derechos fundamentales que pasan de ser reglas de carácter moral a operar como derechos de acción. Los derechos humanos se fundamentan en la igualdad y dignidad de la persona la cual se encuentra intrínseca en la garantía con la que deberían contar los

administrados de tener una vivienda digna y el cual puede ser notablemente vulnerado al poner por encima de este, la Ley urbanística.

Así las cosas, no podemos desconocer la prevalencia que hoy día debe darse tanto por el operador judicial como del administrativo a los derechos fundamentales y a los derechos humanos como ingrediente fundamental del neo constitucionalismo que en nuestro sistema jurídico empezó a imperar a partir de los años 90 dejando atrás el positivismo jurídico que imperaba siglos atrás.

En Colombia encontramos una clara constitucionalización del derecho que puede corroborarse al subsumir las siete condiciones que según Alfonso (2008) permiten hablar de la constitucionalización de un sistema jurídico:

- Incorporación de una constitución rígida, que incluye los derechos fundamentales.
- La garantía jurisdiccional de la supremacía constitucional.
- La fuerza vinculante de la Constitución, que no es ya considerada como un conjunto de normas “programáticas”, sino “preceptivas”.
- La “sobre interpretación” de la Constitución, ya que su texto es interpretado extensivamente y se deducen de ella principios implícitos.
- La aplicación directa de las normas constitucionales, sin necesidad de la mediación legislativa, que también se extiende a las relaciones entre particulares.
- La interpretación conforme a la constitución de las leyes y normas inferiores.
- La presencia e influencia de la Constitución en el debate político.

Las anteriores características claramente pueden evidenciarse en nuestro sistema jurídico, no obstante debe tenerse claridad que el neo constitucionalismo no busca la primacía de la parte orgánica de la constitución para limitar el poder, sino, dar prevalencia al carácter garantista de los derechos constitucionales, por lo tanto, debe tenerse claro que no se pretende el desconocimiento

de la Ley como fuente de derecho, sino tener claridad que esta teoría de suyo conlleva a la modificación del esquema de fuentes de derecho en las que se da preponderancia a la interpretación judicial y la inclusión de tratados internacionales, por lo que, la Ley debe entender en su aplicación en sentido amplio para que la misma no desconozca las realidades sociales, pues como lo dijo Alfonso (2008) “el derecho se transforma en una realidad “dúctil” en manos de los jueces, abandonando así las rigideces legalistas. Se adopta por parte de los jueces una actitud antiformalista, que orientan su actuación de acuerdo con los nuevos principios jurídicos” (pág. 138).

1.3 Concepto y origen del Derecho Urbanístico

Se ha aseverado que la historia del urbanismo se remonta al año 480 AC con la civilización Ateniense y luego se afianza en Roma, no obstante, su nacimiento puede ubicarse con más exactitud en España con la expedición de la Real Orden de Nobel II de 25 de julio de 1846, que es la norma fundante del derecho urbanístico moderno (Galvis Gaitán, 2019).

Una postura diferente es la de Rengifo Gardeazábal (2018) quien señala que pese a que las primeras incipientes experiencias en materia de regulaciones urbanísticas ocurrieron en París y Londres a mediados del siglo XIX, no puede tenerse este modelo como el origen del Derecho Urbano, por cuanto, produjo falencias económicas que lo paralizaron por no resultar aplicable a la gran mayoría de ciudades europeas, americanas y asiáticas. Es por ello que se considera que la verdadera génesis del Derecho Urbano, es el imperio alemán de finales del siglo XIX, ya que es allí donde se expiden las primeras ordenanzas de zonificación mediante las cuales se clasifica el

suelo urbano en diferentes distritos y se delimita la propiedad privada mediante la asignación de una función social.

Ahora bien, el Derecho Urbano ha sido desarrollado por dos grandes escuelas a saber, la americana y la europea, la escuela americana tiene como postulado proteger el valor de la propiedad, previendo los riesgos asociados a la interferencia de actividades incompatibles, como, por ejemplo, evitar establecer zonas residenciales junto a las comerciales. Por su parte, la escuela europea concibe el Derecho Urbano como una rama del Derecho Social y su principal función es regular el mercado del suelo, por esto, las ordenanzas de zonificaciones contienen regulación no solo sobre los usos del suelo, sino sobre las densidades de cada sector de la ciudad con el fin de controlar la demanda (Rengifo Gardezabal, 2018).

Es importante resaltar que, sin importar los orígenes del derecho urbanístico y el tratamiento dado por una u otra escuela, lo que nos interesa es que este derecho es una consecuencia necesaria de la urbanización, y es por esta razón, que es necesaria su existencia y su inclusión dentro del ordenamiento jurídico, sin importar que este proceso histórico sea espontáneo o sometido a la intervención del Estado.

El doctrinante Galvis (2019) define urbanización como “el proceso que conlleva a que la mayor parte de la población de un Estado viva en la ciudad” (pág. 180). Este autor define el derecho urbanístico como “el conjunto de normas que ordenan y regulan el territorio haciendo prevalecer el interés público sobre el privado” y la acción urbanística como “los actos administrativos y actuaciones administrativas que le corresponde a las entidades distritales y municipales dentro del marco del ejercicio de la función pública de ordenamiento territorial” (Galvis Gaitán, 2019, pág. 182).

Sobre la acción urbanística, Santofimio Gamboa (2017) señala que la función pública de ordenamiento territorial se ejerce mediante “la acción urbanística de las entidades municipales y tiene que ver con las decisiones administrativas y las actuaciones urbanísticas ejercidas por éstas, las cuales deben estar contenidas en los Planes de Ordenamiento Territorial” (pág. 1185).

Según Arbouin Gómez (2019), el derecho urbanístico integra los conceptos de ordenamiento territorial, desarrollo territorial, ordenamiento urbanístico, código urbano, planeación urbana, derecho urbano y derecho inmobiliario, lo que supone un concepto holístico, bajo los siguientes términos: “el Derecho Urbanístico es el conjunto de normas que regulan el urbanismo y la urbanización, mediante la planeación y la ordenación del suelo, la limitación de la propiedad, de forma que se haga prevalecer el interés general sobre el particular” (pág. 54).

Ahora bien, el Derecho Urbanístico tiene como piedra angular los contenidos del Plan de Ordenamiento Territorial, el cual pese a tener un menor rango jerárquico que la Ley, tiene como base la realidad local, lo que lo hace un elemento sumamente importante al momento de tomar decisiones en materia urbanística (Santofimio Gamboa, 2017).

Por otra parte, no puede dejarse de lado la importancia del concepto de la licencia urbanística, ya que esta figura es la que determina el marco de la ejecución de la actividad o el derecho. Estas licencias implican una autorización administrativa tendiente a comprobar la correspondencia de cualquier proyecto urbanístico o edificación con la legalidad aplicada en el territorio municipal (Santofimio Gamboa, 2017).

1.3.1 Desarrollo del Derecho Urbanístico en Colombia. Colombia se ha preocupado por regular el tema urbanístico ampliamente, pero en la práctica existen gran cantidad de edificaciones

y desarrollos urbanísticos en los diferentes municipios que han sido construidos sin el lleno de los requisitos legales.

En cuanto a la regulación que ha tenido el urbanismo en Colombia, en consideración a que esta monografía tiene como enfoque la colisión de principios y no el desarrollo normativo sobre el tema en el que fueron aterrizados los mismos, se realizará un pronunciamiento somero sobre la evolución normativa que se ha desarrollado sobre el tema hasta llegar a la Ley 1801 de 2016.

Comenzamos nuestro recorrido con los pueblos indios los cuales se cree que a la llegada de los españoles existían más de setecientos pueblos de indios, con la llegada de los españoles se fundaron las primeras ciudades Cartagena y Santa marta, al inicio las ciudades eran caseríos conformados por militares, estos después fueron denominados asentamientos permanentes, las leyes indias de 1680 se referían a la población de las ciudades, villas y pueblos, también se pueden hallar algunas normas urbanísticas en la novísima recopilación (Galvis Gaitan, 2014).

Con la independencia no se varió la situación municipal, no obstante, con el inicio del régimen presidencial, estos tuvieron influencia en el desarrollo urbano la reapertura del rio magdalena en 1845 revivió las aldeas ribereñas, la constitución de 1863 imposibilitó a las comunidades religiosas adquirir bienes raíces por lo que, retraso la construcción de colegios y hospitales (Galvis Gaitan, 2014).

Con el Código Civil de 1873, el cual contenía algunas regulaciones de Derecho Urbanístico, cómo se podía ver en el título III de dicho compendio, que comprende los artículos 674 a 684, los cuales contemplaban los límites de la construcción de edificios, límites de las construcciones privadas, obras de particulares, entre otros. (Congreso de la República, 1873).

La Ley 57 de 1905 en su artículo 15 consagró la acción policiva de lanzamiento por ocupación, en Bogotá en 1924 se expidió el primer reglamento urbanístico y en 1948 se elaboró el primer plan

de desarrollo integral para la ciudad a mediados del siglo XIX entre 1948 y 1988 se observa un desarrollo urbano rápido (Galvis Gaitan, 2014).

Por su parte con la Ley 88 de 1947, por primera vez se abordó el desarrollo urbano del municipio de manera específica, pues en esta norma se consagró el tema de ordenar el desarrollo de las ciudades. De igual manera, antes de la expedición de la Constitución Política de 1991, se expidió el Decreto 1333 de 1986, dentro del cual su capítulo II estaba destinado al urbanismo, específicamente entre sus artículos 38 a 51, siendo derogados, posteriormente, los artículos 38, 39, 41, 44, 45, 46 y 47 por el artículo 138 de la Ley 388 de 1997 (Congreso de la República, 1947).

Es importante traer a colación la Ley 76 de 1985 que crea la región de planificación de la Costa Atlántica, y se dictan disposiciones sobre planificación regional (Congreso de la República, 1985).

La Ley 11 de 1986 en su artículo 9 habla sobre las inspecciones de policía señalando que estas conocerán en única instancia de las contravenciones comunes ordinarias de que trata el Decreto 1355 de 1970, dicho Decreto en su capítulo XIII, especialmente en los artículos 215, 216 y 217, contemplaba las sanciones que podían imponerse a quien realizara obras sin permiso o adelantara construcciones, desconociendo las condiciones fijadas en la licencia. Las sanciones suponían por lo regular, la suspensión y demolición de la obra. Por su parte, la Ley 9 de 1989 buscó realzar la función social de la propiedad (Congreso de la República , 1986).

Con el nacimiento de la Constitución Política de 1991 se continuó regulando el tema urbanístico, pues en su artículo 82 se contempló el deber del Estado de velar por la integridad del espacio público y por su destinación al uso común. En el artículo 288 se consagró que mediante una Ley orgánica de ordenamiento territorial se debían establecer las distribuciones de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. El artículo 313 numeral 7 señaló que corresponde a los Concejos Municipales reglamentar los usos del suelo y controlar las actividades

relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda, dentro de los límites legales.

La Ley 152 de 1994 creó el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan de Ordenamiento Territorial. A su vez, la Ley 388 de 1997 en su artículo 8 dispuso que la función pública del ordenamiento del territorio municipal o distrital se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales. Particularmente en el artículo 103 se instituyen las infracciones urbanísticas en el siguiente tenor:

Infracciones urbanísticas. Toda actuación de parcelación, urbanización, construcción, reforma o demolición que contravenga los planes de ordenamiento territorial o sus normas urbanísticas, dará lugar a la imposición de sanciones urbanísticas a los responsables, incluyendo la demolición de las obras, según sea el caso, sin perjuicio de las eventuales responsabilidades civiles y penales de los infractores. Para efectos de la aplicación de las sanciones, estas infracciones se considerarán graves o leves, según se afecte el interés tutelado por dichas normas (Congreso de la República , 1994)

Se considera igualmente infracción urbanística, la localización de establecimientos comerciales, industriales y de servicios en contravención a las normas de usos del suelo, lo mismo que la ocupación temporal o permanente del espacio público con cualquier tipo de amoblamiento o instalaciones, sin la respectiva licencia.

En todos los casos de actuaciones que se efectúen sin licencia o sin ajustarse a la misma, el alcalde, de oficio o a petición de parte, dispondrá la medida policiva de suspensión inmediata de dichas actuaciones, de conformidad con el procedimiento a que se refiere el artículo 108 de la presente Ley. En el caso del Distrito Capital, esta función corresponde a los alcaldes menores, de

conformidad con lo dispuesto en el Estatuto Orgánico del Distrito Capital (Congreso de la República, 1994).

La Ley 388 de 1997 buscó armonizar y actualizar las normas urbanísticas contenidas en Ley Orgánica del Plan de Desarrollo y la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas. (Congreso de la República, 1997). Sobre esta legislación, la Corte Constitucional realizó pronunciamiento en sentencia T-328 de 2017, señalando que la ley establece mecanismos para el control sancionatorio a las contravenciones a las normas urbanísticas. Las sanciones que se fijaron en esta legislación fueron: i) de orden pecuniario, que consisten en multas que varían según el tipo de infracción y el metraje involucrado; y ii) de demolición total o parcial de las obras desarrolladas sin licencia, o de la parte de las mismas, por haber sido autorizadas por el constructor o ejecutadas en contravención a la licencia.

Posteriormente la ley 507 de 1999 modificó la Ley 388 de 1997 en el tema de formulación y adopción de los planes y esquemas de ordenamiento territorial (POT).

Luego sus artículos 103 y 108 fueron reformados por el artículo 1 de Ley 810 de 2003 y posteriormente fueron derogados por el artículo 242 de la Ley 1801 de 2016. (Congreso de la República, 1999)

El Decreto 1469 de 2010 reglamenta las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos, actualmente este se encuentra compilado en el Decreto 1077 de 2015. (Presidencia de la República, 2010).

1.3.2 Análisis del Código Nacional de Policía y Convivencia Ciudadana-Ley 1801 de 2016 frente a infracciones urbanísticas. Actualmente las contravenciones urbanísticas y el

procedimiento sancionatorio para su control se encuentran contemplados en la Ley 1801 de 2016. La exposición de motivos de esta Ley, según Ospina, Carvajal y Vallejo (2018) consagró el carácter inaplazable de su expedición con ocasión a la necesidad de actualizar el Código Policía anterior, Decreto 1355 de 1970, por el contexto social y jurídico y la inexequibilidad de algunos de sus apartes.

Esta norma es la que actualmente contempla las contravenciones urbanísticas y el procedimiento sancionatorio. En su artículo 213 se establecen los principios del procedimiento, teniendo como ejes, la oralidad, gratuidad, inmediatez, oportunidad, celeridad, eficacia, transparencia y buena fe.

Ahora bien, el artículo 206 consagra entre las atribuciones de los inspectores de policía rurales y urbanos y corregidores la de conocer en primera instancia de la aplicación de las siguientes medidas correctivas:

- Suspensión de construcción o demolición
- Demolición de obra
- Construcción, cerramiento reparación o mantenimiento de inmueble

Es importante precisar que el párrafo 1 del artículo 219 señala que las medidas correctivas por los comportamientos contrarios a la integridad urbanística no se pueden imponer mediante comparendo, sino que el personal uniformado de policía debe poner en conocimiento de la autoridad competente, las conductas que afecten la integridad urbanística, que se encuentran estipuladas en el artículo 135 de la Ley. Para este trabajo, los comportamientos prohibidos que nos interesan son:

- Parcelar, urbanizar, demoler, intervenir o construir: en áreas protegidas o afectadas por el plan vial o de infraestructura de servicios públicos domiciliarios, y las destinadas a equipamientos públicos.
- Con desconocimiento a lo preceptuado en la licencia.
- En bienes de uso público y terrenos afectados al espacio público.
- Demoler sin previa autorización o licencia.
- Intervenir o modificar sin la licencia.
- Incumplir las obligaciones para su adecuada conservación.
- Realizar acciones que puedan generar impactos negativos en el bien de interés cultural, tales como intervenciones estructurales, arquitectónicas, adecuaciones funcionales, intervenciones en las zonas de influencia y/o en los contextos del inmueble que puedan afectar las características y los valores culturales por los cuales los inmuebles se declararon como bien de interés cultural
- Usar o destinar un inmueble a uso diferente al señalado en la licencia de construcción.
- Ubicación diferente a la señalada en la licencia de construcción.
- Contravenir los usos específicos del suelo.
- Facilitar, en cualquier clase de inmueble, el desarrollo de usos o destinaciones del suelo no autorizados en licencia de construcción o con desconocimiento de las normas urbanísticas sobre usos específicos. (Congreso de la República, 2016).

El párrafo 1 del artículo 135 de esta Ley, contempla que en aquellos casos que se trate de construcciones en terrenos no aptos o sin previa licencia, se debe imponer de inmediato la medida de suspensión de la construcción o demolición, y adicionalmente se tiene que solicitar a la empresa de servicios públicos la suspensión inmediata de los servicios correspondientes sino hubiese

habitación. Por su parte, el parágrafo 2 señala que cuando se realicen actuaciones urbanísticas sin previa licencia, se concederán 60 días para que el infractor solicite reconocimiento de la construcción, si pasado el tiempo no se presenta licencia de reconocimiento, no se podrá reanudar la obra y se duplicará el valor de la multa (Congreso de la República, 2016).

En el parágrafo 5 se contempla que cuando el infractor incumpla la orden de demolición, mantenimiento o reconstrucción, la Administración realizará las actuaciones sancionatorias a costa del infractor (Congreso de la República, 2016).

El parágrafo 7 contempla las medidas correctivas, las cuales van entre multa especial por infracción urbanística, demolición de obra, construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble, y remoción de muebles (Congreso de la República, 2016).

Es relevante advertir que el artículo 223 consagra que los comportamientos que afectan la integridad urbanística son competencia de los inspectores de policía, los alcaldes y las autoridades especiales de policía y se tramitarán a través del proceso verbal abreviado. Este procedimiento tiene varias aristas (Congreso de la República, 2016).

La acción debe iniciar de oficio o a petición de la persona que tenga interés en la aplicación del régimen de policía. En los casos en que el comportamiento se conozca en flagrancia, la audiencia pública contra el infractor puede iniciarse de inmediato, o de lo contrario debe citarse al quejoso y al presunto infractor, dentro de los 5 días siguientes de conocida la querrela o el comportamiento contrario al régimen urbanístico.

La audiencia podrá realizarse en el despacho de la autoridad o en el lugar de los hechos. En la misma se le otorgará el término de 20 minutos a cada una de las partes para exponer argumentos y pruebas, posteriormente se invitará a conciliar a los involucrados y se otorgará un período

probatorio de 5 días en caso de ser solicitado material probatorio, una vez vencido ese plazo, se reanuda la audiencia pública y se procederá a dictar orden de policía o medida correctiva.

Frente a la decisión de la autoridad competente, se puede interponer el recurso de reposición y en subsidio apelación, los cuales se solicitarán, concederán y sustentarán en la misma audiencia. El cumplimiento de la orden o medida correctiva debe cumplirse dentro de los 5 días siguientes a su expedición. El artículo 224 de la Ley 1801 de 2016 establece el alcance penal del desacato de la decisión (Congreso de la República, 2016).

Adicionalmente es importante hacer mención sobre la prescripción y caducidad en el artículo 226 de la precitada Ley, señalándose como término prescriptivo, el de las medidas correctivas que consagran 5 años a partir que la decisión quede en firme. En lo que respecta a la caducidad solo se indica que cuando se trate de hechos de perturbación de bienes de uso público, bienes fiscales, zonas de reserva forestal, bienes de propiedad privada afectados al espacio público, bienes de las empresas de servicios públicos, o bienes declarados de utilidad pública o de interés social, cultural, arquitectónico o histórico, no existe caducidad de la acción policiva. El artículo 227 establece que el funcionario público que por acción u omisión permita la caducidad de la acción policiva puede ser sancionado por una falta disciplinaria (Congreso de la República, 2016).

El anterior procedimiento en su integridad, refleja un trámite expedito contravencional y es la manera como el Estado sanciona las infracciones urbanísticas. Se trata de un procedimiento que refleja la aplicación formal del principio de legalidad y permite ver la prevalencia que el legislador quiso dar al debido proceso, cuando en el artículo 19 de la Ley 1801 de 2016 enfatizó que, por los comportamientos contrarios a la integridad urbanística, solo es posible la imposición de un comparendo, una vez que se surta el procedimiento administrativo correspondiente.

De esta manera se culmina el primer capítulo cuyo eje esencial consistía en analizar de manera amplia los conceptos y orígenes de los principios de confianza legítima y legalidad, haciendo un recuento de los inicios y aplicación del derecho urbanístico en Colombia, hasta llegar a la reciente Ley 1801 de 2016, norma mediante la cual el legislador definió el proceso sancionatorio que debe seguirse, en el caso de presentarse, contravenciones urbanísticas.

2. Análisis jurisprudencial del principio de confianza legítima en materia de contravenciones urbanísticas

2.1 Precedente constitucional vinculante

Para dar inicio a este capítulo y antes de abordar el tema de fondo, es menester realizar una somera visualización del panorama en el que nos encontramos en materia de aplicación del derecho legislado y judicial, luego de lo cual examinaremos la realidad jurídica en la que nos encontramos, que bajo mi juicio demuestra que la legislación positiva en materia urbanística no ha logrado abarcar por completo la realidad práctica de la sociedad, por lo que, ha sido necesario que las Altas Cortes realicen interpretación en cuanto a la aplicación de las normas, y creen sub reglas con el fin de acercar sus pronunciamientos a las verdaderas necesidades sociales.

Es así que las Altas Cortes han venido modulando el derecho legislado, lo que les ha permitido alcanzar un gran auge y que sus pronunciamientos obtengan un valor predominante, especialmente en el caso puntual de la Corte Constitucional que en múltiples sentencias ha perpetuado una célebre frase, según la cual; “cuando ésta interpreta la Constitución Política no puede interponerse ni una hoja de papel” (Corte Constitucional, C-113 de 1993)

Un claro ejemplo de lo anterior, son las sentencias de constitucionalidad mejor conocidas como C, mediante las cuales la Corte Constitucional, como guardiana de la Constitución Política de 1991, se ha encargado de adecuar la legislación positiva con los postulados de nuestra Carta Política.

Ahora bien, de igual manera cuando esta Corporación funge como Tribunal Constitucional en sede de revisión de acciones de tutela, realiza una labor integradora, ya que en este tipo de providencias, se dan a conocer circunstancias que acontecen en los escenarios de la vida cotidiana y donde se estudian toda clase de problemáticas que se presentan en la sociedad en relación con derechos fundamentales, lo que permite que la Corte Constitucional a través de su labor integradora e interpretativa y ante los vacíos la Ley para regular ciertos casos prácticos, dicte las sub reglas que permitan solucionar los casos concretos y moderar sus efectos a futuro.

Para entender el panorama de la importancia que actualmente tiene la Corte Constitucional es necesario hablar del precedente y para esto, es importante retomar a Quiche Ramírez (2018) quien ha realizado un recuento sobre la evolución e importancia que han venido tomando las sentencias adoptadas por los órganos judiciales de cierre.

Según el estudio realizado por este autor, inicialmente en Colombia para el siglo XIX y parte del XX, el sistema de fuentes se limitaba al dispuesto en el Código Civil y la Ley 153 de 1887, esta última que hacía distinción entre fuentes primarias (la Ley) y fuentes secundarias (la analogía, la doctrina constitucional y las reglas generales del derecho), sin darle a la jurisprudencia un rol fundamental como fuente normativa (Quiche Ramírez, 2018).

Sobre este asunto, Diego López Medina realiza un recuento, señalando que el derecho colombiano importó, por un lado, el término de doctrina constitucional como las interpretaciones que realiza la Corte Constitucional de la Constitución Política y de las leyes y por otro, la noción

de doctrina probable, como un término que engloba la jurisprudencia contenida en tres sentencias uniformes de la Corte Suprema de Justicia sobre un mismo punto de derecho (López Medina, 2017). El artículo 8 de la Ley 153 de 1987 hace mención a la doctrina constitucional dándole fuerza integradora e interpretativa en aquellos casos en los que se presenten lagunas o ambigüedades.

Con la llegada de la Constitución Política de 1991 este escenario parecía no cambiar, dado que mediante el artículo 230 del texto constitucional se planteó que la jurisprudencia era una fuente auxiliar del Derecho, no obstante mediante interpretación judicial, a esta norma se le dio un alcance disímil, especialmente a partir de la sentencia C-113 de 1993, mediante la cual se le otorgó el valor de cosa juzgada constitucional de obligatorio cumplimiento a las sentencias conocidas como (C), al señalarse, que estas providencias, eran las únicas que podrían llamarse como vinculantes, por cuanto, la declaratoria de inconstitucionalidad de una norma hace que esta no pueda volverse a aplicar (Corte Constitucional, C-113 de 1993).

Posteriormente, la Corte Constitucional en las sentencias C- 486 de 1993, C- 836 de 2001, SU- 1219 de 2001, C-335 de 2008 C-539 de 2011 ratificó de una u otra manera la naturaleza vinculante de la jurisprudencia de las Altas Cortes, concluyendo que la misma tiene carácter de fuente primaria del Derecho. De esta manera la Corte Constitucional inició un camino en el que poco a poco ha ido dejando atrás el criterio que imperaba respecto a que la jurisprudencia es fuente auxiliar del derecho y hoy en día ha prohiado una doctrina en la cual los fallos de control abstracto de constitucionalidad ocupan el mismo lugar de la Ley, señalándose, además, que las sentencias de unificación tienen efectos vinculantes al ser expedidas por la Corte Constitucional en pleno. Por otra parte, las sentencias T de revisión en sede de tutela, expedidas por las diferentes Salas, “en principio son obligatorias, pudiéndose apartar el juez del precedente de estas últimas, siempre y

cuando se aplique la carga argumentativa y de transparencia requerida” (López Medina, 2017, pág. 104).

Éste, solo es un somero recuento sobre la evolución de la obligatoriedad del precedente, no obstante, desde ya podemos avizorar como a partir la Constitución Política de 1991, el precedente ha tenido un importante valor dentro del ordenamiento jurídico, y es precisamente el derecho de origen jurisprudencial lo que se pretende analizar en las sentencias en sentido abstracto y concreto emitidas por la Corte Constitucional relacionadas con procesos policivos por contravenciones urbanísticas desde sus inicios hasta la actualidad, con el fin de determinar las sub reglas fijadas frente a la aplicación del principio de confianza legítima.

Para analizar la jurisprudencia relacionada con el tema, en primer lugar, debe estudiarse la forma como se determina una sub regla. Sobre éste asunto, es importante retomar a López Medina (2017) quien ha argumentado que es posible determinar una sub regla si se construye una teoría jurídica integral de las interrelaciones de varios pronunciamientos judiciales relevantes y para ello se requiere: acotar el patrón fáctico concreto, identificar las sentencias más relevantes, construir teorías estructurales que permitan establecer la relación entre los diferentes pronunciamientos jurisprudenciales. Así las cosas, a partir de las directrices de López Medina (2017), se procede a la elaborar una línea jurisprudencial con tres ejes de investigación denominados: punto arquimédico de apoyo, ingeniería reversa, telaraña y los puntos nodales de la jurisprudencia.

2.2 Análisis integral de la jurisprudencia

El análisis que se va a realizar tiene como referencia sentencias tipo T y SU. Sobre las sentencias tipo C se hará alusión de forma general en consideración a que en las mismas se habla

de confianza legítima, pero sin descender a ningún caso específico, pues con ellas se examina la constitucionalidad de las normas. Por su parte, las sentencia tipo T y SU están asociadas con un tema subjetivo. 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 sub reglas que se han creado. En primer lugar, se procedió a revisar el índice temático de la relatoría de la Corte Constitucional, seleccionando aquellas sentencias T que hicieran referencia al principio de confianza legítima, exceptuando aquellas que tuvieran que ver con vendedores informales. Obteniéndose la siguiente muestra:

Tabla 1. *Sentencias T que protegen la confianza legítima frente a contravenciones urbanísticas*

1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
				617					
2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
			T-034	T-617	T-403		T-0079	T-472	T- 210
	2011					2012			
T-192	T-596	T- 797	T-717	T-908	T-075	T-845		T-986A	
	2013					2014			
				2015					
T-736	T-417		T-624	T-109	T-608		T-578		
		2016					2017		
	T-526			T-508			T-398-T-073		
				2018					
				T-327					

En las sentencias C se realizó búsqueda en la relatoría de Corte, sobre aquellas que hablaran del principio de confianza legítima y se encontraron las siguientes:

Tabla 2. *Sentencias C que protegen la confianza legítima frente a contravenciones urbanísticas*

AÑO	IDENTIFICACION
2004	C-108
2004	C-131
2006	C-038
2008	C-930
2017	C-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 a aquellas sentencias sobre el principio de confianza legítima relacionadas con temas urbanísticos y procesos policivos. Por ello se van a analizar las siguientes providencias: las sentencias T-617 de 1995, T-034 de 2004 T-079 de 2008 T-210 de 2010, T-192 de 2011 T-596 de 2011, T-717 de 2012, T- 908 de 2012, T 075 de 2012 T 845 de 2012, T-986 de 2012 T-736 de 2015, T-417 de 2015, T-624 de 2015, T-109 de 2015 T-578 de 2015, T-073-2017 y T-327 de 2018.

De este primer filtro se logra determinar que la Corte Constitucional ha emitido sentencias sobre por lo menos 3 de los casos de contravenciones urbanísticas consagradas en los literales a, b y c del artículo 135 de la Ley 1801 de 2016, como podemos ver; la sentencias T-210 de 2010, T-192 de 2011, T-845 de 2012 y T-578 de 2015 encajan dentro de la contravención por construir sobre bienes de uso público, las sentencias T-596 de 2011 y T-986 de 2012 por intervenir sin licencia y las sentencias T-717 de 2012, T-624 de 2015, T -073 de 2017 por contravenir los usos específicos del suelo. En esos fallos se ha aplicado el principio de confianza legítima. Hecha esta claridad y

toda vez que las sentencias identificadas tratan sobre procesos policivos y el principio de confianza legítima, seleccionaremos, en primer lugar, una de éstas para realizar los pasos sugeridos por Medina (punto arquimédico de apoyo, ingeniería reversa, telaraña y los puntos nodales de la jurisprudencia) y, en segundo lugar, estudiaremos algunas sentencias específicas sobre el tema urbanístico con el fin de analizar el tratamiento que la Corte Constitucional le otorga a la confianza legítima frente a infracciones urbanísticas.

2.3. Planteamiento del problema jurídico

Se pretende determinar si existen pronunciamientos respecto de casos en los que se hayan realizado, construcciones que hayan desconocido la normatividad urbanística y en los cuales la Corte Constitucional a pesar del quebrantamiento de esas prohibiciones, tuteló los derechos fundamentales de las personas afectadas por las sanciones urbanísticas, 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 a Derecho. Como se explicó en el primer capítulo, la confianza legítima dentro de la jurisprudencia constitucional, tuvo como origen proteger a los vendedores ambulantes frente a operativos de desalojo o recuperación del espacio público que se enmarcaban en el principio de legalidad, para que se les garantizara su reubicación, de forma que se les otorgara tiempo para adaptarse a su nueva situación. Sin embargo, ante la situación de personas que realizan construcciones o edificaciones informales, sin contar con licencia o que actúan en contra de los usos del suelo, es importante preguntarse si la Corte ha flexibilizado el principio de legalidad 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 sus usos urbanísticos, creyendo que estaban amparados en Derecho, pero luego de forma intempestiva

fueron objeto de sanciones urbanísticas que los obligaban a retirarse de sus hogares o a que sus inmuebles fuesen afectados o demolidos.

Esta inquietud es relevante, pues en este tipo de casos, las personas que moran en edificaciones informales, creyeron de buena fe, que por acciones del Estado como permisos, acuerdos, registros, pago de servicios públicos, sus construcciones estaban conforme a la Ley urbanística, al igual que es perfectamente posible que estos individuos hayan confiado en que por la prolongada omisión de las autoridades policivas o municipales para intervenir sus viviendas, sus desarrollos urbanísticos fuesen válidos legalmente. En ese sentido, es importante establecer si la Corte ha flexibilizado el principio de confianza legalidad en contextos en los cuales las personas son objeto de procedimientos administrativos que les imponen sanciones urbanísticas, pues por lo regular las autoridades aplican de forma irrestricta las infracciones correspondientes.

En ese sentido es relevante indagar si la interpretación que la Corte le ha otorgado a la normatividad sobre espacio público, particularmente en lo que respecta a la imposición de infracción urbanísticas, ha permitido flexibilizar el estricto principio de legalidad de manera que a partir de la confianza legítima las personas sean reubicadas o sus desarrollos urbanísticos sean legalizados con el fin de no afectar sus derechos fundamentales. En ese orden de ideas, resulta ampliamente trascendente identificar si la Corte ha morigerado la aplicación del principio de legalidad (ya descrito con amplitud en el primer capítulo) que reviste los procesos policivos por contravenciones urbanísticas cuando en sus fallos decide proteger la confianza legítima de aquellas personas que han realizado construcciones informales o sin licencia, en un contexto de constitucionalización del procedimiento policivo, que debe comenzar a ajustarse a la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos y al Estado Social de Derecho, más que quedar sujeto a una estricta legalidad, a espaldas de la realidad. En ese sentido deviene como fundamental

establecer si la Corte ha procedido a flexibilizar el principio de legalidad frente a procesos policivos por contravenciones urbanísticas, como una fórmula de protección frente a personas que confiaron debido a acciones u omisiones de la Administración, que sus desarrollos y construcciones informales estaban conformes al ordenamiento jurídico.

2.4 Concreción de la línea jurisprudencial: formulación de problema jurídico

El problema jurídico esencial que se resolverá con la línea jurisprudencial es el siguiente:

¿La Corte Constitucional ha flexibilizado el principio de legalidad que reviste los procesos policivos por contravenciones urbanísticas dando aplicación al principio de confianza legítima?

Este es el problema principal que orientara la presente investigación, sin embargo, en la línea jurisprudencial también se abordan otros asuntos secundarios como determinar ¿Si se ha ampliado la línea jurisprudencial sobre el principio de confianza legítima en el tema de ocupación del espacio público por vendedores ambulantes y estacionarios a comportamientos contrarios a las normas urbanísticas?

Igualmente se va identificar después de analizar múltiples fallos de tutela con planteamientos particulares, si ¿La Corte Constitucional ha realizado una interpretación coherente de la normatividad sobre espacio público al dar aplicación al principio de confianza legítima? Estas preguntas, aunque son secundarias también van a ser abordadas en la línea jurisprudencial, ya que constituyen una guía para nuestra investigación, con el fin de analizar de forma holística la postura de la Corte Constitucional frente a la aplicación de la confianza legítima frente al espacio público y los diferentes fenómenos de urbanismo informal. Después de plantear la pregunta principal que orienta la línea jurisprudencial y el trabajo de investigación, se selecciona un caso de infracción

urbanística como el contenido en la sentencia T-717 de 2012, para realizar el análisis jurisprudencial conforme a las directrices dadas por Diego López Medina, y con base en éste caso, se resolverán el problema jurídico planteado.

2.4.1 Punto arquimédico de apoyo. Siguiendo el esquema planteado por Diego López Medina se estudiará el nicho citacional, tomando como base la sentencia T-717 de 2012 en la cual se analizó el caso de un ciudadano que fue sancionado con orden de demolición por realizar construcción en contravención al Plan de Ordenamiento Territorial y sin licencia de construcción y 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, las cuales serán analizadas en el acápite siguiente, se evidenció que este fallo cuenta con el patrón factico más cercano posible al tema de nuestro interés y además examina de forma integral el tema de la confianza legítima y el proceso urbanístico.

2.4.2 Ingeniería de Reversa

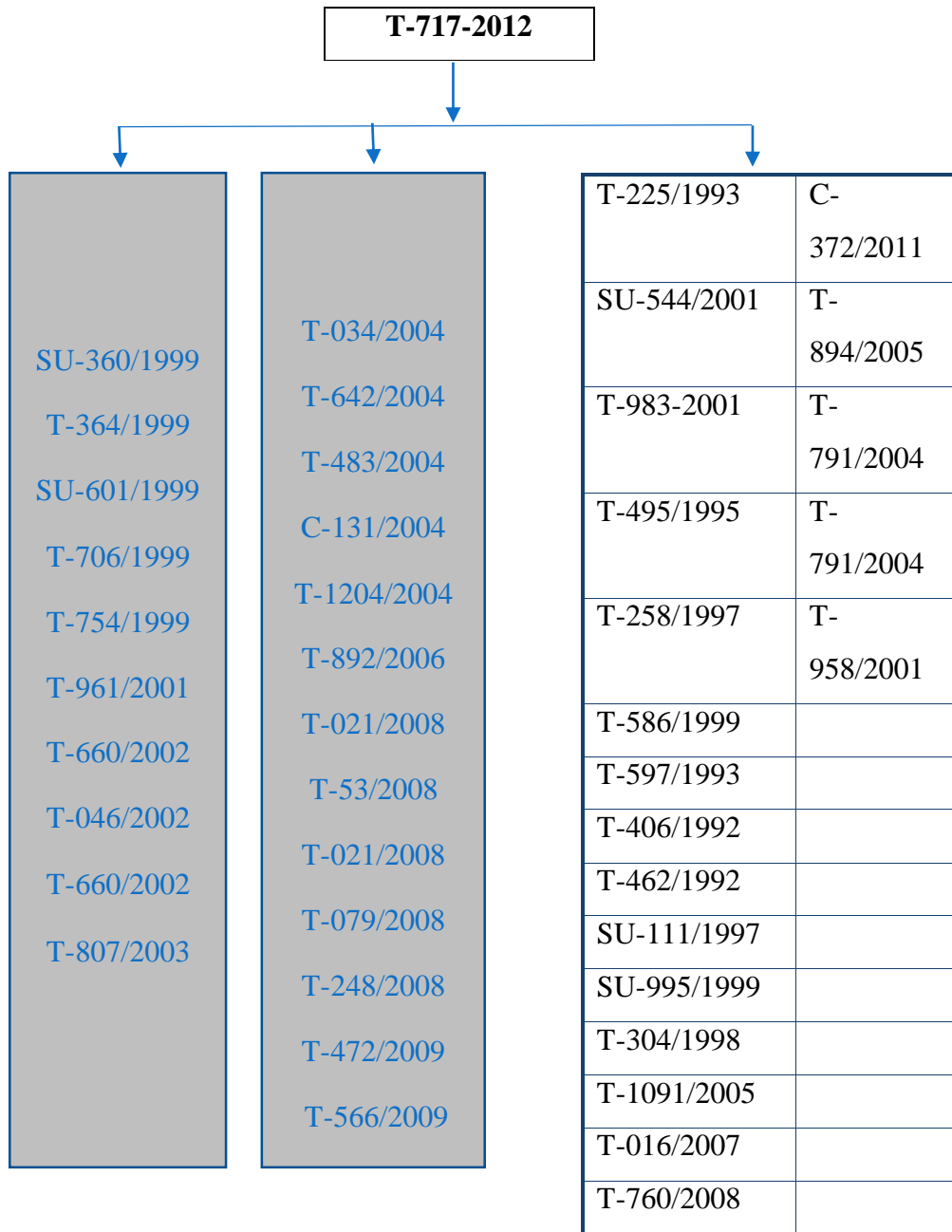


Figura 1. Línea jurisprudencial de la Corte Constitucional.

Del anterior gráfico se desprenden los siguientes puntos.

Al realizar la verificación del nicho citacional de la sentencia T-717- 2012, sentencia arquimédica, se encuentra que las sentencias 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, fueron ordenadas por años, 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. Como podemos ver el presente nicho citacional resulta altamente voluminoso en su primera línea.

Ahora bien, continuamos construyendo el nicho citacional de este tema partiendo de la sentencia T-717 de 2012, para lo cual, descenderemos al segundo nivel de citas y en éste nos quedaremos, por cuanto, el material resulta voluminoso, por lo que se aglomerara la primera y segunda línea de la siguiente manera. Es importante precisar que el número en paréntesis corresponde al número de veces que fue citada la sentencia:

Tabla 3. *Número de citaciones de las sentencias hito*

<u>1992</u>	<u>1993</u>	<u>1994</u>	<u>1995</u>	<u>1996</u>	<u>1997</u>	<u>1998</u>
T-225 (9)	T-372 (4)	T-	T-115 (8)	T-438(11)	T-398(9)	T-550
T-425 (3)	T-183	191(10)	T-617	T-160	C-346 (4)	(11)
T-518 (6)	T-203(5)	T-578(5)	(15)	(15)	T-617(2)	T-778
T-550 (4)		T-778	T-288 (4)		T-576	(12)
T-508 (3)		C-544	C-540		T-396(3)	C-478(8)
T-551(2)			T-689			

CONFIANZA LEGÍTIIMA EN CONTRAVENCIONES URBANÍSTICAS

Tabla 3 (Continuación)

T-475 (5)						SU-
T-617						260(7)
T-558						T-576 (6)
T-427(2)						
T-526						
T-460						
<u>1999</u>	<u>2000</u>	<u>2001</u>	<u>2002</u>	<u>2003</u>	<u>2004</u>	<u>2005</u>
SU-360 (14)	T-372 (3)	T-961 (7)	T-660	T-807 (8)	C-131 (5)	T-340 (3)
T-364(4)	T-660 (2)	T-271	(11)	T-920	C-130(3)	T-043
SU-601 ^a (4)	T-020	T-1228	T-046 (3)	T-772(3)	C-1049	T-1251
T-706 (4)	T-791 (2)	C-995	T-818	C-901	T-11	T-860
T-754(3)	T-983 (2)	C-557	T-730 (2)	T-980	T-034	T-689 (2)
T-295 (10)			C-265	C-568	T-642 (3)	T-614
T-499 (2)			T-660	T-236	T-483	
T-963				T-291 (2)	T-1204	
T-1014				T-487 (2)	T-064	
T-900				T-726	T-141(2)	
T-940 (2)					T-521	
					T-146	
					T-708 (2)	
					T-977 (2)	
					T-146	
<u>2006</u>	<u>2007</u>	<u>2008</u>	<u>2009</u>	<u>2010</u>	<u>2011</u>	<u>2012</u>
T-892A(3)	T-773 (3)	T-248 (3)	T-566	T-210	T-527	T-717
T-729 (7)		T-053 (6)	T-472			
T-603		T-021 (4)	T-475			
T-813		T-778	T-291			
T-403		T-079 (2)	T-200			
		T-1129	T-881 (2)			

T-1098
(2)
T-576 (2)
T-1179
(2)

Al revisar la totalidad de sentencias, se pudo apreciar que existen unas sentencias que sobresalen por el número de veces que son citadas en la línea como las siguientes: T-225 de 1992, T-091 de 1994, T-617 de 1995, T-160 y T-438 de 1996, T-398 de 1997, T-778 de 1998, SU-360, SU-601 y T-295 de 1999, T-660 de 2002, T-807 de 2003.

De igual manera, de la lectura de la mayoría de las sentencias, puede concluirse que el tema preponderante en las mismas, es el espacio público y los vendedores ambulantes, encontrándose algunos vestigios, sobre el derecho a la educación, la vivienda digna, la salud, seguridad social, y el mínimo vital como es el caso de las providencias; T-526 de 1992, T-961 de 2001, T-807-2003, T-642 de 2004, T-1204 de 2004, T-340 de 2005, T-892ª de 2006, T 248 de 2008, y T-566 de 2009.

Puntualmente sobre temas urbanísticos encontramos las sentencias; T-617 de 1995, T-034 de 2004 y la T-079 de 2008, entre otra, que desarrollaremos más adelante

2.4.3 Clasificación de sentencias. Una gran mayoría de las sentencias antes relacionadas, no participan activamente en la consolidación de las sub reglas sobre confianza legítima por lo que al incluir solo aquellas providencias consideraras como hito la gráfica queda de la siguiente manera:

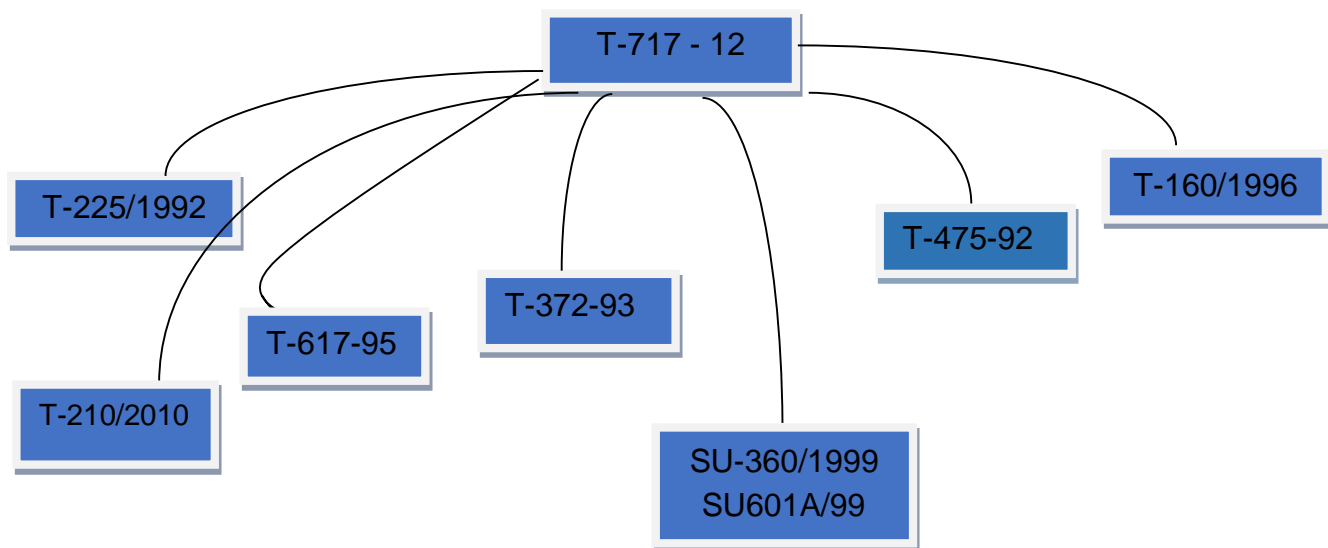


Figura 2. Telaraña jurisprudencial de la Corte Constitucional.

Ahora bien, se procederá a traer a colación cada uno de los argumentos utilizados por la Corte constitucional y se realizará la clasificación de las sentencias que hacen parte de la telaraña antes referenciada.

Sentencia arquimédica (punto arquimédico de apoyo)

La sentencia T-717 de 2012 analizó el caso de un ciudadano que celebró 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 una posible infracción urbanística por construirse en contravención del Plan de Ordenamiento Territorial, resolviéndose declarar finalmente al ciudadano como contraventor de la norma urbanística. (Corte Constitucional, T-717 de 2012)

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:

- La necesidad de preservar de manera perentoria el interés público.
- Una desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la Administración y los administrados.
- La necesidad de adoptar medidas por un período 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 las autoridades y a los 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 línea

La sentencia fundadora de línea es la T-225 de 1992; pues fue proferida en el periodo inicial de la Corte y su citación es básicamente sustentada en doctrina. En esta providencia se examinó el caso de unos ciudadanos que presentaron tutela para que se les amparara el 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 confirmando la decisión adoptada por la Corte Suprema de Justicia, adicionándola en el sentido de ordenar 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 (Corte Constitucional , Sentencia T-225 de 1992).

A pesar de la denegación de la tutela, esta providencia trajo a colación el principio de confianza legítima, señalando que el Estado si bien debe tomar acciones encaminadas a recuperar el espacio público ocupado por vendedores ambulantes, así sean titulares de licencias o autorizaciones administrativas, el Estado 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.

En ese sentido, la Corte Constitucional confirmó la negativa del amparo constitucional, muy a pesar de haberse realizado varios considerandos frente al principio de confianza legítima, demostrando una prevalencia por la protección del espacio público. No obstante, trajo a colación

el principio estudiado, como fundamento para obligar a la Administración a implementar planes de reubicación.

Sentencia reconceptualizadora de línea

La Corte Constitucional realiza otro pronunciamiento temprano, mediante la sentencia T-475 de 1992, en la que se estudia un caso en el cual fue otorgada una licencia para el funcionamiento de un establecimiento comercial destinado a juegos de billar, que posteriormente es revocada por quejas de los vecinos. En este caso, la Corte aborda 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 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, confirma la decisión de primera instancia que tuteló transitoriamente el derecho, bajo el argumento que la discrecionalidad de la Administración lesionó la confianza legítima y, como consecuencia de esto, se vulneró el derecho al trabajo. (Corte Constitucional , T-475 de 1992).

Sentencia confirmadora de línea

En la sentencia T-372 de 1993 se analiza el caso de varios vendedores ambulantes que se encontraban 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 la confianza legítima no de forma específica, pero si 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 (Corte Constitucional, T-372 de 1993).

Sentencia orientadora de línea

La sentencia T-617 de 1995 analiza el caso de un grupo de comuneros dedicados a la recolección y recuperación de papel, chatarra, plástico y otros elementos reciclables, de lo cual derivan su sustento, los cuales 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 este grupo. La Corte Constitucional en esta sentencia dio importancia al principio de confianza legítima denominándolo como una razón jurídica para proferir una sola decisión que cobijara a todos los solicitantes. En la providencia, la Corte, por primera vez habla de la protección del derecho a la vivienda digna mediante la aplicación del principio de confianza legítima (Corte Constitucional , T-617 de 1995).

El Alto Tribunal señaló que los bienes de uso público y el espacio público deben ser protegidos, por lo que, la conducta de la Administración al ordenar desalojos es legítima, no obstante, en virtud del principio de confianza legítima no podía desconocerse la vulneración de derechos fundamentales con la decisión de la Alcaldía Distrital. En ese sentido, se concluyó que la Administración había permitido la ocupación de una zona que constituía espacio público sin hacer

nada para impedirlo, creando una expectativa de vivienda, por cuanto, si bien dio una solución razonable, previendo la entrega de lotes con servicios a algunas personas, esta solución solo fue parcial, ya que no cobijaba a todos los afectados.

Además de lo anterior, en este fallo se reiteró como límite de la confianza legítima, el interés general y se señaló que la confianza podía ser corroborada probatoriamente mediante actas, planes, programas, e incluso con la simple tolerancia y permisión del uso del espacio público por parte de la propia Administración. En la decisión se ordenó la reubicación y la adjudicación de un subsidio familiar a las familias damnificadas.

Sentencia confirmadora de línea

La sentencia T-160 de 1996 estudia el caso de una vendedora a la que le obligaron retirar su puesto de ventas ambulantes en el sector del Campín en Bogotá. En esta sentencia se analizó la obligación del Estado de reubicar a los vendedores ambulantes desalojados, estipulándose las siguientes sub reglas para que fuera procedente la reubicación, al momento de aplicarse la confianza legítima frente a vendedores ambulantes afectados por infracciones urbanísticas o desalojos administrativos.

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

- Que la medida administrativa de desalojo o imposición de infracción urbanística, 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 manera se prohibió la reubicación a favor de las personas que realizaran la ocupación del espacio público sin permisos ni licencias (Corte Constitucional, T-160 de 1996).

Sentencia consolidadora de línea

En la sentencia SU-360 de 1999 se examinaron 36 expedientes en los cuales los solicitantes manifestaron que se desempeñaban desde hace 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 encontraban 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, que no hubo por parte de los solicitantes, hechos o situaciones obtenidos de manera legítima para estar en el espacio público. Adicionalmente se consideró que no se había presentado una vulneración de los derechos fundamentales de las personas desalojadas. La sentencia fue revisada por la Corte Constitucional que revocó la sentencia de instancia, 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; por último, la necesidad de adoptar medidas por un período transitorio que adecuen la actual situación a la nueva realidad (Corte Constitucional , SU-360 de 1999).

Sentencia modificadora de línea

En la sentencia SU-601 de 1999 se realizó el estudio conjunto de varias acciones de tutela, las cuales fueron interpuestas debido a la expedición de una resolución por parte de la Alcaldía 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 (Corte Constitucional , SU-601 de 1999).

En esta sentencia se reiteraron los parámetros establecidos en la sentencia SU-360 de 1999, no obstante, en la misma, 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, definiendo esta Corporación como tales: las licencias, permisos, promesas incumplidas, e incluso la tolerancia y permisión del uso del espacio público por tiempos prolongados (Corte Constitucional , SU-360 de 1999).

Lo anterior es de gran relevancia, por cuanto, con antelación se habían adoptado dos pronunciamientos judiciales contenidos en las sentencias T-398 de 1997 y T-778 de 1998, 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 lo que, 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 en los casos niega las tutelas en las que sus peticionarios no contaran con permisos y con licencias, exceptuando aquellas relativas al sector san Victorino en la que se contaba con precedente respecto a que en ese sector se había realizado ocupación por más de dos décadas.

Sentencia confirmadora de línea

Se trata de la sentencia T-210 de 2010 que analiza 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”, pero esa 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 a la Corte Constitucional lo analizó en sede de revisión (Corte Constitucional, T-210 de 2010).

En la providencia se señaló que la facultad de las Administraciones 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: la necesidad de preservar de manera perentoria el interés público, la demostración de que el particular ha desplegado su conducta de conformidad con el principio de la buena fe, la desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la Administración y el particular y, finalmente; 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 sub regla 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.

Es necesario señalar que en esta providencia se adiciona un presupuesto para la configuración de la confianza legítima.

2.5 Parámetros de acceso a la confianza legítima en temas de contravenciones urbanísticas

2.5.1 Confianza legítima en materia de procesos urbanísticos. La Corte Constitucional se pronunció en varios fallos de revisión sobre el tema específico de la aplicación de la confianza legítima, frente a procesos abiertos por infracciones urbanísticas, en los que los particulares salían afectados por órdenes administrativas o policivas que afectaban sus bienes, cuando habían confiado que sus edificaciones o construcciones eran lícitas o estaban conformes a Derecho.

En la sentencia T-034 de 2004 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 infracción urbanística. Es importante mencionar que antes de la sentencia T-034 de 2004, 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 (Corte Constitucional, T-034 de 2004).

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 analiza el principio de la confianza legítima, señalándose que éste principio está cimentado en las sub reglas que ya se describieron en la sentencia SU-360 de 1999.

En esta oportunidad, la Corte Constitucional encontró vulnerado el derecho a la vivienda digna en conexidad con el derecho al mínimo vital, argumentando que se presentaba desconocimiento del principio de confianza legítima; por cuanto, la Administración municipal permitió que el predio fuera habitado durante largos años, generando una expectativa a sus habitantes de que dicha ocupación no era ilegal y que su conducta era jurídicamente aceptada. En el expediente se evidenció la existencia de recibos de servicios públicos y del pago del impuesto predial del predio ocupado, razón por la cual se revocaron los fallos de instancia, se concedió el amparo de la tutela, se ordenó la reubicación de la accionante y se conminó a que se le pagaran las mejoras realizadas sobre el inmueble.

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 del Estado, lo cual desestabilizó de manera cierta y evidente su relación con la Administración. Al constatarse estas situaciones fácticas y jurídicas, le 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.

Posterior al fallo T-034 de 2004 y T-210 de 2010 (este último ya desarrollado en el acápite anterior), y sobre el cual en esta oportunidad es importante precisar que en esta decisión se añadió un nuevo presupuesto para la configuración de la confianza legítima, el cual está encaminado a que la conducta realizada por los particulares sea ajustada a la buena fe, pese a lo anterior con esto no se considera haya existido una modificación sustancial de la línea, pues, si bien es cierto, antes no se hablaba de manera expresa de este cuarto presupuesto, desde la sentencia SU 360 de 1999 se han enlistado algunos elementos probatorios, que permitieran demostrar la buena fe que motiva la confianza legítima, este presupuesto es enunciado de manera expresa en pocas sentencias una de ellas la sentencia T-192 de 2011, por cuanto en la mayoría continúa invocando solamente los 3 presupuestos definidos en la SU 360 de 1999.

Así las cosas, es menester aludir a la sentencia T-192 de 2011 en la cual se analiza la situación de una persona que ocupaba desde hace 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 determinó que se cumplían los

presupuestos para la configuración de la confianza legítima, por lo cual ordenó que el Municipio de Dos Quebradas llegará a un acuerdo para la reubicación del tutelante y facilidades para acceder a planes de interés social (Corte Constitucional, T-192 de 2011).

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. Igualmente, la persona afectada, había desplegado su conducta de conformidad con el principio de la buena fe, ya que había demostrado 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.

Es importante hacer referencia a que la Corte en la sentencia T-192 de 2011 indicó que el hecho de que se acepte estar ocupando un espacio de uso público no es prueba de una conducta de mala fe, ya que el punto fundamental de la confianza legítima no es la legalidad, sino la convicción de encontrarse bajo el amparo de la buena fe, cuando se ocupa el espacio colectivo. Al final como se mencionó, la persona fue reubicada y se le tuvieron que ofrecer planes sociales para adaptarse a la nueva situación (Corte Constitucional, T-192 de 2011).

Posteriormente en la sentencia T-075 de 2012 se examina el caso de una persona que había ejercido actos de posesión de un predio en el Barrio Alirio Beltrán de Cali, sobre el cual construyó una vivienda en la que convivía con varios miembros de su familia. No obstante, en el año 2010, una inspección de policía le abre un proceso por infracción urbanística, situación ante la cual la Administración municipal le ordena el desalojo de su vivienda por encontrarse en una zona

prohibida por el Plan de Ordenamiento Territorial. La Corte estudió el caso y determinó que se presentaban los presupuestos de la confianza legítima, pues se configuró la necesidad de preservar de manera perentoria el interés público mediante una recuperación del espacio público, también se concretó una desestabilización cierta, razonable y evidente en la medida que el administrado fue desalojado; y se determinó la necesidad de reubicar al afectado y su familia, ordenándose en consecuencia la suspensión del procedimiento de desalojo y el ofrecimiento de planes para acceder a subsidios de vivienda para la adaptación a la nueva situación (Corte Constitucional, T-075 de 2012).

Posteriormente se expide la sentencia T-717 de 2012, que es el fallo arquimédico de nuestra línea, en la cual se examinó el caso de un lote ubicado en la Localidad de Ciudad Bolívar en Bogotá en el que se construyó una vivienda que contaba formalmente con los servicios públicos domiciliarios de gas, agua y energía, pero que fue declarada ilegal ya que la Alcaldía Distrital consideró que contrariaba el régimen urbanístico, al violar el POT. Sobre la sanción impuesta al accionante por haber infringido las normas urbanísticas, la Corte consideró que la Alcaldía actuó dentro de sus facultades legales, dando aplicación a las normas vigentes que sobre el tema se expedieron a nivel distrital y nacional, sin embargo, tales medidas pese a ser legales, fueron consideradas como desproporcionadas frente a la garantía del derecho a la vivienda digna (Corte Constitucional, T-717 de 2012).

Igualmente, la Corte consideró que el accionante, había estado precedido de buena fe en sus actuaciones, pues por largo tiempo no fue cuestionado por parte de ninguna autoridad en materia urbanística. Es por eso que se coligió que se había desconocido el principio de confianza legítima que cobijaba al actor, al cambiar abruptamente su situación jurídica, quebrantando de paso su

derecho fundamental a la vivienda digna, pues se ordenó la demolición de su vivienda y no se tomaron medidas alternas para asegurar su reubicación.

La Corte ordenó la suspensión de la ejecución de la Resolución de desalojo y demolición proferida por la Alcaldía, hasta tanto la Secretaría de Planeación Distrital de Bogotá se pronunciara en forma definitiva sobre la legalización del sector denominado El Edén, dentro del cual se ubicaba el predio del accionante.

En este fallo se trajeron a colación los presupuestos para la configuración de la confianza legítima, pero aplicados a un caso en el cual la Administración pretendía afectar el derecho a la vivienda digna de varias personas por haber incurrido en infracciones urbanísticas, caso diferente a cuando la Administración vulnera directamente el derecho al trabajo de las personas, como es el caso de los venteros informales que son desalojados, por ocupar el espacio público.

Posteriormente se expidió la sentencia T-908 de 2012 en la cual se analiza el caso de una ocupación de hecho en la localidad de Santafé en Bogotá, por lo cual la Alcaldía solicitó la inmediata restitución material del inmueble. En esta providencia se unifica el concepto de que cuando se ejerce comercio informal o visiblemente se construye vivienda en un terreno antes ajeno, pero por largo tiempo nadie se opone, se va cimentando la confianza de que la ubicación es legítima y por lo tanto debe haber una legalización del predio o una reubicación de sus moradores (Corte Constitucional, T-908 de 2012).

Luego en la sentencia T-736 de 2015, se examinó el cerramiento de una casa de prostitución por el cambio del uso del suelo establecido en el POT por parte de la propietaria. En el proceso de tutela, los jueces de instancia declararon la improcedencia de la acción de tutela hasta que el fallo llegó a la Corte Constitucional en sede de revisión (Corte Constitucional, T-736 de 2015).

La Corte Constitucional asumió el caso y señaló que el amparo era procedente y se debía proteger a la tutelante, ya que se trataba de un predio cuya propietaria, estaba protegida por el principio de confianza legítima, pues se comprobó una actuación administrativa que buscaba preservar interés público, que la conducta realizada por la propietaria se ajustaba al principio de buena fe, que el cerramiento abrupto del establecimiento provocaba una desestabilización en la accionante y en las trabajadoras sexuales, y que era necesario adoptar medidas transitorias que adecuaran la situación de las personas afectadas a la nueva realidad.

En esta oportunidad, la Corte señaló que, si bien con la decisión adoptada por la Administración se pretendía preservar el interés público, no podía desconocerse que la propietaria tenía una expectativa legítima después de 15 años de ejercicio de la actividad comercial en la zona, y que además existía un pacto de cumplimiento sobre el cambio del uso del suelo con la Administración. Con base en esas argumentaciones, se ordenó entonces concertar un plan de reubicación que garantizará las condiciones para que fuese posible la continuidad de la actividad comercial en la nueva zona.

La Corte señaló que el plan debía cumplir como mínimo con las siguientes obligaciones a cargo de la Alcaldía: adoptar las medidas pertinentes para asegurar que se cumpla efectivamente con los requisitos del POT para el funcionamiento de establecimientos de comercio de alto impacto; asegurar que la nueva zona cumpla con las mínimas exigencias de salubridad para el ejercicio del trabajo sexual; verificar que existan locales que efectivamente se puedan destinar a casas de prostitución, o que exista la posibilidad de construir nuevos locales; y ofrecer un plan de acompañamiento para el trámite de licencias de funcionamiento en la nueva zona. Además, que, si la tutelante no podía reubicarse en la nueva zona, la Alcaldía debía ofrecerle una alternativa

laboral que le garantizara la protección de su mínimo vital y el de su familia (Corte Constitucional, T-736 de 2015).

Posteriormente en la sentencia T-073 de 2017 se estudió el tema de un establecimiento de comercio que tenía por objeto la venta de bebidas frías y la prestación de servicios sexuales, el cual fue objeto de un proceso urbanístico sancionatorio, pues se encontraba ubicado en un lugar con destinación de uso de suelo no apropiada para esta clase establecimientos, por estar adyacente a un colegio. A pesar de la violación de la norma urbanística, la Corte Constitucional dio aplicación al principio de confianza legítima y permitió que en dicho sector funcionara este establecimiento, señalando que a pesar de presentarse una vulneración al interés público, también se había configurado una desestabilización de la accionante y las trabajadoras sexuales, y la propietaria había venido administrando el establecimiento con base en unas normas urbanísticas de vieja data, que le fueron cambiadas de forma abrupta y sin ningún preaviso.

En la providencia se ordenó la suspensión de los efectos de la Resolución expedida por la Alcaldía de Chinácota, que imponía el cierre temporal del local. La Corte ordenó la inmediata apertura del inmueble, siempre y cuando cumpliera a cabalidad con las normas de policía y administrativas, diferentes a las de uso del suelo. Además señaló que el establecimiento solo podía funcionar únicamente en horario nocturno, de manera que no se cruzarán las labores del negocio con las del colegio (Corte Constitucional , T-073 de 2017).

Sin embargo de manera posterior mediante el Auto 449 de 2017, la Corte Constitucional ordenó la nulidad de esta providencia, considerando que la Alcaldía si tenía la potestad para ordenar el cerramiento de ese establecimiento de comercio, aunque se hizo la salvedad que era necesario que la Administración garantizara condiciones de reubicación para las trabajadoras sexuales, ya que la potestad de la Administración sobre el derecho de propiedad, no puede ser desproporcionada u

omnívoda, sino que debe ponderarse con los derechos fundamentales que se encuentran en medio del conflicto urbanístico (Corte Constitucional, Auto 449 de 2017).

Por último, se puede hacer alusión a la sentencia T-327 de 2018 en la cual se analizó el caso de una madre soltera cabeza de familia, que alegaba tener la posesión de un inmueble ubicado en el barrio Belencito Betania, en Medellín, ya que aseguraba que el lote le fue cedido legalmente por una persona que había fallecido después de la cesión (Corte Constitucional , T-327 de 2018).

La accionante señaló que en el 2015 construyó una casa prefabricada en el mencionado lote, con el objetivo de vivir ahí junto a su hijo de 20 años. Sin embargo, en 2016 un vecino de la peticionaria interpuso una querrela policiva en su contra por edificar la vivienda sin licencia de construcción. En 2017 una inspección de Medellín profirió una resolución, a través de la cual declaró que la vivienda contrariaba las normas urbanísticas imponiendo una multa de \$6.897.654.

La Corte Constitucional concedió el amparo a la tutelante, impidiendo que su vivienda fuese demolida, aunque más que basarse en el principio de confianza legítima, la argumentación del Alto Tribunal se fundamentó en las fallas del procedimiento administrativo del acto sancionatorio que tramitó y expidió la Alcaldía. En esta providencia no se presentaron cambios en lo que respecta a la doctrina de la confianza legítima que venía aplicando la Corte, por lo que es perfectamente posible asumir que la postura se encuentra vigente, además de esto esta sentencia resulta de suma importancia por cuanto establece la necesidad de aplicación de los principios de proporcionalidad y razonabilidad dentro de los procesos administrativos sancionatorios (Corte Constitucional , T-327 de 2018).

Lo anterior, máxime cuando en sentencia posterior, particularmente en la providencia T-002 de 2019 se advierte como la Corte Constitucional al examinar un caso en el cual la Alcaldía de Bosa resolvió declarar como infractores del régimen urbanístico a los propietarios de varios predios

ubicados en ese barrio, por carecer de licencias de construcción, señaló que pese a que el proceso administrativo en contra de los accionantes se encontraba respaldado en las normas urbanísticas, no por eso era válido detener esas obras, pues independiente de la legalidad de la intervención por parte de la Administración, se determinó que la decisión de Alcaldía era desproporcionada y por eso no podía ser aceptada (Corte Constitucional, T-002 de 2019).

La Corte encontró que los poseedores de las construcciones estaban amparados por la confianza legítima de que su actuar era lícito, pues durante 10 años la Alcaldía Local de Bosa no ejecutó acciones tendientes a suspender las obras adelantadas, además se estableció que en el sector donde habitaban los accionantes existía nomenclatura precisa para identificar los inmuebles y también se había corroborado en el proceso de tutela, múltiples facturas para el pago del impuesto predial, lo que generó que se concediera el amparo solicitado.

En este orden de ideas se revocaron las decisiones adoptadas por los jueces de instancia, se emitieron medidas encaminadas a dar estabilidad y habitabilidad a las viviendas de los accionantes, y se ordenó otorgarles un albergue temporal a las familias que se encontraban expuestas a un riesgo no tolerable en la misma zona de los inmuebles, hasta que obtuvieran una licencia de construcción en la modalidad de reforzamiento estructural (Corte Constitucional, T-002 de 2019).

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

Pregunta principal

¿La Corte Constitucional ha flexibilizado el principio de legalidad que reviste los procesos policivos por contravenciones urbanísticas dando aplicación al principio de confianza legítima?

La Corte Constitucional ha flexibilizado el principio de legalidad que reviste los procesos policivos por contravenciones urbanísticas 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 también para que se legalice sus desarrollos urbanísticos informales. Este precedente es obligatorio para todas las autoridades públicas.

¿La Corte Constitucional ha ampliado la línea jurisprudencial sobre el principio de confianza legítima en el tema de ocupación del espacio público por vendedores ambulantes y estacionarios a comportamientos contrarios a las normas urbanísticas?

¿La Corte Constitucional ha realizado una interpretación coherente de la normatividad sobre espacio público al dar aplicación al principio de confianza legítima?

Si, la Corte Constitucional ha flexibilizado el principio de legalidad dentro de los juicios por contravenciones urbanísticas, aplicando el principio de confianza legítima, amparando el derecho fundamental a la vivienda digna.

Si, la Corte Constitucional ha realizado una interpretación coherente de la normatividad sobre espacio público, si bien es cierto, 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 sub reglas para su protección y ordenando la reubicación, pago de mejoras que se hayan realizado y la legalización de las licencias con posterioridad a la construcción.

Sentencias importantes

T-034 de 2004
T-210 de 2010
T-192 de 2011
T-075 de 2012
T-717 de 2012
T-736 de 2015

Sentencias importantes

T-225 de 1992
T-475 de 1992
T-372 de 1993
T-617 de 1995
T-160 de 1996
SU 360 de 1999

T-073 de 2017	SU 601 de 1999
T-327 de 2018	T-210 de 2010
T-390 de 2018	
T-002 de 2019	
T-384 de 2019	

3. Flexibilización del principio de legalidad por parte de la Corte Constitucional por aplicación de la confianza legítima dentro de los juicios policivos por contravenciones urbanísticas

3.1. Flexibilización de la normatividad urbanística por parte de la Corte Constitucional

En la primera parte de este capítulo analizaremos la forma como la Corte Constitucional ha flexibilizado la aplicación de la normatividad urbanística, frente a casos en los cuales autoridades policivas pretenden imponer sanciones cuando se realizan edificaciones sin licencia, desconociendo el POT o cualquier otra contravención urbanística.

Con el fin de analizar, la flexibilización que ha realizado la Corte Constitucional respecto de la normatividad urbanística, es necesario volver traer a colación el procedimiento sancionatorio contemplado en la Ley 1801 de 2016 mediante el cual se censuran las conductas contrarias a la integridad urbanística, dentro de las que se enlistan; parcelar, urbanizar, demoler, intervenir o construir con desconocimiento a lo preceptuado en la licencia de construcción, edificar en bienes de uso público, construir sin licencia o cuando ésta hubiere caducado, hacerlo sin previa autorización, usar o destinar un inmueble a uso diferente al señalado en la licencia de construcción o edificarlo en una ubicación diferente a la señalada en la licencia, igualmente contravenir los usos específicos del suelo.

El acaecimiento de alguno de estos comportamientos según la Ley 1801 de 2016 conlleva la imposición de sanciones que van desde multas hasta demolición de las construcciones.

Es importante señalar que existen cinco tipos de licencias urbanísticas: de urbanización, de parcelación, de subdivisión, de construcción, de intervención y ocupación del espacio público, y para poder realizar cualquiera de estas actividades, se requiere contar con la licencia pertinente, la cual hace alusión a una autorización previa, proferida por la autoridad competente, con el fin de que pueda realizarse cualquiera de estas labores conforme con las disposiciones contenidas en el Plan de Ordenamiento Territorial, así como garantizar la seguridad física de los ocupantes de la vivienda, evitando o minimizando la posibilidad de diferentes riesgos como derrumbes, terremotos, e inundaciones. El artículo 2.2.6.1.1.7 del Decreto 1077 de 2015 establece que las licencias de construcción son la autorización previa que se requiere para desarrollar edificaciones, áreas de circulación y zonas comunales en uno o varios predios. Estas son estudiadas y tramitadas por los curadores urbanos en los municipios y distritos que cuentan con esa figura y, en los lugares en donde no existe, esta función es desarrollada por la autoridad municipal o distrital competente. Hay nueve distintas modalidades de las licencias de construcción: obra nueva, ampliación, adecuación, modificación, restauración, reforzamiento estructural, demolición, reconstrucción y cerramiento (Ministerio de Vivienda , 2015).

Con el fin de regular los comportamientos contrarios a la integridad urbanística, el legislador específicamente señaló en el párrafo 1º del artículo 219 de la Ley 1801 de 2016 que las medidas correctivas por los comportamientos contrarios a la integridad urbanística no se impondrían en orden de comparendo, por lo que, resulta claro que en este caso el legislador consideró que era necesario que se siguiera un procedimiento, si bien es cierto, abreviado, no menos cierto, que garantice etapas en las que se pueda dar aplicación a los derechos de defensa, contradicción y

debido proceso. Este procedimiento lo encontramos contemplado en el artículo 223 de la Ley 1801 de 2016.

Lo anterior, busca garantizar los derechos de las personas que son objeto del procedimiento contravencional, teniendo en cuenta las consecuencias inmediatas que generan las medidas correctivas de los comportamientos contrarios a la integridad urbanística sobre derechos fundamentales como la vivienda digna o el trabajo.

Las etapas que previó el legislador dentro del procedimiento sancionatorio abreviado por contravenciones urbanísticas son; la iniciación de la acción que puede ser de oficio o a petición de parte, la citación, audiencia pública (esta audiencia tiene como fin permitir que el presunto infractor y el quejoso exponga sus argumentos y pruebas), invitación a conciliar, etapa probatoria para recaudar el material probatorio útil, pertinente y conducente, y finalmente se encuentra la etapa de decisión en la que se valoran las pruebas y se dictan las ordenes de policía o medidas correctivas, sustentando la decisión con los respectivos fundamentos normativos y hechos conducentes demostrados. Finalmente, el legislador dispuso expresamente que, en materia de recursos, si están relacionados con infracciones urbanísticas se deben conceder en el efecto suspensivo.

Como podemos ver, dicho procedimiento contiene cuatro etapas regladas que deben seguirse con el fin de adoptar una decisión conforme a la Ley, no obstante, dentro del procedimiento, el legislador no dio ningún alcance a una posible flexibilización del principio de legalidad por parte de la autoridad administrativa para proteger la confianza legítima de los sujetos objeto del procedimiento contravencional. Por lo que, de conformidad con la Ley 1801 de 2016, acaecido el comportamiento contrario a la integridad urbanística, y concluidas las etapas del procedimiento

sancionatorio, el paso a seguir no es otro que la imposición de las sanciones contenidas en dicha norma.

Del anterior, panorama puede advertirse que, si bien es cierto, el legislador avizora que existe una diferenciación entre los comportamientos contrarios a la integridad urbanística y los demás comportamientos contrarios a la convivencia, situación por la cual prevé para ellos un procedimiento más extenso y realiza una distinción respecto del tratamiento en los recursos, se evidencia que el legislador desconoció el panorama social que padece nuestro país en materia de vivienda y las decisiones que en materia urbanística, ha venido adoptando la Corte Constitucional las cuales debieron contemplarse dentro de la Ley 1801 de 2016 con el fin de descongestionar el aparato judicial, dar prevalencia a la autonomía de la Administración y reconocer la realidad social.

El legislador olvidó que el derecho a la vivienda y el trabajo han sido problemas estructurales de la sociedad colombiana sobre los cuales la Corte Constitucional se ha pronunciado casi a partir de sus inicios; como lo podemos ver en la decisión contenida en la sentencia T-617 de 1995 en la que desde años tempranos el Alto Tribunal analizó la construcción de una edificación contraria a los usos del suelo definidos que pretendía ser demolida y sus moradores desalojados y que fue suspendida por decisión de la Corte. De esa manera a través del tiempo y hasta la actualidad, la Alta Corporación ha venido adoptando una línea uniforme en la que en materia de contravenciones urbanísticas ha dado protección a los derechos fundamentales a la vivienda digna y al trabajo.

Lo anterior, aplicando el principio de confianza legítima según el cual, si bien es cierto, se da mayor peso al espacio público en virtud del interés general, también se protege la confianza legítima de las personas objeto del procedimiento urbanístico sancionatorio, flexibilizando las decisiones de la Administración. En algunos casos ordenando la reubicación de los afectados, en otros, permitiendo que continúen contraviniendo el uso del suelo específico, de manera que las

autoridades adopten decisiones más flexibles que permitan la coexistencia armónica de las situaciones, lo que demuestra la flexibilización de la normatividad urbanística que ha realizado la Corte Constitucional en el ámbito específico de aplicación de las sanciones urbanísticas.

Es así que no es ajena la intervención que la Corte Constitucional ha realizado en temas como el de las contravenciones urbanísticas, dando aplicación al principio de confianza legítima, como ocurrió con la sentencia T-210 de 2010 en la cual el Alto Tribunal Constitucional señaló que la recuperación del espacio público ocupado irregularmente no es ilimitada, pues debe ejercerse mediante un proceso judicial o policivo 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.

Como podemos ver la Corte Constitucional claramente advierte la necesidad de que en el proceso policivo se tengan en cuenta los presupuestos de la confianza legítima, por ejemplo en la sentencia T-192 de 2011 puede verse que al analizar la imposición de una contravención urbanística, la Corte señala que el punto fundamental de la confianza legítima no es la legalidad, sino la convicción de actuar de buena fe, que bajo el criterio del Alto Tribunal se demuestra con el pago de impuestos, servicios públicos, promesas de la Administración e incluso con la tolerancia de las actuaciones del administrado (Corte Constitucional, T-192 de 2011).

En el mismo sentido en la T-717 de 2012 la Corte Constitucional dispone que la sanción impuesta por haber infringido las normas urbanísticas al construir sin licencia se encuentra dentro de las facultades legales de las autoridades administrativas, no obstante, en este caso se consideró la medida adoptada como desproporcionada frente a la garantía del derecho a la vivienda digna, teniendo en cuenta que en el proceso contravencional se ordenó la demolición de la vivienda y no

se tomaron medidas alternas que permitiesen garantizar la reubicación de las personas (Corte Constitucional, T-717 de 2012).

En igual forma ocurrió con la sentencia T-073 de 2017 en la que se evidenció la ubicación de un establecimiento de comercio que tenía por objeto la prestación de servicios sexuales, cuyo uso del suelo fue considerado por las autoridades como inapropiado por encontrarse cerca de un colegio, no obstante, aplicando el principio de confianza legítima se permitió el funcionamiento de dicho establecimiento, colocando restricciones respecto de las horas de funcionamiento de manera que no se cruzaran las labores del negocio con las del colegio (Corte Constitucional , T-073 de 2017).

Aunque la sentencia fue anulada posteriormente mediante el Auto 449 de 2017 bajo el argumento que la Alcaldía si podía ordenar el cierre del establecimiento, garantizando la reubicación de las trabajadoras, no se puede negar la importancia que la Corte Constitucional le otorga al principio de confianza legítima dentro del procedimiento policivo iniciado por contravenciones a la integridad urbanística (Corte Constitucional, Auto 449 de 2017).

Adicionalmente es importante hacer alusión a la providencia T-390 de 2018 mediante la cual la Corte indicó que la imposición de infracciones urbanísticas, si bien se encuentra bajo la órbita de las facultades de la Administración, ello no significa que puedan imponerse sin considerar la situación concreta de los infractores, que en muchas ocasiones son personas que no cuentan con recursos económicos suficientes para pagar las multas. Igualmente la Corte señaló que en este tipo de decisiones sancionatorias es imperativo identificar si las familias afectadas con órdenes de demolición o desalojo, cuentan con el tiempo suficiente para readaptarse a la nueva situación, pues la expedición de este tipo de actos administrativos no puede dar lugar a la arbitrariedad o al abuso sobre los derechos de las personas, pues es claro que las sanciones no pueden rebasar unos mínimos

de parámetros de racionalidad, razonabilidad y proporcionalidad, porque de lo contrario el poder sancionatorio administrativo se ejecutaría de espaldas al Estado Social de Derecho (Corte Constitucional, T-390 de 2018).

También podemos traer a colación la sentencia T-002 de 2019 en la que el Alto Tribunal Constitucional al encontrar varios casos de construcciones sin licencia, concluyó que pese a que el proceso administrativo en contra de los afectados se encontraba respaldado en las finalidades de las normas de urbanismo, no bastaba solamente con establecer la legalidad de la intervención, sino que también debía determinarse la proporcionalidad de la decisión de la Administración, para así garantizarse el debido proceso en la imposición de la sanción, bajo una flexibilización de sus efectos sobre los derechos de las personas (Corte Constitucional, T-002 de 2019).

Asimismo hay que hacer alusión a la providencia T-384 de 2019 en la cual la Corte Constitucional señaló que las órdenes expedidas por las Alcaldías en las cuales se imponen infracciones urbanísticas, no pueden ejecutarse sin haberse agotado un previo procedimiento contravencional en el que la persona pueda presentar sus pruebas, sus descargos e impugnar la decisión expedidas, ni tampoco pueden hacerse aplicables, sin haberse garantizado mecanismos de reubicación, para las personas, especialmente para aquellas que se encuentran en especiales condiciones de vulnerabilidad como menores de edad, madres cabeza de familia, discapacitados, individuos de la tercera edad, pues los poderes urbanísticos sancionatorios de la Administración no pueden implicar un desconocimiento arbitrario y abusivo de los derechos. De allí que la confianza legítima si bien no asegura que las sanciones urbanísticas no vayan a ser impuestas, si garantiza que las personas sean beneficiadas a través de acciones positivas del Estado que mitiguen o modulen los efectos nocivos de las decisiones sancionatorias (Corte Constitucional, T-384 de 2019).

En ese orden de ideas, la Corte Constitucional no desconoce la legalidad del procedimiento, sino que, por el contrario, considera que este debe dar prevalencia a derechos tan necesarios como el debido proceso, los cuales son propios de un Estado de Derecho y deben permear las actuaciones administrativas, con el fin de garantizar un trato igualitario a todos los administrados y dar prevalencia a un orden social y justo. Con la expedición de la Constitución Política de 1991 se introdujo la cláusula del Estado Social de Derecho que le da preponderancia a los derechos fundamentales del individuo y a los principios como mandatos de optimización que deben ponderarse en cada caso concreto.

Por ejemplo, en los casos de contravenciones urbanísticas, dos derechos fundamentales que se encuentran dentro del texto constitucional como el espacio público que conforme al artículo 82 de la Constitución Política (1991) hace alusión al deber del Estado de velar por la protección de la integridad de los espacios colectivos y por su destinación al uso común y el artículo 51 de la Constitución Política (1991) que consagra que el Estado debe fijar las condiciones necesarias para acceder al derecho a la vivienda digna, mediante planes de interés social y sistemas de financiación, pueden enfrentarse, por lo que, en ocasiones uno de ellos puede tener mayor importancia en el caso concreto, al realizarse el análisis de situaciones fácticas específicas.

En el caso de las construcciones por fuera de la normatividad urbanística, la aplicación del principio de confianza legítima puede dar lugar a que se proteja de manera preferencial el derecho a la vivienda, prevaleciendo por encima del espacio público, de manera que el principio de legalidad termina cediendo ante el principio de confianza legítima, obligando a la Administración a flexibilizar los efectos de sus sanciones, por cuanto, si bien es cierto, la prevalencia del orden jurídico es un pilar fundamental de la Administración, no puede anteponerse inequívocamente al derecho a la vivienda de un administrado que ha confiado en el actuar de las autoridades públicas.

Aunque el principio de legalidad tiene su génesis en el Estado de Derecho, no podemos desconocer, que en una interpretación amplia del mismo está relacionado con la confianza legítima, porque algunos sub principios del Estado de Derecho como la seguridad jurídica que es un límite del poder público y el axioma de la buena fe, constituyen los fundamentos de la confianza legítima. En esa línea temática, al aplicar el principio de confianza legítima no se estaría vulnerando el principio de legalidad, sino dando una aplicación más amplia al mismo, lo cual es necesario para evitar el desconocimiento de los derechos fundamentales en las sociedades modernas (Viana Cleves, 2007)

Lo anterior, guarda congruencia con el postulado según el cual la sujeción al principio de legalidad debe ser proporcionada, pues, existen excepciones que deberán concebirse dentro del marco estricto de la aplicación de proporcionalidad como puede pasar en casos concretos de desalojos o demoliciones que afectan de forma considerable los derechos de las personas durante los procedimientos sancionatorios urbanísticos. Esta situación de evitar decisiones desproporcionadas o infundadas, es propia del neo constitucionalismo moderno (Bernal Pulido, 2018)

Así lo ha señalado la Corte Constitucional y lo podemos advertir en la sentencia T-327 de 2018 en la que este Alto Tribunal indicó que las sanciones discrecionales de la Administración están regidas por el principio de proporcionalidad, ya que es una faceta que hace parte del contenido protegible del derecho fundamental del debido proceso, independiente que se trate de un procedimiento contravencional urbanístico (Corte Constitucional , T-327 de 2018)

Según Viana Cleves (2007) el principio de confianza legítima es chocante con nuestra mentalidad jurídico administrativa fundada en el respeto absoluto de la legalidad. Sin embargo,

bajo nuestro juicio, el principio de confianza legítima no debe examinarse como un antagonista de la legalidad, pues en muchas ocasiones surge de la confianza de las personas en que su actuar se encuentra conforme a Derecho, siendo lo realmente importante la buena fe del administrado.

Así las cosas, resulta clara la intervención que ha realizado la Corte Constitucional dentro de la normatividad urbanística, específicamente al momento de aplicación de la sanción, pues al revisar en sede de control concreto las decisiones de la Administración, es en este interregno en el que modula el principio de legalidad, flexibilizando las sanciones impuestas, pese a la configuración de la infracción.

Es por ello que se advierte de la necesidad de que la Administración dé aplicación a los parámetros que ha definido la Corte Constitucional para la aplicación de la confianza legítima, flexibilizando las sanciones urbanísticas, lo cual abordaremos en el acápite que prosigue.

3.2. Necesidad 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 trabajo y la vivienda digna, donde no ha dejado desamparados a los administrados tutelando sus derechos, frente a juicios por contravenciones urbanísticas, amparando su confianza legítima y flexibilizando el principio de legalidad que reviste estos procedimientos reglados por el legislador.

Debe hacerse hincapié en que el legislador, bajo nuestro juicio, con el artículo 223 de la Ley 1801 de 2016 que estableció el procedimiento contravencional abreviado realizó una aplicación inflexible del principio de legalidad, desconociendo el bloque de constitucionalidad que debe

permear todas las actuaciones administrativas, lo cual es inadmisibile, pues la Administración debe realizar una labor de regulación y vigilancia con el fin de que los administrados no desconozcan la normatividad urbanística, pero este hecho, no puede llevarla a obviar la realidad social en diferentes zonas del país, que ha permitido que se creen unas situaciones estables en los administrados que les permite quedar tutelados bajo el amparo de la confianza legítima.

En este orden de ideas, es cuestionable que el legislador en el artículo 223 de la Ley 1801 de 2016 no haya contemplado la flexibilización que ha dado la Corte Constitucional al tema de contravenciones urbanísticas, 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 toda vez que la Administración tampoco está aplicando los parámetros establecidos por la Corte Constitucional, ha sido necesaria la intervención del Alto Tribunal en 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.

Lo anterior en consideración a que la legislación no ha logrado abarcar las realidades de informalidad urbanística, de manera que las Cortes como Tribunales de cierre han tenido que intervenir para flexibilizar la rigidez que reviste el principio de legalidad en este tipo de procedimientos contravencionales, no puede pasarse inadvertida la forma como la Corte ha abandonado el formalismo jurídico y ha aplicado desde su competencia el postulado neo constitucional según el cual la norma no solo necesita ser válidamente dictada sino que respete y desarrolle los derechos humanos además que estos sean garantizados en la práctica, esto puede evidenciarse en asuntos como el de los comportamientos contrarios a la integridad urbanística en

los 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, pág. 146).

Los parámetros de acceso al principio de confianza legítima fueron establecidos inicialmente mediante la sentencia SU-360 de 1999 para posteriormente ser reiterados hasta la actualidad. Estos criterios de aplicación son: la necesidad de preservar de manera perentoria el interés público; la demostración de que el particular ha desplegado su conducta de conformidad con el principio de la buena fe; una desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la Administración y los administrados; la necesidad de adoptar medidas por un período transitorio que adecuen la actual situación a la nueva realidad. (Corte Constitucional , SU-360 de 1999)

Sobre el presupuesto denominado: “la demostración de que el particular ha desplegado su conducta de conformidad con el principio de la buena fe” el cual es 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, pues no es posible depositar la confianza en una actuación de la Administración, a sabiendas de que esa confianza carecía de bases reales para sostenerse.

Ahora bien, de igual manera la Corte Constitucional definió unos límites mediante la sentencia T-472 de 2009, para el principio de confianza legítima así:

- 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 modificar.
(Corte Constitucional , T-472 de 2009)

Como se ha dicho, los parámetros de acceso de la confianza legítima fueron inicialmente instituidos en temas de contravenciones por espacio público pero no de índole urbanística, pero posteriormente estos fueron replicados en sentencias que abordaron infracciones a las leyes urbanísticas, por cuanto, en esencia se configuran los mismos supuestos de hecho relacionados con los cambios intempestivos de la Administración, ante un comportamiento que si bien es contrario al orden público, venía siendo realizado por el administrado y que fue tolerado 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 sub reglas de acceso y unos argumentos que han sido unánimes en señalar que pese la legalidad de los procedimientos urbanísticos, ello no implica el desconocimiento de los presupuestos de confianza legítima que amparan a los administrados.

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

El precedente debe ser apreciado por dos puntos de vista, el de las autoridades administrativas y desde el punto de vista de las autoridades judiciales. Las primeras de ellas 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 infracciones urbanísticas, pues el desconocimiento de éste, puede generar la violación de derechos fundamentales, especialmente el debido proceso, la igualdad de trato jurídico y el derecho a la vivienda.

La Corte Constitucional ha hecho referencia sobre la obligatoriedad del precedente respecto de las autoridades administrativas, así lo podemos ver en la sentencia C-634 de 2011 en la que alude que es necesario otorgar fuerza obligatoria a los precedentes (Corte Constitucional, C-634 de 2011), para lo cual trajo a colación el análisis realizado en la sentencia C-539/11, en la que examinó el carácter vinculante que tienen los precedentes de las Altas Cortes para las autoridades administrativas; lo cual fundamentó en su sujeción a la Constitución y a la ley, siendo el acatamiento del precedente judicial un presupuesto del Estado Social y de Derecho (Corte Constitucional, C-539 de 2011).

En ese orden de ideas, el operador judicial puede apartarse del precedente establecido por la Corte en materia de sanciones urbanísticas, siempre y cuando implemente una carga de argumentación y transparencia, pero no sucede lo mismo con las autoridades administrativas, por cuanto, estas carecen del grado de autonomía que, si tienen las autoridades judiciales, por lo que, deben realizar un acatamiento estricto a la jurisprudencia constitucional.

El acatamiento al precedente judicial por parte de las autoridades administrativas en materia de sanciones urbanísticas debe fundamentarse en:

- El respeto del debido proceso y el principio de legalidad en materia administrativa.
- En que las decisiones de las autoridades administrativas no pueden ser arbitrarias y deben fundamentarse de manera objetiva y razonable.
- En que el desconocimiento del precedente y con ello del principio de legalidad, implica la responsabilidad de los servidores públicos.
- En que las actuaciones y decisiones de las autoridades administrativas deben respetar la igualdad de todos ante la ley. (Corte Constitucional , C-634 de 2011)

Un elemento que no puede dejarse a un lado, es que las sentencias de tutela proferidas por la Corte Constitucional tienen carácter vinculante para las autoridades judiciales y administrativas, pues aunque dichas decisiones, sean adoptadas frente a un asunto particular, no tienen efectos simplemente inter partes, pues en ellas se da contenido y alcance a los derechos constitucionales (Becerra Saavedra, 2018).

Sobre este tema, Quinche Ramírez (2018) ha señalado que cuando se trata de sentencias SU de unificación proferidas por la Sala Plena de la Corte constitucional es completamente obligatorio para todas las autoridades públicas incluyendo jueces y tribunales, en cuanto a las sentencias T proferidas por cualquiera de las salas, la regla de la decisión es en principio obligatoria para todas las autoridades.

En ese orden de ideas, la Administración tiene la obligación de aplicación del precedente, frente al tema puntual de contravenciones urbanísticas, conforme a unas sub reglas previamente establecidas, según las cuales, el desconocimiento de la normatividad urbanística no implica la imposición inflexible de sanciones, sino que es necesario, la revisión de cada caso concreto, con el fin de adoptar una decisión que no afecte el derecho fundamental a la vivienda digna de los administrados.

La obligatoriedad del precedente por parte de las entidades administrativas ha ido evolucionando dentro del ordenamiento jurídico, muestra de ello se encuentra en la Ley 1437 de 2011 que en sus artículos 10, 102 y 269 contempla la obligación de aplicar de manera uniforme las sentencias del Consejo de Estado mediante el recurso de unificación jurisprudencial. Esta perspectiva también es aplicable a las sentencias de revisión de tutela, pues conforme con la sentencia C-634 de 2011 las autoridades deben tener en cuenta “junto con las sentencias de unificación jurisprudencial proferidas por el Consejo de Estado y de manera preferente, las decisiones de la Corte Constitucional que interpreten las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia” (Corte Constitucional , C-634 de 2011).

Ahora bien, cuando se revisa el artículo 223 de la ley 1801 de 2016, que contiene el procedimiento administrativo abreviado frente a infracciones urbanísticas, no hay duda que la Administración debe dar aplicación a las decisiones de la Corte Constitucional, pues aunque en el trámite no se haya establecido taxativamente esa obligación, la jurisprudencia de la Corte es vinculante para todas las autoridades públicas, en virtud del respeto al derecho a la igualdad y al debido proceso, de manera que la Administración no puede sustraerse de esa vinculación jurídica.

Estas directrices dadas por la Corte Constitucional han sido desconocidas en múltiples procesos sancionatorios urbanísticos, sin razón alguna, lo que deja ver el desconocimiento de derechos fundamentales que va en contravía de la sujeción al bloque de constitucionalidad que debe regir a la Administración, siendo claro que al ser la confianza legítima un principio esencial dentro de la realidad social, éste debe ser ponderado en los casos concretos, con los otros principios, en especial con la salvaguarda del interés general y el principio democrático. La Administración no puede seguir desdibujando el poder que ha adquirido el pronunciamiento de los jueces, a raíz de la

Constitución Política de 1991, pues el texto constitucional fue pensado con el fin de lograr un control constitucional concentrado, con poderes de intervención amplios sobre la vida social y los derechos de los ciudadanos, donde la Corte marca una tendencia activista (Sanín Restrepo , 2017).

Si no se acata el precedente frente a las infracciones urbanísticas, se desconoce en esencia el proceso constitucional que se caracteriza precisamente por la continuidad de las reglas y por el respeto por la interpretación dada por el Alto Tribunal Constitucional que ha creado unas sub reglas vinculantes para todos los operadores jurídicos.

Así las cosas, no existe argumento para que no sea aplicado por la Administración, el principio de confianza legítima dentro del procedimiento policivo por contravenciones urbanísticas, cuando existe respaldo jurisprudencial para hacerlo, especialmente si se atiende el alcance dado por las disposiciones contenidas en la Ley 1437 de 2011, que establecen la obligatoriedad del precedente constitucional. La flexibilización del principio de legalidad dentro de los juicios policivos por contravenciones urbanísticas es necesaria, conforme a lo preceptuado por la Corte Constitucional, lo que implica ponderar el principio de confianza legítima con el respeto al espacio público y las normas urbanísticas, como lo ha postulado el Alto Tribunal en reiteradas decisiones adoptadas sobre el asunto, en las cuales se ha obligado a la Administración a aplicar de manera imperativa la interpretación que los jueces constitucionales realizan sobre el amparo de la confianza legítima sobre los derechos fundamentales a la vivienda y al debido proceso.

Ello significa, una revaloración del principio de legalidad no como el acatamiento de la Ley en sentido estricto, sino como una sujeción a la totalidad del sistema normativo encabezado por la Constitución Política. En este sistema, la Corte Constitucional, establece múltiples sub reglas para la aplicación de la confianza legítima que deben respetarse dentro de los procesos administrativos

adelantados contra presuntos infractores urbanísticos, flexibilizando el principio de legalidad para que se ajuste a las realidades sociales.

Conclusiones

Frente a la pregunta: ¿La Corte Constitucional ha flexibilizado el principio de legalidad que reviste los procesos policivos por contravenciones urbanísticas dando aplicación al principio de confianza legítima? Se pudo llegar a las siguientes conclusiones:

1. La Corte Constitucional ha ido flexibilizando y modulando el principio de legalidad frente a casos de infracciones urbanísticas en los cuales se ha evidenciado que los particulares han actuado bajo la íntima convicción que estaban amparados por las normas constitucionales y legales, pues con ello se ha buscado que la aplicación de la normatividad urbanística, 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, de forma que el procedimiento contravencional se vaya constitucionalizando de la mano de los operadores jurídicos que vayan 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 ante los vacíos legislativos que presenta la Ley 1801 de 2016 para modular la aplicación de las normas urbanísticas sancionatorias, ha intervenido a partir de la fuerza de su precedente vinculante establecido en los fallos de revisión, para flexibilizar las ordenes sancionatorias por infracciones urbanísticas, obligando a todas las autoridades administrativas a

imponer estas decisiones, bajo criterios de proporcionalidad y razonabilidad, de manera que no se cometan excesos, arbitrariedades o abusos contra las personas y se garanticen sus derechos mediante el respeto a los desarrollos urbanísticos construidos o a través de la reubicación de las familias en otras zonas de la ciudad, en condiciones de dignidad.

3. A partir de la flexibilización de las sanciones urbanísticas, la Corte Constitucional ha ponderado los derechos en pugna en cada una de las situaciones en las que se presentan conflictos por la construcción de edificaciones que carecen de licencia o se efectuaron en contravía de esos permisos urbanísticos, evitando decisiones irrazonables o infundadas, a partir de la valoración de la buena o la mala fe de las personas, identificando las actuaciones u omisiones por parte de las entidades municipales o policiales frente a los desarrollos urbanísticos informales y considerando los efectos sobre los derechos de las personas de diferentes decisiones administrativas que impliquen la demolición o la expulsión de sus hogares. El Alto Tribunal se ha inclinado por adoptar determinaciones que sean lo menos gravosas de los derechos de tutelantes, que permitan satisfacer la protección del espacio y los bienes públicos.

4. Dentro del Neoconstitucionalismo los sectores de vivienda y urbanismo informal, deben ser objeto de una protección especial por sus circunstancias de desigualdad y vulnerabilidad, lo que implica la necesidad de flexibilizar y modular las sanciones que aplican en los procesos de contravención urbanística, de manera que no se apliquen desconociendo los derechos fundamentales de los presuntos infractores, ni tampoco pueden llevarse a cabo, a espaldas de la filosofía y los valores de un Estado Social de Derecho. La protección constitucional a las personas que son objeto de procedimientos urbanísticos sancionatorios, se fundamenta en que el Estado aunque tiene plena potestad para regular los usos del suelo y los permisos que deben portar los

particulares cuando edifican sus construcciones, ello no significa que pueda vulnerar las expectativas legítimas de los ciudadanos que han confiado de buena fe por acciones u omisiones de la Administración, que un uso del suelo se encuentra autorizado, si las autoridades municipales o policiales no actúan de forma oportuna para evitar que haya construcciones o desarrollos urbanísticos informales. Las personas no tienen por qué asumir los efectos negativos de la negligencia o la desidia administrativa, teniendo especialmente en cuenta que en los procesos policivos o administrativos de índole urbanística se encuentran en vilo, derechos fundamentales como la vivienda y el debido proceso que deben respetarse por todas las autoridades públicas, de manera que el Estado si ha generado una confianza pública sobre la actuación de los particulares, debe flexibilizar la aplicación de la normatividad urbanística sancionatoria y tiene que ofrecer planes de reubicación para las personas desalojadas de sus hogares o proveer programas de legalización de construcciones.

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 frente a casos de venteros ambulantes expulsados por estar ocupando el espacio público, para luego extender sus efectos a situaciones de contravenciones urbanísticas en las cuales se ampara el derecho a la vivienda y al debido proceso de particulares, generalmente de escasos recursos, que son objeto de procedimientos policivos que buscan demoler sus edificaciones precarias, por haber sido desarrolladas sin licencia de construcción, contraviniendo su contenido, o desconociendo el POT municipal. A partir de este presupuesto 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 esas edificaciones son conformes a Derecho,

flexibilizando los efectos de las infracciones urbanísticas, de forma que esas personas se les otorgue un tiempo razonable para que puedan adaptarse a su nueva realidad, y sus edificaciones no sean demolidas súbitamente, hasta que no se garantice su reubicación y su protección.

6. La confianza legítima constituye un parámetro de flexibilización de las infracciones urbanísticas, mediante la tutela de varios presupuestos: la necesidad de preservar de manera perentoria el interés público; una desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la Administración y los administrados; la necesidad de adoptar medidas por un período transitorio que adecuen la actual situación a la nueva realidad. Estos presupuestos deben ser precedidos de la buena fe del administrado, pues dentro del ámbito urbanístico, no es posible prohiar bajo un amparo de confianza, situaciones que desde su origen son conocidas por las personas como manifiestamente ilegales o han sido declaradas como ilícitas de manera pública por parte de las autoridades competentes, pues el ordenamiento constitucional no puede validar actuaciones de los particulares que tengan la intención de eludir las obligaciones urbanísticas legales de forma consciente y voluntaria, pues con ello se estaría normalizando la violación al orden público, afectando el desarrollo equilibrado y planificado 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 la legalidad urbanística contemplada en la Ley 1801 de 2016, buscando que se le garantice a las personas sus derechos en cada una de las etapas procesales, de manera que puedan hacer uso de su derecho a la defensa, presentado sus pruebas y descargos de manera oportuna, pudiendo impugnar la decisión si hay inconformidad y respetando la creencia válida de los individuos de

estar actuando conforme a Derecho y las mejoras que hayan realizado en sus edificaciones. No se trata de amparar situaciones irregulares como invasiones violentas o posesiones obtenidas a la fuerza, sino tener presente que si bien es necesario la protección del orden urbanístico, ello no es obstáculo para no legitimar la buena fe de las personas cuando confían que sus desarrollos urbanísticos se encuentran autorizados por la Administración, ya que esa íntima convicción no puede ser recompensada con la expulsión o la destrucción de sus viviendas, sino que debe flexibilizar las sanciones urbanísticas y garantizar la adopción de medidas alternas como el traslado a otras edificaciones o el reconocimiento urbanístico de esas construcciones, mediante acuerdos con las autoridades municipales.

8. La Corte Constitucional ha construido una línea jurisprudencial sólida y coherente para dar aplicación al principio de confianza legítima en materia de espacio público frente a procesos por infracción urbanísticas, iniciando oficialmente con la sentencia T-617 de 1995, en la cual se protegió el derecho a la vivienda de una persona afectada por un procedimiento urbanístico sancionatorio, luego se expidieron las sentencias T-160 de 1996, T-550 de 1998 y T-778 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, luego surge la sentencia T – 034 de 2004 a partir de allí hay un avance fundamental a partir del cual se tiende a flexibilizar las sanciones urbanísticas para evitar decisiones arbitrarias o desproporcionadas, facilitando que cualquier ciudadano puede ser objeto de medidas de reubicación o legalización de construcción si logra acreditar que ha pasado un tiempo razonable de aquiescencia, sin que las autoridades intervengan o hayan realizado operativos de desalojo.

9. La protección a las personas que son objeto de procedimientos urbanísticos sancionatorios a partir de la confianza legítima, se enfila dentro de una jurisprudencia constitucional cuyo objetivo

fundamental es armonizar o conciliar la tutela del espacio público consagrada en el artículo 82 de la Constitución Política con el derecho a la vivienda digna establecido con el artículo 51 de la Constitución Política, de manera que si bien la Administración tiene plena facultades para intervenir las edificaciones y sancionar a los individuos cuando han construido violando la normatividad urbanística conforme a la Ley 1801 de 2016, esta potestad debe desarrollarse bajo el reconocimiento que existen situaciones en las cuales los particulares han confiado por acuerdos, licencias o la simple extensión del tiempo y la falta de actuación de las autoridades, que sus construcciones y sus edificaciones se encuentran bajo el amparo del Derecho. Ello implica una flexibilización de las infracciones urbanísticas, que permitan la continuidad de la edificación o garantizar que se les va a garantizar a sus moradores un plazo prudencial para ajustarse a la imposición de la medida sancionatoria.

Referencias Bibliográficas

- Alfonso, S. (2008). Sistema Jurídico Teoría del derecho y rol de los jueces las novedades del neoconstitucionalismo. *Dikaion*, 22(17), 131-155.
- Arbouin Gómez , F. (2019). Reflexiones sobre la naturaleza del derecho urbanístico y propuesta de definición. *Vniversitas*, 1(1), 52-62.
- Becerra Saavedra, R. (2018). *De la responsabilidad patrimonial del Estado* . Bogotá: Grupo Editorial Ibañez.
- Bernal Pulido, C. (2018). *El neoconstitucionalismo y la normatividad del Derecho* . Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Congreso de la República. (1873). *Código Civil de 1873*. Diario Oficial N° 2867 del 31 de mayo de 1873
- Congreso de la República. (1947). *Ley 88 de 1947. Sobre fomento del desarrollo urbano del municipio y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial N° 26620 del 8 de enero de 1947.
- Congreso de la República. (1985). *Ley 76 de 1985. Por la cual se crea la región de planificación de la Costa Atlántica, se dictan otras disposiciones sobre planificación regional y se otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República*. Diario Oficial N°37186 del 11 de octubre de 1985.
- Congreso de la República . (1986). *Ley 11 de 1986. Por la cual se dicta el Estatuto Básico de la Administración Municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales*. Diario Oficial N° 37310 del 17 de enero de 1986.

Congreso de la República . (1994). *Ley 152 de 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*. Diario Oficial N° 41450 del 19 de julio de 1994

Congreso de la República. (1997). *Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial N° 43091 del 24 de julio de 1997

Congreso de la República. (1999). *Ley 507 de 1999. Por la cual se modifica la Ley 388 de 1997*. *Diario*. Diario Oficial N° 43652 del 2 de agosto de 1999.

Congreso de la República. (2016). *Ley 1801 de 2016. Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*. Diario Oficial 49949 del 29 de julio de 2016.

Consejo de Estado (2015) Sentencia del 26 de febrero de 2015. C.P: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Radicado n° 11001-03-15-000-2014-01114-01

Corte Constitucional (C-113 de 1993) M.P: Jorge Arango Mejía.

Corte Constitucional (T-225 de 1992) M.P: Ciro Angarita Barón.

Corte Constitucional (T-472 de 1992) M.P: José Gregorio Hernández.

Corte Constitucional (T-372 de 1993) M.P: Jorge Arango Mejía.

Corte Constitucional (C-486 de 1993) M.P: Eduardo Cifuentes Muñoz.

Corte Constitucional (T-495 de 1995) M.P: Vladimiro Naranjo Mesa.

Corte Constitucional (T-617 de 1995) M.P: Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional (T-160 de 1996) M.P: Fabio Morón Díaz.

Corte Constitucional (T-258 de 1997) M.P: Carlos Gaviria Díaz

Corte Constitucional (SU-360 de 1999) M.P: Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional (SU-601 de 1999) M.P: Vladimiro Naranjo Mesa.

Corte Constitucional. (T-084 de 2000) M.P: Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional (C-836 de 2001) M.P: Rodrigo Escobar Gil.

Corte Constitucional (SU-1219 de 2001) M.P: Manuel José Cepeda Espinosa.

Corte Constitucional (T-034 de 2004) M.P: Jaime Córdoba Triviño.

Corte Constitucional (C-131 de 2004) M.P: Clara Inés Vargas Hernández.

Corte Constitucional (C-335 de 2008) M.P: Humberto Antonio Sierra Oporto.

Corte Constitucional (T-079 de 2008) M.P: Rodrigo Escobar Gil.

Corte Constitucional (C-428 de 2009) M.P: Mauricio González Cuervo.

Corte Constitucional (T-472 de 2009) M.P: Jorge Iván Palacio Palacio.

Corte Constitucional (T-210 de 2010) M.P: Juan Carlos Henao Pérez.

Corte Constitucional (T-192 de 2011) M.P: Luis Ernesto Vargas.

Corte Constitucional (T-308 de 2011) M.P: Humberto Antonio Sierra Oporto.

Corte Constitucional (C -539 de 2011) M.P: Luis Ernesto Vargas Silva

Corte Constitucional (T-596 de 2011) M.P: Jorge Iván Palacio.

Corte Constitucional (C-634 de 2011) M.P: Luis Ernesto Vargas Silva.

Corte Constitucional (T-075 de 2012) M.P: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Corte Constitucional (T-717 de 2012) M.P: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Corte Constitucional (T-845 de 2012) M.P: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Corte Constitucional (T-908 de 2012) M.P: Nilson Pinilla Pinilla.

Corte Constitucional (T-986 de 2012) M.P: Luis Ernesto Vargas.

Corte Constitucional (T-109 de 2015) M.P: Jorge Iván Palacio.

Corte Constitucional (T-417 de 2015) M.P: Gabriel Eduardo Mendoza.

Corte Constitucional (T-578 de 2015) M.P: Mauricio González Cuervo.

Corte Constitucional (T-624 de 2015) M.P: Luis Ernesto Vargas.

Corte Constitucional (T-736 de 2015) M.P: Gloria Stella Ortiz.

Corte Constitucional (Auto 449 de 2017) M.P: Humberto Escrucería Londoño.

Corte Constitucional (T-073 de 2017) M.P: Jorge Iván Palacio.

Corte Constitucional (T-327 de 2018) M.P: Gloria Stella Ortiz.

Corte Constitucional (T-390 de 2018) M.P: Alejandro Linares Cantillo.

Corte Constitucional (T-002 de 2019) M.P: Cristina Pardo Schlesinger

Corte Constitucional (SU-062 de 2019) M.P: Carlos Bernal Pulido.

Corte Constitucional (T-384 de 2019) M.P: Antonio José Lizarazo Ocampo.

Cristian, P. J. (1998). Principio de la confianza legitima en el procedimiento y las relaciones juridico administrativas. *IV Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo Allam Randolph Brewer-carias* (pág. 97). caracas: Ediciones Funeda.

Enterría, E. G. (2002). El principio de proteccion de la confianza legitima como supuesto título justificativo de la responsabilidad patrimonil del estado legislador. *Revista de Administracion Pública*, 1(159), 173-206.

Ferrajoli, L. (2006). El constitucionalismo como nuevo paradigma del derecho positivo. *Scielo*, 115-118.

Galvis Gaitan, F. (2014). *Manual de Derecho Urbanistico*. Bogota: Temis S.A.

Galvis Gaitán, F. (2019). *Manual de Derecho Urbanístico*. Bogotá: Temis.

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.

George, R. P. (2000). Kelsen y Santo Tomas "sobre la doctrina de ley natural". *Revista persona y derecho*, 42(1), 65-94.

Huerta, C. (2010). Sobre la distincion entre derechos fundamentales y derechos humanos. *Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*, 71.

López Medina, D. (2017). *El derecho de los jueces* . Bogotá: Legis.

- Luigi, F. (2006). El constitucionalismo como nuevo paradigma del derecho positivo. *Scielo*, I(115), 115-118.
- Machado, S. M. (2015). *Tratado de derecho administrativo y derecho publico general tomo IV el ordenamiento jurídico*. Madrid: Imprenta Nacional.
- Membriela, J. B. (2006). El principio de confianza legitima como criterio ponderativo de la actividad discrecional de la administración pública. *Revista de Administración Pública*, I(171), 249-263.
- Ministerio de Vivienda . (2015). *Decreto 1072 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector*. Diario Oficial N° 49523 del 26 de mayo de 2015.
- Ospina, M., Carvajal, B., & Vallejo, C. (2018). El nuevo Código de Policía ¿Una norma inconstitucional? *Serie Documentos de Trabajo*, I(82), 1-12.
- 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.
- Perdomo Torres, J. (2018). *Los principios de legalidad y oportunidad*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Pielow, J. C. (1998). *Principio de la confianza legítima en el procedimiento y las relaciones jurídico administrativas*. Caracas: Ediciones Funeda.
- Presidencia de la República. (2010). *Decreto 1469 de 2010. Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se expiden otras disposiciones*. Diario Oficial N°47698 del 3 de mayo de 2010.
- Quiche Ramírez, M. (2018). *El precedente judicial y sus reglas* . Bogotá: Legis.

Rengifo Gardezabal, M. (2018). *La ciudad y el derecho: una introducción al derecho urbano contemporáneo* . Bogotá: Universidad de los Andes.

Sanín Restrepo, R. (2017). *Justicia Constitucional. El rol de la Corte Constitucional en el Estado Contemporáneo*. Bogotá: Legis.

Santofimio Gamboa, J. (2017). *Tratado de Derecho Administrativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Viana Cleves, M. (2007). *El principio de confianza legítima en el derecho administrativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia .