

Promesas de compraventa como medio de reubicación de vendedores informales: procedencia de la venta directa de bienes fiscales del Estado¹

MARTHA CECILIA CAÑÓN SOLANO
DAVID AUGUSTO ECHEVERRY BOTERO
RUTH CAROLINA BLANCO ALVARADO

Introducción

En la ciudad de Bogotá se generaron proyectos orientados a la organización, capacitación, formalización o reubicación de vendedores ambulantes y estacionarios. Para tal fin se definió una política con criterio empresarial y contenido social, cuyo desarrollo se concentró en asesorías de carácter interdisciplinario, línea de crédito con tasas de interés preferencial, actividades de capacitación, participación económica en los proyectos y el desarrollo de algunos como oferta institucional. Con dicha finalidad, se adquirieron inmuebles y se arrendaron otros a dichos vendedores, buscando la reubicación por fuera del espacio público.

1 El presente capítulo fue gestionado en la Universidad Santo Tomás (Bogotá, Colombia), en el marco del proyecto de investigación titulado *To what extent does the judges create law in the common law system*, vinculado al grupo de investigación en Derecho Privado.

Sin embargo, las distintas entidades encargadas de realizar la reubicación de vendedores informales en la ciudad, dentro de los diferentes esquemas de reubicación, realizaron la entrega real y material de locales y espacios comerciales ubicados en dichos bienes fiscales, con base en promesas de compraventa suscritas hace más de 20 años (1994 y 1995) con los vendedores informales que solían invadir el espacio público². La ocupación de estos bienes continua en la actualidad.

Ahora bien, el hecho de suscribir promesas de compraventa como paso previo al perfeccionamiento del negocio jurídico —mediante la escritura pública correspondiente como método de venta directa— teniendo en cuenta el sistema de título y modo para adquirir los derechos de propiedad existente en Colombia, obedece a un esquema de derecho privado, que puede estar en contravía de las finalidades de la utilidad pública, selección objetiva y otros principios de la contratación estatal. En consecuencia, la utilización de dicho mecanismo para la reubicación de vendedores informales presenta graves falencias. Por lo tanto, no es posible (ni en la época en que se hicieron ni en la actualidad) realizar promesas de compraventa como método de reubicación de vendedores informales en bienes fiscales.

Por lo anterior, el problema de investigación analizado en el presente capítulo se centra en examinar la viabilidad de la adjudicación de derechos de propiedad sobre bienes fiscales, dentro de un marco del interés general y la función social de la propiedad, a comerciantes informales que invadieron el espacio público, mediante la utilización de promesas de compraventa. Esta situación ha generado una ocupación de dichos bienes, sin que exista una correcta asignación de los derechos de propiedad, a pesar de que hayan pasado más de 20 años desde el negocio jurídico celebrado y de la aplicación de los programas de reubicación como mecanismo para satisfacer, a través de la propiedad, derechos de la colectividad y de una población, en principio, vulnerable.

2 Para la realización del presente estudio se revisaron un total de 340 negocios jurídicos basados en promesas de compraventa; sin embargo, al ser documentos pertenecientes a las distintas entidades estatales, estas solicitaron a los autores expresamente que no se publicaran las partes, en virtud de la confidencialidad para el manejo de datos personales.

Para ello, se utilizó una metodología cualitativa de revisión documental, con una muestra de 340 contratos de promesa de compraventa realizados en el marco de una política de reubicación. Esto con el objetivo de realizar una descripción de la situación jurídica y su aplicación en concreto al problema planteado, desde la dogmática tradicional del derecho privado y público contractual.

Competencia de las entidades distritales para realizar la venta directa (mediante promesa y escritura pública) de bienes fiscales

Desde la Ley 9 de 1989 existe una carencia de competencias de las distintas entidades distritales para realizar ventas directas de bienes fiscales. En este sentido, toda competencia creada en acuerdos distritales especiales sería contraria a la ley, así su finalidad sea destinar los bienes adquiridos a los procesos de reubicación de vendedores informales mediante promesas de compraventa. Por lo anterior, es menester partir de la diferenciación entre el principio de autonomía de la voluntad que rige en las relaciones particulares, en contraposición del principio de legalidad que gobierna las actividades que pueden realizar los servidores públicos. Esto como marco teórico para la utilización de contratos de promesas de compraventa por parte de las entidades del Distrito.

En este contexto, el principio de la autonomía de la voluntad privada “consiste en la delegación que el legislador hace a los particulares de la atribución o poder que tiene de regular las relaciones sociales, delegación que estos ejercen mediante el otorgamiento de actos o negocios jurídicos” (Fernández, 1999). Por lo anterior, a los particulares se les permite realizar todo aquello que no esté prohibido expresamente por la ley y generar, con base en los negocios jurídicos, obligaciones que les apliquen a ellos, limitando su libertad en ejercicio de esta autonomía.

Ahora bien, el marco normativo para los servidores o funcionarios públicos dista de esa libertad que tienen los particulares en su actuar. Estos servidores —al ser la herramienta por medio de la cual se materializa el poder del Estado— están limitados estrictamente por el principio de legalidad, por el cual ellos solo pueden hacer, en ejercicio de sus funciones, aquello que esté expresamente autorizado por la ley o

la Constitución Política, *so pena* de violentar el ordenamiento jurídico. Esto fue reconocido por la Carta Suprema colombiana en su artículo 6, el cual consagra que “los particulares solo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones” (Const., 1991, Art. 6). Por lo anterior, los funcionarios públicos están siempre sujetos a las limitaciones que las normas establecen, ejerciendo únicamente las competencias asignadas expresamente. Es decir, solo pueden realizar aquello que la norma les autoriza; este principio emana de la misma Constitución Política.

En consecuencia, en primera medida, si se pretende realizar un proceso de reubicación utilizando promesas de compraventa, es necesario un análisis específico de las competencias de las distintas entidades, en donde expresamente se debe permitir este tipo de contratos como óbice para poder acudir a ellos. Al revisar el Acuerdo Distrital 257 de 2006, *por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones*, se encuentra que no existe expresamente la competencia para realizar venta directa de bienes fiscales por parte de las entidades contenidas en dicha normatividad. Sin embargo, así estuvieran expresamente contenidas dentro de las competencias, las negociaciones de bienes fiscales, al ser entidades estatales, deben estar sujetas al régimen general de contratación.

Se concluye que al no existir la competencia expresa de las entidades del distrito o sus órganos para enajenar, a título oneroso y bajo un régimen de derecho privado, bienes fiscales de su patrimonio de manera directa, la elaboración y firma de las promesas de compraventa realizadas estaban y están en clara contravía del principio de legalidad que sujeta a la administración pública y del artículo 6 de la Constitución Política de Colombia.

Régimen de enajenación de bienes fiscales

Con base en lo anterior y teniendo en cuenta que muchas de las promesas de compraventa para la reubicación de vendedores informales revisadas fueron suscritas hace más de 20 años (entre 1994 y 1995), es

menester dilucidar cuál era el régimen legal aplicable a la transferencia de dominio de bienes fiscales en ese entonces y en la actualidad. En este sentido, hay que tener en cuenta que la autorización de adquisición en vigor de la normatividad anterior tenía que ser corroborada por el tribunal administrativo competente. De igual modo, es necesario verificar la normatividad vigente para la época en que se suscribieron dichos contratos y la actual, con el fin de dilucidar la legalidad de dicho método.

De conformidad con la Ley 80 de 1993:

Artículo 81. De la derogatoria y de la vigencia. A partir de la vigencia de la presente ley, quedan derogados el Decreto ley 2248 de 1972; la Ley 19 de 1982; el Decreto ley 222 de 1983, excepción hecha de los artículos 108, 109, 110, 111, 112 y 113 [...] Las demás disposiciones de la presente ley, entrarán a regir a partir del 1o. de enero de 1994 con excepción de las normas sobre registro, clasificación y calificación de proponentes, cuya vigencia se iniciará un año después de la promulgación de esta ley. (Art. 81)

En cuanto a la posibilidad de enajenar los bienes de la nación, aquellos considerados como de uso público no pueden ser objeto de transferencia de dominio a título gratuito u oneroso. Respecto a los bienes fiscales, existe la posibilidad de hacer dicha transferencia, pero bajo unas condiciones especiales consagradas en la ley, las cuales se describirán dentro del presente acápite. La transferencia de dominio de bienes inmuebles de la nación a los particulares a título gratuito está prohibida tajantemente por el artículo 355 de la Constitución Política de Colombia:

Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia. (Const., 1991, Art. 355)

Ahora bien, la posibilidad de enajenar los bienes fiscales entre entidades estatales está reglada en la actualidad en el orden nacional por la Ley 708 de 2001:

Artículo 8. Los bienes inmuebles fiscales de propiedad de las entidades públicas del orden nacional, de carácter no financiero, que hagan parte de cualquiera de las Ramas del Poder Público, así como de los órganos autónomos e independientes, que no tengan vocación para la construcción de vivienda de interés social, y además que no los requieran para el desarrollo de sus funciones, y no se encuentren dentro de los planes de enajenación onerosa que deberán tener las entidades, deben ser transferidos a título gratuito a otras entidades públicas conforme a sus necesidades, de acuerdo con el reglamento que expida el Gobierno Nacional, con excepción de aquellos ocupados ilegalmente antes del 28 de julio de 1988 con vivienda de interés social, los cuales deberán ser cedidos a sus ocupantes, en virtud de lo establecido en el artículo 58 de la Ley 9.a de 1989. (Art. 8)

De acuerdo con lo anterior y de conformidad con el concepto de la Oficina Jurídica Nacional de la Universidad Nacional:

[...] las entidades públicas del orden nacional, incluyendo órganos autónomos e independientes como la Universidad Nacional de Colombia, están en la obligación de transferir a título gratuito a otras entidades públicas, los bienes inmuebles fiscales de su propiedad que reúnan la totalidad de los requisitos establecidos en la norma, a saber: 1) no tener vocación para la construcción de vivienda de interés social; 2) que la entidad no lo requiera para el desarrollo de sus funciones; y 3) que no se encuentren dentro de los planes de enajenación onerosa adoptados por la entidad. (2001)

En ese sentido, la transferencia de bienes inmuebles fiscales a título gratuito solo se puede presentar entre entidades públicas y bajo las condiciones que establece la ley mencionada. Por otra parte, sí existe prohibición expresa dentro del artículo 355 de la Constitución Política de Colombia para transferir el dominio a título gratuito a personas

naturales o jurídicas privadas. Por lo anterior, respecto a la transferencia a título gratuito de bienes fiscales dentro de todo el territorio nacional:

[No es jurídicamente viable la transferencia a título gratuito de bienes inmuebles fiscales a personas [naturales o] jurídicas privadas. Así lo estableció la Sala de Consulta Civil del Consejo de Estado en sentencia número 2009-00039-00, en la cual se dio respuesta a las preguntas formuladas por la Ministra de Educación en relación con la posibilidad de identificar el instrumento jurídico por el cual la Nación podría transferir la propiedad que detenta sobre un inmueble fiscal, a una fundación privada sin ánimo de lucro que tiene por objeto el desarrollo de actividades relacionadas con los derechos y servicios constitucionales referidos a la educación, la cultura y el conocimiento. (Oficina Jurídica Nacional, 2001)

Ahora bien, en este análisis se verificó la posibilidad de transferir el dominio de bienes fiscales a título oneroso. Con el ánimo de realizar una interpretación completa del marco normativo aplicable a las promesas de compraventa mencionadas, es menester partir del Decreto Ley 222 de 1983, que en su artículo 147 establecía:

La venta de bienes inmuebles se efectuará por negociación directa cuando el avalúo practicado con tal fin de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 143 de este estatuto, no fuere superior a la suma de CINCO MILLONES DE PESOS (\$5 000 000.00); en caso contrario, se realizará mediante licitación pública.

Sin embargo, la Ley 9 de 1989, posterior al Decreto Ley 222 de 1983, establecía que:

Artículo 36. Las entidades públicas podrán enajenar sus inmuebles sin sujeción al límite establecido en el artículo 35 de la presente Ley y sin que medie licitación pública en los siguientes casos:

1. Cuando se trate de una enajenación a otra entidad pública. Esta excepción procederá una sola vez respecto del mismo inmueble.
2. Cuando se trate de una enajenación a una entidad sin ánimo de lucro, siempre y cuando medie la autorización del Gobernador,

Intendente o Alcalde Mayor de Bogotá, en cuya jurisdicción se encuentre el inmueble. Estas enajenaciones estarán sometidas a condición resolutoria del derecho de dominio en el evento de que se les dé a los inmuebles un uso o destinación distinto al autorizado.

3. Cuando se trate de inmuebles de las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta que hubieren sido adquiridos por la vía del remate, adjudicación o dación en pago.

4. En la venta a los anteriores propietarios, siempre y cuando paguen el valor de los impuestos prediales, complementarios y de valorización del respectivo predio causado desde el momento de la anterior enajenación.

5. En las ventas individuales tales como aquellas que se efectúen dentro de un programa comercial de construcción de viviendas, oficinas o locales que formen parte del conjunto habitacional, y en el de los proyectos de renovación urbana. (Art. 36)

Como se desprende de esta norma, la venta por fuera de licitación pública bajo la vigencia de la Ley 9 de 1989 era una excepción que aplicaba solo a los casos concretos que contenía la norma trascrita. En consecuencia, cualquier venta que se realizara con posterioridad a esta ley, se tenía que realizar necesariamente por licitación pública, aún antes de la Ley 80 de 1993. No obstante, existen unas excepciones taxativas no aplicables a los casos de reubicación de vendedores informales³.

Lo anterior nos lleva a concluir que la venta de bienes fiscales a título oneroso a particulares también respondía a una regulación estricta. Esta se tenía que hacer por licitación pública y no mediante una venta directa bajo un régimen privado de contratación (promesas

3 Lo anterior, aunado a que de conformidad con el artículo segundo de la Ley 153 de 1887 “la ley posterior prevalece sobre la ley anterior. En caso de que una ley posterior sea contraria a otra anterior, y ambas preexistentes al hecho que se juzga, se aplicará la ley posterior” (Ley 153, 1887), por lo que la Ley 9 de 1989 prevalecía sobre el Decreto 222 de 1983.

de compraventa y escritura pública de venta). Dicha posición fue corroborada por el máximo órgano de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, Enajenación de Bienes Fiscales, (2009), que conceptuó lo siguiente:

La ley 9.^a de 1989 , conocida como la “ley de reforma urbana”, reguló los asuntos relativos al desarrollo urbano de los municipios, áreas metropolitanas y sus áreas de influencia; su artículo 36 forma parte del Capítulo iii, “De la adquisición de bienes por enajenación voluntaria y por expropiación”, mediante los cuales el legislador autorizó y reglamentó la adquisición por parte de las entidades públicas de inmuebles para los fines relacionados en el artículo 10 de la misma ley 9.^a, todos los cuales apuntan al desarrollo urbano. El artículo 33 de la ley 9.^a en estudio, ordenó a las entidades públicas en general, que los inmuebles que hubieran adquirido a cualquier título y los que adquirieran a partir de la vigencia de esa ley, debían aplicarse ‘a los fines para los cuales fueron adquiridos’, y les dio un plazo de cinco años para que cumplieran tal obligación o procedieran a enajenarlos, con algunas excepciones ; además, excluyendo a los municipios, las áreas metropolitanas y la Intendencia de San Andrés y Providencia, ordenó: “Todas las demás entidades públicas enajenarán dichos bienes mediante el procedimiento de la licitación pública, salvo cuando se trate de la venta a los propietarios anteriores o cuando el precio base de la negociación sea inferior a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales”. (Destacado de los autores)

Ahora bien, es necesario revisar si existe algún tipo de excepción, luego de la Ley 80 de 1993, que les permitiera a las entidades distritales, en el marco de procesos de reubicación de vendedores, realizar una contratación distinta a la licitación pública.

Cabe anotar que la Ley 489 de 1998, en sus artículos 81 y ss., es clara al ordenar que:

Los contratos que celebren los establecimientos públicos se rigen por las normas del Estatuto Contractual de las entidades estatales contenido en la Ley 80 de 1993 y las disposiciones que lo

complementen, adicionen o modifiquen, sin perjuicio de lo dispuesto en las normas especiales.

En consecuencia, dicha provisión aplica para todos los establecimientos públicos, tanto del sector central como del sector descentralizado del Distrito Capital.

Las excepciones incluidas en la Ley 80 de 1993 que permitían y permiten la realización de contratos estatales por fuera del Régimen General de la Contratación Pública en comento hacen referencia a: 1) los contratos financiados con fondos de los organismos multilaterales de crédito, 2) los contratos celebrados con personas extranjeras de derecho público, 3) los contratos celebrados con organismos de cooperación, asistencia o ayuda internacionales, 4) los contratos de las instituciones financieras y de seguros estatales, y 5) los contratos de exploración y explotación de recursos naturales (Vinuela, 2016).

En este orden de ideas, si partimos del artículo 355 de la Carta Política, el Distrito Capital puede:

[...] con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

Aparte de la norma, este fue reglamentado por el Decreto 777 de 1992, hoy Decreto 92 del 23 de enero de 2017, que rige desde el 1 de junio de 2017.

Teniendo en cuenta lo anterior, es posible afirmar que las entidades tanto del sector central como del descentralizado del Distrito Capital no se encontraban cobijadas por el supuesto normativo de las excepciones mencionadas en la Ley 80 de 1993, ni tenían o tienen un régimen especial de contratación que les permitiera o permita apartarse del régimen general de la contratación pública. Por esto no es posible realizar promesas de compraventa para venta de bienes fiscales bajo un régimen de derecho privado.

Dentro de las condiciones establecidas por la Constitución, en el artículo 355 y las normas reglamentarias, tampoco cabía ni cabe en

el marco de una reubicación la venta directa de bienes fiscales, pues no se cumple siquiera el requisito de contratación con entidad privada sin ánimo de lucro —a pesar de que los vendedores informales en algunos casos son considerados como población vulnerable—, ya que se trata de personas naturales individuales. En este sentido, en la actualidad el artículo 4 del Decreto 92 de 2017 establece la obligación de realizar un proceso competitivo de selección cuando existe más de una entidad sin ánimo de lucro con idoneidad reconocida (Decreto 92, 2017, Art. 4).

En conclusión, la enajenación de bienes fiscales no se podía hacer mediante promesas de compraventa ni antes ni después de la Ley 80 de 1993; solo en vigencia del Decreto 222 de 1983, previo a la expedición de la Ley 9 de 1989, era posible siempre y cuando su valor no excediera los cinco millones de pesos. Hoy existe la posibilidad de enajenar los bienes fiscales a título oneroso a particulares, siempre y cuando se realice de conformidad con la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y sus decretos reglamentarios, pero no a personas determinadas; esto es, a los ocupantes actuales de los inmuebles.

Según lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007:

Literal e) En los procesos de enajenación de los bienes del Estado se podrán utilizar instrumentos de subasta y en general de todos aquellos mecanismos autorizados por el derecho privado, siempre y cuando en desarrollo del proceso de enajenación se garantice la transparencia, la eficiencia y la selección objetiva.

Ahora bien, la esta ley fue reglamentada por el Decreto 1082 de 2015, en el cual se estipuló específicamente y a profundidad el procedimiento de venta de bienes de la nación. En el artículo 2.2.1.2.2.1.1. se estableció que:

Aplicación. La abreviada es la modalidad para la enajenación bienes del Estado, la cual se realizará por las disposiciones contenidas en presente capítulo, salvo por las normas aplicables a la enajenación los a cargo del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado y la enajenación de que tratan la Ley de 1995, el Decreto-Ley de 2000 y la Ley 11 de 2006. (Decreto 1510 de 2013, artículo 88). (Departamento Nacional de Planeación, 2015)

En este sentido, en la subsección de tres artículos, 2.2.1.2.2.3.1., y subsiguientes, se reguló todo el procedimiento sobre la enajenación a título oneroso de bienes del Estado, entre los que se encuentran los bienes fiscales. Es este y no otro el procedimiento el que se tiene que realizar, *so pena* de las sanciones legales a que haya lugar.

Finalmente, si analizamos las excepciones contenidas en la Ley 1150 de 2007, o en otras leyes especiales, para ver si en la actualidad es posible transferir el dominio de los bienes fiscales mediante promesas de compraventa y la consecuente escritura pública, encontramos que están exceptuados del régimen de contratación:

[...] i) las entidades exceptuadas del sector defensa, ii) los contratos y convenios necesarios para la operación de la OTI, iii) los contratos y convenios que se ejecuten en desarrollo del sistema integrado de monitoreo de cultivos ilícitos, iv) los contratos y convenios para la operación del programa mundial de alimentos, v) los contratos y convenios para el desarrollo de programas de apoyo educativo a población desplazada y vulnerable adelantados por la Unesco y la oim, vi) lo relativo a la contratación de servicios públicos domiciliarios (ley 142 de 1994), vii) la aeronáutica civil, viii) el régimen especial del distrito Capital (D.L. 1421 de 1993), ix) Régimen Especial de salud (Ley 100 de 1993, x) lo relativo a los juegos de suerte y azar, y xi) Régimen del Banco de la República (Ley 31 de 1992). (Vinueza, 2016)

Al revisar las excepciones se concluye que en la actualidad ninguna entidad del Distrito se encuentra en ninguna de ellas, y están obligadas a acoger el régimen general de la contratación para la transferencia de dominio de cualquier bien que pretenda enajenar título oneroso.

El principio de confianza legítima en la ocupación de bienes fiscales

En la actualidad existen bienes fiscales que fueron ocupados en un comienzo por comerciantes informales reubicados que, en virtud de sendas promesas de compraventa, entraron en tenencia de estos. Algunos

de estos inmuebles son de propiedad de Bogotá, toda vez que no confluó el título y el modo que se consolidara el derecho de propiedad en cabeza de dichas personas. Esto implica la posibilidad de recuperar su tenencia por parte de la administración.

Ahora bien, uno de los elementos fundamentales que se debe tener en cuenta para realizar las recuperaciones es el principio de confianza legítima. Este principio hace referencia a esa convicción íntima que tiene el administrado de estar en una situación jurídica ajustada al derecho, en razón de acciones u omisiones de la administración. Este principio es analizado por la jurisprudencia del Consejo de Estado.

Por lo anterior, se revisará lo que ha dicho la jurisprudencia del Consejo de Estado al respecto, para así determinar si de estos comerciantes se puede predicar la confianza legítima, en caso de intentar las acciones de recuperación procedentes; o si dicho principio puede ser óbice para una eventual titularización con base en los contratos promisorios suscritos.

Respecto al tema de la confianza legítima, por el cambio legislativo aplicable al problema que nos ocupa, el Consejo de Estado, en la reciente sentencia del 2015, ha conceptuado sobre los elementos para su configuración:

- Es necesario, primero, que exista algún tipo de disposición y actuación por parte de la administración que genere en el administrado esa confianza y la creencia que su actuar está amparado por el ordenamiento jurídico, disposiciones y acto que, además, deben ser “[...] concluyentes, ciertos, inequívocos y objetivados frente a una situación jurídica particular en virtud de los cuales se crean estados de confianza, plausibles y razonables en la conciencia de los asociados” (Confianza legítima, 2015).
- De igual forma, como segundo elemento, es necesario un criterio temporal, que se traduce en que el Estado se haya comportado durante un periodo de tal forma que justifique la generación de la confianza legítima en el administrado, teniendo en cuenta que dicho comportamiento es ininterrumpido y repetido por las autoridades administrativas, lo que genera, a su vez, la

creencia de estar actuando conforme al ordenamiento jurídico, así como la confianza en que el Estado continuará actuando de la misma manera. (...)” (Confianza legítima, 2015).

- En virtud de lo anterior, como tercer elemento, tenemos que el administrado adecúa sus comportamientos a la actuación estatal, al punto que realiza disposiciones patrimoniales acorde con la creencia individual, generada por dicha confianza, de estar actuando conforme al ordenamiento jurídico.
- En cuarto lugar, existe una actuación intempestiva de la administración que rompe con ese actuar pasado que vulnera la confianza que generó el administrado dadas las condiciones anteriores.
- Quinto, ese actuar intempestivo, además tiene necesariamente que lesionar las obligaciones que tiene el Estado de permitir la adaptación a los administrados y la posibilidad de adecuarse a las nuevas realidades jurídicas, derechos que nacen en la Constitución Política de 1991.

Por lo anterior, el tribunal de lo Contencioso administrativo consideró además que:

Así, la Sala ajusta los parámetros establecidos sobre responsabilidad del Estado - legislador por leyes declaradas exequibles, de manera tal que comprenda las diversas fuentes de daño antijurídico susceptibles de ser reparadas, incluyendo las comprendidas dentro de la órbita del principio de confianza legítima —expectativas legítimas y estados de confianza—. (Confianza legítima, 2015)

Respecto al primer supuesto, se tiene que el Estado, en cabeza de las distintas entidades distritales, suscribió sendas promesas de compra-venta sin tener la competencia para ello y contrariando una norma legal vigente. Por lo anterior, teniendo en cuenta que la ley se reputa conocida, no es posible predicar una confianza legítima de los comerciantes con base en un negocio jurídico fundamentado en un acto contrario a la ley, que pudiese generarles algún tipo de expectativa,

incluso frente a aquellos que pagaron la totalidad del precio pactado por los inmuebles.

Además, para aquellos comerciantes que adeudan algún tipo de emolumento, no podría ser aplicable la figura de la confianza legítima, en razón de que si no han cumplido con sus obligaciones contractuales mal podría predicarse de ellos buena fe, elemento básico para la configuración de la confianza legítima.

Cabe anotar que la violación al principio de confianza legítima genera un título de imputación para realizar una reclamación por vía de la acción de reparación directa⁴, conforme a lo sentenciado por el Consejo de Estado. Se sigue que la confianza legítima no puede entenderse como un título, herramienta o mecanismo para consolidar la propiedad de los locales en cabeza de los vendedores informales reubicados que actualmente ocupan dichos inmuebles.

Es menester establecer cuándo el Estado-legislador crea expectativas legítimas y estados de confianza —situaciones jurídicamente protegidas (dispositivo amplificador del espectro de la responsabilidad estatal)— y las defrauda —razones de imputación—, evento en el cual las víctimas pueden reclamar en reparación directa (Confianza legítima, 2015)

Finalmente, la aplicación del principio no anula la de la normatividad vigente, esto en el momento de la suscripción de las promesas y en la actualidad.

Conclusiones

Del análisis de la normatividad aplicable a la venta de bienes fiscales por parte de las entidades distritales se puede concluir que estas carecían y carecen de competencias para enajenar a título oneroso o gratuito, y bajo un régimen de derecho privado, los bienes de su patrimonio. En consecuencia, no existía norma que sustentara la elaboración y firma de las promesas de compraventa realizadas con los comerciantes

4 Acción que también se encuentra caducada.

que ingresaron a los distintos programas de reubicación mediante la suscripción de dichas promesas. Esto se encuentra en clara contravía del principio de legalidad que sujeta a la administración pública y del artículo 6 de la Constitución Política de Colombia.

La enajenación de bienes fiscales a título oneroso a particulares luego de la Ley 9 de 1989 obedece a una regulación estricta. Desde esa época tiene que hacerse por licitación pública o, en su defecto, de acuerdo con las exigencias del inciso segundo del artículo 355 de la Carta Política y el Decreto 777 de 1992, mas no mediante una venta directa bajo un régimen privado de contratación celebrado con personas naturales (promesas de compraventa y escritura pública de venta).

No es posible predicar confianza legítima respecto de los comerciantes que actualmente ocupan los inmuebles de las distintas entidades distritales que hicieron parte de los programas de reubicación, así ellos hubiesen pagado la totalidad del precio acordado.

Finalmente, la indefinición de los derechos de propiedad en cabeza de dicha población genera un problema económico de asignación de derechos que va en contra de la eficiencia, ya que son bienes explotados de manera incorrecta dentro del Distrito. Esto demuestra cómo el mecanismo jurídico utilizado va en contravía de la generación de riqueza, la utilidad pública y los derechos tanto colectivos como individuales que se pretendían garantizar con la política implementada.

Referencias

Acuerdo 25 de 1972 [Concejo de Bogotá]. *Por el cual se crea el “Fondo de Ventas Populares” y se dictan medidas para su organización y funcionamiento.* Diciembre 9 de 1972.

Acuerdo 256 de 2006 [Concejo de Bogotá]. *Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones.* Noviembre de 2006.

Acuerdo 257 de 2006 [Concejo de Bogotá]. *Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones.* Noviembre 30 de 2006.

- Acuerdo 4 de 1975 [Concejo de Bogotá]. *Por el cual se modifica el artículo 2 del Acuerdo 25 de 1972 y se dictan otras disposiciones*. Mayo 6 de 1975.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2005). *Plan Maestro para el espacio público*. Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Arcos Palma, Ó. y Vernazza Páez, A. (2017). *Riqueza y vivienda: Desde la economía pública, social, financiera y de las organizaciones*. <https://elibro.net/ereader/elibrodemo/126088>
- Benneti, L. (2011). La función social de los contratos en los sistemas económicos de mercado. *Via Inveniendi Et Iudicandi*, 6(1), 1-25. <https://doi.org/10.15332/s1909-0528.2011.0001.01>
- Consejo de Estado. (2015). *Nulidad absoluta en los contratos*. Radicado N.º 250002326000200300567-01. Bogotá: Consejo de Estado.
- Consejo de Estado. (2015). *Nulidad del contrato de compraventa*. Radicado N.º 250002326000200300567-0. Bogotá: Consejo de Estado.
- Consejo de Estado. (2015). *Nulidad por objeto ilícito*. Radicado N.º 250002326000200300567-01. Bogotá: Consejo de Estado.
- Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 6. Julio 7 de 1991 (Colombia). 2.ª ed. Editorial Legis.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia 11001-03-15-000-2016-02729-01 de 2016 (M. P. Rafael Francisco Suárez Vargas: 14 de diciembre de 2016).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia 25000-23-26-000-1999-00007-01 de 2015 (M. P. Ramiro de Jesús Pazos Guerrero: 31 de agosto de 2015).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-530 de 1996. (M. P. Jorge Arango Mejía: 19 de marzo de 1996).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-597 de 1998 (M. P. Carlos Gaviria Díaz: 21 de octubre de 1998).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-314 de 2012 (M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub: 30 de abril de 2012).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-772 de 2003 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa: 4 de septiembre de 2003).
- Decreto 1082 de 2015 [Departamento Nacional de Planeación]. *Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional*. Mayo 26 de 2015.

- Decreto 222 de 1983 [Departamento Administrativo de la Presidencia de la República]. *Por el cual se expiden normas sobre contratos de la Nación y sus entidades descentralizadas y se dictan otras disposiciones*. Febrero 2 de 1983.
- Decreto 92 de 2017 [Departamento Nacional de Planeación]. *Por el cual se reglamenta la contratación con entidades sin ánimo de lucro a la que hace referencia el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política*. Enero 23 de 2017.
- Decreto Nacional 1167 de 2016 [Presidencia de la República]. *Por el cual se modifican y se suprimen algunas disposiciones del Decreto 1069 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho*. Julio de 2016.
- Derecho Adquirido. Prescripción. Derecho Civil. Sentencia 18 de 1989 [Corte Suprema de Justicia]. *A la luz de lo expuesto, no se ve cómo la prescripción pueda transgredir el derecho de propiedad, puesto que mal podría desconocerse o vulnerarse el derecho de quien ha hecho voluntario abandono del mismo, renunciando a su ejercicio o no empleando la vigilancia que la preservación de su integridad demanda*. Mayo 4 de 1989.
- Echeverry, D. (2015). The role of property rights in commercial agreements. *IUSTA*, 43, Article 43. <https://doi.org/10.15332/s1900-0448.2015.0043.05>
- Enajenación de Bienes Fiscales, 11001-03-06-000-2009-00039-00 (Consejo de Estado, 3 de septiembre de 2009).
- Fernández, G. O. (1999). *Teoría General de los Actos o Negocios Jurídicos*. Temis.
- Gomez, F. A. (2017). *Concepto Centro Comercial Caravana*. IPES.
- Hinestrosa, F. (2007). *Tratado de las Obligaciones*. Universidad Externado de Colombia.
- La Junta Directiva del Fondo de Ventas Populares. (1977). *Por la cual se aprueban unos estatutos, En uso de sus atribuciones legales y en especial la que le confiere el Ordinal 2°. Del Artículo 3 del Acuerdo 25 de 1972, proferido por el Honorable Concejo de Bogotá, D. E.* La Junta Directiva del Fondo de Ventas Populares.
- Ley 84 de 1873. *Código Civil de los Estados Unidos de Colombia*. Mayo 31 de 1873. DO: 2867
- Ley 1150 de 2007. *Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones*

- generales sobre la contratación con Recursos Públicos*. Julio 16 de 2007. DO: 46 691
- Ley 1437 de 2001. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Enero 18 de 2001. DO: 47 956
- Ley 153 de 1887. *Por la cual se adiciona y reforma los códigos nacionales, la ley 61 de 1886 y la 57 de 1887*. Agosto 28 de 1887. DO: 7151
- Ley 1563 de 2012. Por medio de la cual se expide el Estatuto de Arbitraje Nacional e Internacional y se dictan otras disposiciones. Julio 12 de 2012. DO: 48 489
- Ley 489 de 1998. *Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16*. Diciembre 29 de 1998. DO: 43 464.
- Ley 599 de 2000. *Por la cual se expide el Código Penal*. Julio 24 de 2000. DO: 44 097
- Ley 708 de 2001. Por la cual se establecen normas relacionadas con el Subsidio Familiar para Vivienda de Interés Social y se dictan otras disposiciones. Noviembre 29 de 2001. DO: 44 632
- Ley 80 de 1993. *Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*. Octubre 28 de 1993. DO: 41 094
- Ley 9 de 1989. *Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones*. Enero 11 de 1989. DO: 38 650
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2005). *Mecanismos de Recuperación del espacio público*. Nuevas ediciones Ltda.
- Oficina Jurídica Nacional. (2001). *Concepto n.º 10 Aplicación ley 708 de 2001*. Universidad Nacional de Colombia.
- Peña Peña, D. F. y Blanco Alvarado, C. (eds.). (2016). *Tendencias jurídicas del derecho público*. Grupo Editorial Ibáñez: Universidad Santo Tomás.
- Prescripción y Caducidad, 15001-23-31-000-2001-00993-01(30566) [Consejo de Estado] Octubre 11 de 2006.
- Varon, L. (2019). Fundamento jurídico de la acción judicial de restitución y formalización de tierras y su carácter predominante como medida de reparación. *IUSTA*, 51, 91-114. <https://doi.org/10.15332/25005286.5037>
- Vinueza, L. G. (2016). *Régimen Jurídico de la contratación estatal*. Legis.

