

**CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DESDE LA AXIOLOGÍA JURÍDICA,
EN POSTULADOS DE CONFIANZA LEGÍTIMA FRENTE A LA DISCRECIONALIDAD
ADMINISTRATIVA**

Pedro José Arias Rincón, Jennifer Johana Ramírez Troches



Maestría en Derecho, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y Sociales

Universidad La Gran Colombia

Bogotá D.C.

2024

Consideraciones de la Corte Constitucional desde la axiología jurídica, en postulados de confianza legítima frente a la discrecionalidad administrativa

Pedro José Arias Rincón, Jennifer Johana Ramírez Troches

**Trabajo de Grado presentado como requisito para optar al título de Maestría en
Derecho**

Director: Dr. Jorge Enrique Carvajal Martínez



Maestría En Derecho, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y Sociales

Universidad La Gran Colombia

Bogotá D.C.

2024

Tabla de contenido

RESUMEN	6
ABSTRACT	7
JUSTIFICACIÓN.....	8
PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....	9
FORMULACIÓN DEL PROBLEMA.....	14
HIPÓTESIS.....	14
OBJETIVO GENERAL.....	15
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	15
INTRODUCCIÓN.....	16
CAPÍTULO I: CRITERIOS TERMINOLÓGICOS DE CONFIANZA LEGÍTIMA, BUENA FE, AXIOLOGÍA JURÍDICA Y DISCRECIONALIDAD ADMINISTRATIVA, BAJO EL ESQUEMA METODOLÓGICO DE INVESTIGACIÓN CUALITATIVA, DESDE EL ESTADO DEL ARTE..	19
1.1. ANTECEDENTES.....	19
1.2. MARCO TEÓRICO	25
1.2.1. <i>Axiología Jurídica</i>	25
1.2.2. <i>Postulados de Confianza Legítima</i>	30
1.2.3. <i>Discrecionalidad Administrativa</i>	34
1.2.4. <i>Marco Metodológico.</i>	37
1.2.4.1. <i>Diseño metodológico.</i>	39
CAPÍTULO II: IDENTIFICACIÓN DE LOS CONFLICTOS RECURRENTES, ENTRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LOS ADMINISTRADOS, CON LAS EXPECTATIVAS DE CONFIANZA LEGÍTIMA EN EL COMERCIO INFORMAL EN BOGOTÁ D.C. DURANTE LAS ALCALDÍAS COMPRENDIDAS ENTRE LOS AÑOS 2012 A 2023.....	42

2.1. ALCALDÍA DE GUSTAVO PETRO PERIODO (2012-2016).....	43
2.2. ALCALDÍA DE ENRIQUE PEÑALOZA PERIODO (2016-2019).	48
2.3. CLAUDIA LÓPEZ PERIODO (2020- 2023)	53
CAPÍTULO III: ANÁLISIS DE LOS POSTULADOS DE CONFIANZA LEGÍTIMA A TRAVÉS DE LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL, DESDE FUNDAMENTOS AXIOLÓGICOS, CON RELACIÓN A LA PRESERVACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO.....	59
3.1. ANÁLISIS JURÍDICO EN RELACIÓN CON LO EXPUESTO POR LA CORTE CONSTITUCIONAL EN CUANTO A POSTULADOS DE CONFIANZA LEGÍTIMA EN CASOS DE OCUPACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO.	61
3.2. DERECHO AL TRABAJO-CONFIANZA LEGÍTIMA.....	63
3.3. EL DERECHO COLECTIVO AL ESPACIO PÚBLICO	65
3.4. FLEXIBILIZACIÓN DE LOS POSTULADOS DE CONFIANZA LEGÍTIMA EN MATERIA DE ESPACIO PÚBLICO POR PARTE DE LA CORTE CONSTITUCIONAL, DESDE FUNDAMENTOS AXIOLÓGICOS IMPLÍCITOS EN LA JURISPRUDENCIA.	67
3.5. CONCLUSIÓN DEL ANÁLISIS DE LOS POSTULADOS DE CONFIANZA LEGÍTIMA A TRAVÉS DE LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL, DESDE FUNDAMENTOS AXIOLÓGICOS, CON RELACIÓN A LA PRESERVACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO.	74
CAPÍTULO IV: DESCRIPCIÓN DE LAS REGLAS JURISPRUDENCIALES EN LA CAPACIDAD DISCRECIONAL DE LAS INSTITUCIONES FRENTE A LOS POSTULADOS DE CONFIANZA LEGÍTIMA PARA CONCILIAR EL INTERÉS GENERAL ANTE EL ESPACIO PÚBLICO Y EL TRABAJO INFORMAL.....	78
4.1. REGLAS JURISPRUDENCIALES	80
4.2. CRITERIO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL FRENTE AL TRABAJO INFORMAL Y RECUPERACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO	82
4.3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	90
BIBLIOGRAFÍA	96

Lista de figuras

Figura 1	Porcentaje de trabajadores informales según el DANE (2012-2015)	45
Figura 2	Espacio público por m2 Ciudad de Bogotá D.C.....	51
Figura 3	Porcentaje de trabajadores informales en Bogotá (2007-2017).	52
Figura 4	Reglas jurisprudenciales en la capacidad discrecional de las instituciones	92

Resumen

En Colombia, el comercio informal en el espacio público plantea desafíos para la administración pública y la protección de los derechos de los ciudadanos. La Corte Constitucional desempeña un papel crucial al abordar este tema, considerando tanto aspectos legales como axiológicos.

Desde la axiología jurídica, se debe valorar el principio de confianza legítima, que implica que los ciudadanos confíen en la actuación de las autoridades y evita cambios arbitrarios en las reglas. En el caso del comercio informal, esto se relaciona con la discrecionalidad administrativa, la cual debe ser analizada por la Corte Constitucional para determinar si es proporcional y respetuosa de los derechos fundamentales.

El objetivo no es desconocer la necesidad de regular el comercio informal, sino lograr un equilibrio que proteja los derechos de los comerciantes informales y de la ciudadanía en general. La Corte Constitucional debe establecer los límites y condiciones en los que la discrecionalidad administrativa puede ejercerse, promoviendo la convivencia pacífica y el respeto a los derechos en los espacios públicos.

Por lo tanto, se propone realizar un análisis de las consideraciones de la Corte Constitucional desde la axiología jurídica, en postulados de confianza legítima frente a la discrecionalidad administrativa.

Palabras clave: Axiología jurídica, Administración pública, confianza legítima, comercio informal, Corte Constitucional, discrecionalidad administrativa, espacio público.

Abstract

In Colombia, informal commerce in the public space poses challenges for public administration and the protection of citizens' rights. The Constitutional Court plays a crucial role in addressing this issue, considering both legal and axiological aspects.

From legal axiology, the principle of legitimate trust must be valued, which implies that citizens trust the actions of the authorities and avoids arbitrary changes in the rules. In the case of informal trade, this is related to administrative discretion, which must be analyzed by the Court to determine if it is proportional and respectful of fundamental rights.

The objective is not to ignore the need to regulate informal trade, but to achieve a balance that protects the rights of informal traders and citizens in general. The Constitutional Court must establish the limits and conditions in which administrative discretion can be exercised, promoting peaceful coexistence and respect for rights in public spaces.

Therefore, it is considered to carry out an analysis of the considerations of the constitutional court from the legal axiology, in postulates of legitimate trust against administrative discretion.

Keywords: Legal axiology, public administration, legitimate trust, informal trade, Constitutional Court, administrative discretion, public space.

Justificación

El análisis de los fundamentos axiológicos, en los postulados de confianza legítima son de gran importancia y pertinencia para poder comprender la capacidad de discrecionalidad de las instituciones, constituyendo un avance en el conocimiento jurídico en cuanto a las disposiciones de la administración frente a los administrados, en muchos casos llegando a ponderar derechos en la toma de decisiones frente a principios y valores, que deben ser independientes de la apreciación o no de un sujeto o conciencia valorante, y a la vez deben existir con independencia de que se lleguen a realizar o no en los bienes jurídicos de los asociados del Estado, estableciendo el valor sobre los conceptos mismos de éste, buscando la propia naturaleza del valor en sí mismo, constituyendo una regla en la discrecionalidad administrativa que permita estipularse de manera objetiva, verificando posibles afectaciones a derechos fundamentales, conciliando el interés general con la protección y goce de intereses particulares. Por lo tanto, se realiza un estudio de caso con base en las gestiones de gobierno de las tres últimas Alcaldías en la ciudad de Bogotá D.C. comprendidas entre los años 2012 a 2023, relacionadas con el espacio público y más concretamente, lo concerniente con el comercio informal.

Problema de Investigación

El problema de investigación se centra, en el análisis de cómo la Corte Constitucional de Colombia ha abordado los casos en los que la discrecionalidad administrativa se encuentra en conflicto con el principio de confianza legítima, desde una perspectiva axiológica. Esto implica examinar las sentencias y argumentos legales utilizados por la Corte para determinar si ha habido situaciones en las que la confianza legítima ha prevalecido sobre la discrecionalidad administrativa, y cómo los valores y principios han influido en estas decisiones. Esto involucra un análisis de casos específicos en los que se haya discutido este tema, así como una revisión de la jurisprudencia de la Corte Constitucional relacionada con la discrecionalidad administrativa y la confianza legítima. Además, es importante explorar las implicaciones prácticas de estas decisiones en la administración pública y en la protección de los derechos de los ciudadanos.

En resumen, el problema de investigación se centra en la interacción entre los valores jurídicos, la confianza legítima y la discrecionalidad administrativa en Colombia, a través del análisis de las decisiones de la Corte Constitucional. Su abordaje requiere una metodología que combine el análisis de casos, la revisión jurisprudencial y la doctrina en derecho constitucional y administrativo.

Por otra parte, es importante resaltar que el principio de confianza legítima no encuentra una formulación explícita en la Constitución Política de Colombia; en su lugar, su desarrollo ha sido principalmente abordado desde la perspectiva jurisprudencial y doctrinal (Bernal, 2018). Una de las disposiciones que se acerca más a su conceptualización es el artículo 83 de la Constitución Política de 1991, el cual establece que "las acciones de los particulares y las autoridades públicas deberán ajustarse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones

que dichos individuos realicen ante estas autoridades". Este principio se ha conectado de manera directa con la confianza legítima debido a su base ética y moral (Viana, 2008).

En este contexto, al respecto Becerra (2018) indica que, si bien la buena fe y la confianza legítima no son conceptos idénticos, la buena fe desempeña un papel esencial en la confianza legítima. Esto se debe a que, quien alega haber confiado en una actuación de la administración debe hacerlo de manera sincera, es decir, basando su creencia en fundamentos reales. De lo contrario, la confianza no podría calificarse como legítima. De manera consecuente, cuando se observa el comportamiento externo de la administración que lleva al ciudadano a creer que su acción es conforme a la ley, es imperativo verificar que dicha confianza sea legítima, es decir, que haya surgido de la buena fe del individuo administrado, (como se cita en Duque & Vergel, 2021, p. 189).

En esencia, la noción de confianza legítima se fundamenta en la idea de que los individuos deben tener la capacidad de desenvolverse en un entorno jurídico que les brinde estabilidad y previsibilidad en sus interacciones con las autoridades y las normativas. Esta concepción se erige sobre la premisa de que el Estado y sus instituciones están comprometidos no solo a crear y aplicar leyes y regulaciones, sino también a hacerlo de una manera que permita a los ciudadanos anticipar y planificar sus acciones y decisiones.

Esta confianza en la estabilidad y previsibilidad del marco legal es esencial para el funcionamiento armonioso de una sociedad. Cuando los individuos confían en que las normas no cambiarán súbita o arbitrariamente, pueden tomar decisiones informadas en sus vidas personales, comerciales y profesionales. Por ejemplo, un empresario puede invertir en su negocio, confiando en que las reglas del juego no cambiarán bruscamente y que sus inversiones estarán protegidas. Del mismo modo,

los ciudadanos pueden planificar su vida cotidiana, sus inversiones y su cumplimiento de las obligaciones legales sin temor a cambios repentinos que puedan desestabilizar sus proyectos.

Por otra parte, sin la confianza legítima, el funcionamiento del sistema legal se ve amenazado. Si los ciudadanos no pueden confiar en la estabilidad y previsibilidad del marco normativo, podrían restringir sus actividades o tomar decisiones conservadoras para protegerse contra posibles cambios adversos. Esto podría frenar la innovación, el desarrollo económico y la participación ciudadana en general.

Por lo tanto, la confianza legítima no solo protege los intereses individuales, sino que también es fundamental para el mantenimiento de la confianza en las instituciones y la promoción del Estado de derecho. Cuando los ciudadanos perciben que las autoridades actúan de manera coherente y justa, se refuerza la legitimidad de las instituciones gubernamentales y se fomenta la obediencia voluntaria a las normas.

En resumen, la confianza legítima es un principio que garantiza a los ciudadanos la capacidad de evolucionar en un entorno jurídico estable y previsible. Esta confianza no solo protege los derechos individuales, sino que también es crucial para el buen funcionamiento de la sociedad en su conjunto, ya que promueve la inversión, la innovación y la confianza en las instituciones estatales. De acuerdo a lo establecido con la sentencia C-131/04 en el 2004, este término conlleva, de manera muy general, la idea de que ciertas anticipaciones, que emergen de un individuo con derechos debido a un comportamiento específico en relación con otro individuo o con la comunidad legal en su totalidad, generan resultados legales particulares. En el caso de las entidades gubernamentales, implica que existe la obligación para ellas de mantener una conducta congruente y no contradictoria hacia los individuos, originada en actos o acciones previas, incluso si estos actos fueron ilícitos, a menos que exista un motivo apremiante de interés público en sentido contrario.

Por lo tanto, López (2013) afirma que la confianza legítima se erige como un estándar que capacita al individuo administrado, a depositar su confianza en la permanencia de una circunstancia real que ha sido permitida previamente por la administración. Este principio procura salvaguardar expectativas legítimas que los ciudadanos han desarrollado fundamentándose en acciones u omisiones prolongadas en el tiempo por parte del Estado, ya sean estas acciones de carácter activo o pasivo en el ámbito de la administración pública.

La discrecionalidad administrativa hace referencia a los campos de acción de la administración pública en el cuidado y preservación de los derechos individuales y colectivos, como lo es el derecho a la libre movilidad y protección del espacio público. En consecuencia, la discrecionalidad no se configura como una anomalía en el subsistema administrativo, sino como un elemento esencial para alcanzar una Administración que actúe de manera razonada y fundamentada, logrando eficiencia, sin que esto se convierta en una problemática tanto para la Administración como para los administrados, quienes son receptores de la gestión administrativa.

Considerando lo expuesto en los párrafos previos, emerge una controversia en el campo de la axiología jurídica en relación con la facultad discrecional ejercida por las autoridades administrativas en actos de discrecionalidad que carecen de fundamentación. Estos actos, al no estar debidamente motivados, plantean el riesgo de instaurar la arbitrariedad, lo que podría menoscabar los derechos de los administrados y de la ciudadanía en general. En vista de ello, la concepción de la Discrecionalidad Administrativa, siendo una piedra angular del Derecho Administrativo, resulta ser un concepto controvertido, ya que despierta tanto aprobación como oposición. En ambos aspectos, sin embargo, se subyace la imprescindible naturaleza de esta noción en el conjunto de las facultades inherentes a la Administración Pública.

En consecuencia, tal como lo manifestó Ponce (2015), una diferencia entre posiciones donde la administración debe tomar decisiones a discrecionalidad y otra donde debe regirse al imperio de la ley, para los primeros es evidente y necesario que se tomen tales medidas buscando un fin teleológico sustentado en la Carta Magna y la dignificación de la persona, y en la segunda posición, tales decisiones pueden tender a generar beneficios particulares.

Por lo tanto, se considera de importancia desde el ámbito jurisprudencial de la Corte Constitucional y la axiología jurídica, realizar un análisis de la naturaleza, características, causas y consecuencias de esta particular manera de ejercer la función administrativa y los elementos jurídicos más significativos resultantes frente a un tema de interés y de gran relevancia para el Derecho Administrativo.

Formulación del problema

¿De qué manera la corte constitucional ha venido analizando los conflictos, desde la axiología jurídica, que surgen a partir de decisiones administrativas donde entran en tensión los postulados de confianza legítima frente a la discrecionalidad administrativa de preservar el espacio público?

Hipótesis

La corte constitucional se ha pronunciado en diversas situaciones, donde las decisiones administrativas entran en tensión frente a los postulados de confianza legítima, dando valor axiológico al reconocimiento de la dignidad humana como fin en sí mismo, utilizando lo anterior como mecanismo para conciliar el interés general, concretado en el deber de la administración de buscar y preservar el espacio público frente al derecho al trabajo, igualdad e interés particular de los trabajadores informales ambulantes y estacionarios en Bogotá D.C.

Objetivo General

Identificar de qué manera la corte constitucional ha venido analizando los conflictos, desde la axiología jurídica, que surgen a partir de decisiones administrativas donde entran en tensión los postulados de confianza legítima frente a la discrecionalidad administrativa de preservar el espacio público.

Objetivos Específicos

- Examinar los criterios terminológicos de confianza legítima, buena fe, axiología jurídica y discrecionalidad administrativa, bajo el esquema metodológico de investigación cualitativa, para generar conceptos claros y precisos desde el estado del arte.
- Identificar los conflictos recurrentes, entre la administración pública y los administrados, después de haber generado en ellos expectativas y confianza legítima en el comercio informal en Bogotá D.C., en las tres últimas Alcaldías comprendidas entre los años 2012 a 2023.
- Analizar los postulados de confianza legítima a través de la jurisprudencia de la Corte Constitucional desde fundamentos axiológicos, con relación a la preservación del espacio público.
- Describir las principales reglas jurisprudenciales en la capacidad discrecional de las instituciones, frente a los postulados de confianza legítima, para conciliar el interés general ante el espacio público y el comercio informal.

Introducción

En Colombia, el comercio informal en el espacio público es un tema de relevancia y controversia. La presencia de vendedores ambulantes, vendedores estacionarios y otros actores informales en las calles y plazas del país plantea importantes desafíos tanto para la administración pública como para la protección de los derechos de los ciudadanos.

En este contexto, la Corte Constitucional juega un papel fundamental al pronunciarse sobre los casos relacionados con el comercio informal en el espacio público. Sin embargo, dicha intervención no puede ser entendida únicamente desde una perspectiva legal, sino que también debe considerarse desde la axiología jurídica, que implica la apreciación de los principios y valores que sustentan el ordenamiento jurídico.

Una de las consideraciones centrales en este ámbito es el principio de confianza legítima. Este principio establece que los ciudadanos tienen derecho a confiar en la actuación de las autoridades y a que estas no cambien de manera arbitraria las reglas del juego. En el contexto del comercio informal, la confianza legítima se vincula a la discrecionalidad administrativa, es decir, a la facultad que tienen las autoridades para tomar decisiones en la regulación y control de esta actividad económica.

La Corte Constitucional, al analizar los casos relacionados con el comercio informal en el espacio público, debe tomar en consideración estos postulados de confianza legítima y discrecionalidad administrativa. Esto implica evaluar si las medidas adoptadas por las autoridades son proporcionales, razonables y respetuosas de los derechos fundamentales de los comerciantes informales, así como de los derechos de los ciudadanos en general, bajo postulados axiológicos.

Es importante destacar que el análisis desde la axiología jurídica no busca desconocer la necesidad de regular el comercio informal en el espacio público, sino

más bien promover una aproximación equilibrada y respetuosa de los derechos fundamentales. La Corte Constitucional tiene la responsabilidad de establecer los límites y condiciones en los que la discrecionalidad administrativa puede ejercerse, garantizando la protección de los derechos y promoviendo la convivencia pacífica en los espacios públicos.

De acuerdo a lo anterior, el presente estudio busca realizar un análisis con el fin de identificar de qué manera la Corte Constitucional ha venido analizando los conflictos, desde la axiología jurídica, que surgen a partir de decisiones administrativas donde entran en tensión los postulados de confianza legítima, frente a la discrecionalidad administrativa de preservar el espacio público.

Para el logro de este fin, se desarrollarán cuatro capítulos, en el primero de ellos se buscarán examinar algunos conceptos y terminología relacionada con la confianza legítima, buena fe, axiología jurídica y discrecionalidad administrativa. En el segundo capítulo se toma el caso de las tres últimas alcaldías en cuanto a los conflictos recurrentes, entre la administración pública y los administrados, después de haber generado en ellos expectativas y confianza legítima en el comercio informal en Bogotá D.C., para posteriormente, en el tercer capítulo, analizar los postulados de confianza legítima a través de la jurisprudencia de la Corte Constitucional con relación a la preservación del espacio público y comercio informal. Y finalmente en el cuarto capítulo, llegar a una descripción de las principales reglas jurisprudenciales en la capacidad discrecional de las instituciones, frente a los postulados de confianza legítima para conciliar el interés general ante el espacio público y el trabajo informal.

Se busca analizar la manera en que La Corte Constitucional ha venido generando respuestas a estos conflictos, mediante una investigación desde el enfoque de la sociología jurídica y la axiología filosófica, de tipo cualitativo mixto documental, a partir un diseño metodológico sustentado en la recolección de información, mediante el análisis de teorías y

postulados filosóficos, sociológicos, planes de gobiernos distritales, y del estudio de casos desde diversas sentencias de tutela, unificación y constitucionales.

Es de gran importancia el enfoque investigativo desde la sociología jurídica, tal como lo expresa el doctor Carvajal (2011), en su artículo: “La Sociología Jurídica Y El Derecho”, al manifestar que el objetivo de la sociología jurídica radica en: “el efecto del derecho en el comportamiento social”, analizando temas relacionados con la situación socioeconómica y política del Estado Colombiano, así como el fracaso de algunas políticas públicas sustentadas en la falta de eficiencia y eficacia de los planes de desarrollo a nivel distrital, que evidencian una carencia de justicia que debe estar sustentada en la dignidad y los derechos humanos, todo desde una realidad social, que presenta la sociología jurídica como una disciplina autónoma, con aportes interdisciplinarios y empíricos, que abarca fenómenos de la realidad humana en los que el derecho puede generar causas, efectos, intermediaciones u ocasiones.

En conclusión, se destaca que las consideraciones de la Corte Constitucional desde la axiología y sociología jurídica son fundamentales para abordar el tema del comercio informal en el espacio público en Colombia, mediante reglas jurisprudenciales en la capacidad discrecional de las instituciones, frente a los postulados de confianza legítima, como son: Razonabilidad y proporcionalidad, Principio de legalidad, Debido proceso, Participación ciudadana, Igualdad y no discriminación; que permitan llevar a cabo un proceso judicial o administrativo que autorice el desalojo, garantizando en todo momento el pleno respeto al ordenamiento jurídico al implementarse políticas públicas que aseguren la reubicación de las personas afectadas, de manera que se garantice su bienestar y se mitigue el impacto negativo en sus condiciones de vida, respetando la dignidad humana desde una visión de la verdad de la existencia humana, la eficacia de la realidad jurídica y la validez de la justicia.

CAPÍTULO I: Criterios terminológicos de confianza legítima, buena fe, axiología jurídica y discrecionalidad administrativa, bajo el esquema metodológico de investigación cualitativa, desde el estado del arte.

1.1. Antecedentes

En las últimas décadas ha sido muy variada y amplia la información sobre la Corte Constitucional, respecto a figuras como: confianza legítima, discrecionalidad administrativa y axiología jurídica, todas estas categorías enmarcadas dentro del neoconstitucionalismo, donde un gran margen de autores ha buscado describir este fenómeno político, social y económico posmoderno, recorriendo la historia para poder determinarlo, entenderlo y enfocarlo al desarrollo y bienestar de los pueblos.

Desde el neoconstitucionalismo como paradigma del derecho posmoderno, surgido a mediados del siglo XX, una vez terminada la segunda guerra mundial, se ha pretendido formular una nueva visión y conceptualización significativa de la ley y el derecho, fundamentados en principios de dignificación humana y en figuras como la Corte Constitucional, al igual que postulados como: confianza legítima y discrecionalidad administrativa, entendida esta última como la facultad de la Administración Pública frente al derecho, de hacer o tomar una determinación en procura del bien general de los administrados.

El mundo cada vez más globalizando y globalizante ha tomado las nuevas corrientes constitucionales generando una muy amplia documentación al respecto, sobre constitucionalismo y axiología jurídica, desde autores como Giannini (2001), donde manifiesta que la constitución política de un Estado establece normas, principios y valores ético-políticos, los cuales deben ser interconectados, logrando una

sustancia axiológica, sobre la cual se determinan los postulados jurídicos, propios de los sistemas políticos, haciéndolos únicos.

De igual manera, como se muestra en Naranjo (2003), después de hacer un recorrido histórico sobre el Estado y las teorías constitucionales, manifiesta que la constitución colombiana de 1991 ha tenido un gran contenido ideológico sustentado en un régimen liberal y expresa, citando así mismo a otros autores que las constituciones escritas tienden a incluir un preámbulo inicial en el cual delinean los fundamentos, la dirección, valores y principios de los sistemas políticos. Según los autores, estos no son componentes formales y decorativos o enunciativos de la Carta Magna, sino que representan autoridad y determinación en el ejercicio del poder público establecido y legitimado.

Todas las corrientes posmodernas sobre constitucionalismo sustentada desde la axiología jurídica, han sido tratadas de diversas manera a través de la historia del ser humano, desde que aparecen las primeras civilizaciones y la escritura corniforme, donde se tienen noticias de la visión de valores como pautas de conducta que han orientado a las sociedades en su forma de actuar para establecer armonía convivencial y lograr subsistir como especie, estos valores van a trascender a una inclusión normativa, tal como se evidenció en la antigua Grecia, donde Aristóteles manifestó que cualquier forma de gobierno es ideal si mantiene un postulado Ético, al referirse a la virtud como en una República ideal, la virtud cívica debe ser inherente a todos, ya que es un requisito esencial para la excelencia de la comunidad. Sin embargo, no es factible que todos posean la virtud propia de la vida privada, a menos que en este prototipo de sociedad se establezca que todos los ciudadanos están obligados a ser individuos de virtud (Aristóteles, 2008, p. 99).

De esta manera las formas y los sistemas de gobierno desde sus primeras manifestaciones podrán funcionar y ser operativos, únicamente si tienen de plataforma

el componente ético, entendida la ética como la reflexión sobre la moral, estudia la moral y los valores, analiza las pautas de comportamiento dependiendo de textos y contextos por los que pasa el ser humano, análisis que han realizado escuelas filosóficas y grandes maestros como Santo Tomás de Aquino, Locke, Descartes, Hobbes, Kant, Rousseau, Habermas, entre otros, que fueron los pilares del contrato social y la dignificación humana, desde la axiología como componente fundamental del neoconstitucionalismo, y del cual retoman un gran número de autores en las últimas décadas para explicar este paradigma.

El neoconstitucionalismo con sus figuras como la confianza legítima y la discrecionalidad administrativa, que tienen un sustento ético, normativo y en valores, no han superado corrientes de pensamiento iusnaturalistas, entendidas como derechos de carácter universal que son innatos al ser humano por su misma naturaleza, estos derechos son superiores a todo el derecho positivo y escrito, conocido como leyes naturales, es decir, los valores y normas de conducta harían parte de la naturaleza del hombre por su condición de persona racional, sin importar las formas o sistemas de gobierno, siempre se evidenciarían y se mostrarían, no por ser impuestos, sino que se darían a conocer para luego ser normatizados. Estas doctrinas hacen parte de la axiología jurídica, algunas veces de manera implícita y otras de forma explícita en los códigos y leyes.

El pensamiento iusnaturalista o derecho natural se pregunta "¿Qué es el derecho?", enfocándolo desde conceptos morales, "Los iusnaturalistas consideran que esa relación es definitoria del concepto de derecho, mientras que los positivistas consideran que es una relación que de hecho existe, pero que no resulta clave para comprender lo que es el derecho" (Bonorino & Peña, 2006, p. 14).

La axiología abordará los temas de iusnaturalismo, iuspositivismo, derecho y justicia a través de la lente de la axiología jurídica, una disciplina que se sitúa en el

ámbito de la filosofía y el derecho. A lo largo de la historia, en diversas épocas y culturas, se ha recopilado una extensa información y documentación al respecto. Ha quedado en claro que la axiología jurídica desempeña un papel central al tratar los valores que fundamentan el derecho, en particular el concepto de justicia. Tal como lo manifiesta Ruiz (2009), donde este concepto es considerado un valor absoluto, ya que, sin él, la existencia misma del derecho carecería de fundamento, siendo la axiología jurídica un componente clave para definir e identificar el valor de los mismos principios como la justicia y así mismo establecer postulados como el neoconstitucionalismo y todas sus figuras.

La axiología indaga por el valor en sí mismo de las cosas y la realidad, sin pretender fundamentarse en nociones subjetivas, generados por un sujeto racional, que hace parte de un constructo social, y que determina el valor de lo que le rodea gracias a un conglomerado y sistematización de juicios sobre lo bello, correcto, bueno, ideal, felicidad, entre otros. La conciencia del ser humano ha estado enajenada, creyendo que sus pensamientos son propios, cuando desde el mismo lenguaje lo moldea y lo proyecta hacia un campo social, familiar, político, económico, cultural.

Por otra parte, hay que destacar que la axiología no es indiferente a todos estos conceptos, de los cuales debe aprender para buscar la verdadera teleología del valor en el actuar del ser humano, y por consiguiente generar juicios de valor éticos que trabajen sobre la moral de manera más objetiva, clara y concisa, para determinar de mejor manera la discrecionalidad administrativa, el sustento decisional de los jueces y la administración pública, buscando el máximo bien posible a la sociedad.

En este sentido, la ética, la axiología jurídica y el iusnaturalismo tienen la responsabilidad de abordar este dominio moral, en el cual se ha forjado la conciencia humana. Su enfoque debe recaer en principios fundamentales como la justicia, a fin de establecer límites a los poderes del Estado, tal como lo manifestó Ruiz (2009), al

considerar que el iusnaturalismo moderno, en verdad, implica la reafirmación de las restricciones al poder estatal, considerándolas no solo desde la perspectiva del poder exclusivo de los gobernantes, sino también desde la óptica de los derechos de los gobernados.

Ruiz (2009) citando diversos autores, concluye que un concepto ético de validez moral, se generará en el momento que una norma adquiere legitimidad moral cuando se encuentra éticamente justificada. La legitimidad de una norma perteneciente al derecho natural o al derecho racional, no se sustenta ni en su impacto social ni en su conformidad legal con el sistema jurídico, sino únicamente en su coherencia, la cual debe ser demostrada mediante una justificación moral.

La moralidad también entendida como un estado anímico de conciencia que debe llevar al ser humano a preguntarse por el bien del otro, por su estado, por su realización, y más cuando esto depende de la voluntad del Estado representado a través de actos administrativos que deben propiciar el bien del administrado, más allá de toda burocracia y tecnicismos como excusa para justificar el buen actuar y desentendimiento de lo efectuado.

Es por ello que, los fundamentos axiológicos son determinantes en temas de administración y contratación pública, tal como lo manifiesta Soriano (1997), citando a diversos autores entre ellos a Robert Alexy, enfatiza que la validez no se limita únicamente al ámbito jurídico, sino que también abarca los ámbitos social y moral. Por otro lado, también cita a Rawls, donde se revitaliza la filosofía moral, política y jurídica a través de sus obras fundamentales, "Teoría de la justicia" y "Liberalismo político". De acuerdo con su enfoque, la legitimidad moral confiere, a su vez, legitimidad política y jurídica. Con esto se manifiesta, que lo deliberado en los espacios públicos debe trascender hacia las instituciones que tienen la responsabilidad de incorporar los

principios de justicia, los cuales promueven la equitativa distribución de cargas y beneficios.

En ese orden, sin ética en la política no puede haber justicia y en un Estado Social de Derecho, no puede permitirse una legislación únicamente para favorecer intereses particulares y dejar de lado el interés general; razón suficiente les asiste a los filósofos del derecho, desde las raíces griegas con Platón y Aristóteles quienes manifestaban que se necesitaba de una interconexión entre ética, política y justicia para lograr la comprensión del propósito interno de la polis, siendo elementos intrínsecamente entrelazados que dan forma a diversas manifestaciones que facilitan la coexistencia comunitaria. Es decir, sin la ética no tendría sentido la política. De manera similar, las alusiones constantes a la moral, entendida como las formas de vida y conducta, a menudo las asociaban con el término "Politeia", bajo la noción de convivir en comunidad. Esta conexión resulta inseparable de la idea de ser humano y vida política, ya que los mismos filósofos manifestaban que el ser humano al ser social, era inevitablemente político, aunque si es cierto que los antiguos griegos no tenían un concepto de libertades individuales, tal como se entienden actualmente, esto no limita la articulación de la noción de bien al bien común, íntimamente ligado a la participación que los ciudadanos desempeñaban en los ámbitos políticos y éticos.

Por consiguiente, lo que se ha manifestado en las últimas décadas sobre neoconstitucionalismo, y algunos de sus componentes como confianza legítima y discrecionalidad administrativa, sustentados desde la axiología jurídica es bastante, y por ello es que falta mucho por decir al respecto, porque la naturaleza del ser humano es muy compleja, indeterminada, variante, capaz de los actos más heroicos y altruistas, como de los actos más crueles y terroríficos, demostrados a través de las guerreras y conflictos.

Al profundizar sobre la temática se ha analizado que en cuanto a las consideraciones que ha tenido la Corte Constitucional, precisamente desde la axiología jurídica, que motiva su capacidad analítica y de decisión sobre postulados de confianza legítima, frente a la discrecionalidad administrativa, no se ha conceptualizado al respecto, donde la Corte ha tenido que dirimir conflictos y diferencias, en muchas oportunidades, en temas de la preservación del espacio público y la ponderación frente al derecho al trabajo, igualdad e interés particular de los trabajadores informales ambulantes y estacionarios en diversas zonas, ciudades y pueblos del Estado colombiano, y más precisamente en la ciudad de Bogotá D.C, dando valor axiológico al reconocimiento de la dignidad humana como fin en sí mismo, desde el análisis y teorías filosóficas de Max Scheler y otros teóricos, utilizando lo anterior como mecanismo para conciliar el interés general.

De esta manera poder llegar a describir principales reglas jurisprudenciales en la capacidad discrecional de las instituciones frente a los postulados de confianza legítima para conciliar el interés general ante el espacio público y el trabajo informal, teorías no planteadas hasta el momento y que serían de gran ayuda y guía para la administración y los administrados en la toma de decisiones justas y coherentes, mejorando la calidad de vida de los ciudadanos y aportando a una economía procesal.

1.2. Marco Teórico

1.2.1. Axiología Jurídica

La Axiología se ocupa del estudio de los valores, y la Filosofía del Derecho, como base de su fundamentación, persigue dos objetivos: explorar los orígenes del derecho para identificar el concepto más apropiado, así como examinar los aspectos vinculados a sus valores. En este último sentido, surge la Axiología Jurídica, cuyo propósito radica

en abordar los designios valorativos del derecho, identificarlos, analizarlos, evaluarlos e incluso establecer jerarquías entre ellos.

Teniendo en cuenta este concepto general, se han realizado diversas investigaciones relacionadas con el tema, de las cuales se bosquejan a continuación las que se consideran de importancia y pertinencia para el presente estudio.

Tal como lo manifiesta Ynoub (2007), al citar a Carlos Cossio, realiza un análisis de las proposiciones de este autor, quien en su obra sostiene que la justicia se manifiesta como un conjunto de seis valores fundamentales para la convivencia social: "orden", "seguridad", "paz", "poder", "solidaridad" y "cooperación". Según esta premisa, es viable evaluar el nivel en el cual una sociedad se realiza en función de su capacidad para mantener el orden y asegurar la seguridad, fomentar la paz y el empoderamiento, impulsar la solidaridad y promover la cooperación. Esta base fundamenta la axiología jurídica dentro del modelo conceptual de justicia presentado por Carlos Cossío.

En consonancia Ynoub (2007), citando a algunos autores, concluye que cualquier hecho jurídico puede evaluarse en términos de "más o menos" en su contribución a la preservación de una cierta realidad coexistencial. Esto se debe a que la axiología tiene sus raíces en la ontología social, donde esta ontología implica un proceso recurrente que va desde el conflicto hasta la contractualidad, en función de niveles de creciente universalización de la libertad humana. Siguiendo esta perspectiva, los valores jurídicos se convierten en funciones de organización y equilibrio de la vida compartida socialmente, y solo pueden comprenderse en referencia directa a esa misma vida.

Cofré & Isler (2013), los autores elaboraron un artículo que abarca los conceptos esenciales de la Axiología Jurídica conforme a la perspectiva de Jorge Millas. En dicho artículo, se detallan los elementos clave de la filosofía del derecho propuesta por este

pensador chileno en sus obras dedicadas a esta temática. Esto incluye su visión de la filosofía en su conjunto y su enfoque en la ciencia jurídica en particular.

En una segunda fase, se describen los fundamentos epistemológicos que sustentan la filosofía del derecho de Jorge Millas, así como su visión sobre la esencia del derecho, las normas jurídicas y su fundamento. También se explora la doctrina axiológica, considerando la relación y la diferenciación entre las categorías gnoseológicas "ser" y "deber ser".

El artículo culmina con un análisis crítico que expone tanto las fortalezas como las debilidades de la perspectiva iusfilosófica de este autor. En particular, se pone de manifiesto su rechazo al formalismo kelseniano en lo que respecta a la fundamentación del derecho en su conjunto. Esto es porque sería contradictorio contribuir a establecer una axiología jurídica al mismo tiempo que se excluyen los valores como elementos internos constantes del propio derecho.

Por otra parte, en lo que respecta a la Axiología jurídica: con relación a la ética de la función del abogado en Colombia, lo expresa Londoño (2018), al establecer que todos los valores y principios que rigen la conducta de los abogados, en primer lugar, desde una perspectiva interna y en segundo lugar desde una perspectiva externa, se enfocan hacia un ordenamiento social de las acciones. En consecuencia, es posible definir en un primer nivel que la axiología se halla íntimamente conectada con la ética y la virtud, fundamentos primordiales de la conducta. Además, es de suma relevancia subrayar la significativa influencia del componente ético, el cual debe impregnar cada acción de un profesional en la práctica o estudio del derecho.

En un contexto distinto, en lo que respecta al asunto del constitucionalismo y los fundamentos del sistema legal, Cassagne (2017) argumenta que, la situación presente evidencia la emergencia de un escenario constitucional jurídico novedoso, el cual se

manifiesta de manera destacada en la mayoría de las instituciones del ámbito del derecho público, especialmente en relación con el derecho administrativo. Esta situación puede ser comprendida a través del prisma del neoconstitucionalismo, y es innegable reconocer que se ha producido una transformación sustancial en el sistema de fuentes del derecho. Este cambio se manifiesta no solo en la manera en que se interpreta el derecho, sino también en el rol desempeñado por los jueces en el marco de un Estado de Derecho.

Estas circunstancias sugieren que el nuevo enfoque constitucional ha instaurado un cambio profundo en cuanto a la supremacía constitucional, a la implementación y control de la misma Carta Magna; el cambio también se ha evidenciado en la interpretación y método hermenéutico que permite indagar mejor sobre el espíritu de la ley y su enfoque teleológico y, por último, de manera general en las estructuras y fuentes del derecho. En consideración a estos puntos, es crucial resaltar que, en el marco de la normativa constitucional, la labor de la Administración requiere establecer confianza en los ciudadanos, permitiéndoles anticipar de manera razonable el nivel de previsibilidad y seguridad legal que sustenta su relación con el Estado. Esto posibilita que adopten las medidas necesarias para afrontar o mitigar las eventualidades adversas en la protección de sus intereses administrativos.

También lo establece Moura (2017), cuando afirma que el propósito de esta investigación radica en examinar hasta qué punto la constitucionalización del Derecho administrativo fomenta una revisión de los principios esenciales de esta disciplina, como son: debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad, sustentados desde la Ley 1437 de 2011, todo bajo la perspectiva de la Constitución. Este proceso contribuye a la reestructuración conceptual del papel

primordial desempeñado por el individuo en el sistema legal y de la dimensión sustancial de la democracia.

Además, conlleva una alteración significativa en la dinámica de la relación entre la Administración y los administrados. Por otra parte, atendiendo a las consideraciones relacionadas con el Neoconstitucionalismo, Quiñones (2022), realizó un artículo en el cual estudia el surgimiento del nuevo constitucionalismo, originado por movimientos de derechos y el fortalecimiento del poder judicial en diferentes naciones hacia finales del siglo pasado y comienzos del actual, plantea interrogantes acerca de si estos cambios representan un genuino progreso en la disciplina de derecho constitucional o si en realidad encarnan una suerte de tecnicismo jurídico que beneficia exclusivamente a círculos políticos privilegiados.

Esto cobra relevancia si consideramos que el concepto de neoconstitucionalismo es un tema que ha sido ampliamente abordado en la doctrina constitucional de Iberoamérica. Sin embargo, no ha sido aceptado de manera absolutamente unánime por los expertos en la materia, sino que existe un debate y una falta de uniformidad en cuanto a su aceptación. Para muchos teóricos, desde un enfoque científico, resulta problemático fundamentar la existencia de un nuevo constitucionalismo. En su lugar, sostienen que lo que se está experimentando podría ser una ideología o, en el mejor de los casos, una suerte de tendencia doctrinal "de moda". Algunos autores utilizan este término para tratar de aportar una perspectiva novedosa a una cuestión ya existente, que sigue en proceso de desarrollo científico y jurisprudencial.

Este planteamiento da lugar a cuestionamientos en relación a si esta corriente constitucional posee una motivación política subyacente o si únicamente representa un avance en el ámbito de la ciencia jurídica. Dicha evolución podría estar impulsada por el reconocimiento global de los derechos humanos y por la salvaguardia de la dignidad humana a través de tanto las normativas legales nacionales como las supranacionales.

1.2.2. Postulados de Confianza Legítima

El asunto de la confianza legítima ha sido exhaustivamente examinado en el ámbito jurídico de Colombia. A pesar de que su cimiento en este contexto es relativamente nuevo, es innegable que en los últimos años se han dedicado considerables esfuerzos para establecer, describir y estructurar un enfoque de aplicación del principio de confianza legítima, como lo manifiesta Mejía (2010). Por ende, se convierte en un asunto de primordial importancia para los juristas, ya que a través de este enfoque se empiezan a desentrañar las dinámicas que rigen las interacciones entre el Estado y el ciudadano. Bajo esta óptica, se postula que la confianza implica la conservación de situaciones estables entre ambas partes, lo que conlleva a que el Estado no pueda desvirtuar las disposiciones derivadas de una norma modificándolas abruptamente y sin previo aviso. Todo esto se fundamenta en el marco de la buena fe y la seguridad jurídica.

Teniendo en cuenta lo anterior se realiza un bosquejo de las investigaciones que se han realizado del tema en los últimos años, según Sarmiento (2014) luego de examinar diversas concepciones de este principio, concluye que “la confianza legítima se puede resumir en un derecho del ciudadano, que la acción del Estado habilita, y que, a través de ésta, espera ser respetado en la misma forma, sin afectar mínimamente la estabilidad de su desarrollo vital” (p. 31).

Del anterior concepto se observan aspectos coincidentes con lo planteado por Estupiñán (2017), el cual en una investigación que realizó establece que: “el principio de confianza legítima como desarrollo complementario y ampliado del principio de buena fe para proteger, se aplica más pródigamente a las personas que el Estado administra” (p. 8). Esto representa, la intención de implementar mecanismos para proteger al administrado en caso de que se presenten situaciones que lesionen sus derechos obtenidos.

Puesto que evidentemente en la circunstancia en que se hayan violado sus derechos adquiridos, está claro que este principio debe aplicarse para garantizar una acción basada en la existencia de acciones probatorias, donde se demuestra el desequilibrio de las normas establecidas, obligando a los perjudicados a demostrar la situación causante del hecho.

Con lo cual se puede establecer que estos dos autores coinciden en referenciar la generación de expectativas acerca de un evento específico, y es que el Estado debe gestionar la estabilidad del ciudadano.

Sin embargo, en este aspecto es importante subrayar que esas posibilidades no nacen de un acto normativo, dicho de otra forma, sería una práctica explícita de derecho sobre la acción, o en su defecto, si bien el Estado puede poseer la facultad jurídica de afectar esa situación, no está en la capacidad de realizarlo de forma arbitraria sin tener en cuenta las consecuencias que esto puede generar en los ciudadanos.

Por otra parte, Bermúdez (2007), en un artículo que el autor realizó destaca que, la confianza legítima como esquema jurídico, representa un significante relacionado con la garantía que deben manifestar el ámbito público con los administrados, haciendo relación a la defensa y protección de sus derechos como ciudadanos, generando una correcta distribución de garantías frente a las expectativas legítimas.

La mencionada situación plantea la aparición de una convergencia entre la confianza legítima y el fundamento de la seguridad jurídica, enfocados en subrayar la importancia de proteger a la parte afectada, específicamente al administrado. Esto resalta la necesidad imperante de desarrollar criterios específicos que garanticen esta protección. Por lo tanto, el autor citado contribuye al enriquecimiento de nuestra comprensión sobre el principio de confianza legítima, al argumentar que, en cualquier

sociedad, ciertos individuos establecen directrices que moldean el curso de las acciones a seguir, y el resto de los ciudadanos se adhieren a estas directrices. No obstante, para establecer una relación de confianza, son estos mismos individuos quienes deben crear y mantener dichas directrices en el transcurso del tiempo.

En otro contexto relacionado con el tema expuesto, una vez que se ha identificado y demostrado la causa de la problemática, se activa el principio de confianza legítima. Por lo tanto, se hace imperativo desarrollar un conjunto de criterios destinados a salvaguardar a las personas afectadas por el quebranto de la confianza. Estos criterios corresponden a la necesidad de satisfacer los derechos adquiridos, dentro de las expectativas existentes, analizando las situaciones con la obligatoriedad del Estado y las instituciones jurídicas de proteger a las personas que forman parte del trabajo informal ubicadas en los espacios públicos.

De lo anterior cabe destacar, que este principio tiene sus raíces en las nociones de buena fe y Certeza legal, donde el Estado como sus ciudadanos deben buscar acciones jurídicas que promuevan la aceptación y la armonía, el equilibrio y la comunidad, que desempeña un papel importante en el sistema administrativo, porque necesita crear estándares uniformes que cumplan con la protección de los ciudadanos.

Por otro lado, Mesa (2013) realizó un estudio con el propósito de examinar de manera minuciosa y analítica la literatura relevante relacionada con el tema de la confianza legítima. Este análisis se centró particularmente en: “La literatura extranjera”, que ha abordado de manera exhaustiva conceptos como son los de: actos propios, confianza legítima y buena fe. Además, se investigó la jurisprudencia reciente, principalmente la generada por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, en relación con estos temas. Se llevó a cabo un análisis del marco legal y constitucional que rodea a la confianza legítima y la buena fe. El objetivo principal de este estudio fue identificar cómo la Corte Constitucional ha abordado los

conflictos que surgen a raíz de las decisiones administrativas que enfrentan la tensión entre los principios de confianza legítima y la discrecionalidad administrativa, especialmente en lo que concierne a la preservación del espacio público.

Además, Mejía (2010), plantea en su tesis de: “Especialización en Derecho Administrativo”, que el principio de la confianza legítima, es un mecanismo que posibilita la reconciliación y la armonización de situaciones en las que la administración, en su calidad de autoridad, ha generado expectativas favorables para los administrados, ya sea por acción u omisión, y luego de manera abrupta elimina esas circunstancias. El propósito principal de este estudio, es buscar la forma de dirimir estos dilemas administrativos de: confianza legítima, derecho al trabajo, el derecho a la libre movilidad, el derecho a disfrutar del espacio público, permitiendo que gradualmente las personas involucradas en estas situaciones, ajusten su posición de acuerdo con las normativas legales vigentes y al pleno respeto de sus derechos fundamentales. Lo anterior brinda un equilibrio digno y coherente con el concepto de un Estado Social de Derecho.

De acuerdo a los autores anteriormente mencionados, la ley y la Constitución Política, han manifestado que la administración pública no puede quedar exonerada de la responsabilidad frente a la confianza legítima brindada a los administrados, y que, por ende, debe corregir sus acciones u omisiones que se hayan generado evitando la violación de los derechos fundamentales de los ciudadanos afectados. En este sentido, es necesario examinar minuciosamente el impacto de las acciones administrativas y diseñar estrategias de solución apropiadas.

La Corte Constitucional, al hacer uso de este principio, busca garantizar la protección de los administrados frente a cambios repentinos en las decisiones de la Administración Pública. Sin embargo, es importante destacar que esto no implica que

los ciudadanos tengan derechos adquiridos de manera inamovible, pues tienen responsabilidades y obligaciones con el ordenamiento jurídico, como lo manifiesta el art. 95 de la Constitución Política.

Teniendo en cuenta lo expuesto, hay que destacar que los conceptos de los autores analizados, sirven de fondo para tratar los aspectos relacionados con el desarrollo del fundamento de confianza legítima, en el marco constitucional, jurisprudencial y del derecho comparado y, subsiguientemente, en el contexto del derecho colombiano.

1.2.3. Discrecionalidad Administrativa

En Colombia, el ejercicio de la discrecionalidad es crucial en la gestión pública y su correcto uso es fundamental para cumplir los objetivos y funciones del Estado. Sin embargo, preocupa que se justifique su aplicación cuando se presenten casos de desviación o abuso de poder. Por lo tanto, es importante analizar este tema desde la perspectiva de los conceptos de la teoría jurídica y política.

Existe una diversidad de autores que han investigado con relación al tema de la discrecionalidad administrativa relacionada con la administración pública, destacándose Giannini (2001), pues el autor de la obra sostiene que la discrecionalidad implica la evaluación o apreciación que realiza la administración en relación con el interés público. Esta evaluación se materializa a través de un proceso de ponderación de intereses llevado a cabo por la autoridad administrativa competente. Según el autor, esta entidad debe actuar con el objetivo de lograr un interés principal, que comúnmente está definido por las normativas legales y se refiere al interés general de la sociedad.

Por otra parte, Beltrán (2005) plantea en su investigación que la discrecionalidad e interés público, se sustentan en un contexto de toma de decisiones y acción, donde

se elige entre varias alternativas igualmente viables, como optar por la acción A, optar por la acción B o simplemente abstenerse de actuar en absoluto. Es una elección de comportamiento que se lleva a cabo en el contexto de la búsqueda y realización de valores.

De acuerdo con Navarro (2012), establece que, el acto administrativo discrecional, se diferencia de los demás actos porque su contenido no está predeterminado en las normas, mientras que los actos reglados se ubican textualmente en la normatividad jurídica, por ende, la discrecionalidad se convierte en una necesidad cuando se generan vacíos legales, o cuando se establecen objetivos jurídicos generales o abstractos. El problema radica en que esta misma discrecionalidad, al tratar de responder a situaciones de orden jurídico, puede llegar a convertirse en medios de arbitrariedad.

De lo previamente expuesto se puede inferir que la característica de un acto discrecional está estrechamente ligado al desempeño de las habilidades propias de discreción de una autoridad establecida.

De acuerdo con Ortega (2018), manifiesta que un acto administrativo puede ser entendido como una declaración, un acto imperativo gubernamental, traducido en voluntad sustentada en la legitimidad y la eficacia jurídica, capaz de crear, modificar o inclusive llegar a suprimir derechos. Estos actos tienen legitimidad siempre y cuando estén en conformidad con los principios constitucionales que deben proteger al mismo poder constituyente primario, el pueblo.

Así mismo, plantea Milkes (2018), que los actos administrativos que derivan de la discrecionalidad, son potestad del ejercicio y monopolio de la autoridad, cuyo titular tiene libre albedrío al decidir y determinar si los contenidos de la decisión son idóneos y coherentes con el objetivo o fin teleológico de lo que se pretende. Por consiguiente,

el destino procedimental de la voluntad administrativa, es optar por una opción o alternativa que sea válida desde el ámbito jurídico.

Adicionalmente, Pardo (2007) concluye en su obra, que la discrecionalidad es el derecho de la autoridad competente a aplicar un criterio específico. La libertad de acción incluye una comprensión libre de lo que la administración decide hacer y lo que no debe hacer. Por lo tanto, es necesario explicar el concepto de libre designación, ya que se deriva de conceptos previamente establecidos.

Complementando lo anterior, Mesquida (2003), define la discrecionalidad como un sistema de derecho, debido a la incertidumbre normativa o apertura, que debe facultar a un juez o funcionario público para tomar una decisión con base en los principios o normas que estime legalmente aplicables.

No obstante, Mesquida (2003), establece que la discrecionalidad es un cuerpo del derecho que, a causa de la incertidumbre o apertura legislativa, está en la obligación de facultar a un juez o funcionario público, que tome una decisión fundamentada en los principios o normas que considere legalmente aplicables.

El autor Cardozo (2016) establece en sus escritos sobre derecho administrativo, que la discrecionalidad se puede definir como: La posibilidad de elegir entre varias formas equivalentes de actuación administrativa, todas ellas legalmente posibles, teniendo presente que al acto administrativo le son aplicables disposiciones del marco legal, se trata de un acto administrativo reglamentario. No se podría mencionar que la discrecionalidad es lo contrario de la normatividad, so pena de prevaricato; sería más correcto mencionar que la discrecionalidad puede ser absoluta, total o parcial, porque independiente mente del fin que se persiga, y la operatividad administrativa, la voluntad de la misma debe esta sujeta al marco jurídico, estando sustentada sobre la legitimidad y legalidad.

1.2.4. Marco Metodológico.

La metodología de investigación es de enfoque cualitativo mixto, desde una orientación dogmático - jurídica, sustentada en el análisis y estudio de los aspectos normativos y doctrinales de una determinada materia constitucional, con el objetivo de obtener conclusiones desde un análisis jurisprudencial frente a los principios fundamentales establecidos en la Constitución y la ley, en cuanto a postulados de confianza legítima, discrecionalidad administrativa y principios axiológicos entre el conflicto del comercio informal y la preservación del espacio público en la ciudad de Bogotá D.C.

Por lo anterior, el presente estudio y los objetivos propuestos, se fundamentan a través de una investigación de tipo jurídica, con base en la revisión del estado del arte, antecedentes jurídicos, jurisprudenciales, doctrinales y constitucionales y toda la documentación jurídica relacionada con el tema objeto de la presente investigación.

1.2.4.1. Enfoque socio-jurídico de la investigación.

No se puede desconocer la importancia en la investigación de la sociología jurídica o sociología del derecho, pues este estudio se enfoca en realidades sociales complejas donde se debe ponderar el derecho al trabajo y a la libre movilidad, conservación y respeto por el espacio público.

Puesto que se propone que la realidad social sea vista a través del análisis jurisprudencial de algunas sentencias de la Corte Constitucional, que hacen mención a los postulados de confianza legítima, enmarcados en los principios de buena fe y moralidad, donde la discrecionalidad institucional ha vulnerado derechos fundamentales de poblaciones menos favorecidas y/o marginadas en pro del bienestar general o interés común.

Aunque no se interaccione directamente con las comunidades afectadas, si se interactúa con la información jurisprudencial generando una construcción argumentativa donde se evidencia una realidad social, y para ello se realizará un análisis formal, una abstracción de esos contextos que den cuenta de la relación entre la administración y los administrados, bajos los principios de confianza legítima, generada por el mismo Estado producto de la inoperancia y en muchos casos negligencia, generando expectativas legítimas otorgadas por la mismas instituciones públicas, como se verá en el análisis de algunas sentencias.

En este enfoque cualitativo mixto, se lleva a cabo un análisis que abarca la doctrina, jurisprudencia, legalidad y legitimidad en estudios de caso a partir de sentencias de tutela, unificación y constitucionales. Las bases y características fundamentales de esta metodología de investigación son detalladas por Roberto Sampieri en su libro Metodología de la investigación de la siguiente manera:

El enfoque investigativo es de carácter cualitativo, puesto que “La recolección de los datos está orientada a proveer de un mayor entendimiento de los significados y experiencias de las personas” (Sampieri, 2014, p. 12). Así mismo el autor comenta que frente a la presentación de resultados de enfoque cualitativo, el actor investigativo debe trabajar herramientas que le permitan comunicar sus resultados y hallazgos, “incluyendo narraciones, extractos de textos, medios visuales y auditivos como videos, grabaciones de audio, fotografías y mapas, así como también diagramas, matrices y modelos conceptuales. Estos informes se caracterizan por incorporar un tono personal y emocional en su presentación” (Sampieri, 2014, p. 12).

En este orden de ideas la conceptualización de análisis jurisprudenciales, requiere esquemas o tablas de presentación que agilicen los datos y se puedan ubicar de manera precisa, permitiendo una mejor comprensión de resultados.

1.2.4.1. Diseño metodológico.

Para el desarrollo de la presente investigación y con base en el método planteado, las fuentes utilizadas son secundarias, por lo tanto, se tendrá en cuenta la bibliografía jurídica, constitucional, legislativa y jurisprudencias relacionadas con el tema. Como también la información teórica conceptual que sirva de fundamento para el análisis del objeto de investigación.

El tema planteado se sustenta en que La Corte Constitucional se ha pronunciado en diversas situaciones, donde las decisiones administrativas entran en tensión frente a los postulados de confianza legítima, dando valor axiológico al reconocimiento de la dignidad humana como fin en sí mismo, utilizando lo anterior como mecanismo para conciliar el interés general concretado en el deber de la administración de buscar y preservar el espacio público frente al derecho al trabajo, igualdad e interés particular de los trabajadores informales ambulantes y estacionarios en Bogotá D, C.

De acuerdo a lo anterior se empleará el diseño metodológico, el cual es definido por Sampieri (2014) de la siguiente manera: El término "diseño" se emplea para referirse al plan estratégico trazado con el propósito de adquirir la información necesaria para abordar la cuestión planteada. En el contexto del enfoque cuantitativo, estos diseños son herramientas que permiten al investigador, reflexionar sobre la validez de las hipótesis que se han planteado, su determinación en un enfoque real y viable, pragmático que pueda proporcionar elementos fácticos (Como lo sugiere Mario Bunge en el texto: "La Ciencia, su método y su filosofía"), que puedan proporcionar evidencias en relación con los objetivos planteados al inicio de la investigación.

La información será definida por las siguientes etapas:

1. La recolección de información: Revisión bibliográfica. Se Realiza una búsqueda exhaustiva de fuentes bibliográficas, tales como libros, artículos, sentencias, tratados, entre otros, que aborden el tema de estudio desde una perspectiva dogmática y constitucional. Esta revisión permite conocer las teorías, debates y enfoques existentes sobre el tema y se utiliza como fundamento para el desarrollo de la investigación.
2. Descripción de las principales reglas jurisprudenciales: Una vez obtenida y comprendida la conceptualización axiológica que represente el valor de la dignidad humana, y el análisis jurisprudencial de la Corte Constitucional de sentencias seleccionadas relacionadas con el tema objeto de investigación, teniendo como referente las sentencias de unificación, que tengan una relación relevante con los principios de confianza legítima, analizada la discrecionalidad de las instituciones frente a los administrados, donde dé cuenta del bienestar general frente a intereses particulares, y cómo se debe llegar a una armonía que pueda satisfacer todas las expectativas, lo más objetivo y cercano posible a la esperanza de realización de la administración y los administrados, describir las principales reglas jurisprudenciales utilizadas de manera implícita y explícita, de acuerdo a la motivación, publicación y publicidad que haya generado la administración y los fundamentos axiológicos utilizados o a utilizar frente a la capacidad discrecional de la confianza legítima.

En conclusión, a través de una metodología de investigación de enfoque cualitativo mixto, desde una orientación dogmático - jurídica, sustentada en el análisis y estudios de los aspectos normativos y doctrinales de la confianza legítima enmarcada dentro del principio de buena fe, donde la administración debe proteger los interés generales sin desmeritar o atentar contra los interés particulares, la Honorable Corte Constitucional a través del estudio jurisprudencial se ha pronunciado sobre

decisiones administrativas que entran en tensión frente a los postulados de confianza legítima, reconociendo el valor de la dignidad humana, como valor en sí mismo a través enfoques axiológicos implícitos, ciencia que trata de los valores, indaga sobre sus orígenes y en lo relativo a los mismos, cuyas raíces descansan en procesos históricos desde los antiguos griegos, hasta enfoques neoconstitucionales iniciados a mediados del siglo XX, a través de procesos históricos, sociales y culturales, y aunque la ética y la moral no pueden orientar de forma directa las leyes y estatutos de los Estados, por ser considerada particular, subjetiva y autónoma de comunidades e individuos, si lo hace de manera implícita, al considerar esquemas de comportamiento valorativos generales, donde se diferencia el valor del principio, éste último no puede cambiar, se mantiene a través de la historia y trasciende los pueblos, principios como libertad, justicia, igualdad, entre otros, por consiguiente, el ordenamiento jurídico tiene su espíritu en la intención del mismo orientado por principios y valores donde la axiología analiza el sentido objetivo del mismo, el enfoque teleológico pretendiendo lograr una armonía en el derecho a la libre movilidad, derecho la preservación del espacio público y derecho al trabajo, dignidad e interés particular de los trabajadores informales ambulantes y estacionarios en Bogotá D.C.

Capítulo II: Identificación de los conflictos recurrentes, entre la administración pública y los administrados, con las expectativas de confianza legítima en el comercio informal en Bogotá D.C. durante las alcaldías comprendidas entre los años 2012 a 2023

Durante las tres últimas alcaldías de Bogotá D.C., iniciando con la del Dr. Gustavo Petro Urrego, comprendida entre el año 2012 a 2016; Dr. Enrique Peñaloza Londoño, comprendida entre el año 2016 a 2019; y la Dra. Claudia Nayibe López Hernández, Periodo año 2020 a 2023. Se abordarán las problemáticas en estos tres periodos referentes al comercio informal y las expectativas de confianza legítima generadas por la misma administración pública, al emitir u omitir sus actos.

En este estudio se Identificarán conflictos recurrentes entre la administración pública y los administrados en relación a expectativas y confianza legítima en el comercio informal en Bogotá D.C. donde se realizará un análisis más detallado y específico de cada período. No obstante, hay que destacar que se han presentado algunos conflictos comunes con relación al comercio informal en Bogotá en estos periodos, dentro de las cuales se destacan la siguientes:

- Control y regulación del comercio informal: Una fuente recurrente de conflicto es el control y la regulación del comercio informal por parte de la administración pública. Las medidas adoptadas para controlar el comercio informal, como desalojos o decomisos, han generado tensiones y conflictos con los comerciantes informales que se sienten afectados y argumentan la existencia de expectativas y confianza legítima en su actividad.
- Espacios públicos y ocupación ilegal: El uso de espacios públicos para la instalación de puestos de comercio informal ha generado conflictos en relación a la ocupación ilegal de dichos espacios. La administración pública ha buscado regular y recuperar los espacios públicos, lo que ha llevado a

enfrentamientos con los comerciantes informales que alegan haber generado expectativas y confianza legítima al ocupar esos espacios por periodos prolongados.

- Formalización y alternativas de empleo: La falta de alternativas de empleo y la dificultad para acceder a la formalización han sido temas recurrentes de conflicto. Los comerciantes informales alegan que, a pesar de generar ingresos y contribuir a la economía local, se les dificulta acceder a la formalización y a oportunidades laborales alternativas, lo que genera tensiones con la administración pública encargada de regular el comercio.
- Diálogo y participación: La falta de canales efectivos de diálogo y participación entre los comerciantes informales y la administración pública ha generado conflictos y tensiones. Los comerciantes informales demandan una mayor participación en la toma de decisiones que afectan su actividad, argumentando que se deben tener en cuenta sus expectativas y la confianza legítima que han depositado en su comercio.

Pero también adicional a lo anterior, es importante destacar que estos conflictos han variado en cada alcaldía en función de los enfoques y estrategias adoptadas por cada administración pública. También es relevante considerar adicional a los problemas jurídicos otros factores contextuales y socioeconómicos, que pueden influir en la dinámica del comercio informal en Bogotá. Por lo tanto, se considera realizar un análisis más exhaustivo y específico de las Alcaldías de Peñaloza, Petro y Claudia López con el fin de identificar de manera más precisa los conflictos recurrentes y las dinámicas particulares de cada período.

2.1. Alcaldía de Gustavo Petro Periodo (2012-2016)

Con base en el Acuerdo 489 de 2012 del Concejo de Bogotá, la creación de empleos de alta calidad se identificó como uno de los objetivos centrales de la gestión de la Alcaldía de Gustavo Petro. Este objetivo se posicionó entre los 10 puntos primordiales de su plan de desarrollo y se definió de la siguiente manera: Promover la generación de empleo digno y de calidad como el principal medio para permitir a la población bogotana ejercer sus derechos con independencia. El empleo decente se considera como el cimiento del crecimiento económico, la competitividad y el principio rector de las relaciones laborales tanto en el ámbito público como en el privado. Asimismo, se busca democratizar el acceso al empleo digno, poniendo un énfasis especial en el estímulo de la economía popular.

El plan también subrayó la importancia de implementar políticas de crédito específicas para las personas involucradas en actividades del sector popular, que a menudo están relacionadas con trabajos informales. Además, se propuso diversificar las actividades económicas en la ciudad con el objetivo de impulsar las exportaciones y fomentar nuevos emprendimientos.

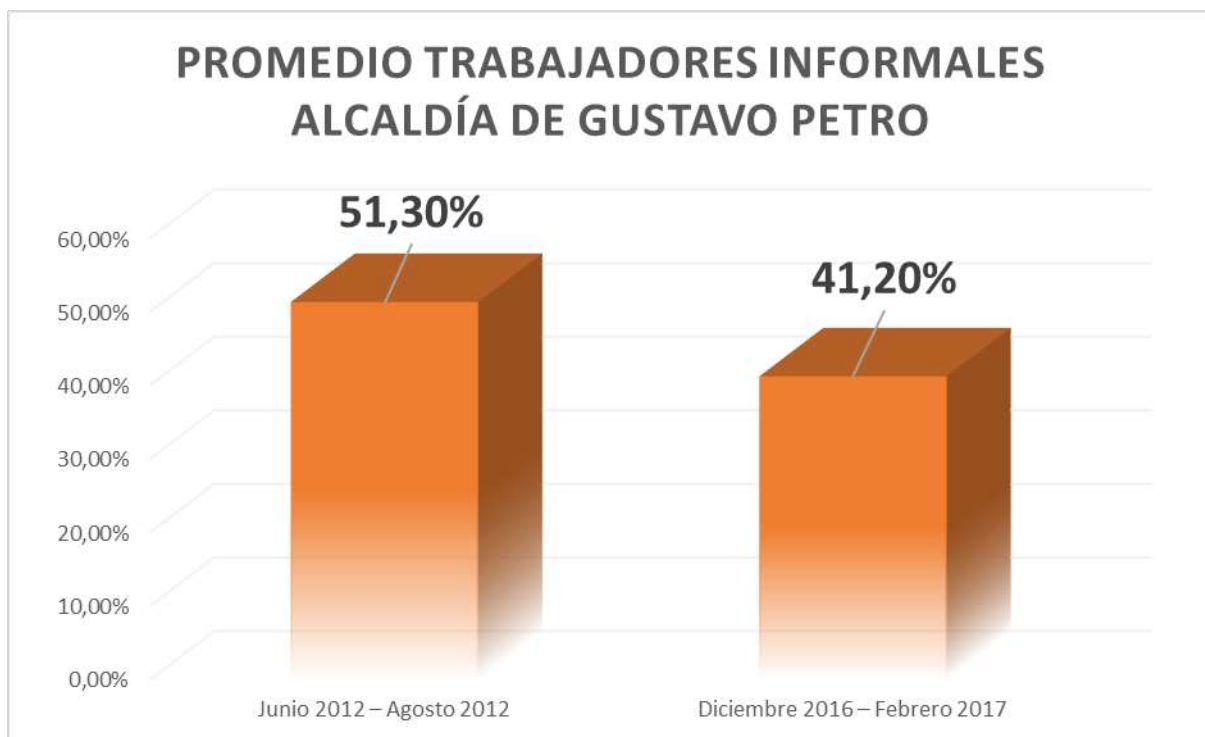
En cuanto a los programas destinados a respaldar la economía popular y el empleo digno, se planteó fortalecer la economía popular a través de la provisión de asistencia técnica, acompañamiento, la promoción de la asociatividad y la facilitación de financiamiento. También se buscó establecer alianzas entre el sector público y privado para reducir la brecha entre la oferta y la demanda de empleo, y se implementaron programas de formación.

En lo que respecta al espacio público, la administración de Gustavo Petro se centró en revitalizar áreas de la ciudad que estaban en estado de abandono o deterioro, con un enfoque especial en la renovación del centro urbano. Se propuso mejorar la calidad del espacio público a través de la creación de una nueva oferta de ubicación para los vendedores ambulantes, que incluía la implementación de nuevas infraestructuras y equipamientos de mayor calidad.

En resumen, la Alcaldía de Gustavo Petro se comprometió a promover la creación de empleos de calidad y a impulsar el trabajo decente y digno como base para el desarrollo económico. También se centró en apoyar la economía popular, diversificar las actividades económicas y revitalizar el espacio público en la ciudad. Sin embargo, en términos de resultados, según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE] (2024), en la medición del empleo informal y la seguridad social, tercer trimestre móvil junio - agosto 2012, fue del 51.3%, y en el trimestre móvil diciembre 2016 - febrero 2017, fue de un 41.2%. por consiguiente, entre los periodos de junio 2012 a diciembre 2015 se genera una disminución promedio de 19.68% de vendedores informales tomando los datos obtenidos en 2012 como un 100%.

Figura 1

Porcentaje de trabajadores informales según el DANE (2012-2015)



Nota. La figura representa el nivel de porcentajes del trabajo informal entre los años 2012 a 2016, durante el periodo de la alcaldía del doctor Gustavo Petro. Tomado de "Empleo informal y seguridad social

- Históricos” Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas [DANE], 2024
(<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/informalidad-y-seguridad-social/empleo-informal-y-seguridad-social-historicos>)

Sin embargo, como se mencionó anteriormente, en lo que concierne a la utilización del espacio público por parte de individuos que se dedican a ocupaciones informales, las cifras se mantuvieron prácticamente constantes, alrededor del 20%. Por lo tanto, aunque se observó una notable reducción en la cantidad de personas trabajando en empleos informales, no se puede establecer una relación directa con las políticas destinadas a recuperar el espacio público.

Pero de todas formas hay que destacar que este periodo de gobierno se presentaron desalojos y se buscó regular el comercio informal. Estas acciones fomentaron tensiones y conflictos, ya que los vendedores informales argumentaron haber generado expectativas y confianza legítima en su actividad económica ante el gobierno distrital viéndose vulnerados y resistiéndose a los desalojos.

Por otra parte, en cuanto a las alternativas de reubicación y apoyo, algunos conflictos surgieron debido a la falta de claridad frente a estas políticas, que terminaron con la afectación para los vendedores informales desalojados. Esto a su vez deterioró la confianza legítima de los administrados, ya que esperaban que la administración ofreciera soluciones viables para su sustento económico y condiciones de trabajo.

En cuanto a la pérdida de confianza legítima, en la época de gobernabilidad del alcalde Petro, se expide el Decreto 456 del 11 de octubre del 2013, buscando regular y reglamentar el uso del espacio público a partir de 2014, generando una unificación del debido proceso en cuanto al control ejercido por las entidades del Distrito, para afrontar la problemática del uso de espacio público por particulares.

De acuerdo a este Decreto 456/13: “por medio del cual se adopta el Marco Regulatorio de Aprovechamiento Económico del Espacio Público en el Distrito Capital de Bogotá”, como se establece en el capítulo II, art. 9 se estarían “efectuando los cobros de derechos por el uso temporal en actividades permitidas de los espacios públicos locales”, así como eventos de tipo publicitarios, ferias, mercados, actividades recreativas y deportivas, que generan ingresos a los vendedores ambulantes, estacionarios y semiestacionarios, estos cobros podrían estar generando una especie de mafia particular por el uso irregular del espacio público, como se menciona en la sentencia C-211 de 2017, en el tercer inciso del numeral 5.3 de la aclaración de voto.

Aparte de los cobros de derechos por uso del espacio público, según informe de la revista: “Semana”, siendo de gran influencia para la nación colombiana por su contenido político y estando de director en la época el Dr. Alejandro Santos Rubino, este informe fue emitido el 6 de noviembre de 2019, donde manifiesta que el Dr. Gustavo Petro había firmado la resolución 422 del 20 de agosto de 2015 para cumplir con la sentencia del Consejo de Estado y reubicar a más de 2.500 vendedores ambulantes del barrio 20 de Julio. Problema que se esperaba solucionar en un año y que ya han pasado más de 16 años sin respuesta alguna, a razón de estas problemáticas, las organizaciones de comerciantes informales esperan una indemnización de, aproximadamente, 510.000 millones de pesos por daños y perjuicios ocasionados por la demora de reubicación, al ser el comercio informal su única fuente de ingresos.

Pero estos sitios de reubicación comercialmente no han sido atractivos, lo cual afecta el buen comercio que los vendedores informales habían realizado en la ocupación del espacio público, puesto que, en los sitios asignados por el gobierno distrital, no eran comercialmente viables al no venderse nada, porque la gente prefería no ir por la inseguridad, lejanías y marketing en general, entonces, los vendedores ambulantes optaron por volver a la calle. Situación que jurídicamente hizo perder la

confianza legítima hacia el gobernante. Estas actividades y la venta de alimentos con marcas específicas en las calles, provocó un choque de intereses con las federaciones como Fenalco, las cuales vieron afectados los derechos de sus afiliados que si pagan impuestos. El Decreto 456 del 11 de octubre del 2013, sustenta la posibilidad de ser condescendientes con los voceadores de prensa, vendedores de loterías, lustra botas, entre otros, exceptuando el pago de impuestos.

Finalmente hay que resaltar que estas políticas públicas, aunque plantearon algún tipo de mejoramiento de la situación del comercio informal no tuvieron una respuesta efectiva, y los comerciantes informales se vieron vulnerados en el principio de confianza legítima, puesto que consideraron que el Gobierno Distrital no podía cambiar normas o modificar las mismas sin previo aviso, so pena de maltratar derechos fundamentales y el principio de confianza legítima otorgado por la misma administración a los administrados. Esto si se tiene en cuenta la visión que posteriormente plantea la Ley 1988 (2020) en su artículo 1, la cual está orientada a garantizar los derechos a la dignidad humana, al mínimo vital, al trabajo y a la convivencia en el espacio público de los vendedores informales.

Este punto se ve respaldado por aspectos jurisprudenciales, como se presenta en la Sentencia T-067 de 2017. En esta sentencia, se expone de manera clara que la población involucrada en la venta informal incluye a individuos que, debido a su situación de vulnerabilidad, son considerados como sujetos de protección especial. Entre estos sujetos se encuentran personas con discapacidades físicas o cognitivas, personas de la tercera edad, minorías étnicas, menores de edad, mujeres en estado de gestación, personas desplazadas, entre otras poblaciones en estado de vulnerabilidad.

2.2. Alcaldía de Enrique Peñaloza Periodo (2016-2019).

Durante la Alcaldía de Enrique Peñalosa en Bogotá (2015-2019), se observaron varios aspectos que impactaron los postulados de confianza legítima frente a la discrecionalidad administrativa, siendo los principales:

Participación ciudadana y toma de decisiones: Durante esta alcaldía, aunque unos sectores de la ciudadanía presentaron críticas en relación a la falta de participación ciudadana en la toma de decisiones. Puesto que algunos ciudadanos argumentaron que las decisiones se tomaban de manera unilateral y que se pasaba por alto la opinión y las expectativas de la comunidad, afectando de alguna forma la confianza legítima de los ciudadanos en la administración pública, generando un sentimiento de falta de transparencia y legitimidad en las decisiones tomadas.

No obstante, desde otro Angulo de análisis se establece que ese gobierno llevo a cabo muchas acciones teniendo en cuenta la participación ciudadana en los cabildos abiertos (Ponencia de acuerdo 338, art. 1.1, 2019).

Sin embargo, Ortiz (2016), de acuerdo con el Plan Distrital de Desarrollo (2016-2020), en adelante (PDD 2016-2020), de Enrique Peñalosa, se presenta un enfoque ligeramente distinto en lo que respecta al desafío de la ocupación informal. Este plan establece metas concretas con el fin de proporcionar ayuda a los vendedores informales, con el propósito de facilitar su transición hacia el mercado formal.

Uno de los programas fundamentales tiene como objetivo reducir en un 2.4% el número de vendedores informales que participan en los programas de emprendimiento y fortalecimiento dirigidos por el Instituto Para la Economía Social (IPES). Este programa se divide en dos componentes: el primero se orienta hacia el fortalecimiento de 1200 emprendimientos o unidades productivas de vendedores informales, mientras que el segundo se centra en ofrecer 3000 opciones comerciales temporales para esta población, según lo establece (PDD 2016-2020). Y de acuerdo a datos oficiales del DANE, para diciembre de 2016 se atendió a un 1.1% más de vendedores informales en comparación con el período anterior.

Otro programa de la administración actual tiene como objetivo capacitar al 50% de las personas que realizan actividades de economía informal, vinculándolas a procesos de formación a través del IPES. La meta era incorporar a 2150 personas en estos procesos, y hasta diciembre de 2016 se había logrado el 45% de dicha meta, como lo menciona el Plan Distrital de Desarrollo 2016-2020.

Así mismo, Ortiz (2016) en el (PDD 2016-2020), planteaba que la estrategia final se concentraba en simplificar el ingreso al mercado laboral para el 15% de las personas involucradas en la economía informal que han obtenido una certificación a través de programas de formación mediante pactos por el empleo. El propósito era impulsar la capacitación de 1000 individuos a través de colaboraciones laborales, con el fin de mejorar sus oportunidades de incorporarse al sector formal de la economía.

En lo que concierne al espacio público, la política de la administración actual ha priorizado en mayor medida la intervención física, con el objetivo de mejorar la percepción de la ciudadanía en relación al espacio público como un recurso de interés y disfrute colectivo.

Por lo tanto, se podría conceptuar que en el Gobierno de Peñaloza en lo que respecta a la regulación y control del comercio informal, se intensificaron estos esfuerzos especialmente en espacios públicos y vías principales. Estas acciones generaron conflictos, ya que los vendedores informales argumentaron que se habían generado expectativas y confianza legítima en la ocupación de esos espacios, y que las medidas adoptadas por la administración los afectaban negativamente.

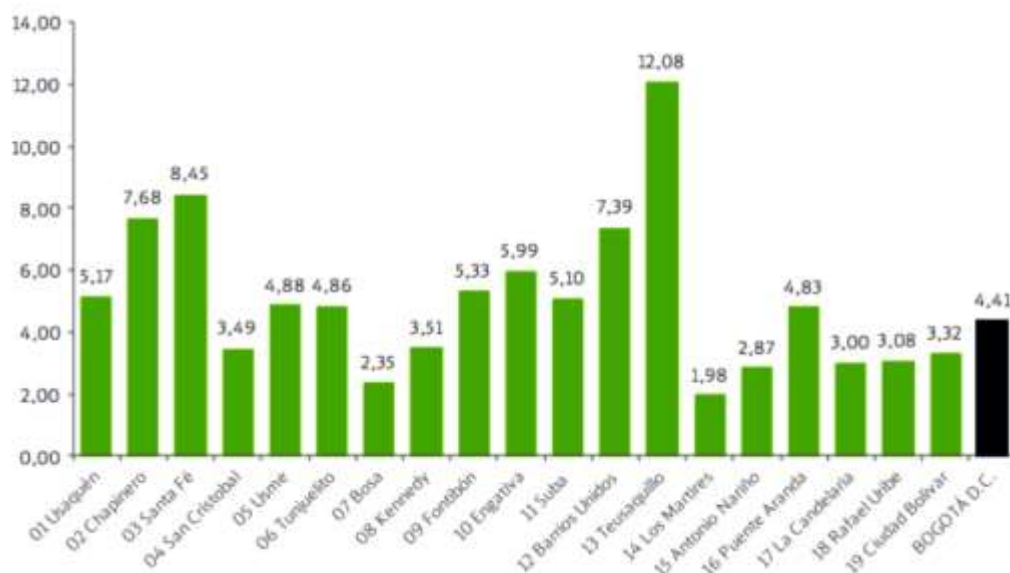
En cuanto a la reubicación y acceso a mercados, algunos conflictos surgieron en relación a los procesos de reubicación de vendedores informales y su acceso al derecho al trabajo, ejerciendo estas actividades como único medio de subsistencia. Los administrados argumentaron que se habían generado expectativas y confianza legítima en la continuidad de sus actividades económicas y que los procesos de reubicación no les brindaban condiciones adecuadas ni oportunidades para mantener sus negocios.

Destacándose que estas acciones van en contravía a lo que establece la Constitución Política en el artículo segundo. En esta perspectiva, se evidencia como un principio fundamental el derecho a la participación, lo cual implica que el Estado tiene la responsabilidad de establecer mecanismos de participación populares y de autoridad pública que posibiliten la escucha de las opiniones de los ciudadanos en relación con las determinaciones de carácter político, económico y administrativo. Esto se encuentra respaldado por la sentencia T-334/15, situación que en varias políticas públicas y proyectos no fueron tenidas en cuenta del todo.

Por otra parte, la Secretaría de Planeación en su informe de gestión (2018), presentó el reporte técnico de indicadores de espacio público, donde se resalta que según El Decreto 1077 (2015), define en su artículo 2.2.3.2.7, un mínimo estimado en áreas urbanas para el uso del espacio público en el país es de 15 m² por habitante. Según la información oficial, Bogotá se encuentra muy por debajo de dicho nivel con 4.41 m² por habitante. Tal como se puede observar en la siguiente figura:

Figura 2

Espacio público por m² Ciudad de Bogotá D.C.

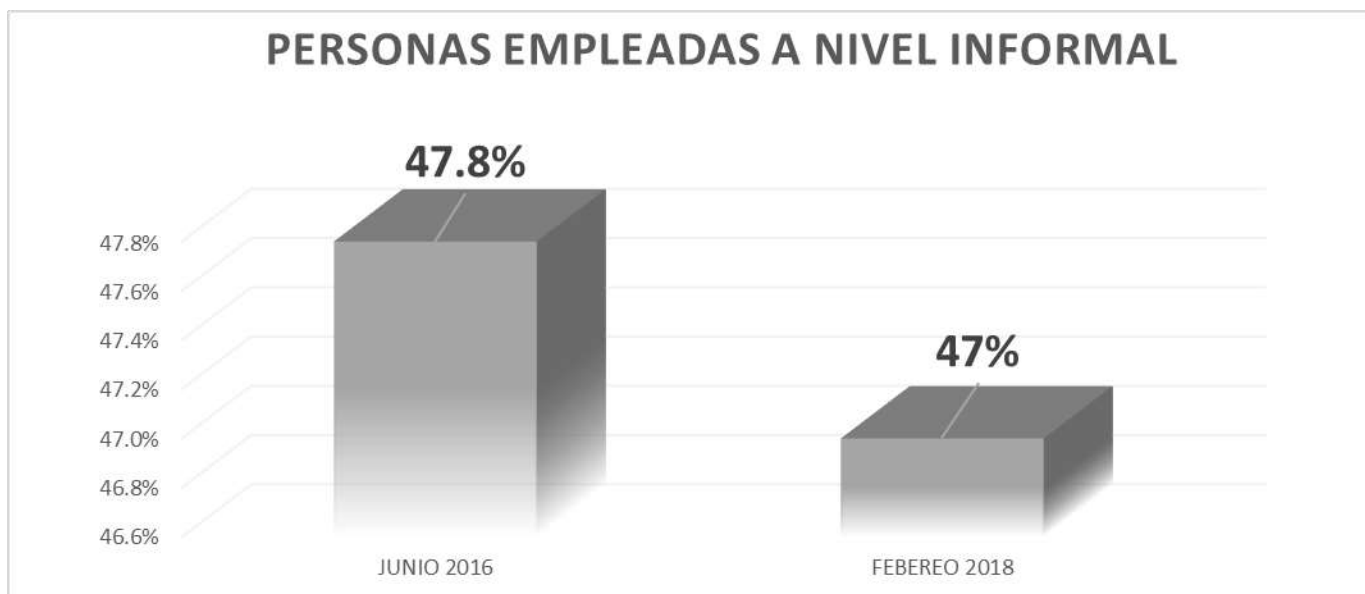


Nota. La figura representa el reporte técnico de indicadores de espacio público, donde se evidencia en la necesidad de estos espacios para la actividad recreativa y deportiva que contribuyan al bienestar y salud de la población. Tomado de “Reporte Técnico de Indicadores de Espacio Público 2017” Defensoría del Espacio Público [DADEP], 2017 <https://observatorio.dadep.gov.co/sites/default/files/2018/Reporte-tecnico-2-2017.pdf>

En relación a la reducción en la proporción de personas empleadas en el sector informal, se evidenció una disminución del 1.67% entre junio de 2015 y febrero de 2018, lo que equivale a una disminución del 0.08% por cada semestre durante ese período de 20 meses.

Figura 3

Porcentaje de trabajadores informales en Bogotá (2007-2017).



Nota. La figura representa el nivel de porcentajes de personas empleadas en el nivel informal, entre junio de 2016 y febrero de 2018. Tomado de “Empleo informal y seguridad social – Históricos” Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas [DANE],

2018(<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/informalidad-y-seguridad-social/empleo-informal-y-seguridad-social-historicos>)

No obstante, el número de personas empleadas en el sector informal experimentó una reducción de 1766 a 1675, lo que equivale a una disminución total del 5.15%, es decir, un descenso del 0.26% por semestre, según datos del DANE (2024) en 2018.

Sin embargo, es importante resaltar que, al igual que en la administración anterior, resulta difícil generar una relación directa entre las políticas que buscan mantener el espacio público y la disminución del empleo informal en Bogotá. Esto se debe a que alrededor del 20% de la población ocupada está en el sector informal, y todavía dependen de este para llevar a cabo sus actividades de subsistencia.

Por otro lado, durante el gobierno de Peñaloza se promulgó el Decreto 552 de 2018: “Por medio del cual se establece el Marco Regulatorio del Aprovechamiento Económico del Espacio Público en el Distrito Capital de Bogotá y se dictan otras disposiciones”, como parte de la estrategia de gestión económica del espacio público en la ciudad. Este Decreto estipuló los principios generales para la formulación de políticas públicas dirigidas a los vendedores informales, aunque hasta la fecha no se ha implementado por completo, tal como se muestra en la figura gráfica número 3.

Además, el artículo primero del artículo 82 de la Constitución Política de Colombia enfatiza la responsabilidad del Estado en proteger la integridad del espacio público y su uso común, priorizando el interés público sobre el interés privado.

2.3. Claudia López Periodo (2020- 2023)

La administración municipal se encontró en un primer momento con el desafío de abordar la pandemia, y en el contexto del uso del espacio público, por tal motivo se tuvieron que llevar a cabo una serie de acciones para garantizar la inclusión segura y

ordenada de los vendedores informales en el proceso de reactivación económica. Con el propósito de satisfacer las expectativas y la confianza legítima de los ciudadanos que hacen uso del espacio público para actividades comerciales informales, el Instituto para la Economía Social (IPES) puso todos sus esfuerzos en analizar las zonas de mayor actividad en el comercio informal, como lo fue el sector del barrio 20 de julio y la carrera séptima en la ciudad capital, donde se tuvieron presentes medidas de demarcación y organización de los puestos de trabajo de vendedores estacionarios, junto con la formación de grupos de trabajo interinstitucionales para abordar cuestiones relacionadas con estas actividades comerciales.

Adicionalmente, se llevaron a cabo campañas de sensibilización para fomentar prácticas de autocuidado entre esta población, incluyendo el uso adecuado de mascarillas y el distanciamiento social, que eran de suma importancia en ese momento debido a las preocupaciones de salud en el espacio público.

Después del período de la pandemia, la administración municipal promulgó regulaciones que permitieron la ocupación temporal del espacio público para una variedad de actividades, como restaurantes al aire libre, proyecciones audiovisuales, actuaciones musicales, teatro y desfiles de moda. Esto involucró el uso de aceras, espacios amplios en las aceras, paseos peatonales, la red vial, plazas y parques seleccionados, además de la instalación de mobiliario móvil. Estas actividades se llevaron a cabo bajo una serie de protocolos de bioseguridad establecidos para garantizar la seguridad de todos los involucrados.

El propósito fundamental de la administración de la Alcaldía de Bogotá (2021) frente a estas acciones de trabajo informal, fue promover un uso adecuado y organizado del espacio público, mediante actividades al aire libre que impulsaran diversos sectores de la economía en el Distrito Capital, al tiempo que se buscaba promover la gobernabilidad y la convivencia entre el sector económico y otros intereses presentes en el espacio público, con el objetivo de hacerlo accesible y

disfrutable para la ciudadanía. Este enfoque tenía como objetivo fomentar una relación estratégica entre el Sistema de Espacio Público y los sectores económicos del distrito, con la finalidad de generar espacios vitales que contribuyeran a la convivencia y revitalización cultural, comercial, social y turística.

Por otro lado, la Alcaldesa Claudia López presentó una propuesta en relación con el comercio informal en el espacio público, que incluyó un pago a los vendedores informales y restaurantes que utilizan las calles de la ciudad. Esta propuesta se realizó con la intención de prevenir el deterioro de las calles y mejorar la seguridad. Sin embargo, esta medida no fue bien recibida por algunos, aunque la alcaldesa enfatizó que la estrategia de la Administración Distrital buscaba establecer un orden en la ciudad en relación con este tipo de actividades, especialmente debido a las preocupaciones sobre las mafias que extorsionaban a los comerciantes ambulantes.

En cuanto a las políticas públicas, la administración de Claudia López se comprometió a no perseguir a los vendedores informales, sino a emprender acciones para mejorar sus condiciones y organización en el espacio público. Esto incluyó la actualización de la Decreto 092 del 24 de marzo del 2021 que, expide el marco normativo para convocar a las elecciones de los representantes ante los Concejos Locales y Distritales de Vendedores Informales, con el objetivo de establecer una política pública de aprovechamiento del espacio público y ventas informales de manera coordinada.

En el contexto actual, el Instituto para la Economía Social (IPES) continúa trabajando en la regulación del uso del espacio público en colaboración con varias entidades y representantes de vendedores informales. Se logró la firma de un nuevo Acuerdo de Acción Colectiva con vendedores informales en el sector de La Mariposa en San Victorino. Este acuerdo establece pautas importantes, como la prohibición de ubicar mercancías en el suelo, la organización de mercancías y mobiliario para no

obstruir la circulación y la garantía de la movilidad de personas con discapacidad y otros ciudadanos en el espacio público. También se prohíbe el uso de elementos ruidosos y la venta y consumo de bebidas alcohólicas y psicoactivas en el espacio autorizado. Además, se enfatiza la importancia de seguir las instrucciones de las autoridades distritales y locales.

En cuanto a las políticas públicas actuales se ha podido establecer que El instituto para la Economía Social – IPES continúa trabajando en estrategias para regular el uso adecuado del espacio público, de manera mancomunada con la secretaria de gobierno distrital, de seguridad y junto a consejeros de vendedores informales en la localidad de Santa Fe, este trabajo produjo la obtención de un nuevo acuerdo de acción colectiva con los vendedores informales del sector de San Victorino. Todo esto fue gracias a la voluntad que existe de las partes, dejando a un lado las diferencias para trabajar en pro de la recuperación del espacio público y la reubicación y organización del trabajo informal.

En este acuerdo, tanto vendedores como transeúntes puedan llegar a coexistir de la mejor manera, y garantizar que el espacio público se pueda percibir como un lugar agradable, con una mayor movilidad, más amplio y limpio, coexistiendo de la mejor manera posible dentro de la normativa legal y jurídica.

Estos son algunos cánones más destacados del Acuerdo de Acción Colectiva que se firmó.

- Ubicar las mercancías en espacios organizados para que no estén en el suelo. Los vendedores informales deben sostener y mantener un mobiliario para la exhibición de los productos, ubicados entre distancias prudentiales, sin que lleguen a afectar la circulación ciudadana. En las esquinas de intercepción vial

se deberá permitir un solo tipo de productos que no puedan estar sobre la vía o lleguen a impedir la visibilidad vial.

- Las mercancías deberán organizarse sobre los mobiliarios que ubica la alcaldía que no lleguen a alterar el tránsito o la visibilidad vehicular en la vía.
- Los vendedores informales no podrán utilizar elementos o equipos que generen ruido y puedan llegar a afectar la tranquilidad de la ciudadanía.
- Evitar el uso de maniqués, vistieres, en espacios no autorizados que alteren el libre desarrollo locomotor de los transeúntes.
- Responder a las necesidades de personas con discapacidad física, con alteración de movilidad, mujeres en estado de gestación, adultos mayores y en general todos los elementos que se requieran para el desplazamiento y que pueden vulnerar el uso, goce y disfrute del espacio público para todos los administrados.
- Se prohibirá la realización, venta, almacenamiento y consumo de bebidas alcohólicas y psicoactivas o de dudosa procedencia en los espacios no autorizados o en sus inmediaciones.
- Cumplir a cabalidad las instrucciones de las autoridades pertinentes, distritales y locales. (IPES, 2023).

En conclusión, cada administración ha generado planes de gobierno en temas de reubicación de vendedores informales y protección del espacio público como fueron: reubicación de vendedores ambulantes, ofertas de empleo, capacitación técnica a través del IPES, mesas de diálogo, esquemas de trabajo y reglamentación para el uso del espacio público, siendo únicamente normalizada esta situación en el periodo comprendido de pandemia por el tema de restricción de la movilidad por políticas de salubridad pública.

Son muchas las medidas por las que han optado la administración pública en la ciudad de Bogotá D.C., para la recuperación del espacio público, y es allí mismo donde radica el problema, la medida es el espacio público, no se tiene en cuenta las expectativas y las necesidades reales de los vendedores informales, por consiguiente, ninguna medida ha sido eficaz, porque se analiza desde una sola perspectiva. Si se tuviera en cuenta las necesidades reales, un estudio minucioso, concertaciones, mesas de diálogo y trabajo, reubicación con estudios de mercadeo y marketing, programas de capacitación viables, publicidad, ofertas de empleo, emprendimiento, programas de microempresas entre otros factores, pensando en el bienestar primero de los vendedores infórmes, la solución al problema de la ocupación en el espacio público mejoraría gradualmente de manera recíproca, sin olvidar la importancia de la educación para la ciudadanía, donde se motive a comprar en sitios autorizados, donde se tenga garantía de la mercancía, donde se pagan impuestos, y el comprador reciba su factura y se le garantice el producto.

El tema del trabajo informal y la ocupación del espacio público es un tema álgido, donde deben intervenir políticas públicas estatales, síndrome del desempleo, la decadencia económica, el neoliberalismo económico, la deuda pública, la corrupción, la falta de credibilidad en las políticas públicas, la falta de educación, preparación técnica, inseguridad, desplazamiento forzado, temas de inmigración ilegal, donde cada día se ve la necesidad del rebusque para que muchas familias puedan sobrevivir, afectando a locales comerciales autorizados, transeúntes y compradores en general, que por la misma situación muchos buscan economía, sin importar la calidad, y mucho menos la importancia de pagar impuestos.

Capítulo III: Análisis de los postulados de confianza legítima a través de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, desde fundamentos axiológicos, con relación a la preservación del espacio público.

El concepto de confianza legítima no está expresamente establecido en la Constitución Política de Colombia, ya que su desarrollo se ha producido principalmente a través de la jurisprudencia y la doctrina (Bernal, 2018). Sin embargo, el artículo 83 de la Constitución Política de 1991 se acerca a su definición al establecer que "las acciones de los individuos y de las autoridades públicas deben ajustarse a los principios de buena fe, que se presumirá en todas las gestiones que ellos realicen ante estas".

En cuanto a este asunto, Ramiro Becerra Saavedra (2018) sostiene que, aunque la buena fe y la confianza legítima no son términos idénticos, la buena fe desempeña un rol esencial en la formación de la confianza legítima. Por lo tanto, quienes afirmen haber depositado su confianza en una acción administrativa deben hacerlo de buena fe, es decir, basándose en fundamentos genuinos en sus creencias, ya que, de lo contrario, no se puede considerar que la confianza depositada sea legítima. En este contexto, una vez que se ha verificado la conducta externa de la administración que lleva al ciudadano a creer que su actuación es lícita, es necesario asegurarse de que esa confianza sea legítima, es decir, que haya surgido de la buena fe del administrado.

En consecuencia, la confianza legítima se convierte en un criterio que habilita al ciudadano a confiar en que una situación de hecho permitida por la administración se mantendrá, con el objetivo de salvaguardar expectativas válidas que los individuos han desarrollado a raíz de acciones u omisiones prolongadas en el tiempo por parte de la administración pública, ya sea de manera activa o pasiva (López, 2013).

En la contextualización del espacio público, implica la existencia de la objetividad en la confianza que pueda respaldar expectativas razonales, argumentativas y lógicas, que puedan llevar a los particulares a presumir que está siendo ocupado de manera legítima, aun si dicha ocupación llega a contradecir el marco jurídico (González & Vanegas, 2018).

En este contexto, antes de llevar a cabo la expulsión o la evacuación de individuos que ocupan el espacio público para fines de comercio informal, es imperativo buscar un acuerdo y desarrollar un plan de reubicación o proporcionar alternativas económicas y sociales que protejan sus derechos fundamentales. Esto se hace con el propósito de evitar que se les prive de sus medios de sustento en el espacio público. Es deber de la administración diseñar políticas de Estado y no solamente de gobierno, donde las primeras deben ser de carácter permanente, estable duraderas y trascendentes en tiempo, y no solamente políticas de gobiernos, cuando se convierten en estrategias de campaña de partidos de turno.

La Honorable Corte Constitucional ha manifestado en reiteradas ocasiones sobre el principio de confianza legítima y la discrecionalidad administrativa, en casos de ocupación del espacio público, teniendo como prevalencia la protección de los derechos fundamentales de los administrados afectados por medidas contravencionales, tal como lo manifiesta en las Sentencias SU-360 de 1999, Sentencia de Tutela T-231 de 2014, T-424-17, citadas por la Sentencia T-073/22, manifiesta que la honorable Corte Constitucional en cuanto a:

los cambios generados por la administración en ejecución de los planes de restitución del espacio público ocupado por los trabajadores informales vulneran el principio de confianza legítima cuando (i) ocurren de modo intempestivo; (ii) suceden sin que haya mediado previo aviso y/o trámite administrativo bajo el cumplimiento del debido proceso; y (iii) no se evalúan

cuidadosamente las circunstancias que rodean la situación concreta de las personas dedicadas al comercio informal involucradas y la administración se abstiene de adoptar trámites indispensables para ofrecerles alternativas de subsistencia (CC, T-073/22, 2022).

Gracias a esta medida, se ha conseguido prevenir desalojos de manera arbitraria y la pérdida de su mercancía, al igual que la pérdida de bienes que podrían afectar la subsistencia económica y personal de las personas, recursos para subsistir. La confianza legítima protegida constitucionalmente para aquellos vendedores estacionarios o semiestacionarios, genera obligatoriedad para la administración pública, la cual debe ajustar sus procedimientos sancionadores para considerar las expectativas fundamentadas y razonables de las personas, evitando así actuaciones arbitrarias, como desalojos, destrucción de propiedades o la vulneración de derechos fundamentales.

3.1. análisis jurídico en relación con lo expuesto por la Corte Constitucional en cuanto a postulados de confianza legítima en casos de ocupación del espacio público.

Con base en lo expuesto en los párrafos previos, en esta sección llevamos a cabo un examen de los criterios que la Corte Constitucional ha establecido en relación al principio de confianza legítima, así como de los factores que han influido en la evolución de su jurisprudencia al respecto.

Por lo tanto, el objetivo de esta investigación es determinar si existen decisiones judiciales relacionadas con casos en los que se han cometido violaciones al espacio público y, a pesar del incumplimiento de la ley por parte de los individuos involucrados, la Corte Constitucional ha protegido los derechos fundamentales de

estas personas aplicando el principio de confianza legítima. Esto se debe a que la administración llevó a cabo acciones que hicieron creer a los demandantes que su comportamiento estaba en conformidad con la ley, ya que, en la jurisprudencia constitucional, esta confianza legítima busca proteger a los vendedores ambulantes durante los actos operacionales de desalojo o recuperación del espacio público, garantizándoles su reubicación y otorgándoles un tiempo determinado y razonable para que ellos puedan lograr una adaptación a su nueva condición laboral (Duque & Vergel, 2021).

No obstante, la proliferación de situaciones de invasión u ocupación del espacio público se ha tornado cada vez más evidente y común a nivel nacional. En este contexto, surge la pregunta de si la Corte Constitucional ha adoptado un enfoque más flexible en los procedimientos sancionadores para respaldar la confianza legítima en estos casos. Esto es especialmente relevante dado que se trata de personas que confiaron en que la administración mantendría su situación de ocupación del espacio público y creían estar actuando conforme a la ley. Sin embargo, de manera abrupta, estas personas se encontraron con sanciones contravencionales que los forzaron a desalojar el lugar o que tuvieron un impacto negativo en su patrimonio.

Por consiguiente, la Corte Constitucional no obra de manera flexibilizada frente al ordenamiento jurídico, al contrario, debe ser respetuosa del mismo haciéndolo cumplir en su máximo esplendor, lo que genera que se deba cumplir con los derechos fundamentales, sustentados en la dignificación humana, y para el caso de los vendedores informales estacionarios y semiestacionarios, la administración debe cumplir con los postulados de confianza legítima una vez brindados y otorgados a estos ciudadanos, no puede obrar de manera indiscriminada, debe generar planes y estrategias de reubicación sin afectar los interés y derechos.

3.2. Derecho al Trabajo-Confianza Legítima.

Tal como lo manifiesta el Convenio 111 (1958) de la OIT (Organización Internacional del trabajo), ratificado por el bloque de constitucionalidad en el Estado Colombiano y mencionado en el art. 25 Constitución Política, “El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”. Por consiguiente, según lo manifiesta Molina y Salazar (2017), el trabajo es un derecho fundamental donde se tienen exigencias y reclamaciones a ejercer una profesión u oficio como es el caso del comerciante informal, vendedor estacionario o ambulante, que utilizan el espacio público para obtener un sustento y un mínimo vital para ellos y sus familias, estaría siendo protegidos por los tratados internacionales y la Constitución Política.

De igual manera los autores manifiestan que al tratarse de restitución del espacio público, se crea un conflicto de intereses, donde debe generarse una solución de carácter administrativo, que no implique el exceso de fuerza que pueda maltratar los derechos de los vendedores informales, y lleguen a ser reubicados sin vulnerar la confianza legítima, componente del principio de buena fe, generada por la administración hacia los administrados al otorgarles garantías de posicionamiento en el sitio de trabajo.

Es de resaltar el valor axiológico de la confianza, ya que permite al ser humano vivir de manera coherente, pacífica y estable al generarle paz, buen trato, seguridad con sus congéneres y tranquilidad al ejercer sus funciones y labores de manera concentrada, eficaz y permanente. Para estos casos jurisprudenciales, el principio de confianza legítima generada por la administración no puede tener la plena capacidad absoluta e imperativa, frente a las autoridades para garantizar de manera permanente

las condiciones que una vez fueron creadas para los administrados, puesto que los tiempos, las situaciones, condiciones son cambiantes, no son estables al igual que las necesidades de la población, la economía y la inflación fluctúan, oscilan en tiempos concretos, y lo que una vez pudo ser permitido y garantista de derechos, ahora puede generar un efecto contrario al esperado, vulnerando derechos de aquellos que pagan impuestos, arriendos, servicios entre otros factores. Garantizando la inequidad, el “rebusque”, insalubridad y malestar en toda la población circundante, inclusive a los mismos vendedores informales, al ser estacionarios en su modo de vida y existencia.

De acuerdo a las sentencias T-225 a T-400, la Corte Constitucional concluye que la administración pública debe cumplir con los objetivos propuestos en sus planes de gobierno, proteger y garantizar los derechos fundamentales y para tal efecto, en relación con el comercio informal y Plan de Desarrollo, se diseñan y ejecutan planes de reubicación razonables para los vendedores ambulantes, donde se priorice el interés general sobre el particular, y se puedan conciliar de manera práctica los interés en conflicto.

El deber de proteger la integridad del espacio público y garantizar su disfrute por parte de la comunidad corresponde a los alcaldes. En casos de desalojo para recuperar el espacio público, es necesario que adopten medidas eficaces y prácticas que promuevan la convivencia armónica de los intereses en conflicto. Una de las herramientas para lograrlo es la reubicación, aunque también se deben considerar otras medidas o planes que aseguren la coexistencia de los derechos en colisión.

No obstante, la legislación vigente establece que algunos elementos arquitectónicos y naturales de propiedades privadas pueden verse afectados por el uso público. En este contexto, el derecho al trabajo debe ceder ante el interés general. En el ejercicio del principio de confianza legítima, es importante resaltar la reubicación de vendedores informales. Sin embargo, al abordar la cuestión del espacio público, no se

trata únicamente de una cuestión urbanística, sino de pilares fundamentales que abrazan el constitucionalismo humano y la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos bajo administración pública. (Di Masso, Berroeta, & Vidal, 2017).

3.3. El derecho colectivo al espacio público

Esta situación se caracteriza por el conflicto entre dos elementos cruciales: el derecho a la libre movilidad en cuanto al disfrute del espacio público y el derecho al trabajo de los vendedores informales que ocupan dicho espacio. En lo que respecta a la implementación de políticas públicas en relación con la población que ocupa el espacio público de manera irregular, se hace referencia a la sentencia de la Corte Constitucional T-772 de 2003. En esta sentencia, se reconoce que esta población se encuentra en condiciones de pobreza y está excluida de las decisiones tomadas por la administración para garantizar sus derechos fundamentales y promover el uso adecuado y disfrute del espacio público. Sin embargo, es crucial delimitar con precisión la extensión de este deber y determinar las formas y medios necesarios para cumplir este derecho colectivo, en situaciones específicas de ocupación irregular. Esto debe llevarse a cabo de manera que se respete el ordenamiento jurídico, en particular aquellos que protegen los derechos fundamentales de las personas y establecen obligaciones sociales imperativas para las autoridades, según lo manifiesta la Corte Constitucional.

Sentencias como la T-364, T-754 y T-940 de 1999 buscan dar solución a estas problemáticas a través de los principios de buena fe y confianza legítima, donde el deber de la administración es proteger los derechos fundamentales, entre ellos el espacio público sin discriminar el derecho al trabajo de los vendedores informales afectados por las medidas de recuperación del espacio público. En estas sentencias se ordena a la administración pública implementar medidas y programas que garanticen

el equilibrio de los intereses en conflicto, sin omitir el impacto social que implica las ventas informales, garantizando los derechos fundamentales de todos los administrados.

De acuerdo a lo anterior, se identifican elementos contrapuestos al equilibrar la controversia entre la protección al espacio público y el derecho fundamental al trabajo, sustentado éste último en la confianza legítima y el principio de buena fe. Estos elementos son los principios, que deben cumplirse de manera óptima dentro de las posibilidades fácticas y jurídicas según la normativa vigente.

La sentencia T-772 de 2003 recoge los criterios establecidos en la sentencia SU-360 de 1999 y establece medidas que las entidades territoriales deben adoptar para defender el espacio público sin desconocer los derechos sociales de los ciudadanos. Entre estas medidas se destacan las siguientes reglas:

- Deben estar precedidas de un análisis y estudio detallado de la evolución de la situación social, económica y cultural real de las personas a las que se dirigen dichas políticas, programas o medidas.
- Deben asegurar que las alternativas económicas y sociales ofrecidas a los vendedores informales, sean adecuadas a las dimensiones cambiantes de la realidad social y económica a la que se aplicarán, teniendo en cuenta estudios de mercadeo, y las tendencias de las economías de mercado para dichas alternativas no afecten su calidad de vida y dignificación humana.
- Deben avalar que dichas alternativas económicas sean ofrecidas a los beneficiarios, con total transparencia y capacitación sobre las mismas, antes de llevar a cabo medidas de desalojo y decomiso para recuperar el espacio público, dándole prevalencia a los vendedores informales estacionarios y semiestacionarios.

3.4. Flexibilización de los postulados de confianza legítima en materia de espacio público por parte de la Corte Constitucional, desde fundamentos axiológicos implícitos en la jurisprudencia.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha examinado el principio de confianza legítima en el contexto del espacio público, reconociendo la relevancia de este derecho colectivo conforme a la Ley 1801 de 2016 "Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana", donde también, se pueden poner multas o sanciones pecuniarias a aquellos que hacen un uso inadecuado del espacio público, respetando los derechos fundamentales de las personas que se ven afectadas por la recuperación de estas áreas.

La Corte Constitucional ha trabajado en la flexibilización de los procedimientos de recuperación del espacio público con el fin de prevenir el daño o el deterioro de los bienes de las personas, respetando al mismo tiempo su confianza legítima y proporcionando alternativas para que puedan seguir llevando a cabo sus actividades. Esto implica evitar la imposición de sanciones que puedan menoscabar sus derechos fundamentales (Di Masso, Berroeta, & Vidal, 2017).

Según lo manifiesta Duque & Vergel (2021), el ordenamiento jurídico colombiano ha venido modificando la estructura de aplicación de los procedimientos que implican la restitución del espacio público, evitando que se atente contra los derechos fundamentales, con medidas injustas o excesos abusivos. Aparte de esto, el marco legal exhorta y le recuerda a la autoridad administrativa que no tienen poder ilimitado, en cuanto a la recuperación del espacio público, el cual haya sido ocupado de manera ilegal e irregular, respetando las normas y el debido proceso, junto con las expectativas legítimas que la administración ha brindado a los administrados.

Son estos fundamentos de la confianza legítima los que hacen que el administrado adquiera ciertos derechos, los mismos que motivan un debido proceso de recuperación del espacio público, donde todo el derecho administrativo operativo actúe de conformidad con el marco legal, según lo ha manifestado la Corte Constitucional.

En este contexto, se hace hincapié en la necesidad de respetar la buena fe demostrada mediante el pago de impuestos, servicios públicos, promesas de la administración e incluso la tolerancia de las acciones del administrado.

La Corte Constitucional no cuestiona la legalidad del procedimiento estipulado en la Ley 1801 de 2016 "Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana", pero resalta que las autoridades administrativas deben actuar conforme al principio de la dignificación humana sustentada a través de todo el ordenamiento jurídico, el cual debe ser materializado en el respeto por los derechos fundamentales de quienes se ven afectados, tomando en consideración las expectativas de aquellos que emplean el espacio público para sus actividades comerciales.

Tal como lo manifiestan Molina & Salazar (2017), donde son explícitos al mencionar que el objetivo del Estado Social de Derecho es garantizar un trato digno, coherente con los principios constitucionales, al tiempo que se asegura el respeto al principio de confianza legítima que ha sido establecido por la jurisprudencia constitucional en los diversos procesos de recuperación del espacio público. Esto se hace con el fin de promover la igualdad en el trato a todos los administrados y fomentar un orden social equitativo.

Frente a las actividades que se gesten atentando contra el uso del espacio público, es de recordar, que los derechos fundamentales estarían siendo protegidos

por la aplicación del principio de confianza legítima, lo que obliga a la administración a flexibilizar los efectos de las sanciones.

Aunque la prevalencia del orden jurídico es determinante, éste podría perder legalidad y legitimidad si llega a atentar contra los derechos fundamentales de un administrado que ha confiado en la actuación de las autoridades públicas, siendo ellas las primeras responsables por generar el principio de la confianza legítima, por la falta de educación y cultura que debería impartir a los mismos administrados desde las escuelas públicas, desde las aulas de clase, por la falta de empleo, oportunidades y por la falta de presencia del Estado en muchas áreas del territorio nacional, que a razón de tal descuido y abandono, se gestó el desarrollo de la violencia y los procesos de guerra interna.

Por consiguiente, las medidas flexibles en cuanto a la recuperación del espacio público, se sustentan en el principio de confianza legítima, permitiendo respetar las expectativas de los particulares derivadas de la acción u omisión de las autoridades, buscando alternativas de reubicación o legalización de sus actividades en lugar de la expulsión o retiro del espacio público.

Por lo tanto, es fundamental destacar que, en relación a los principios de confianza legítima, la Corte Constitucional ha adoptado una postura progresiva en la flexibilización de los medios, métodos y procedimientos de recuperación del espacio público. El propósito detrás de esta flexibilización es proteger a aquellos individuos que actuaron confiando en que estaban cumpliendo con la normativa constitucional y el marco legal.

De acuerdo al Instituto para la Economía Social (2023), se pretende evitar que la aplicación de la normativa que busca recuperar el espacio público, se realice de manera automática o arbitraria, y que por el contrario, sea más flexible al reconocer la

realidad y las necesidades sociales del país, especialmente de los grupos más vulnerables. Por consiguiente, se busca que esta aplicación sea llevada a cabo considerando que el orden jurídico en su totalidad tiene como finalidad primordial la protección de los derechos fundamentales de las personas.

Por consiguiente, toda acción operativa administrativa contravencional, se debe realizar bajo los parámetros constitucionales, siguiendo lo sentenciado por los operadores jurídicos, quienes deben interpretar la norma bajo principios axiológicos sustentados en la dignificación humana, premisa que nace en el neoconstitucionalismo a mediados del siglo XX, como se comentó en capítulos anteriores, generando gran relevancia en los postulados de la confianza legítima, tal como han sido diseñados y aplicados de manera consistente por la jurisprudencia. Esto implica interpretar las normas sancionatorias desde una perspectiva de derechos, en lugar de caer en lógicas restrictivas o prohibitivas.

Además, la intervención de la Honorable Corte Constitucional, ha sido con el sustento en la fuerza vinculante, en sus precedentes, establecida en los fallos de revisión, como se ha logrado demostrar en las sentencias consultadas en el presente documento, como el firme objetivo de demostrar la importancia de la flexibilización de las medidas sancionatorias que hacen relación con la ocupación indebida del espacio público. Tal como lo muestra los diversos informes de la Alcaldía de Bogotá, donde todas las autoridades administrativas deben considerar el principio de confianza legítima para tomar decisiones, aplicando criterios de ponderación de derechos, razonabilidad y racionalidad para prevenir excesos, injusticias o abusos contra las personas y garantizar sus derechos. Además, se promueve la oferta de alternativas económicas o la reubicación de las familias en otras áreas de la ciudad en condiciones dignas (Cuevas, 2020).

Tal como lo manifiesta Ortega (2018), las posturas de la jurisprudencia constitucional han sido establecidas en relación con los procedimientos de recuperación del espacio público, respetando la dignidad humana como principio fundamental, que tiene como objetivo salvaguardar la buena fe de las personas y sus expectativas razonables, las cuales se basan en las acciones u omisiones de las autoridades públicas. El propósito es regular los efectos de las medidas sancionatorias impuestas a quienes ocupan el espacio público de manera irregular, con el fin de evitar desalojos o expulsiones bruscas o arbitrarias de las familias que dependen de este espacio para su sustento o para llevar a cabo actividades urbanas o informales. De esta manera, se pretende lograr la recuperación del espacio público teniendo presente el Estado Social de Derecho, protegiendo los derechos fundamentales de las personas que subsisten en la informalidad.

Dentro del neoconstitucionalismo, es esencial pensar en la forma adecuada de protección para aquellas personas, cuya subsistencia depende de la utilización del espacio público para sus actividades de comercio informal, teniendo presentes las condiciones de desigualdad y fragilidad de estos ciudadanos. Esto implica la necesidad de ajustar y adaptar las penalizaciones en los procedimientos de recuperación del espacio público, como lo ha manifestado Bernal (2018). La estabilidad económica, social, familiar y psíquica de estas personas, al llevar una subsistencia enmarcada en una labor que les permita ganar un sustento, programar sus sueños y proyectos, mejorar sus condiciones y calidad de vida, lograr aspirar a mejores oportunidades desde el trabajo informal, ha sido fundamentado en el principio de confianza legítima, puesto que, aunque el Estado posee la autoridad para preservar y mantener las áreas públicas, no puede menoscabar las expectativas legítimas de los ciudadanos que, de buena fe y debido a acciones u omisiones de la administración, creen que sus

actividades en el espacio público cumplen con la normativa legal, sintiendo que aportan al desarrollo social prestando un servicio o un bien de comercio.

La Corte Constitucional ha reconocido y respaldado el principio de confianza legítima como un pilar fundamental dentro del marco constitucional, resguardando la buena fe de las personas frente a acciones u omisiones prolongadas por parte del Estado. Tal como lo manifiesta Becerra (2018), de esta forma se estaría protegiendo a las personas o familias de escasos recursos que se ven perjudicadas por medidas sancionatorias de la administración, destinadas a desalojarlos o poner fin a sus actividades en el espacio público, de manera arbitraria, excesiva o abusiva, garantizando la solidaridad y dignidad, protegiendo sus derechos a lo largo de todo el proceso, especialmente en lo relacionado con el derecho a la vivienda y el debido proceso. La tendencia de la Corte Constitucional apunta a salvaguardar las expectativas de aquellos que, debido a las acciones activas o pasivas de la administración, creen que sus acciones en el espacio público son conformes a la ley.

De acuerdo con García (2019), La confianza legítima se convierte en un criterio que permite flexibilizar los procedimientos de recuperación del espacio público, respaldando varios aspectos clave: (i) la necesidad urgente de preservar el interés público, (ii) una relación entre la administración y los ciudadanos que muestre una desestabilización clara, razonable y evidente, y (iii) la necesidad de implementar medidas temporales que se adapten a la nueva situación. Estos aspectos deben estar respaldados por la buena fe de los ciudadanos, ya que el marco legal no puede respaldar situaciones que sean manifiestamente ilegales o que hayan sido declaradas ilícitas por las autoridades competentes desde el principio.

Se ha manifestado que no se pretenden legitimar invasiones violentas o adquisiciones de espacios por la fuerza, sino más bien considerar que, a pesar de la importancia de mantener el orden público, esto no debe impedir reconocer la buena fe

de las personas que han creído firmemente en la administración pública, por el hecho de ser carnetizados, ubicados, de pagar unas afiliaciones a asociaciones, o de pagar servicios públicos, están respaldados y protegidos por la misma entidad administrativa. Por consiguiente, es el mismo Estado el encargado de proteger y responder a esta confianza que una vez brindo, y en que en muchas ocasiones por falta de voluntad política, de presencia y por la corrupción, ha generado una desestabilidad social y económica, lo cual ha sido en gran parte motor de la generación del trabajo informal, y al ser el primer responsable de la problemática, no debe recurrir a la expulsión o destrucción de los bienes utilizados en el espacio público, y debe buscar flexibilizar las sanciones y adoptar medidas alternativas.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido en sus fallos unos lineamientos coherentes y bien establecidos sobre el principio de confianza legítima en los procesos de recuperación del espacio público, especialmente cuando se ven afectados los derechos fundamentales de las personas. Esta línea jurisprudencial tuvo su inicio oficial con la sentencia T-617-95, la cual hace mención a la protección al derecho a la vivienda de un ciudadano perjudicado por un procedimiento de recuperación del espacio público. A partir de ese punto, se han emitido varias sentencias con el objetivo de avanzar en la protección de la buena fe de los ciudadanos afectados. En la sentencia SU-601-99, la Corte Constitucional manifestó que la excesiva tolerancia, silencio administrativo positivo que favorece a los administrados, vendedores informales, generó la protección de la confianza legítima en casos de ocupación del espacio público.

En virtud a lo anterior, los fallos de la Honorable Corte Constitucional, en temas de protección de la confianza legítima y la garantía de los derechos fundamentales de las personas que utilizan el espacio público para actividades informales, ha permitido que cualquier ciudadano pueda ser sujeto de medidas de reubicación o protección si

puede demostrar, que ha habido un período razonable de tolerancia sin operativos de desalojo o medidas coercitivas que obliguen a los ocupantes a abandonar el espacio público.

3.5. Conclusión del análisis de los postulados de confianza legítima a través de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, desde fundamentos axiológicos, con relación a la preservación del espacio público.

En consecuencia, resulta claro que la Corte Constitucional ha adoptado una postura más flexible en lo que respecta a los principios de confianza legítima y las salvaguardias que debe tener la administración en relación a los derechos fundamentales de los administrados (Lazaro, 2021). Aunque se persigue la recuperación del espacio público en aras del interés general y se protegen los derechos de la mayoría, esta flexibilidad no pasa por alto los derechos de las minorías que se dedican al comercio informal y que utilizan el espacio público. La jurisprudencia de la Corte Constitucional busca un equilibrio que permita cumplir con ambas metas: proteger el interés general y, al mismo tiempo, garantizar los derechos fundamentales de aquellos que dependen del espacio público para sus actividades económicas informales.

Para esto, la Honorable Corte Constitucional, a través de las respectivas líneas jurisprudenciales que trabajan el tema, propone lo siguiente:

- A. Preservar el interés público como interés general.
- B. Dar respuestas jurídicas asertivas entre la administración y el administrado, a la problemática frente a la invasión del espacio público y el derecho al trabajo de vendedores informales, realizado a través de un análisis minucioso de la situación y evolución económica y social real de las personas involucradas.

C. La adopción de medidas transitorias como, reubicación, alternativas laborales en proyectos de emprendimiento empresarial, ubicación laboral en entidades y empresas, que pueda garantizar los sustentos económicos y calidad de vida de manera dignificante, de acuerdo a las dimensiones cambiantes de la realidad social, antes de optar por arbitrariedades de manera discrecional por parte de la administración pública.

La Corte Constitucional sustenta sus decisiones desde la dignificación humana, y por ende desde los valores absolutos, tema fundamental y trascendental de la axiología, al rescatar el sentido de lo bueno, lo correcto, lo estimable y lo justo; que, aunque no se trabaje directamente en cada una de las sentencias que refieren el tema, si lo hace de forma implícita, pues la misma justicia no acepta, como lo manifiesta Aristóteles, el término medio, puesto que la justicia a medias es declarada injusticia, por lo tanto se debe buscar siempre la justicia en su máximo esplendor, donde nadie se pueda satisfacer sus necesidades, deseos y pretensiones a costa del trabajo, maltrato y sufrimiento de los demás, es por ello que la justicia se debe exigir a todos por igual, generando una armonía y satisfacción en todos los ciudadanos.

Es por ello que no se puede permitir ninguna falta o violación a los derechos fundamentales, así sea de las mayorías frente a las minorías que exigen el cumplimiento del ordenamiento jurídico, si lo hiciera por defender el interés general no habría justicia al dejar sin protección a otra parte de la población, aunque no sea significativa en número.

Para compensar lo anterior, la Corte Constitucional solicita un análisis detallado de las situaciones sociales y económicas por las que estarían pasando los vendedores informales que ocupan el espacio público, para no ejercer arbitrariedad, mostrando con esto una objetividad valorativa, el valor en sí mismo, sobre un bien de realización parcial, al desalojar a los vendedores sin que importe su situación como ha ocurrido

en la discrecionalidad administrativa, sin reubicación, ni planes u opciones de ingresos económicos o sustentos de algún tipo.

La axiología trabaja sobre la objetividad del valor en sí mismo, sin que medie intereses personales, afectivos o afinidades de algún tipo, porque estaría inclinando la balanza de lo justo, por ello las decisiones deben ser totalmente imparciales, convirtiendo al valor de la dignificación humana en un tipo ideal, representado en la conciencia, como perspectiva de lo que se espera que sea este reconocimiento y respeto por el otro, y para ello se plantea el objeto material y perceptible, sustentado en el mayor bien posible realizado, armonizando el interés particular con el interés general en la reubicación y gestación de programas de empleo y calidad de vida de vendedores informales, protegiendo el derecho a libre movilidad en el espacio público.

De manera subjetiva la axiología muestra que los valores son ideales de la conciencia proyectados al mundo exterior, valores como la justicia carecen de un nivel puramente teórico, y es por ello que se piensa a partir de experiencias culturales, constructos sociales, que pueden generar arbitrariedad en la discrecionalidad administrativa, donde las decisiones se toman por presión del medio, o por sensibilidades, observando desde un solo punto la problemática y no de manera general, cayendo en la emotividad de lo justo aparente.

La objetividad y subjetividad son irreconciliables, son antagónicas según la axiología, y el marco jurídico colombiano está sustentado en una base axiológica del valor de la dignificación humana desde perspectivas del neoconstitucionalismo, movidas a su vez por paradigmas y constructos sociales a raíz de los holocaustos de las guerras mundiales, magnicidios y genocidios, donde la cultura posmoderna realiza el valor del ser humano como sujeto de derechos, fundamentados en el Estado Social de Derecho desde la Constitución Política de 1991, y es por ello que la ley debe

proteger y defender la dignidad humana, de los ciudadanos, extranjeros y residentes en el Estado colombiano.

Capítulo IV: Descripción de las reglas jurisprudenciales en la capacidad discrecional de las instituciones frente a los postulados de confianza legítima para conciliar el interés general ante el espacio público y el trabajo informal

Partiendo del fundamento de que la capacidad discrecional de las instituciones se refiere a su capacidad para tomar decisiones basadas en su propio criterio y juicio en lugar de seguir reglas o directrices estrictas. Esta discrecionalidad les permite adaptarse a situaciones específicas y tomar decisiones que consideren más adecuadas en un contexto determinado.

Por otro lado, como lo manifiesta De Vivero (2004), el concepto de confianza legítima como se ha mencionado anteriormente, se refiere a la expectativa razonable que los ciudadanos tienen de que las instituciones públicas actuarán de acuerdo con las normas, reglas y compromisos establecidos. La confianza legítima se basa en la creencia de que las instituciones actuarán de manera justa y predecible, protegiendo los derechos e intereses de los ciudadanos.

En relación con estos dos conceptos: confianza legítima y capacidad discrecional, se llegan a generar tensiones entre las instituciones y los administrados. Si las instituciones abusan de su discrecionalidad o actúan de manera arbitraria o injusta, pueden erosionar la confianza que los administrados depositan en las instituciones.

En consecuencia, Ortega (2018) comenta que es importante que las instituciones ejerzan su capacidad discrecional de manera responsable y transparente. Deben tener en cuenta los principios de equidad, justicia y legalidad al tomar decisiones, y asegurarse de que estas decisiones estén respaldadas por razones válidas y explicables. Además, las instituciones deben establecer mecanismos de rendición de cuentas y salvaguardias para garantizar que su capacidad discrecional se utilice de manera adecuada y en beneficio de la sociedad en general.

En resumen, se podría conceptualizar que la capacidad discrecional de las instituciones puede coexistir con la confianza legítima, siempre y cuando se ejerza de manera responsable, transparente y de acuerdo con los principios y normas establecidos. La discrecionalidad debe equilibrarse con la necesidad de mantener la confianza de los ciudadanos en las instituciones y garantizar que las decisiones sean justas y predecibles.

Así mismo expresa Duque y Vergel (2021), que es cierto que la jurisprudencia de la Corte Constitucional en relación al principio de confianza legítima y su aplicación en el contexto del espacio público refleja el reconocimiento de la importancia del mismo como un derecho colectivo. No obstante, también demuestra su consideración por los derechos fundamentales de las personas que podrían resultar afectadas por las acciones de las autoridades encaminadas a recuperar dichas áreas. La Corte busca un equilibrio entre la protección del espacio público como un recurso valioso para la comunidad en general y la garantía de los derechos individuales de quienes utilizan ese espacio para actividades informales. En última instancia, este enfoque jurisprudencial busca asegurar que cualquier proceso de recuperación del espacio público se realice de manera justa y respetuosa con los derechos de todas las partes involucradas.

Es importante destacar que la Corte Constitucional ha tenido en cuenta la Ley 1801 de 2016, entendida como el “Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”, que establece multas o sanciones pecuniarias para aquellos que hacen un uso indebido del espacio público. Sin embargo, la jurisprudencia de la Corte no pasa por alto los derechos fundamentales de las personas y busca lograr un equilibrio entre el interés general de la comunidad en la preservación y el disfrute del espacio público y la protección de los derechos individuales. Esto implica que, aunque existan sanciones legales por un uso indebido del espacio público, estas deben aplicarse de manera proporcional y justa, teniendo en cuenta las circunstancias específicas de cada

caso y respetando los derechos fundamentales de los afectados. En última instancia, se busca evitar que las sanciones sean excesivas o desproporcionadas en perjuicio de los derechos individuales de las personas que ocupan el espacio público para actividades informales.

Dentro de este marco, en Colombia, existen algunas reglas jurisprudenciales relevantes en relación con la capacidad discrecional de las instituciones en el interés general del espacio público y el trabajo informal.

4.1. Reglas Jurisprudenciales

- **Razonabilidad y proporcionalidad:** la Corte Constitucional ha enfatizado la importancia de que las decisiones de las autoridades relacionadas con el espacio público y el trabajo informal sean razonables y proporcionadas. Esto significa que la discrecionalidad de las autoridades debe ser ejercida de manera que se respeten los derechos fundamentales y se mantenga un equilibrio adecuado entre los diversos intereses de las partes involucradas. En otras palabras, las acciones y medidas adoptadas por las autoridades deben estar justificadas, ser coherentes con los principios de proporcionalidad y no causar un daño desproporcionado a los derechos de las personas que se dedican al trabajo informal en el espacio público. Este enfoque busca garantizar que las decisiones administrativas sean justas y respetuosas de los derechos de todos los ciudadanos involucrados en estas situaciones.
- **Principio de legalidad:** las decisiones de las autoridades deben basarse en la ley y no pueden ser arbitrarias. Deben seguir los procedimientos establecidos y respetar los principios legales aplicables. La jurisprudencia ha enfatizado que la discrecionalidad no puede ser utilizada como una

excusa para evadir o eludir las normas legales. En otras palabras, aunque las autoridades pueden tener cierta margen de discreción en la toma de decisiones, esta discrecionalidad no les otorga la facultad de actuar al margen de la ley o de manera arbitraria. Deben ejercer su poder de manera consistente con las normas legales y los procedimientos establecidos, garantizando así el Estado de Derecho y la protección de los derechos de las personas.

- **Debido proceso:** las autoridades tienen la responsabilidad de garantizar el debido proceso de acuerdo al ordenamiento jurídico colombiano y garantizar que las decisiones que se tomen en derecho no afecten el espacio público y el trabajo informal. Esto implica que deben proporcionar a todas las partes involucradas la oportunidad de ser escuchadas, de poder presentar pruebas y argumentos en su defensa, y recibir una decisión que esté debidamente motivada y fundamentada. El debido proceso es un principio fundamental del Estado Social de Derecho que asegura que las personas tengan un trato justo y equitativo por parte de las autoridades gubernamentales. Al seguir este principio, se promueve la transparencia, la imparcialidad y la protección de los derechos individuales en situaciones que involucran el espacio público y el trabajo informal.
- **Participación ciudadana:** La jurisprudencia ha reconocido la importancia de la participación ciudadana, como se ha evidenciado a lo largo del documento de investigación desde los postulados de la Corte Constitucional, frente a la toma de decisiones relacionadas con el espacio público y el trabajo informal. Se ha establecido que las autoridades deben promover la participación de las comunidades y las organizaciones de trabajadores informales en el diseño y la implementación de políticas y acciones que los afecten.

- **Igualdad y no discriminación:** las decisiones de las autoridades deben respetar el principio de igualdad y no discriminación. Esto significa que no se pueden establecer medidas que discriminen injustamente a los trabajadores informales ni a grupos específicos de personas en lo que respecta al uso del espacio público. La igualdad ante la ley es un principio fundamental que rigen el posmodernismo democrático, que a su vez sustenta la mayoría de los sistemas legales y constitucionales, y prohíbe cualquier tipo de discriminación arbitraria o injusta. Las autoridades deben asegurarse de que las regulaciones y las decisiones relacionadas con el espacio público sean imparciales y no tengan un impacto negativo desproporcionado en ciertos grupos o individuos, respetando así los derechos de todos por igual, como lo ha manifestado la Honorable Corte Constitucional.

4.2. Criterio de la Corte Constitucional frente al trabajo informal y recuperación del espacio público

Hay razón en señalar que la Corte Constitucional ha emitido fallos relevantes para abordar el dilema del espacio público y las medidas implementadas para su recuperación, especialmente en lo que respecta a posibles violaciones de los derechos de aquellos que utilizan el espacio público como lugar de trabajo. En relación con esta problemática, la Sentencia T-334 de 2015 es pertinente, ya que la Corte examina dos aspectos específicos.

En primer lugar, en esta sentencia se busca determinar el alcance y los límites del deber estatal de proteger el espacio público en relación a su ocupación indebida por parte de vendedores informales. Y en segundo lugar La Corte se pronuncia sobre cuándo y cómo las autoridades pueden tomar medidas para recuperar el espacio

público sin violar los derechos de las personas que dependen de él para sus actividades económicas.

Este tipo de fallos jurisprudenciales son importantes, ya que ayudan a establecer directrices claras sobre cómo equilibrar los intereses de la comunidad en general con los derechos de los trabajadores informales y, al mismo tiempo, garantizar el respeto del ordenamiento legal y constitucional en el contexto del espacio público (CC, T-334/15, 2015).

En relación al deber de las autoridades públicas de garantizar la preservación y control del espacio público, la Corte Constitucional hace referencia a la Constitución, específicamente al artículo 82 y al artículo 315, los cuales tratan el tema del espacio público. Estos artículos establecen que es responsabilidad del Estado es salvaguardar el derecho al espacio público y le otorgan la facultad de tomar las medidas necesarias para cumplir con dicho objetivo. Se destaca que los derechos colectivos prevalecen sobre los intereses particulares.

La Corte Constitucional sostiene que las acciones y medidas tomadas en beneficio del espacio público son legítimas de acuerdo a los parámetros constitucionales y legales del ordenamiento jurídico nacional. Sin embargo, estas medidas deben respetar otros derechos que puedan estar involucrados. Esto no implica una violación del artículo 1 de la Constitución Política, el cual establece que el interés general prevalece sobre los intereses privados en beneficio de la colectividad.

Según lo establecido en la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la Sentencia SU-360/1999, se resalta con énfasis que los individuos no pueden reivindicar ningún tipo de derecho sobre el espacio público, dado que este se considera un bien que no puede ser transferido, embargado ni adquirido por prescripción.

Esto implica que el espacio público no puede ser incorporado en el patrimonio de los particulares, ya que es un recurso de uso público que pertenece a toda la comunidad.

A pesar de que la ley y la Constitución reconocen la importancia del derecho al espacio público, la Corte Constitucional reconoce que su recuperación puede generar conflictos con otros derechos igualmente relevantes. Por un lado, las autoridades, en cumplimiento de su deber de proteger el espacio público, toman medidas para recuperarlo, controlarlo y preservarlo. Por otro lado, existen personas que se benefician del uso del espacio público a través de actividades informales de venta, lo que les permite obtener ingresos para satisfacer las necesidades de sus familias. En su mayoría, estas personas pertenecen a grupos marginados y excluidos del mercado laboral formal.

Además, la Corte Constitucional ha establecido que el desalojo del espacio público es permitido, siempre y cuando se cumplan los requisitos que protegen los derechos de aquellos que utilizan el espacio público como medio de trabajo. Para que un desalojo sea legal, deben cumplirse los siguientes aspectos, de acuerdo a la sentencia T-481/2014:

(i) Se debe llevar a cabo un proceso judicial o administrativo que autorice el desalojo, garantizando en todo momento el pleno respeto a las normas del debido proceso.

(ii) Deben implementarse políticas públicas que aseguren la reubicación de las personas afectadas por el desalojo, de manera que se garantice su bienestar y se mitigue el impacto negativo en sus condiciones de vida.

De esta manera, las autoridades tienen la responsabilidad no solo de recuperar el espacio público, sino también de garantizar que aquellos que lo ocupan indebidamente cuenten con alternativas previamente establecidas en políticas públicas. Estas

alternativas permiten que puedan continuar con sus actividades laborales y no se queden en una situación de desamparo. En el cumplimiento de su deber de proteger el espacio público, las autoridades deben tener en cuenta las medidas y políticas públicas necesarias para reducir al mínimo los impactos que puedan experimentar los vendedores informales, cuando se les prohíbe utilizar el espacio público como lugar de trabajo. Esto se traduce en un enfoque más equitativo y humano en la gestión del espacio público y en la consideración de las necesidades de quienes dependen de él para su sustento.

En la Sentencia T-773 de 2007, la Corte Constitucional establece que, en los procedimientos dirigidos a la recuperación del espacio público, las decisiones que tomen las autoridades administrativas tienen la responsabilidad constitucional de identificar la situación social, económica y cultural de las personas que ocupan estos espacios y los implementan para el comercio y trabajo informal, y de esta manera diseñar políticas y programas claros que puedan mediar en la recuperación de estos espacios.

En este proceso de identificación, las autoridades deben actuar de manera ágil, rápida y efectiva, además de considerar las circunstancias sociales de las personas afectadas, proporcionando alternativas socioeconómicas viables a las que puedan acogerse. Estas medidas deben ser efectivas para garantizar el pleno goce de los derechos fundamentales de los vendedores informales (CC, T-773/07, 2007).

Es fundamental resaltar que las decisiones tomadas por las autoridades deben estar en armonía con la política de recuperación del espacio público. De esta forma, se pretende preservar el derecho colectivo al espacio público sin llegar a un punto en el que se pongan en riesgo los derechos fundamentales de las personas involucradas, evitando así la desprotección de derechos esenciales como el mínimo vital y el derecho al trabajo, según Sentencia T-773/2007.

No obstante, la Corte subraya que la recuperación del espacio público es una responsabilidad del Estado, ya que posee la titularidad jurídica de estos espacios, y debe evitar que los particulares intenten apropiárselos. Sin embargo, para que estas medidas sean efectivas, la Corte Constitucional establece que deben existir políticas y medidas previas que se implementen en un tiempo determinado, con el objetivo de lograr la reubicación pacífica y menos traumática de los vendedores ambulantes. De esta manera, se busca conciliar los derechos que están siendo vulnerados en este proceso, como lo manifiesta la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia T-225/1992.

Pero en lo que respecta a las medidas previas diseñadas y ejecutadas para mitigar los impactos de un desalojo, de acuerdo con lo indicado por la Corte Constitucional, deben cumplir con el debido proceso y garantizar un trato digno a las personas afectadas por la medida administrativa. Es fundamental respetar la confianza legítima de los afectados y, antes de llevar a cabo cualquier acción, es necesario realizar una evaluación de la realidad de las personas involucradas. Esto permitirá determinar los posibles efectos negativos que podrían vulnerar sus derechos.

Es importante destacar que el derecho al mínimo vital de la población marginada y desfavorecida del país no puede ser lesionado de manera desproporcionada. Por lo tanto, se deben evitar acciones que causen un perjuicio excesivo a sus condiciones básicas de vida.

En relación a lo mencionado anteriormente, la Corte Constitucional establece una regla jurisprudencial que impone la obligación de diseñar y ejecutar programas de reubicación en los procesos de desalojo que involucran a vendedores ambulantes. De acuerdo a la Sentencia T-481/2014, La Corte Constitucional manifiesta que: si algunas personas que invaden el espacio público, de manera arbitraria, en ocasiones creen tener ciertos derechos sobre su actividad económica y cómo la desarrollan, ya que el Estado les ha permitido y facilitado su ocupación a lo largo de varios años. No es

correcto que al desalojarlos queden sin apoyo Estatal, puesto que nos encontramos en un Estado Social de Derecho, no siendo interpretadas estas medidas como garantista o paternalistas por parte del Estado, mediante indemnizaciones o reconocimientos económicos, desconociendo el interés general.

De igual forma, la jurisprudencia de la Corte Constitucional hace énfasis en que, durante los procesos de recuperación del espacio público, se crea confianza legítima con la finalidad de proteger a aquellos individuos que gozan de una protección constitucional especial. Sin embargo, esto no implica que el Estado tenga un poder absoluto, ya que debe aplicar medidas coercitivas de manera que no se vulnere el debido proceso, con el propósito de eliminar cualquier ocupación indebida del espacio público.

Cuando una autoridad opta por emprender la recuperación de un espacio que ha sido ocupado por particulares sin cumplir con los requisitos necesarios, debe ser consciente de que esta acción afectará el pleno ejercicio de otros derechos. Por lo tanto, es esencial que cualquier procedimiento se realice de manera escrupulosa, siguiendo todas las disposiciones constitucionales aplicables al caso de desalojo, con un enfoque especial en aquellas disposiciones que buscan proteger a las personas en situación de vulnerabilidad debido a diversas razones, como factores sociales, económicos, culturales, entre otros (CC, T-481/14, 2014).

Por consiguiente, según lo indica la sentencia T-481/14, emitida por la Corte Constitucional (2014), establece las normas y procedimientos, deben ser observados para lograr que las personas afectadas acepten el desalojo y la posterior reubicación de manera pacífica. En este contexto, no se puede permitir ninguna acción que no cumpla con los requisitos constitucionales. La Corte enfatiza específicamente que:

- (i) Las autoridades no tienen la facultad de detener de manera arbitraria la actividad económica de un comerciante informal que utiliza el espacio público, lo que podría perjudicar su confianza legítima y vulnerar sus

derechos al trabajo y al mínimo vital. Esto implica la necesidad de establecer una política de recuperación del espacio público que sea proporcionada y razonable, y que además incluya alternativas de reubicación adecuadas

Un aspecto de gran relevancia abordado por la Corte se relaciona con la importancia de las actuaciones administrativas, ya que de ellas depende la generación de la confianza legítima. En este sentido, cuando se inicia un proceso de desalojo del espacio público y la administración ofrece alternativas a los vendedores ambulantes, recae sobre esta última la responsabilidad de generar confianza legítima en ellos. En consecuencia, la Corte sostiene que de estas alternativas se deriva una relación contractual entre los vendedores informales y la administración, en lo que respecta a su reubicación. Sin embargo, es importante destacar que esta relación contractual no puede considerarse como una relación igualitaria, ya que la entidad estatal detenta el poder de policía y es la titular del espacio público, lo que le confiere una capacidad coercitiva sobre los vendedores informales, quienes están sujetos a las consecuencias de las medidas adoptadas por la administración.

Consecuentemente, la Corte establece que, en el acuerdo entre los desalojados y la administración, cualquier cláusula ambigua o poco clara se interpretará a favor de los desalojados. Además, en caso de reclamaciones por incumplimiento, la administración solo podrá hacerlo si ha cumplido cabalmente con las condiciones del acuerdo, o si subsana cualquier falla de incumplimiento, o si el incumplimiento proviene del desalojado.

Teniendo en cuenta lo expuesto, se puede observar, a través del análisis de las sentencias que reflejan el criterio de la Corte Constitucional, que se aplica un enfoque jurisprudencial dinámico que de acuerdo a López (2006), es importante considerar las posiciones que proponen las subreglas de derecho jurisprudencial, por cuanto se advierte que el intérprete del derecho elabora teorías jurídicas completas para cada

línea jurisprudencial, describiendo las interacciones entre varios fallos judiciales de importancia, se plantea la necesidad de identificar cuáles sentencias se consideran "relevantes" dentro de la estructura de esas líneas. Posteriormente, se desarrollan teorías estructurales que establecen las relaciones entre esos diversos fallos judiciales, lo que conlleva a un análisis dinámico del precedente. Sin embargo, este enfoque presenta desafíos significativos, especialmente en lo que respecta a la selección precisa de las sentencias que se consideran relevantes y en la construcción de teorías que integren y relacionen adecuadamente estos pronunciamientos.

Por último, hay que destacar la Sentencia T-073/22 emitida por la Corte Constitucional (2022), en la cual se establece que la administración pública está supeditada a generar e implementar estrategias políticas efectivas que puedan contrarrestar efectos negativos y presentar alternativas a vendedores informales, al manifestar que tras reiterar la jurisprudencia en relación con la necesidad de armonizar el derecho al espacio público con el derecho al trabajo de los vendedores informales, la Sala llegó a la conclusión de que las autoridades involucradas en el caso desconocieron el principio de confianza legítima y, por lo tanto, vulneraron el derecho fundamental al trabajo de los solicitantes en las ciudades de Montería y Bucaramanga. Esto se debió a que se les impidió continuar ejerciendo sus actividades en el lugar habitual donde trabajaban sin previo aviso, sin llevar a cabo un procedimiento administrativo que respetara el debido proceso, y sin evaluar la situación específica de los solicitantes.

Por lo tanto, la Sala determinó que era necesario conceder la tutela del derecho al trabajo de los demandantes. En consecuencia, ordenó a la Alcaldía Municipal de Bucaramanga y a la Policía Metropolitana que no obstaculicen la capacidad de los demandantes para trabajar en su lugar habitual de empleo, e instó a la Alcaldía Municipal de Montería a que el diseño e implementación de las medidas que se han gestado para dar respuesta a las condiciones laborales de los vendedores estacionarios

y semiestacionarios, tengan presente los esquemas constitucionales y así evitar violaciones a los derechos fundamentales.

Por consiguiente, esta orden no impide que el Municipio ejerza sus facultades para preservar la integridad del espacio público, siempre y cuando lo haga de acuerdo con los principios y estándares establecidos en la Constitución.

De esta manera, las sentencias mencionadas evidencian el papel orientador desempeñado por la Corte Constitucional en relación con el tema del espacio público. Estas decisiones establecen la obligatoriedad y el alcance de sus resoluciones para otras autoridades y la comunidad en general.

4.3. Conclusiones y Recomendaciones

A través del estudio realizado de Las consideraciones de la Corte Constitucional en postulados de confianza legítima frente a la discrecionalidad administrativa en el espacio público y el comercio informal, se ha podido concluir que en lo que respecta a la Importancia de la confianza legítima, la Corte Constitucional reconoce la calidad de proteger la confianza legítima de los ciudadanos en las actuaciones de la administración pública. Si se tiene en cuenta que la confianza legítima se refiere a la expectativa razonable de los ciudadanos de que las decisiones administrativas se tomen de manera coherente, justa y predecible.

En lo que respecta a la limitación de la discrecionalidad administrativa: La Corte Constitucional establece que la discrecionalidad administrativa debe tener límites para evitar abusos y arbitrariedades. La discrecionalidad no puede ser utilizada como una herramienta para actuar de manera injusta o irrazonable. Debe estar sujeta a principios y criterios jurídicos claros y transparentes.

Es por lo anterior que en lo que respecta a la protección de derechos fundamentales, la Corte reconoce que el ejercicio de la discrecionalidad administrativa

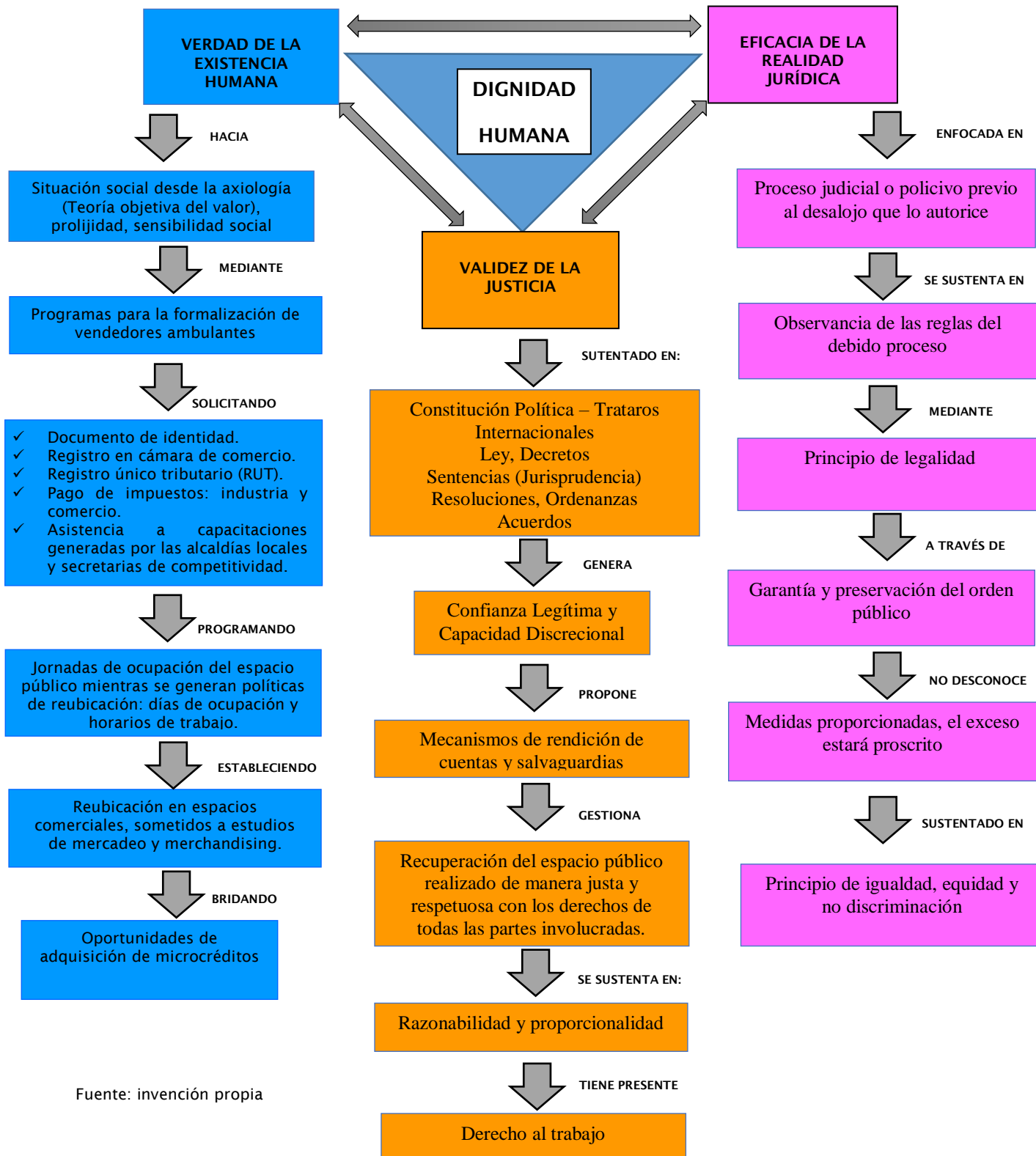
en el espacio público y el comercio informal puede tener implicaciones directas en los derechos fundamentales de los ciudadanos, como el derecho al trabajo, el derecho a la igualdad, el derecho a la vivienda, entre otros. Por lo tanto, la discrecionalidad debe ejercerse de manera que no se vulneren estos derechos.

Esto conlleva a establecer a la Corte Constitucional, que en cuanto a la razonabilidad y proporcionalidad debe existir un énfasis en lo referente a cumplir con las necesidades y expectativas legítimas de la población en cuanto al derecho al trabajo y el derecho al espacio público, libre movilidad, ponderando derechos y evitando el menor de los males posibles, sin llegar a caer en un Estado paternalista de derecho, en políticas de “Estado de Bienestar”. Esto implica que las medidas adoptadas por la administración en relación con el espacio público y el comercio informal deben estar justificadas y ser proporcionadas al objetivo perseguido, evitando restricciones innecesarias o excesivas. Además, el diálogo y participación es de gran relevancia por parte de los afectados en la toma de decisiones relacionadas con el espacio público y el comercio informal. Esto implica que la administración debe garantizar espacios de consulta y participación ciudadana, buscando soluciones consensuadas y respetando los derechos de todas las partes involucradas.

En síntesis, las consideraciones de la Corte Constitucional en términos de axiología jurídica respecto a la confianza legítima y la discrecionalidad administrativa en el ámbito público y el comercio informal tienen como objetivo salvaguardar los derechos fundamentales de los ciudadanos. Esto se logra mediante la imposición de restricciones a la discrecionalidad y fomentando la aplicación de criterios razonables, proporcionales y la participación activa de los ciudadanos en la toma de decisiones administrativas, tal como se ilustra en la siguiente gráfica:

Figura 4

Reglas jurisprudenciales en la capacidad discrecional de las instituciones



Fuente: invención propia

La axiología jurídica, como paradigma en los postulados de confianza legítima frente a la discrecionalidad administrativa, busca generar orientaciones en la toma de decisiones jurídicas y administrativas que protejan los bienes jurídicamente tutelados, los derechos y la dignificación humana, desde enfoques éticos, principios morales y culturales, que si bien, no podrían corresponder a esquemas de prueba del derecho, si es un constructo social y cultural que no se puede desconocer, y que en la jurisprudencia y los esquemas legales se sustentan de manera objetiva, enfocándose desde la legitimidad y legalidad de la ley (Tal como lo muestra la figura 4).

Cuando se trabaja sobre una verdad de la existencia humana, no se hace desde enfoques subjetivos, postulados propios o principios primigenios de cada individuo, sino que, cómo lo manifestó la axiología en la teoría del valor, se trata de encontrar el significado y significante en la cosa misma, en los enfoques teleológicos, en la hermenéutica y exegesis de la realidad que viven miles de vendedores ambulantes, que dependen del trabajo informal, frente al derecho a la libre movilidad y uso del espacio público, sin caer en un Estado paternalista de bienestar, donde pretenda suplir todas las necesidades de los ciudadanos, de ser así, se estaría atentando contra el bienestar general, no solo por la ocupación del espacio público, sino por el bienestar de los mismos vendedores ambulantes o estacionarios, en su futuro mediano y próximo, al generar falsas expectativas y conformismo mediáticos que atentarían con el desarrollo y realización humana.

Para finalizar, la Corte Constitucional desde la axiología jurídica busca reconocer el interés público y el particular del administrado y la administración, generando respuestas jurídicas asertivas frente a la preservación del espacio público y el comercio informal, exhortando a la administración a generar planes de reubicación y alternativas laborales y económicas de vendedores informales, que garanticen la dignificación y calidad de vida, demostrado a través del análisis jurisprudencial expuesto, donde los postulados axiológicos objetivos implícitos de la Honorable Corte,

muestran que en la discrecionalidad se debe priorizar el papel del sujeto en la captación del valor, en este caso la administración pública, como el papel de la cultura y condiciones socio-económicas que puedan incidir en la discrecionalidad administrativa, para lograr ser más asertiva, es decir, ver lo real, la problemática concreta, buscando soluciones que dignifiquen siendo aceptado el valor por encima de la conciencia, intereses o apetencias.

Si es cierto que la dignificación es el sustento y plataforma del imperativo constitucional y de todo el ordenamiento jurídico colombiano, el cual tiene como propósito fundamental, el Estado Social de Derecho que debe garantizar a todos los administrados, nacionales, extranjeros e inmigrantes una vida digna, respeto por sus derechos, buen trato, y todos los beneficios y reclamaciones consagrados en la Ley y ordenanzas, de ser así, sin un previo estudio y análisis situacionales, sociales, económicas, políticas y culturales, pasaría de ser un Estado absolutamente garantista a un Estado paternalista y permisivo.

Pues, suponiendo, que se cuenten con todos los recursos humanos económicos, financieros, políticos, sociales y culturales para que la administración pueda satisfacer las necesidades básicas, en procura del bienestar personal y social, mejorando la calidad de vida de los vendedores informales, una vez cumplidas todas las expectativas, nada garantizaría que se diera por finalizado el comercio informal en la ciudad de Bogotá D.C., pues, al reubicar unos vendedores, llegarían otros a ocupar el mismo espacio, con la ilusión y esperanza legítima en que el Estado Colombiano les va a garantizar una calidad y opción de vida mejor.

Lo anterior teniendo presente la situación social, política, económica y cultural de la nación, la cual no es la mejor, donde el índice de inflación, desempleo, violencia, narcotráfico, grupos al margen de la ley que generan desplazamientos rurales y urbanos (no solo en los campos sino en las ciudades se genera desplazamiento), cada

vez es mayor, sin contar con la situación política y social de Latinoamérica que genera desplazamientos masivos de migrantes, algunos grupos toman al país como corredor y puerta de entrada a centro y sur América, y otros con opción de radicarse en el Estado Colombiano.

Con todo lo expuesto, la administración pública debe acatar lo generado por la jurisprudencia en materia de orden público, confianza legítima, políticas de reubicación para vendedores informales, claras y expresas, que puedan ser cumplidas y garantes de dignificación humana, sin embargo, una vez cumplidas debe poner límites y evitar que se propague nuevamente el comercio informal, con políticas estrictas y tajantes sin paternalismos ni enfoques excesivos de valor sin fundamento. Siendo la única forma de garantizar el respeto y la dignificación de todos los administrados, dando valor a los mismos vendedores informales, al exigir respeto por ellos mismos y por aquellos que pagan impuestos y contribuyen al tributo nacional.

Siendo lo anterior un tema inacabado mientras no existan planes de desarrollismo que pueda garantizar el Estado colombiano para logara una verdadera existencia humana, una total eficacia de la realidad jurídica y una validez real de la justicia, se deben seguir analizando, indagando y proponiendo soluciones que respondan a la realidad social muy dinámica y fluctuante en el tiempo.

Bibliografía

Acuerdo 489/12, junio 12, 2012. Concejo de Bogotá D.C. (Colombia). Obtenido el 12 de agosto de 2023. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=47766&dt=S>

Alcaldía de Bogotá . (2021). *El proyecto de Decreto "Por medio del cual se adopta la reglamentación de la estrategia de revitalización y las actividades de aprovechamiento económico del espacio público*. Obtenido de <https://img.lalr.co/cms/2021/05/18161408/document.pdf>

Aristóteles. (2008), *la política*, Libro. III. Colección Roble/Plus, Gradifco. <https://www.filosofia.org/cla/ari/azc03088.htm>

Becerra, R. (2018). *De la responsabilidad patrimonial del Estado*. Grupo Editorial Ibáñez.

Beltrán, D. F. (2005). *Discrecionalidad Administrativa y Constitución*. Tecnos.

Bermúdez, J. (2007). El principio de confianza legítima en la actuación de la administración como límite a la potestad invalidatoria. *Revista derecho (Valdivia)*, 29 (2), 83-115. https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09502005000200004

Bernal, P. C. (2018). *El neoconstitucionalismo y la normatividad del Derecho*. Universidad Externado de Colombia.

Biografías y vidas. (s.f). *Enciclopedia biográfica en línea. Max Scheler*. Obtenido el 23 de abril de 2023, desde <https://www.biografiasyvidas.com/biografia/s/scheler.htm>

Bonorino, P.R. & Peña J.I. (2006). *Filosofía del derecho*. Consejo Superior De La Judicatura Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla

Cardozo, J. (2016). *¿Se deben motivar los actos administrativos discrecionales que ordenan el retiro de funcionarios nombrados en provisionalidad en cargos de carrera*

administrativa y los que ordenan el retiro de empleados de libre nombramiento. [Tesis Especialización]. Universidad Santo Tomas sede Bogotá.

<https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/2252/Cardozojimmy2016.pdf?sequ>

Carvajal, J. (2011). La sociología jurídica y el derecho. *Revista Prolegómenos - Derechos y Valores*, XIV(27), pp. 109-119. <https://www.redalyc.org/pdf/876/87619038008.pdf>

Cassagne, J. C. (2017, p. 213). El nuevo constitucionalismo y las bases del orden jurídico. *Revista de Investigações Constitucionais*.1 (2), 167-224. :
<http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v2i1.4366R>

Constitución política de Colombia [Const. P.]. (1991). Colombia. Obtenido el 16 de septiembre de 2023. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>

Cofré, L. J., & Isler, S. C. (2013). La axiología jurídica según Jorge Millas. *Revista de filosofía*, 69. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-43602013000100006>

Convenio 111. (1958). Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación). Organización Internacional del Trabajo [OIT]. Obtenido el 12 de septiembre de 2023. <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/1964.pdf>

Corte Constitucional [CC], septiembre 4, 2003. M.P.: M. Cepeda. Sentencia T-772/03, (Colombia). Obtenido el 29 de mayo de 2023. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/t-772-03.htm>

Corte Constitucional [CC], junio 6, 7, 1992. M.P.: Sala Séptima de Revisión. Sentencia T-225 a 400/92, (Colombia). Obtenido el 29 de mayo de 2023. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/t-225-92.htm>

Corte Constitucional [CC], mayo 20, 1999. M.P.: A. Martínez. Sentencia T-364/99, (Colombia).

Obtenido el 29 de mayo de 2023.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/T-364-99.htm> Corte

Corte Constitucional [CC], octubre 11, 1999. M.P.: A. Martínez. Sentencia T-754/99, (Colombia).

Obtenido el 29 de mayo de 2023.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/T-754-99.htm>

Corte Constitucional [CC], noviembre 19, 1999. M.P.: V. Naranjo. Sentencia T-940/99, (Colombia). Obtenido el 29 de mayo de 2023.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/t-940-99.htm>

Corte Constitucional [CC], agosto 18, 1999. M.P.: V. Naranjo. Sentencia SU-601/99, (Colombia).

Obtenido el 29 de mayo de 2023.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/SU601A-99.htm>

Corte Constitucional [CC], febrero 19, 2004. M.P.: C. Vargas. Sentencia C-131/04, (Colombia).

Obtenido el 29 de mayo de 2023.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-131-04.htm>

Corte Constitucional [CC], septiembre 25, 2007. M.P.: H. Sierra. Sentencia T-773/07, (Colombia). Obtenido el 29 de mayo de 2023.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/T-773-07.htm>

Corte Constitucional [CC], julio 9, 2014. M.P.: M. Calle. Sentencia T-481/14, (Colombia).

Obtenido el 29 de mayo de 2023.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/T-481-14.htm>

Corte Constitucional [CC], junio 1, 2015. M.P.: G. Mendoza. Sentencia T-334/15, (Colombia).

Obtenido el 29 de mayo de 2023.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2015/T-334-15.htm>

Corte Constitucional [CC], abril 9, 2014. M.P.: I. Pretelt. Sentencia T-231/14, (Colombia).

Obtenido el 15 de mayo de 2023.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/T-231-14.htm>

Corte Constitucional [CC], julio 4, 2017. M.P.: A. Linares. Sentencia T-424/17, (Colombia).

Obtenido el 30 de mayo de 2023.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-424-17.htm>

Corte Constitucional [CC], febrero 3, 2017. M.P.: A. Arrieta. Sentencia T-067/17, (Colombia).

Obtenido el 29 de mayo de 2023.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/T-067-17.htm>

Corte Constitucional [CC], mayo 19, 1999. M.P.: A. Martínez. Sentencia SU-360/99, (Colombia).

Obtenido el 29 de mayo de 2023.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/SU360-99.htm>

Corte Constitucional [CC], marzo 03, 2022. M.P.: F. Rivera. Sentencia T-073-22, (Colombia).

Obtenido el 20 de octubre de 2023.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2022/T-073-22.htm>

Corte Constitucional [CC], diciembre 13, 1995. M.P.: A. Martínez. Sentencia T-617/95,
(Colombia). Obtenido el 28 de septiembre de 2023.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/t-617-95.htm>

Corte Constitucional [CC], abril 05, 2017. M.P.: I. Escrucería. Sentencia C-211-17, (Colombia).

Obtenido el 5 de marzo de 2024.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-211-17.htm>

Cuevas, A. (2020, 19 de octubre). "No permitiremos cobros ilegales de las mafias del espacio público": Alcaldesa. *Alcaldía de Bogotá*. <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/desarrollo-economico/alcaldesa-adelanto-encuentro-con-vendedores-informales>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE] (2024). Empleo informal y seguridad social - Históricos. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/informalidad-y-seguridad-social/empleo-informal-y-seguridad-social-historicos>

Decreto 092/21, marzo 24, 2021. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (Colombia). Obtenido el día 18 de octubre de 2023.

<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=109185>

Decreto 456/13, octubre 11, 2013. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (Colombia). Obtenido el día 15 de noviembre de 2023.

<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=54978>

Decreto 552/18, septiembre 26, 2018. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (Colombia). Obtenido el día 18 de noviembre de 2023.

<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=81065>

Decreto 1077/15, mayo 26, 2015. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (Colombia). Obtenido el día 25 de septiembre de 2023.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77216>

De Vivero, F. (2004). La protección de la confianza legítima y su aplicación a la contratación estatal. (1), 123-148. *Revista de Derecho Público*.

https://derechopublico.uniandes.edu.co/components/com_revista/archivos/derechopub/pub145.pdf

Defensoría del Espacio Público (2017). Reporte Técnico de Indicadores de Espacio Público 2017, [DADEP],

<https://observatorio.dadep.gov.co/sites/default/files/2018/Reporte-tecnico-2-2017.pdf>

Di Masso, T. A., Berroeta, H., & Vidal, M. H. (2017). El espacio público en conflicto: Coordenadas conceptuales y tensiones ideológicas. *atheneadigital*, 17 (3), 53-92.

<https://atheneadigital.net/article/view/v17-n3-dimasso-berroeta-vidal/1725-pdf-es>

Duque, M., & Vergel, M. (2021). El principio de confianza legítima en los procesos de restitución del espacio público. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 23(2), pp. 187-220.

<https://revistas.urosario.edu.co/xml/733/73366626010/html/index.html>

Estupiñan, A. (2017). *Pincipio de confianza legítima y ordenamiento territorial en los asentamientos humanos en zonas de alto riesgo en Colombia*. [Tesis de Pregrado].

Universidad Católica de Colombia.

<https://repository.ucatolica.edu.co/handle/10983/14744>.

García, E. (2019). El principio de protección de la confianza legítima como supuesto título justificativo de la responsabilidad patrimonial del estado legislador. *Revista de*

administración pública. ISSN 0034-7639, N° 159, 2002, págs. 173-208.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=293639>

Giannini, M. (2001). *Derecho Administrativo*. Instituto Nacional de Administración Pública.

González, R. A., & Vanegas, C. N. (2018). *Los derechos fundamentales de los vendedores ambulantes frente al derecho de los ciudadanos al espacio público, de conformidad con*

lo establecido en la ley 1801 de 2016. [Tesis de Especialización]. Universidad la Gran

Colombia.

https://repository.ugc.edu.co/bitstream/handle/11396/4683/Derechos_fundamentales_vendedoresambulantes_ley18012016.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Instituto para la Economía Social [IPES] (2023). *107 vendedores informales de san victorino firmaron acuerdo para buen uso del espacio público*. Alcaldía Mayor De Bogotá.

<https://ipes.gov.co/index.php/informacion-de-interes/noticias/107-vendedores-informales-de-san-victorino-firmaron-acuerdo-para-buen-uso-del-espac>

Lazaro, G. (2021). *La defraudación de la confianza legítima ¿Es un fundamento autónomo de responsabilidad del Estado?* [Tesis Maestría Derecho Privado Persona y Sociedad con énfasis en Responsabilidad Contractual y Extracontractual Civil y del Estado, Universidad Externado De Colombia].

<https://bdigital.uexternado.edu.co/entities/publication/738ca4d8-d3fa-4b67-a007-ebdbb74af9d0>

Ley 1988/20, agosto 2, 2020. Diario Oficial. [D.O.]: 51.033. (Colombia). Obtenido el 21 de noviembre de 2023. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30037751>

Ley 1437/11, julio 2, 2011. Diario Oficial. [D.O.]: 47.956. (Colombia). Obtenido el 03 de noviembre de 2023. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html

Ley 1801/16, julio 29, 2016. Diario Oficial. [D.O.]: 49.949. (Colombia). Obtenido el 30 de noviembre de 2023. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1801_2016.html

Londoño, J. (2018). Axiología jurídica: mirada ética de la función del abogado en Colombia. *Pensamiento Americano*, 11(20), 72-79. <http://dx.doi.org/10.21803%2Fpenamer.11.20.496>

Lopez, M. E. (2006). *El derecho de los jueces*. Legis.

López, M. M. (2013). De nuevo sobre la confianza legítima como forma de declaración unilateral de voluntad. *Revista Internacional de Jurisprudencia y Doctrina*, 5(2), 1-30.

Mejía, V. A. (2010). el principio de la confianza legítima en el derecho urbanístico colombiano.[Tesis de Especialización. Pontificia Universidad Javeriana.
<https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/41204/MONOGRAFIA%20EL%20PRINCIPIO%20DE%20LA%20CONFIANZA%20LEG%c3%8dTIMA%20EN%20EL%20DERECH%20URBAN%c3%8dSTICO%20COLOMBIANO%202010.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

Mesa, V. A. (2013). *El principio de la buena fe: el acto propio y la confianza legítima. Hacia una teoría del precedente administrativo en Colombia*. (F. d. Universidad de Antioquia, Ed.)
<https://bibliotecadigital.udea.edu.co/handle/10495/9808>

Mesquida, J. (2003). El concepto de discrecionalidad y su control. *Revista Anales de la Cátedra Francisco Suárez-ACFS*, (37), 337-358.
<https://revistaseug.ugr.es/index.php/acfs/article/download/1096/1294/>

Milkes, I. (2018). Buena administración y la motivación de los actos administrativos expedidos en ejercicio de facultades discrecionales. *Revista Digital de derecho Administrativo*. 21,153-178. DOI:<https://doi.org/10.18601/21452946.n21.08>.

Molina, A., & Salazar, P. (2017). *La contraposición de derechos fundamentales frente a la protección del espacio público y la ocupación informal*. [Tesis de Especialización]. Universidad La Gran Colombia.
https://repository.ugc.edu.co/bitstream/handle/11396/4090/Derechos_ocupaci%c3%b3n_espacio_p%c3%bablico.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Moura, E.A.d.C. (2017). La constitucionalización del Derecho y el régimen jurídico-administrativo. *Crónica Jurídica Hispalense: revista de la Facultad de Derecho* (Universidad de Sevilla. 15, 129-151.

file:///C:/Users/pedro/Downloads/LA%20CONSTITUCIONALIZACI%C3%93N%20DEL%20D
ERECHO%20Y%20EL%20R%C3%89GIMEN....PDF

Naranjo, V. (2003). *Teoría Constitucional E Instituciones Políticas*. (9 ed.). Temis S.A.

Navarro, M. (2012). Discrecionalidad administrativa. *Revista en Cultura de la Legalidad* pp. 200-205. file:///C:/Users/pedro/Downloads/2134-Texto%20del%20art%C3%ADculo-1779-1-10-20140917.pdf

Ortega, G. (2018). *El acto administrativo en los procesos y procedimientos*. Bogotá: Editorial Universidad Católica de Colombia.

<https://repository.ucatolica.edu.co/server/api/core/bitstreams/63ef78a7-e388-4d8d-b77b-fce0ee177454/content>

Ortiz, A. (2016). Plan distrital de desarrollo 2016-2020 "Bogotá mejora para todos".

Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaria Distrital de Planeación.

https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/tomo_1_-_plan_distrital_de_desarrollo_0.pdf

Pardo, M. (2007). Acerca de las diferencias entre discrecionalidad y arbitrariedad en la actuación de la Administración. *Revista jurídica de la Región de Murcia*, (24), 109-121.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4714197>

Ponce, S. J. (2015). Ciencias sociales, Derecho Administrativo y buena gestión pública. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. (11), 18-37

<https://www.redalyc.org/pdf/2815/281531271002.pdf>

Ponencia de acuerdo No. 388/19, diciembre 4, 2015. Concejo de Bogotá. (Colombia). Obtenido el 12 de agosto de 2023.

https://concejodebogota.gov.co/cbogota/site/artic/20190806/asocfile/20190806114238/ponencia_negativa_h_c__segundo_celio_nieves_herrera.pdf

- Quiñones, D. J. (2022). Del neo-constitucionalismo a la juristocracia. *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, 26, 206-226.
<https://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/32562/Jupiter.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Ruiz, V. (2009). *Filosofía del derecho*. Instituto electoral del Estado de México.
- Santos, R. (2019) Medio billón de pesos: a eso asciende el reclamo de vendedores ambulantes a la alcaldía. *Semana*, ISSN 2745-2794. <https://www.semana.com/nacion/articulo/el-millonario-reclamo-de-vendedores-ambulantes-a-la-alcaldia-de-bogota/639203/>
- Sampieri, H. (2014). *Metodología de la investigación*. (6 ed.). McGraw-Hill /Interamericana Editores
- Sarmiento, F. (2014). *Ruptura del Principio de Confianza Legítima en los entes territoriales ante los desastres naturales*. [Tesis de Pregrado]. Univesidad Católica de Colombia.
<https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/2103/1/desastre%20natural%20sept%2030.pdf>
- Secretaría de Planeación. (2018). *Informe de gestión 2017*. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.
https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/planeacion/informe_de_gestion_2017.pdf
- Soriano, R. (1997). *Sociología del derecho*. Ariel S.A.
- Viana, C. M. (2008). *El principio de confianza legítima en el derecho administrativo*. . Universidad Externado de Colombia.
- Ynoub, R. C. (2007). La axiología jurídica de Carlos Cossio: revisión teórica para la adaptación a categorías descriptivas de la psicogénesis de la experiencia normativa. *XIV Jornadas de Investigación y Tercer Encuentro de Investigadores en Psicología del Mercosur. Facultad de Psicología*. Universidad de Buenos Aires. Argentina.
<https://www.aacademica.org/000-073/466.pdf>