

**DESALOJO DE VENDEDORES AMBULANTES - Obligación del Estado para reubicarlos cuando ocupan debidamente autorizados el espacio público / REUBICACIÓN DE VENDEDORES - Presupuestos / ESPACIO PUBLICO - Medidas para su recuperación / CONTRATO DE ARRENDAMIENTO - Pérdida de vigencia por falta de prórroga / DERECHO AL TRABAJO - No hay vulneración cuando se ofrece plan de reubicación / VENDEDORES AMBULANTES - Protección a través de su reubicación**

El apoderado de la Asociación Sindical de Comerciantes ASCOPIVEN pretende hacer valer contratos de arrendamiento suscritos por el Fondo de Ventas Populares con los vendedores, situación que no es de recibo por cuanto, como quedó demostrado, estos contratos no fueron prorrogados y se dieron por terminados por la administración desde finales del año 1995, como da cuenta el Gerente del Fondo de Ventas Populares. Tampoco se encuentra demostrado dentro del expediente que exista confianza legítima de los demás vendedores que asegura el apoderado de ASCOPIVEN cuentan con contratos de arrendamiento, por cuanto dentro del expediente solamente se demuestra con la lista enviada por el Alcalde Local de Tunjuelito, ratificada por el Fondo de ventas Populares, en donde aparecen plenamente identificados los vendedores, situación que no se presenta con los demás. Siguiendo los planteamientos presentados en la Sentencia SU - 360 de 1999, corresponde cumplir al Estado, la obligación de reubicar, en caso de desalojo por interés general, a los vendedores ambulantes que vienen ocupando debidamente autorizados un determinado espacio público, siempre que se den los siguientes presupuestos: "a. Que la medida se genere en la necesidad de hacer prevalecer el interés general sobre el particular. B. Que se trate de trabajadores que con anterioridad a la decisión de la administración de recuperar un espacio público de uso común, hayan estado instalados allí; c) Que dicha ocupación hubiese sido permitida con anterioridad por las respectivas autoridades, a través del respectivo permiso o licencia." De lo anterior se concluye que se cumplieron los requisitos allí señalados en aras de no vulnerar el derecho al trabajo de los vendedores ambulantes que cuentan con confianza legítima (240), por cuanto la Alcaldía Local de Tunjuelito junto con el Gerente del Fondo de Ventas Populares ejecutó un plan para permitir la reubicación de los vendedores estacionarios que han hecho uso del espacio, ofreciéndoles la "Caseta Feria Popular de la 38", por lo que procede la acción popular y en consecuencia, se confirmará la decisión del Tribunal.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION CUARTA**

**Consejero ponente: JULIO ENRIQUE CORREA RESTREPO.**

Santafé de Bogotá, D. C., Junio treinta (30) del año dos mil (2000).

**Radicación número: AP- 051**

**Actor: ROBERTO RAMIREZ ROJAS**

## **Referencia: ASUNTOS CONSTITUCIONALES - ACCION DE TUTELA**

Se decide la impugnación al fallo del 13 de abril del año 2000, proferido por el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca - Sección Segunda, Subsección "B" -, que concedió la acción popular interpuesta, respecto al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, por el señor ROBERTO RAMIREZ ROJAS contra la Alcaldía Local de Tunjuelito.

### **ANTECEDENTES**

Afirmó el señor RAMIREZ ROJAS que el 27 de abril de 1995, ante la Alcaldía Mayor de Santafé de Bogotá, inició una querrela de restitución del espacio público bajo el Puente Vehicular de Venecia en la Carrera 51 Diagonal 44 sur, lugar donde se encuentran 350 casetas o puestos de venta ambulante que invaden el espacio público.

La querrela fue remitida a la Alcaldía Local de Tunjuelito mediante oficio N° 016950 del 4 de mayo de 1995, al considerar la Alcaldía Mayor que era allí donde se le debía dar trámite.

El Alcalde Local de Tunjuelito inició la Querrela N° 014 del 25 de septiembre de 1995, cuatro meses después de remitida a ese Despacho, y desde entonces, aseguró el accionante, que este funcionario ha negado seguir el trámite subsiguiente "*omitiendo un acto propio de sus funciones y conculcando los derechos del ciudadano demandante*", mientras las casetas siguen invadiendo el espacio público bajo la tolerancia del referido Alcalde.

### **Peticiones.**

*"PRIMERA. Solicito se ordene por el Honorable Tribunal la inmediata restitución y recuperación de todos los espacios públicos invadidos por casetas, carretas y puestos de venta ambulante dentro del área geográfica bajo jurisdicción y competencia de la Alcaldía Local de Tunjuelito, especialmente respecto de la invasión del espacio público bajo el Puente Vehicular de Venecia Dg. 44 Sur Cra. 51.*

*“SEGUNDA. Solicito se impongan por el Honorable Tribunal o se ordene al funcionario competente que imponga a los invasores del espacio público en la localidad de Tunjuelito las sanciones y multas que estipula la legislación vigente para aquellos que invaden espacios públicos, o bienes de uso público.*

*“TERCERA. Solicito se ordene por el Honorable Tribunal al Alcalde Local de Tunjuelito que proceda a fijar fecha y hora en la cual ha de realizar la diligencia de recuperación y restitución de los espacios públicos invadidos, para lo que solicito al Honorable Tribunal le fije un plazo perentorio y así evitar que burle una vez más la ley y sus deberes.*

*“CUARTA. Solicito que de conformidad con lo dispuesto en el Art. 29 del C. P.P. se dé traslado de estos hechos, que pueden ser constitutivos de delitos investigables de oficio, a la Fiscalía General de la Nación para que dé inicio a la investigación correspondiente.”*

*“QUINTA. Solicito al Honorable Tribunal se me otorgue el incentivo indicado en el Art. 39 de la Ley 472 de 1998”*

## TRAMITE

Al admitir la acción popular el Magistrado Ponente ordenó notificar al Alcalde Local de Tunjuelito, al Defensor del Pueblo y al Ministerio Público. Como también ordenó comunicar sobre la iniciación de la presente acción a Planeación Distrital - Oficina Taller del Espacio Público-, Procuraduría General de la Nación, Alcaldía Mayor - Departamento Defensoría del Espacio Público y a los vendedores ambulantes ubicados en el Puente Vehicular del Barrio Venecia.

## CONTESTACION

El Alcalde Local de Tunjuelito afirmó que no es cierto que se haya negado a dar trámite a la querrela; sostuvo que de ésta se notificó a las entidades propietarias de las casetas metálicas a fin de que fueran retiradas *“o en caso contrario la Alcaldía Local procedería a la respectiva restitución”*.

Hizo una relación de las personas que se encuentran invadiendo el espacio público, algunas de las cuales, afirmó, desocuparon la zona y otras continúan en la querrela de restitución.

Dijo que mediante Querrela N° 010 de 1992 *“que se adelanta por restitución del espacio público en el sector de la parte baja del Puente Vehicular del Barrio Venecia Autopista Sur con Carrera 68, los vendedores tuvieron contrato de arrendamiento con el Fondo de Ventas Populares, contrato que fue revocado por*

*el mismo Fondo de Ventas Populares. Mediante Resolución Administrativa N° 135 del 18 de marzo de 1998, ..... ordena a los vendedores, ocupantes y propietarios de casetas, toldos y todo aquello que constituya ocupación indebida del espacio público su restitución...".* Confirmada por el Consejo de Justicia de Santafé de Bogotá, mediante Acta 023 del 15 de septiembre de 1999.

Agregó que la querrela fue recibida el 14 de diciembre de 1999 a fin de dar cumplimiento con lo ordenado en la sentencia SU 360 de 1999, proferida por la Corte Constitucional, para lo cual la Secretaría de Gobierno Distrital por medio de esa Alcaldía, le ofreció a los vendedores *“una alternativa de reubicación a cada uno de los vendedores ubicados en las partes bajas del Puente de Venecia en la Caseta Feria Popular de la Carrera 38 # 10-21 y están en espera de la respuesta de los vendedores”*.

Finalmente, dijo que está cumpliendo a cabalidad el procedimiento dentro de las Querellas 014 de 1995 y 010 de 1992 por lo que consideró que no fue vulnerado el derecho colectivo a la moralidad administrativa, puesto que se han adelantado todas las acciones tendientes a la recuperación del espacio público *“quedando únicamente pendiente de restituir dentro de la Localidad Sexta el espacio ocupado por casetas en la parte baja del Puente Vehicular del Barrio Venecia, restitución que se materializará una vez se cumpla con el proceso de reubicación de conformidad con lo ordenado en la sentencia SU-360 de 1999 de la H. Corte Constitucional”*.

#### AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO

Fue llevada a cabo pero no se concretó ningún pacto debido a que no asistió el Alcalde Local de Tunjuelito y tampoco el representante de los vendedores ambulantes.

Se dejó constancia que debido a que Adpostal (según certificación de esta Entidad), demoró la entrega de la citación a la audiencia al Alcalde Local de Tunjuelito, el Magistrado Ponente halló justificada su inasistencia.

De las pruebas allegadas se destaca:

Obra a folios 61 y siguientes del expediente, comunicación del Gerente del Fondo de Ventas Populares dirigida a los vendedores ambulantes sobre la alternativa de

reubicación en el Programa “*La Caseta Feria Popular de la 38*”, así como una lista de comerciantes informales de Venecia-Tunjuelito, elaborada por el mismo Fondo, que consta de 240 personas folios. (fl. 105 y ss).

## ALEGATOS DE CONCLUSION

Mediante apoderada **la Alcaldía Mayor de Santafé de Bogotá**, solicitó la improcedencia de la acción popular al considerar que el Alcalde Local de Tunjuelito sí está tramitando las querellas policivas.

**El actor** por su parte, reiteró lo expuesto en la parte inicial y afirmó que el Alcalde no le ha dado el efectivo cumplimiento a la ley, lo consideró negligente en el sentido de que su deber es el de recuperar el espacio público invadido.

## EL FALLO IMPUGNADO

El Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, analizó, los documentos aportados, y el trámite dado en las Querellas 010 de 1992 y 014 de 1995, en contra de los vendedores que se encuentran ubicados debajo del Puente de la Autopista Sur con Carrera 68 y en atención a lo expresado por el Alcalde Local de Tunjuelito para dar cumplimiento a la sentencia SU 360 de 1999, “la Secretaría de Gobierno Distrital por intermedio de dicha alcaldía ofreció la alternativa de reubicación a cada uno de los vendedores ubicados en las partes bajas del Puente Vehicular de Venecia, por lo que les ofreció a cada uno de los vendedores “La Caseta Feria Popular de la 38” o la reubicación en el inmueble denominado Almacén Mil ubicado en la localidad de Tunjuelito. Asimismo citó y transcribió la sentencia unificadora de la Corte Constitucional SU-360 de 1999, respecto a los requisitos para la recuperación del espacio público y la reubicación de los vendedores ambulantes, para concluir que en la presente acción popular se dan los requisitos exigidos por la sentencia transcrita, y estimó que el Alcalde Local de Tunjuelito, debía “*desalojar del Puente Vehicular de Venecia Diagonal 44 sur Carrera 51 a los vendedores ambulantes allí reunidos e igualmente a reubicar a los que aparecen relacionados a folios 136 a 139 ( o sea 240 plenamente identificados) en el lugar que se ha intentado como alternativa, ésto es la “Caseta Popular de la 38”*” y fijó el incentivo consagrado en el artículo 39 de la Ley 472 de 1998 en 10 salarios mínimos mensuales que deberá cancelar la accionada. Designó al Gerente del Fondo de Ventas Populares de Santafé de Bogotá, como

auditor para que vigile y asegure el cumplimiento de la providencia que da fin al conflicto.

## **LAS IMPUGNACIONES**

El Alcalde Local de Tunjuelito impugnó el fallo, pero desistió del recurso con memorial visible a fl. 233.

Mediante apoderado el Representante Legal de la Asociación Sindical de Comerciantes Puente de Venecia "ASCOPUVEN", impugnó el fallo con los siguientes argumentos:

1. Entre los comerciantes que integran la Concentración del Puente de Venecia y la Administración Distrital existe un contrato comercial de arrendamiento entre las partes y por expresa disposición de la Ley 80 de 1993 "todas las diferencias que tengan que ver sobre su cumplimiento, prórroga, terminación y la consecuencial restitución del inmueble arrendado, deberá estar sujeto a las normas civiles y comerciales pertinentes y no a la simple voluntad de la administración encarnada en el Fondo de Ventas Populares y la Alcaldía Local de Tunjuelito".

Dijo que el referido Alcalde en los procesos de desalojo ha vulnerado el debido proceso al no tener en cuenta los contratos de arrendamiento.

Consideró que el fallo se aparta de la filosofía de la sentencia SU 360 "al no darle posibilidad a la Alcaldía y menos aún a los informales de encontrar otras fórmulas de solución, pues el fallo es tajante al establecer que la solución al conflicto es reubicar sólo a 240 vendedores, que de acuerdo con las pruebas obrantes en el expediente , se encuentran amparados con la confianza legítima, sin tener en cuenta a los demás vendedores, que de acuerdo con las pruebas obrantes en el expediente (son 125) que también están amparados con la confianza legítima".

Se deja constancia que el auto del Tribunal por el cual se concedió la impugnación fue objeto de recurso de reposición interpuesto por el actor y resuelto adversamente por la Sala, en el sentido de que si bien es cierto los vendedores ambulantes no son parte en el proceso, tienen interés directo dentro

del asunto, pues la orden de restitución del espacio público se dispuso respecto de ellos.

### **CONSIDERACIONES DE LA SALA:**

El Artículo 88 de la Constitución Política, dispone que *“La Ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.*

*“También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones populares.*

*“Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos”.*

En desarrollo de este precepto constitucional se expidió la Ley 472 del 25 de agosto de 1998 y en el artículo 2º define las acciones populares como *“los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos”.*

En el inciso segundo del Artículo 2º dice que *“las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible”.*

Ahora bien, respecto del recurso que se desata, el accionante insiste en esta instancia que no se debe acceder al recurso de apelación por cuanto los vendedores ambulantes no son parte en el proceso y además porque no intervinieron dentro del mismo en primera instancia sino con posterioridad al fallo.

Para la Sala es del caso advertir que si bien los vendedores ambulantes no son parte en el proceso, sí son los directamente afectados con la decisión que se tome respecto a la recuperación del espacio público, de ahí que el Magistrado Ponente les notificó la iniciación de la acción popular y si no intervinieron en la primera instancia, esto no quiere decir que no tengan interés, porque como bien lo

explicó el Tribunal, son los directamente afectados en el asunto que se debate, por lo que se estima que están legitimados para impugnar la sentencia.

De otra parte, dan cuenta los antecedentes y la respuesta del Alcalde Local de Tunjuelito que desde el año 1992 se adelanta Querrela por restitución del espacio público en el sector de la parte baja del puente vehicular del barrio Venecia, autopista Sur con Carrera 68, y mediante Resolución No 135 del 18 de marzo de 1998, confirmada por el Consejo de Justicia de Santafé de Bogotá Acta No 023 del 15 de septiembre de 1998, se ordenó a todos vendedores, ocupantes y propietarios de casetas, toldos y todo aquello que constituya ocupación indebida del espacio público, la restitución. Pero que, en obediencia a la sentencia SU - 360 de 1999, la Secretaría de Gobierno ofreció a los vendedores ubicados en las partes bajas del Puente de Venecia, la Caseta Feria Popular de la Carrera 38- 10- 21 y que hasta la fecha de contestación no habían respondido.

Posteriormente, mediante oficio GER del 22 de febrero/2000 dirigido al Alcalde Local de Tunjuelito ofreció únicamente a los mismos vendedores “La Caseta Feria Popular de la 38” (fls. 79 y ss.) .

Obra a folios 136 a 139 lista de 240 vendedores objeto de reubicación por cumplir con el requisito de confianza legítima, enviada por el Alcalde Local de Tunjuelito.

Obra también (fls 220 y ss) Oficio del 8 de agosto de 1996 del Gerente del Fondo de Ventas Populares al Alcalde Local de Tunjuelito en donde le manifiesta que los contratos de arrendamiento de módulos, carpas y baños, no fueron prorrogados, y se dieron por terminados desde finales de 1995.

Se centra la impugnación en que existen contratos comerciales de arrendamiento entre los vendedores y la administración y que para darlos por terminados se debe llegar a un acuerdo legal entre las partes o iniciar las acciones legales con el fin de lograr el lanzamiento.

También da cuenta de que existe confianza legítima no solamente por los 240 vendedores a que se refiere el fallo del Tribunal sino que también los restantes la tienen.

La Corte Constitucional mediante sentencia unificadora de jurisprudencia SU- 360 de 1999, dejó sentado el siguiente criterio respecto a la confianza legítima en la recuperación del espacio público:

“.....  
“.....”

*“Es por ello que la Corte Constitucional se ha pronunciado en varias oportunidades, aplicando el principio de **confianza legítima** como mecanismo para conciliar, de un lado el interés general que se concreta en el deber de la administración de conservar y preservar el espacio público y, de otro lado, los derechos al trabajo e igualdad de las personas que ejercen el comercio informal.*

*“En los primeros años de la Corte, las sentencias T-225 de 1992, T-372 de 1993, T-091 de 1994, T-578 de 1994, T-115 de 1995 y T-438 de 1996, concedieron la protección del derecho al trabajo de vendedores ambulantes que venían desarrollando esa actividad con anterioridad a la orden de desalojo expedida por la autoridad administrativa. Así mismo, la sentencia T-617 de 1995 ( desalojo de recicladores) concedió el amparo a unas personas que cobijadas por la confianza legítima habitaban en calles de esta ciudad y otorgó especial protección a los niños, hijos de recicladores que habitaban a orillas de la carrilera. Por el contrario, la sentencia T-398 de 1997 negó la acción de tutela por ausencia de vulneración de derechos y las providencias T-160 de 1996, T-550 de 1998 y T-778 de 1998 negaron la tutela de los solicitantes, como quiera que se probó que no existían permisos o licencias que autorizaran el uso del espacio público.*

*“Así las cosas, un detallado análisis de la jurisprudencia constitucional permite deducir las siguientes líneas:*

*“a) Como ya se dijo la defensa del espacio público es un deber constitucionalmente exigible, por lo cual las autoridades administrativas y judiciales deben ordenar su vigilancia y protección.*

*“b) Quienes ejercen el comercio informal hacen uso de su derecho al trabajo, el cual también goza de protección constitucional. Claro que la actividad de los vendedores informales coloca en conflicto el deber de preservar el espacio público y el derecho al trabajo; y, hay algo muy importante, en algunas oportunidades se agregó que también habría que tener en cuenta la obligación estatal de “propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar”, (Sentencias T-225 de 1992 M.P. Jaime Sanin Greiffenstein y T-578 de 1994 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.)*

*“c) Pese a que, el interés general de preservar el espacio público prima sobre el interés particular de los vendedores ambulantes y estacionarios, es necesario, según la jurisprudencia, conciliar proporcional y armoniosamente los derechos y deberes en conflicto. Por consiguiente, el desalojo del espacio público está permitido constitucionalmente, siempre y cuando exista un proceso judicial o policivo que lo autorice, con el cumplimiento de las reglas del debido*

proceso previo al desalojo y que se dispongan políticas que garanticen que los “ocupantes no queden desamparados porque estamos en un Estado Social de Derecho” (Sentencia T-396 de 1997 M.P. Antonio Barrera Carbonell).

“d) De ahí que las personas que usan el espacio público para fines de trabajo pueden obtener la protección, a través de la acción de tutela, siempre y cuando se encuentren amparados por el principio de la confianza legítima con las condiciones que la jurisprudencia ha indicado. Es así como los comerciantes informales pueden invocar el aludido principio de confianza legítima, si demuestran que las actuaciones u omisiones de la administración anteriores a la orden de desocupar, les permitía concluir que su conducta era jurídicamente aceptada, por lo que esas personas tenían certeza de que “la administración no va a exigirle más de lo que estrictamente sea necesario para la realización de los fines públicos que en cada caso concreto persiga” (Sentencia T-617 de 1995 M.P. Alejandro Martínez Caballero).

“Dentro de este contexto, constituyen pruebas de la buena fe de los vendedores ambulantes: las licencias, permisos concedidos por la administración (sentencias T-160 de 1996 M.P. Fabio Morón Díaz, T-550 de 1998 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa y T-778 de 1998 M.P. Alfredo Beltrán Sierra), promesas incumplidas (sentencia T-617 de 1995), tolerancia y permisión del uso del espacio público por parte de la propia administración (sentencia T-396 de 1997 M.P. Antonio Barrera Carbonell y T-438 de 1996 M.P. Alejandro Martínez Caballero). Como corolario de lo anterior se tiene que los actos y hechos administrativos que autorizan el ejercicio del comercio informal no pueden ser revocados unilateralmente por la administración, sin que se cumplan con los procedimientos dispuestos en la ley.

“.....”

### **“5. Principio de la confianza legítima**

“El eje sobre el cual ha girado el amparo a los vendedores ambulantes es lo que la doctrina especializada<sup>1</sup> considera como la **confianza legítima**. Es éste un principio que debe permear el derecho administrativo, el cual, si bien se deriva directamente de los principios de seguridad jurídica (arts. 1º y 4 de la C.P.), de respeto al acto propio<sup>2</sup> y buena fe (art. 83 de la C.P.), adquiere una identidad propia en virtud de las especiales reglas que se imponen en la relación entre administración y administrado. Es por ello que la confianza en la administración no sólo es éticamente deseable sino jurídicamente exigible.

---

<sup>1</sup> Al respecto pueden consultarse: González Pérez Jesús. “El principio General de la Buena Fe en el Derecho Administrativo.” Editorial Civitas. Madrid. 1983; García Macho Ricardo, Artículo “ Contenido y límites del principio de la Confianza legítima publicado en “ Homenaje al Profesor José Luis Villar Palasi” .Editorial Civitas, Madrid. 1989; Dromi José Roberto. Instituciones de Derecho Administrativo. Editorial Astrea. Buenos Aires. 1983. García de Enterría Eduardo y Fernández Tomás-Ramón, Curso de Derecho Administrativo. Tomo II. Editorial Civitas. Madrid.

<sup>2</sup> Ver sentencia T-295/99, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

*“Este principio se aplica como mecanismo para conciliar el conflicto entre los intereses públicos y privado, cuando la administración ha creado expectativas favorables para el administrado y lo sorprende al eliminar súbitamente esas condiciones. Por lo tanto, la confianza que el administrado deposita en la estabilidad de la actuación de la administración, es digna de protección y debe respetarse. Al respecto la Corte ha dicho:*

*“Este principio, que fue desarrollado por la jurisprudencia alemana, recogido por el Tribunal Europeo de Justicia en la sentencia del 13 de julio de 1965, y aceptado por doctrina jurídica muy autorizada, pretende proteger al administrado y al ciudadano frente a cambios bruscos e intempestivos efectuados por las autoridades. Se trata entonces de situaciones en las cuales el administrado no tiene realmente un derecho adquirido, pues su posición jurídica es modificable por las autoridades. Sin embargo, si la persona tiene razones objetivas para confiar en la durabilidad de la regulación, y el cambio súbito de la misma altera de manera sensible su situación, entonces el principio de la confianza legítima la protege. En tales casos, en función de la buena fe (CP art. 83), el Estado debe proporcionar al afectado tiempo y medios que le permitan adaptarse a la nueva situación. Eso sucede, por ejemplo, cuando una autoridad decide súbitamente prohibir una actividad que antes se encontraba permitida, por cuanto en ese evento, es deber del Estado permitir que el afectado pueda enfrentar ese cambio de política.”<sup>3</sup>*

*“Lo anterior no significa que las autoridades están impedidas para adoptar modificaciones normativas o cambios políticos para desarrollar planes y programas que consideran convenientes para la sociedad. La aplicación del principio de la buena fe lo que significa es que la administración no puede crear cambios sorpresivos que afecten derechos particulares consolidados y fundamentados en la convicción objetiva, esto es fundada en hechos externos de la administración suficientemente concluyentes, que dan una imagen de aparente legalidad de la conducta desarrollada por el particular.*

*“Ahora bien, debe aclararse que la confianza o la buena fe de los administrados no se protege garantizando la estabilidad de actos u omisiones ilegales o inconstitucionales sino a través de la compensación, no necesariamente monetaria, del bien afectado. Igualmente, este principio tampoco significa “ni donación, ni reparación, ni resarcimiento, ni indemnización, como tampoco desconocimiento del principio de interés general”<sup>4</sup>*

*“Así las cosas, el principio de confianza legítima tendrá tres presupuestos. En primer lugar, la necesidad de preservar de manera perentoria el interés público; en segundo lugar, una desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la administración y los administrados; por último, la necesidad de adoptar medidas por un*

---

<sup>3</sup> Sentencia C-478 de 1998 M:P. Alejandro Martínez Caballero. Sobre este tema también pueden consultarse las sentencias T-398 de 1997, T-576 de 1998 y SU-260 de 1998.

<sup>4</sup> Sentencia T-617 de 1995 M.P. Alejandro Martínez Caballero

*período transitorio que adecuen la actual situación a la nueva realidad. Por lo tanto, el principio de la buena fe exige a las autoridades y a los particulares mantener una coherencia en sus actuaciones, un respeto por los compromisos a los que se han obligado y una garantía de estabilidad y durabilidad de la situación que objetivamente permita esperar el cumplimiento de las reglas propias del tráfico jurídico, como quiera que “así como la administración pública no puede ejercer sus potestades defraudando la confianza debida a quienes con ella se relacionan, tampoco el administrado puede actuar en contra de aquellas exigencias éticas”<sup>5</sup>*

A juicio de la Sala no le asiste razón al impugnante por las siguientes razones :

El apoderado de la Asociación Sindical de Comerciantes ASCOPUVEN pretende hacer valer contratos de arrendamiento suscritos por el Fondo de Ventas Populares con los vendedores, situación que no es de recibo por cuanto, como quedó demostrado, estos contratos no fueron prorrogados y se dieron por terminados por la administración desde finales del año 1995, como da cuenta el Gerente del Fondo de Ventas Populares (fl.- 220) .

Tampoco se encuentra demostrado dentro del expediente que exista confianza legítima de los demás vendedores que asegura el apoderado de ASCOPUVEN cuentan con contratos de arrendamiento, por cuanto dentro del expediente solamente se demuestra con la lista enviada por el Alcalde Local de Tunjuelito visible a folios 136 a 139, ratificada por el Fondo de ventas Populares, en donde aparecen plenamente identificados los vendedores, situación que no se presenta con los demás.

En cuanto a la solicitud de que se tenga en cuenta en esta instancia el ofrecimiento que hizo el Fondo de Ventas Populares del Almacén MIL ubicado en Tunjuelito, se demostró que se presentó la oferta de este almacén junto con “La Caseta Feria Popular de la 38”. Obra a folios 65 y ss, respuesta dada ante el requerimiento del Tribunal en esta acción, por el Gerente del Fondo de Ventas Populares (entidad responsable de generar alternativas para formalizar y /o reubicar vendedores ambulantes o estacionarios) , en donde se informó que:

*“En reunión del 22 de octubre de 1999, realizada en el Salón Comunal del Barrio Venecia, se les ofreció a las Asociaciones ASCIVEN, COOPUVEN, y*

---

<sup>5</sup> *Ibíd.*

*a los llamados independientes un plan adecuado y razonable de reubicación en el programa “La Caseta Feria Popular de la 38”*

*“La Administración, respondiendo a los planteamientos de los directivos de las diferentes asociaciones, contempló también la posibilidad de reubicación en el inmueble denominado Almacén MIL, ubicado en la localidad de Tunjuelito, proyecto que se podía desarrollar con la actual política de la Administración siempre y cuando los vendedores informales se comprometieran económicamente frente al mismo; transcurrido un tiempo razonable, sin que existiese manifestación o compromiso alguno de los vendedores se ratificó, a través de la Alcaldía Local, el ofrecimiento institucional del Programa La Caseta Popular de la 38”*

*“Varios vendedores informales del Puente de Venecia han respondido a este ofrecimiento presentando algunas observaciones sobre el programa, en tal sentido, el Fondo de “Ventas Populares, mediante comunicación GER 897 del 22 de febrero del 2000, le ha indicado a la Alcaldía Local los conceptos y criterios a tener en cuenta para definir el verdadero alcance del proyecto Caseta Feria Popular”.*

De lo anterior se tiene, que no se presentó el interés por los vendedores ambulantes del programa presentado para el Almacén MIL de Venecia, lo que dio lugar a que solamente se ofreciera la Caseta Feria Popular de la 38, a la cual sí han respondido algunos vendedores, manifestando sus inquietudes ante la administración Distrital, por lo que tampoco se accede a esta petición.

De conformidad con lo establecido en el Artículo 4º de la Ley 472 de 1998, procede la acción popular cuando se trate de “d) El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público”.

Visto lo anterior, y siguiendo los planteamientos presentados en la Sentencia SU - 360 de 1999, corresponde cumplir al Estado, la obligación de reubicar, en caso de desalojo por interés general, a los vendedores ambulantes que vienen ocupando debidamente autorizados un determinado espacio público, siempre que se den los siguientes presupuestos: “a. Que la medida se genere en la necesidad de hacer prevalecer el interés general sobre el particular. B. Que se trate de trabajadores que con anterioridad a la decisión de la administración de recuperar un espacio público de uso común, hayan estado instalados allí; c) Que dicha ocupación hubiese sido permitida con anterioridad por las respectivas autoridades, a través del respectivo permiso o licencia.”

De lo anterior se concluye que se cumplieron los requisitos allí señalados en aras de no vulnerar el derecho al trabajo de los vendedores ambulantes que cuentan

con confianza legítima (240), por cuanto la Alcaldía Local de Tunjuelito junto con el Gerente del Fondo de Ventas Populares ejecutó un plan para permitir la reubicación de los vendedores estacionarios que han hecho uso del espacio, ofreciéndoles la “Caseta Feria Popular de la 38”, por lo que procede la acción popular y en consecuencia, se confirmará la decisión del Tribunal.

En consecuencia, compartiendo en su integridad el fallo del 13 de abril del año 2000, proferido por el Tribunal Contencioso Administrativo del Cundinamarca, Sección Segunda Subsección “B”, se confirmará.

En mérito a lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

**FALLA:**

CONFIRMASE EL FALLO IMPUGNADO.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y DEVUELVA AL TRIBUNAL DE ORIGEN.  
CUMPLASE.

Se deja constancia que la anterior providencia fue discutida y aprobada en Sesión de la fecha.

**DANIEL MANRIQUE GUZMAN**  
-Presidente-

**GERMAN AYALA MANTILLA**

**JULIO E. CORREA RESTREPO**

**DELIO GOMEZ LEYVA**

**MERCEDES TOVAR DE HERRAN**  
Secretaria