

## **Sentencia T-244/12**

### **PROYECTOS DE RENOVACION URBANA Y RECUPERACION DEL ESPACIO PUBLICO-Protección de personas en situación de vulnerabilidad como los vendedores o comerciantes informales**

#### **SITUACION O ESTADO DE VULNERABILIDAD-Concepto**

*Esta circunstancia, para algunos autores, tiene que ver con las barreras sociales, económicas, políticas y culturales que le son impuestas al individuo desde afuera y que le impiden propender por su propio desarrollo y/o por el de su núcleo familiar. Bajo esta línea argumental, se resalta que el estado de vulnerabilidad va más allá de la situación de debilidad manifiesta y se centra en las causas externas que le impiden a un individuo desarrollar con libertad y autonomía su proyecto de vida. La vulnerabilidad es entendida como “...un proceso multidimensional que confluye en el riesgo o probabilidad del individuo, hogar o comunidad de ser herido, lesionado o dañado ante cambios o permanencia de situaciones externas o internas. La vulnerabilidad social de sujetos y colectivos de población se expresa de varias formas, ya sea como fragilidad e indefensión ante cambios originados en el entorno, como desamparo institucional desde el Estado que no contribuye a fortalecer ni cuida sistemáticamente de sus ciudadanos...” Desde esta perspectiva, el estado de vulnerabilidad está relacionado con circunstancias que le impiden al individuo (i) procurarse su propia subsistencia; y (ii) lograr niveles más altos de bienestar, debido al riesgo al que está expuesto por situaciones que lo ponen en desventaja en sus activos. De acuerdo con lo anterior, una de las situaciones que pueden ubicar a las personas en situación de vulnerabilidad es la precariedad laboral, la cual es determinada por factores como los trabajos mal remunerados, la inexistencia de contratos laborales, la no afiliación al sistema de seguridad social en salud, inestabilidad laboral, entre otros.*

#### **ESPACIO PUBLICO-Tensión entre el interés general y el interés particular**

*No puede aplicarse de una manera neutra el principio constitucional atinente a la prevalencia del interés general sobre el particular porque en desarrollo de la política pública sobre recuperación del espacio público para implementar una obra no se pueden desconocer los derechos fundamentales de las personas que resultaran afectadas ante la ejecución de la misma. En definitiva, el interés general no es un principio que pueda aplicarse en abstracto o en virtud de la visión que se tenga del desarrollo y del progreso, sino que debe tener en cuenta “al otro”. En virtud de lo anterior, la tensión entre el interés general y el interés particular no debe abordarse como si algunos grupos vulnerables se opusieran al bienestar común, sino desde la perspectiva de la efectividad de los derechos. Esto es,*

*en aplicación de este principio no se puede desconocer las garantías que pueden exigir las personas en situación de vulnerabilidad y su reconocimiento como plenos sujetos de derechos. En este sentido las autoridades no deben esperar a que las personas que van a ser impactadas negativamente por una mega obra reclamen por la efectiva realización de sus derechos, sino que en cumplimiento de su obligación constitucional, deben comprometerse en la protección de los mismos, y no ubicar el debate en términos de “usurpadores del espacio público”.*

**EJECUCION DE POLITICAS PUBLICAS DE RECUPERACION DEL ESPACIO PUBLICO EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO**-No puede afectar derecho fundamental al mínimo vital a sectores más pobres y vulnerables de la población como vendedores ambulantes

**DERECHO A LA PARTICIPACION Y AL DEBIDO PROCESO EN EL MARCO DE PROYECTOS DE DESARROLLO URBANO Y RECUPERACION DEL ESPACIO PUBLICO**-Derecho de todas las personas a participar en la toma de decisiones que las afectan

*Es importante advertir que cuando las entidades territoriales del orden local reclaman el desarrollo de proyectos de infraestructura o de la ejecución de mega obras, como es el caso de la implementación del transporte masivo en la ciudad, deben cumplir con su deber constitucional de garantizar la protección de los derechos fundamentales de los grupos vulnerables y asegurar su plena participación en el proyecto que impactará diversas formas de vida. Además, todas las medidas que adopten las autoridades administrativas en aras de proteger la integridad del espacio público deben ser proporcionales a la consecución de dicho fin y a la preservación del sustento de los sectores más vulnerables que se verán afectados por dichas medidas, y en su adopción e implementación se debe garantizar el derecho al debido proceso de los afectados. En definitiva, ante la necesidad de las autoridades administrativas de preservar espacios de uso público, siempre deben tener en cuenta todos los intereses involucrados en la adopción de dicha decisión y asegurar la participación de los afectados en la misma, so pena de incurrir en una transgresión del derecho al debido proceso.*

**DERECHOS AL DEBIDO PROCESO, AL MINIMO VITAL Y A LA VIDA EN CONDICIONES DIGNAS DE VENDEDORES AMBULANTES**-Vulneración de autoridad municipal al no incluir en plan de reubicación a todas las personas afectadas del comercio informal como los “patinadores” en la recuperación del espacio público

*Dentro de la población vulnerable afectada que la autoridad municipal clasificó no se encuentran personas que pese a no ser vendedores estacionarios ubicados en el espacio público, iban a ser impactadas negativamente por la construcción de la obra en el mercado de Bazurto. Más*

*aún, la mayoría de las medidas que adoptó para contrarrestar los dichos efectos del proyecto se dirigieron a proteger a una de las poblaciones vulnerables que calificó como ocupantes del espacio público, lo cual muestra un gran compromiso de su parte, pero que no es suficiente para implementar este tipo de políticas ante la magnitud de su impacto. Una manifestación del reconocimiento a los accionantes como personas en situación de vulnerabilidad consistía en asegurarles su participación en las decisiones administrativas que los afectarían y que iban a incidir en el ejercicio normal de su oficio como “patinadores” en el mercado de Bazurto. Por tanto, la Alcaldía de Cartagena, aunque realizó estudios socio-económicos que involucraron a varios sectores de la población que iba a sufrir el impacto de la construcción de la mega obra en la ciudad, no tuvo en cuenta a otras poblaciones que también iban a soportar los efectos negativos de esta política, como es el caso de los actores en su calidad de “patinadores”.*

Referencia: expediente T- 3.066.621

Acción de Tutela instaurada por Alba Luz Marrugo Mestra, Neiver Alexander Gordón Romero y Héctor Eliécer Cumplido Barbudo contra la Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias – Secretaría de Infraestructura-, el Consorcio Cartagena 2010 y Transcaribe.

Magistrado Ponente:  
JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D.C., veintiséis (26) de marzo de dos mil doce (2012)

**La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional**, conformada por los magistrados Humberto Antonio Sierra Porto, Luis Ernesto Vargas Silva y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales y, específicamente, las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, ha proferido la siguiente

### **SENTENCIA**

En el proceso de revisión de la providencia emitida el cuatro (04) de abril de dos mil once (2011), por el Juzgado Tercero Penal Municipal para Adolescentes con Funciones de Control de Garantías de Cartagena de Indias, la cual negó la protección de los derechos fundamentales invocados por Alba Luz Marrugo Mestra, Neiver Alexander Gordón Romero y Héctor Eliécer Cumplido Barbudo, en la acción de tutela promovida contra la Alcaldía

Distrital de Cartagena de Indias –Secretaría de Infraestructura-, Consorcio Cartagena 2010 y Transcaribe.

## 1 ANTECEDENTES

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, 33 del Decreto 2591 de 1991 y 49 del Reglamento de la Corporación, la Sala de Selección Número Cinco de la Corte Constitucional escogió, para efectos de su revisión, la acción de tutela de la referencia.

De conformidad con el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala de Revisión procede a dictar la Sentencia correspondiente.

### 1.1 SOLICITUD

**Alba Luz Marrugo Mestra, Neiver Alexander Gordón Romero y Héctor Eliécer Cumplido Barbudo** demandaron ante el juez de tutela la protección de sus derechos fundamentales al trabajo, a la igualdad, a la dignidad humana y al debido proceso, presuntamente vulnerados por la Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias –Secretaría de Infraestructura-, el Consorcio Cartagena 2010 y Transcaribe, por no incluirlos en un plan de reubicación o, en su defecto, por no otorgarles un reconocimiento económico como vendedores informales de la zona de Bazurto, ante el impacto negativo que han tenido que soportar en su actividad comercial por la ejecución de las obras que buscan implementar el sistema de transporte masivo en la ciudad.

#### 1.1.1 Hechos relatados por la peticionaria:

**1.1.1.1** Los accionantes manifiestan que desde hace aproximadamente veinte años, se desempeñan en la actividad de venta informal en el mercado de Bazurto de la ciudad de Cartagena, exactamente “por el lado de las ventas de camas y colchones como “patinadores””, en predios que fueron comprados por el distrito desde hace un año, ya que en dicha zona se van a adelantar las obras pertinentes para ejecutar el proyecto Transcaribe.

**1.1.1.2** Afirman que no se llevó a cabo un proceso policivo ni judicial para la recuperación del espacio público, por tanto se vulneraron sus derechos fundamentales al debido proceso y a la confianza legítima. En otras palabras, aseguran que no les dieron la oportunidad de ejercer su derecho de contradicción y defensa ante la decisión de recuperar el espacio público, máxime cuando su sustento y el de sus núcleos familiares dependen del trabajo que desarrollan habitualmente en el sector comercial de Bazurto.

**1.1.1.3** Sostienen que el 31 de enero de 2011, la Alcaldía Distrital y el Consorcio Cartagena iniciaron las obras de Transcaribe, ubicaron las vallas para el encerramiento sobre sus lugares de trabajo, y que con este

hecho se puso en riesgo el sustento de sus familias. Por lo anterior, indican que se vieron obligados a *no aceptar ninguna propuesta del Distrito*, el cual no se ha interesado por socializar el proyecto, indemnizarlos o reconocer los daños patrimoniales que se causen con la ejecución de dichas obras.

- 1.1.1.4** Además, señalan que el 2 de febrero de 2011, el alcalde menor de la localidad y el secretario del espacio público de la ciudad reunieron a los vendedores de la economía informal y a los propietarios de los establecimientos comerciales, para manifestarles que el proyecto se iba a ejecutar pese al error de no prever el reconocimiento de las indemnizaciones.
- 1.1.1.5** Consideran que la entidad accionada no realizó un estudio adecuado que le permitiera evidenciar que el tramo del proyecto Transcaribe que comprende el sector del mercado de Bazurto merecía un tratamiento especial por la connotación que tiene en la economía de la ciudad.
- 1.1.1.6** También sostienen que en sectores como la “bomba del amparo” y otros, el Distrito indemnizó a los vendedores de la economía informal y a los propietarios de los establecimientos de comercio.
- 1.1.1.7** Por lo anterior, solicitan (i) la protección de sus derechos fundamentales a la igualdad, al trabajo, al debido proceso, y al mínimo vital; y (ii) la suspensión inmediata de las obras de Transcaribe hasta tanto no se desarrolle un programa de reubicación y/o reconocimiento económico, de conformidad con la Resolución No. 072 del 14 de agosto de 2006 y la Resolución No. 171 de julio de 2008 que la modifica.

## **2 TRASLADO Y CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

Radicada la acción de tutela el 17 de marzo de 2011, el Juzgado Tercero Penal Municipal para Adolescentes de Control de Garantías de Cartagena de Indias la admitió, ordenó correr traslado a la parte accionada para que ejercieran su derecho de defensa y no decretó la medida provisional que solicitaron los peticionarios.

### **2.1 CONSORCIO CARTAGENA 2010**

El Representante Legal del Consorcio Cartagena 2010, el 23 de marzo de 2011, realizó las siguientes manifestaciones:

- 2.1.1** Expresó que desde hace más de seis (6) años, era de público conocimiento que la Ciudad de Cartagena iba a sufrir una transformación urbana con motivo de la puesta en marcha del proyecto de transporte público masivo conocido como TRANSCARIBE. Aseveró que ni las entidades estatales vinculadas al proceso ni el colectivo de vendedores

informales, pueden aducir que se sienten asaltados en su buena fe o que existe un desconocimiento del principio de la confianza legítima. Al respecto, realizó las siguientes afirmaciones:

- 2.1.1.1** Explicó que la Alcaldía Distrital y la Empresa Transcaribe tenían el deber de adelantar y/o promover la elaboración y plena conclusión de todos los estudios técnicos y económicos, así como la adquisición de todos los predios y de todas las autorizaciones como un paso previo a la contratación y al inicio de todas las obras. Adujo que este proceso se realizó desde el año 2008 y que luego de tales estudios, la administración tiene conocimiento del alcance e impacto del proyecto.
- 2.1.1.2** Señaló que era de pleno conocimiento de los vendedores que instauraron la presente acción de amparo, que el sistema de transporte público masivo, Transcaribe, en su tramo desde Bazurto hasta el sector subida La Popa en la ciudad de Cartagena, iba a construirse. Por tanto, indicó que era deber de los vendedores informales, cumplir con las disposiciones del Código de Policía, en lo atinente a no invadir el espacio público. En otras palabras, afirmó que dicha población no podía tener la expectativa de permanecer en el sitio denominado “Mercado de Bazurto” porque con suficiente antelación se les había informado acerca de la construcción de dicho tramo.
- 2.1.1.3** Sostuvo que las dos entidades públicas vinculadas al presente proceso de tutela, además de incumplir sus deberes precontractuales, también incumplieron el deber de adelantar las gestiones de reubicación de los vendedores para liberar los predios que resultan indispensables para la ejecución de la obra, deber de previsible planeación que hasta ahora ha desconocido la administración.
- 2.1.1.4** Enfatizó que como empresa integrante del consorcio contratista para la construcción del tramo de Transcaribe Bazurto-La Popa, se encuentran en una posición ajena a los hechos que dieron lugar a la solicitud de amparo. Además, indicó, no pueden sufrir los efectos patrimoniales y morales que surjan de la reclamación del presente proceso de tutela, pues participaron de buena fe en un proceso licitatorio internacional, a instancias de la Banca Multilateral. Además, aseguró que el consorcio partió del supuesto de que toda la información que integraba los estudios previos era cierta y completa. Igualmente, confiaron en la capacidad de la Administración Distrital y de Transcaribe para hacer la entrega oportuna de los predios para iniciar la ejecución de la obra, sin que hasta la fecha las entidades públicas referidas hayan cumplido con sus obligaciones frente al Consorcio CARTAGENA 2010. En últimas, sostuvo que son las personas naturales y jurídicas integrantes del Consorcio contratista, quienes han sido asaltados en su buena fe.

**2.1.2** Por otra parte, advirtió que en lo referente a la potestad de recuperación de los predios para la realización de las obras, así como la reubicación o la indemnización a sus ocupantes y las controversias por dicha ocupación, sólo pueden ser resueltas por la Alcaldía Distrital y por Transcaribe. Agregó que si esta situación se ha observado en otros tramos, como se sugiere en los hechos de la acción de tutela, ello sería prueba de que sólo las entidades públicas referidas son las que deben responder, pues son deberes funcionales que no le corresponden al contratista.

**2.1.3** Indicó que como contratistas de Transcaribe su marco de deberes está delimitado por las obligaciones contractuales establecidas en las condiciones generales y especiales del contrato suscrito, los pliegos de la licitación y su oferta adjudicataria. Sostuvo que de dichos documentos no es posible inferir que el contratista subrogó a las autoridades públicas de Cartagena de Indias para adelantar las gestiones de la obtención de predios. Al contrario, contó, el Consorcio Cartagena 2010 le manifestó a Transcaribe en los comités técnicos de la obra, que en su calidad de entidad contratante no había cumplido con el deber de entregarle la totalidad de los predios en las oportunidades previstas en el contrato y que a la fecha tampoco lo ha hecho, por lo que se encuentra en una situación crítica. Lo anterior, señaló, originó que el Consorcio Cartagena 2010 solicitara la terminación del contrato.

**2.1.4** Agregó que (...) *en el marco de la ley atendemos las instrucciones u órdenes perentorias de las autoridades competentes, en tal sentido dimos cumplimiento al mandato judicial de suspender obras, como se aprecia en el acta suscrita con el interventor del contrato y la comunicación dirigida a la entidad, sin perjuicio de nuestros derechos patrimoniales y morales cuantificables.*

**2.1.5** En torno a la ocupación del espacio público por parte de los vendedores informales y estacionarios, señaló que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, es un deber de los alcaldes y en general de las autoridades de policía urbanística local, emprender todas las acciones para proteger y recuperar el espacio público y diseñar los mecanismos pertinentes para proteger el derecho al trabajo de los afectados.

**2.1.6** Finalmente, adujo que los deberes y obligaciones del Consorcio se limitan a la construcción del tramo del corredor del sistema integrado de transporte masivo Transcaribe desde el sector mercado de Bazurto hasta el sector subida a la Popa, sobre la premisa de total entrega de predios y de las zonas de espacio público requeridas para el efecto.

## **2.2 TRANSCARIBE S.A.**

El 27 de marzo de 2011, el Representante Legal de TRANSCARIBE S.A. realizó las siguientes manifestaciones:

- 2.2.1** Aseveró que el tiempo que dicen los accionantes que han estado desempeñando su actividad informal, no se acompaña de prueba que lo demuestre. Además, resaltó la afirmación de los accionantes en el sentido de que son “PATINADORES” en los predios que compró el distrito. Al respecto, adujo que el distrito le compró los predios a los propietarios para realizar las obras de Transcaribe y que los accionantes no ejercían su actividad en el espacio público, sino que dependían de los dueños de los establecimientos de comercio.
- 2.2.2** Indicó que los encargados del plan de reasentamiento del SITM de Transcaribe realizaron la socialización previa de sus programas y componentes, lo cual se efectuó desde el 2005; señaló que específicamente la convocatoria masiva sobre los tramos 5A y 5B del proyecto se hizo en agosto de 2009. Contó que en dicha oportunidad se absolvieron todo tipo de preguntas relacionadas con los componentes económicos del proyecto, y se enfatizó en que dado a que era un proyecto de utilidad pública, el equipo de reasentamientos no hablaba de indemnización sino de reconocimientos económicos, y que éstos no operarían a menos que se estableciera que la unidad social económica se encontraba en un predio cuya afectación predial implicaba su obligatorio traslado. En el caso de los ocupantes del espacio público, sostuvo que se les ofreció la alternativa de la reconversión económica por parte de Transcaribe y el Distrito de Cartagena.
- 2.2.3** Refirió que Transcaribe cuenta con un equipo interdisciplinario, el cual realizó un censo en el área de influencia del proyecto. También adujo que dicha entidad ofrece las alternativas que contempla el plan de reconversión económica<sup>1</sup> a las personas a quienes la gerencia del espacio público les certifique “(...) cuenta con **CONFIANZA LEGÍTIMA**”. Afirmó que a los vendedores informales amparados por el principio de confianza legítima, el Distrito de Cartagena, una vez comprobada esta calidad, les ofrece alternativas económicas para que vean compensada la actividad que venían realizando en el espacio público, el cual es necesario recuperar para que Transcaribe S.A. pueda empezar a realizar las obras que son de interés general para toda la ciudadanía.
- 2.2.4** Respecto al derecho a la igualdad, sostuvo que a los vendedores estacionarios a los cuales se les ofrecen alternativas económicas son a los que se encuentran amparados por el principio de confianza legítima, estatus que no acreditan los accionantes, ni siquiera de manera sumaria. Agregó que este grupo de personas que realizan una actividad comercial

---

<sup>1</sup> Programa de reconversión económica: consistente en el otorgamiento de salarios mínimos legales mensuales vigentes para el traslado de su actividad económica a sitio propio o ajeno, manteniéndole de esta manera un ingreso mínimo durante un tiempo determinado. (Folio 49 del cuaderno principal)

informal como “PATINADORES” deben depender de alguien, y de los hechos se desprende que es de los dueños de los locales comerciales que venden camas y colchones, es decir, si alguien está llamado a otorgarles algún tipo de reconocimiento económico, sería el patrón para quien estuvieron trabajando durante el tiempo que afirman en el hecho 1 de la demanda. Además, anotó que aunque los accionantes lograran demostrar que les asiste algún tipo de derecho económico-prestacional, la tutela no es el mecanismo idóneo para solicitar la protección de sus derechos.

**2.2.5** Enfatizó que las competencias de Transcaribe se enmarcan en adelantar la gestión de la política pública del transporte masivo en la ciudad de Cartagena.

### **2.3 OFICINA ASESORA JURÍDICA DE LA ALCALDÍA MAYOR DE CARTAGENA.**

El 28 de marzo de 2011, la asesora de la Oficina Jurídica de la Alcaldía Mayor de Cartagena rindió su informe, en los siguientes términos:

**2.3.1** Manifestó que a los accionantes no se les ha vulnerado los derechos fundamentales que alegan, pues actualmente no ostentan la calidad de vendedores estacionarios ocupantes del espacio público amparados por el principio jurisprudencial de confianza legítima, de modo que no tienen derecho a los ofrecimientos que señala el Acuerdo 040 de 2006, que son de reconversión económica o relocalización según el caso. Por el contrario, indicó que se trata de vendedores vinculados a establecimientos de comercio legalmente constituidos que funcionan en diversos predios privados ubicados en la margen derecha de la Avenida Pedro de Heredia, en dirección hacia el centro de la ciudad, cuya actividad económica es la de impulsar dentro de los mismos almacenes los productos y servicios que estos negocios ofrecen, buscando atraer más clientela a los mismos.

**2.3.2** Agregó que ninguno de los accionantes figura en los censos que realizó dicha dependencia en los años 2005 y 2007, como tampoco en el que se realizó en los meses de marzo, abril y junio de 2010 para verificar y establecer con exactitud la población de vendedores informales ocupantes del espacio público que eventualmente podrían verse afectados con la ejecución de esas obras.

**2.3.3** Sostuvo que en desarrollo del proyecto Sistema Integrado de Transporte Masivo, se estructuró un Plan de Reasentamiento, competencia directa de Transcaribe S.A., y un Plan de Ocupantes de Espacio Público, competencia de la Gerencia de Espacio Público y Movilidad Urbana, ambos derivados del Plan de Gestión Social del Proyecto. Indicó que el plan de ocupantes del espacio público incluye el programa de formalización económica dirigido a todos los vendedores informales

ocupantes del espacio público, ubicados en las áreas intervenidas con las obras y cobijados por el principio de confianza legítima. Señaló que su finalidad es mitigar el impacto causado por la ejecución de las obras en el plano socio-económico, pues el lugar a intervenir se halla en el lugar donde ejercen la actividad económica que les permite acceder a los recursos para proveer sus necesidades básicas. Sin embargo, aseguró que para el caso de los accionantes, no se puede dar aplicación a este plan porque no se encuentran amparados por el principio de confianza legítima.

**2.3.4** Aún más, sostuvo que en el caso concreto de los accionantes, el Distrito de Cartagena, a través de la Gerencia del Espacio Público y Movilidad Urbana, no podrá aplicar el principio de confianza legítima, toda vez que su actividad económica consiste en ofertar y vender al público las mercancías que distribuyen los establecimientos de comercio dedicados a las ventas de camas y colchones, en el mercado de Bazurto, y por su actividad de “PATINADORES”, como lo define el apoderado judicial en su escrito de tutela, ganan una comisión o propina del 25% del valor del exceso de precio que consigan en las ventas, de lo cual se infiere una relación laboral precaria y/o por lo menos comercial entre los propietarios de los establecimientos de comercio y los accionantes, de modo que no se trata de vendedores informales que desarrollan su actividad económica en espacio público. Por estas razones, no están llamados a ser acogidos por los beneficios que establece el Acuerdo 040 de 2006.

## **2.4 GERENCIA DEL ESPACIO PÚBLICO Y MOVILIDAD DE LA ALCALDÍA MAYOR DE CARTAGENA DE INDIAS.**

El 31 de marzo de 2011, el Gerente del Espacio Público y Movilidad del Distrito de Cartagena solicitó se declarara la improcedencia de la presente acción de amparo, por las siguientes razones:

**2.4.1** Para iniciar, sostuvo que en el caso sub-lite los accionantes no agotaron la vía gubernativa antes de acudir a las instancias judiciales a solicitar el amparo de sus derechos fundamentales, por tanto, se desconoció el carácter subsidiario de la acción de tutela.

**2.4.2** Aseveró que no es cierto que los accionantes hayan desempeñado su actividad de venta informal desde hace más de 20 años en el mercado de Bazurto, pues en la revisión hecha al registro único de vendedores informales –RUV-, que constituye la base de datos oficial de vendedores informales ocupantes del espacio público con confianza legítima del Distrito de Cartagena, se constató que la señora Alba Luz Marrugo Mestre y los señores Neiver Alexander Gordon Romero y Héctor Eliécer Cumplido Barbudo no figuran registrados. Explicó que en los meses de marzo, abril y junio de 2010 se realizaron jornadas de verificación y

revisión de dichos registros para establecer con exactitud la población de vendedores informales ocupantes del espacio público que iban a ser eventualmente afectados por la ejecución de las obras, y nuevamente no hallaron los nombres de los demandantes.

**2.4.3** Resaltó que en las múltiples acciones de tutela presentadas ante el mismo juez, entre ellas la presente acción de amparo, quienes aducen su calidad de vendedores informales ocupantes del espacio público, no precisan ni detallan el tipo de actividad que desarrollan, por ejemplo, si son vendedores de comidas rápidas, bebidas, fritos, frutas, ropa usada, carnes, etc; así como tampoco el mobiliario con que cuentan para dicha ocupación, el horario en que desarrollan la actividad y el sitio exacto donde se encuentran, esto es, en que calle, esquina, parque y cualquier punto de referencia, información que es necesaria para crear una mínima certeza ante el juez de conocimiento. Inclusive, adujo, en este tipo de acciones es común que los interesados alleguen material fotográfico para demostrar su dicho.

**2.4.4** Afirmó que los accionantes son vendedores vinculados a establecimientos de comercio legalmente establecidos que funcionan en diversos predios privados ubicados en la margen derecha de la Avenida Pedro de Heredia, en dirección hacia el centro de la ciudad, y que se desempeñan como impulsores de los productos y servicios que estos negocios ofrecen, con la finalidad de atraer más clientela. Con base en lo anterior, sostuvo que la presente situación entraña un problema de reconocimiento de los derechos laborales a favor de los actores por parte de los propietarios de dichos establecimientos.

**2.4.5** Aseveró que los accionantes no allegaron ninguna prueba, aunque sea sumaria, para demostrar un estado de debilidad manifiesta que comprometa su derecho al mínimo vital. Además, si ello fuera así, aseveró que esta situación no es responsabilidad de la administración distrital, pues los accionantes tienen una relación laboral con establecimientos de comercio legalmente constituidos en cuyos predios prestan sus servicios como colaboradores o impulsores de sus productos.

**2.4.6** Sostuvo que el proyecto del Sistema Integrado de Transporte Masivo de Transcaribe fue cuidadosamente planeado, y una de sus fases implicó la socialización del proyecto. Tanto es así, afirmó, que desde el año 2006 la socialización del sub tramo 5-A se ha realizado con todas las personas que directa e indirectamente fueran a ser influenciadas por la ejecución del proyecto. En el caso de los accionantes, indicó que se realizaron socializaciones de manera periódica a lo largo de los años 2009 y 2010.

**2.4.7** Ahora, respecto del caso de la Bomba del Amparo, aclaró que sólo fueron reconocidos como beneficiarios del Programa de Reconversión

Económica creado por Transcaribe S.A., por exigencia del Banco Mundial, aquellos vendedores informales que ocupan el espacio público, cobijados por el principio de confianza legítima porque se hallaron dentro de las zonas de espacio público intervenidas por el proyecto del Sistema Integrado de Transporte Masivo, situación en la que están lejos de encontrarse los accionantes.

**2.4.8** Por todo lo anterior, solicitó desestimar las pretensiones de los accionantes.

### **3 DECISIONES JUDICIALES**

#### **3.1 DECISIÓN DE ÚNICA INSTANCIA- JUZGADO TERCERO PENAL MUNICIPAL PARA ADOLESCENTES CON FUNCIONES DE CONTROL DE GARANTÍAS DE CARTAGENA DE INDIAS.**

En única instancia, el Juzgado Tercero Penal Municipal para Adolescentes con Funciones de Control de Garantías de Cartagena de Indias, mediante sentencia proferida el cuatro (04) de abril de dos mil once (2011), decidió no conceder el amparo a los derechos fundamentales invocados por los accionantes, con base en los siguientes argumentos:

**3.1.1** Indicó que no se encuentra acreditado que los accionantes hubieran desempeñado una actividad de venta informal desde hace más de veinte (20) años en el mercado de Bazurto, ya que no aportaron, ni siquiera sumariamente, prueba alguna para establecer el sitio del espacio público que dicen ocuparon durante este tiempo.

**3.1.2** Del término “PATINADORES” que utilizan los accionantes para denominar su actividad comercial, el Despacho coligió que se trata de personas que están deambulando en un sector determinado por ellos como “en el lado de las ventas de camas y colchones” en los establecimientos comerciales que ofrecen estos productos al público, lo cual significa que su actividad es accesorio a la existencia y/o disponibilidad de los productos y/o establecimientos comerciales que ofrecen los mencionados productos y, por lo tanto, dependen exclusivamente de la existencia de esos establecimientos y no de una eventual reubicación, a menos que los locales comerciales sean reubicados, caso en el cual se trasladarían con ellos.

**3.1.3** Agregó que no se encuentra probada la condición de beneficiarios de la confianza legítima, pues de las pruebas documentales que obran en el plenario se pudo establecer que los peticionarios no están incluidos en el Registro Único de Vendedores Estacionarios -RUV- que se lleva en la Gerencia del Espacio Público y Movilidad del Distrito de Cartagena.

Además, se encuentran excluidos del censo y jornada de verificación que se realizaron en el Mercado de Bazurto en los años 2005 y 2007, así como del registro de las jornadas de verificación realizadas en el 2010 en la Avenida Pedro de Heredia, sectores Mercado de Bazurto y aledaños.

- 3.1.4** Explicó que, por el contrario, se encuentra probado que el Distrito llevó a cabo acciones para determinar quiénes eran los comerciantes informales que estaban ocupando el espacio público, hizo las verificaciones y evaluaciones correspondientes para establecer quiénes tenían derecho al reconocimiento de la confianza legítima y procedió a efectuar los reconocimientos económicos de acuerdo con los principios jurisprudenciales trazados en este respecto.
- 3.1.5** Por las razones expuestas, no encontró vulneración alguna de los derechos fundamentales invocados por los actores por parte de las accionadas.

## **4 PRUEBAS Y DOCUMENTOS**

### **4.1 PRUEBAS QUE OBRAN EN EL EXPEDIENTE**

- 4.1.1** Fotocopia de la Resolución No. 238 del 24 de mayo de 2010, a través de la cual se reconoce y se paga a favor de una persona, propietaria de un establecimiento de comercio de la zona, un auxilio económico por concepto de “traslado y traslado de actividad” (sic)
- 4.1.2** Fotocopias de dos sentencias emitidas dentro de acciones de tutela instauradas por comerciantes de la zona, mediante las cuales se deniegan las pretensiones de los accionantes.
- 4.1.3** Fotocopia del Acuerdo No. 040 de 2006 “Por medio del cual se establecen principios, objetivos, se define la política pública dirigida a la formalización de la economía como apoyo a las personas que ocupan el espacio público y se permite la recuperación del mismo”, expedida por el Concejo Distrital de Cartagena de Indias D.T. y C.
- 4.1.4** Certificación expedida por el funcionario encargado de Tecnologías en Sistemas de la Gerencia del Espacio Público y Movilidad que demuestra la no inscripción en el Registro Único de Vendedores Informales -RUV- de los accionantes.
- 4.1.5** Certificación expedida por la Asesora del Equipo Socio-económico de la Gerencia del Espacio Público y Movilidad, encargada del manejo de los censos y jornadas de verificación realizados en el mercado de Bazurto, que demuestra la no inclusión de los accionantes en dichos registros realizados en los años 2005, 2007 y 2010.

## **4.2 ACTUACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL: DEBIDA INTEGRACIÓN DEL CONTRADICTORIO Y PRUEBAS DECRETADAS POR LA SALA.**

### **4.2.1 Pruebas decretadas por la Sala**

**La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional**, mediante auto del 26 de julio de 2011, con el fin de contar con mayores elementos de juicio, a través de la Secretaría General, decretó las siguientes pruebas:

- 4.2.1.1** Ordenó poner en conocimiento del Consorcio Cartagena 2010 y de Transcaribe S.A., la solicitud de tutela de la referencia, sus anexos y el fallo de instancia para que expresaran lo que estimaran conveniente, en particular: (i) detallaran todas las actuaciones que adelantaron previamente al inicio de la ejecución de la obra Transcaribe con los comerciantes informales y propietarios de los establecimientos de comercio y locales de la zona comercial de Bazurto, y otros afectados. (ii) Suministraran el estudio del impacto socioeconómico que realizaron en la zona de Bazurto.
- 4.2.1.2** Ordenó oficiar a las Secretarías del Espacio Público, de Gobierno y de Planeación de Cartagena D.T., para que manifestaran lo que consideraran pertinente, en particular que allegaran la siguiente información:
- 4.2.1.2.1** Si realizaron un estudio socioeconómico en la zona comercial de Bazurto de Cartagena para determinar la población vulnerable que iba a ser impactada por el desarrollo de la obra macro Transcaribe.
- 4.2.1.2.2** Cuáles fueron los criterios que se tuvieron en cuenta para la conformación del censo de comerciantes informales de la zona y cuáles fueron sus resultados.
- 4.2.1.2.3** Con base en el estudio anterior, especifiquen cuál población fue impactada directa e indirectamente con el inicio de la ejecución de la obra Transcaribe en dicha zona.
- 4.2.1.2.4** Indiquen si se realizaron censos adicionales que incluyera a otras poblaciones afectadas, y si los tutelantes se encuentran en algunos de estos censos.
- 4.2.1.2.5** La normativa que regía el uso del espacio público y las ventas informales en la ciudad de Cartagena para la época.
- 4.2.1.2.6** Copia informal de las resoluciones Nos. 072 del 14 de agosto de 2006 y 171 de julio de 2008 que la modifica.

**4.2.1.2.7** Expliquen porqué en el caso de los accionantes no procede reubicación y/o reconocimiento económico como si acontece frente a otros comerciantes de la zona.

**4.2.1.2.8** Detallen todas las actuaciones que adelantaron previamente al inicio de la ejecución de la obra Transcaribe con los comerciantes informales, propietarios de los establecimientos de comercio y locales de la zona comercial de Bazurto, y otras poblaciones afectadas.

**4.2.1.2.9** Indiquen cuál es el plan de reubicación y/o generación de ingresos diseñados para asistir a los trabajadores informales de la zona y otras poblaciones afectadas.

**4.2.1.3** También se ordenó oficiar a Alba Luz Marrugo Mestra, Neiver Alexander Gordón Romero y Hector Eliécer Cumplido Barbudo con el fin de que: (i) allegaran las pruebas que acreditaran el tiempo durante el cual habían ejercido su labor de comercio informal en la zona de Bazurto de Cartagena; y (ii) especificaran la labor que desempeñaban en el comercio informal como “Patinadores” y con cuáles establecimientos de comercio.

**4.2.1.4** Posteriormente, esta Sala, mediante auto adiado el veintidós (22) de agosto de 2011, dispuso enviar nuevamente los respectivos oficios a las entidades señaladas en el numeral SEGUNDO del auto adiado el 26 de julio de 2011, específicamente a las **Secretarías de Gobierno y de Planeación**, a las direcciones correspondientes, y suspender los términos para fallar el presente proceso.

**4.2.1.5** Además, mediante auto de fecha 25 de agosto de 2011, se solicitó una nueva prueba en el sentido de oficiar a la **ALCALDÍA MUNICIPAL DE CARTAGENA D.T.** para que (i) indicara cuáles establecimientos de comercio de venta de muebles y colchones adquirieron, en desarrollo del Plan de Reasentamiento (Programa de adquisición de predios), tramo 5-A del Sistema Integrado del Transporte Masivo, zona de la Avenida Pedro de Heredia en el sector de mercado de Bazurto, y (ii) especificara el nombre de su propietario (a) o propietarios (as).

**4.2.1.6** Integrado debidamente el contradictorio y rendidos los informes del caso, la Sala resume las comunicaciones e intervenciones allegadas por la Secretaría General, al despacho del Magistrado Sustanciador:

#### **4.2.2 Consorcio Cartagena 2010**

El 4 de agosto de 2011, el Consorcio Cartagena 2010, a través de su representante legal, en relación con las actuaciones adelantadas previamente al inicio de las obras, reiteró lo que expuso inicialmente en la contestación de la acción de tutela.

### 4.2.3 Alcaldía Mayor de Cartagena – Secretaría de Planeación.

El 10 de agosto de 2011, el Secretario de Planeación Distrital (E) refirió que su despacho no podía responder a los interrogantes planteados por esta Sala en razón a que no contaba con ningún tipo de información relacionada con el asunto, debido a que no han participado en los procesos de elaboración de estudios socioeconómicos, realización de censos, emisión de conceptos o cualquier otra actividad o pronunciamiento referente a las situaciones que por la ejecución de las obras Transcaribe, afectan a los comerciantes informales, propietarios de establecimientos de comercio y locales de la zona comercial de Bazurto u otros individuos.

Luego, en virtud de lo dispuesto en auto de fecha 22 de agosto de 2011, el Secretario de Planeación Distrital manifestó que (i) los estudios socioeconómicos del sector de Bazurto de Cartagena de Indias D.T y C., se están realizando en las oficinas de Transcaribe y la Gerencia del Espacio Público del Distrito, y (ii) en lo referente a la normativa sobre el espacio público en la ciudad de Cartagena, indicó que se encuentra en el Plan de Ordenamiento Territorial, **Decreto 0977 de 2001, capítulo VII**, artículos 83 al 86 “DEL SISTEMA ESTRATÉGICO DEL ESPACIO PÚBLICO”, el **Acuerdo Distrital 040 de 2006** “Por medio del cual se establecen los principios, objetivos, se define la política pública dirigida a la formalización de la economía como apoyo a las personas que ocupan el espacio público y se permite la recuperación del mismo”, el **Decreto Distrital 0091 de 2007** “Por medio del cual se establece el procedimiento para la preservación del espacio público ocupado por particulares amparados en el principio de confianza legítima, en todo el territorio del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias” y el **Decreto Distrital 1034 de 2004** que reglamenta las ventas informales. Por último, (iii) informó que dieron traslado de la presente solicitud a la oficina de Transcaribe y a la Gerencia del Espacio Público de la ciudad.

### 4.2.4 Alba Luz Marrugo Mestra, Neiver Alexander Gordon Romero y Héctor Eliécer Cumplido Barbudo.

El 11 de agosto de 2011, el apoderado de los accionantes allegó a la Secretaría General de esta Corporación copia de las declaraciones extra-proceso números 6695, 4877 y 4879 que contienen las siguientes declaraciones:

#### 4.2.4.1 En la declaración extra-proceso número **6695**, rendida el 30 de diciembre de 2010, la señora María del Carmen Leudo de Salgado, de ocupación vendedora, manifestó que (i) desde hace más de quince (15) años conoce a los jóvenes Neiver Alexander Gordon Romero y a Alba Luz Marrugo Mestra, en razón a su amistad, y (ii) le consta que tenían puestos de revendedores de muebles y colchones denominados

“MUEBLES LA ECONOMIA” y “MUEBLES CÓRDOBA”, respectivamente, en el mercado de Bazurto, en el cual laboraron por más de quince (15) años.

**4.2.4.2** En la declaración extra-proceso número 4877, rendida el 4 de agosto de 2011, el señor Eberto Villero Zuñiga, manifestó que (i) desde hace más de dieciocho (18) años conoce a la joven Alba Luz Marrugo Mestra, en razón a su amistad, y (ii) le consta que tenía un puesto de revendedora de muebles y colchones denominado “MUEBLES CÓRDOBA” en el mercado de Bazurto, en el cual laboró por más de quince (15) años.

**4.2.4.3** En la declaración extra-proceso número 4879, rendida el 4 de agosto de 2011, el señor Eberto Villero Zuñiga, de ocupación vendedor, manifestó que (i) desde hace más de quince (15) años conoce al joven Neiver Alexander Gordon Romero, en razón a su amistad, y (ii) le consta que tenía un puesto de revendedor de muebles y colchones denominado “MUEBLES LA ECONOMIA” en el mercado de Bazurto, en el cual laboró por más de quince (15) años.

#### **4.2.5 Transcaribe S.A.**

El 10 de agosto de 2011, el Gerente de Transcaribe S.A. realizó las siguientes manifestaciones:

**4.2.5.1** En cuanto a las actuaciones que adelantaron previo al inicio de la ejecución de las obras de Transcaribe con los comerciantes informales y propietarios de los establecimientos de comercio y locales de la zona comercial de Bazurto y otros afectados, refirió lo siguiente:

**4.2.5.1.1** Aseguró que el Sistema Integrado de Transporte Masivo para la ciudad de Cartagena (SITM TRANSCARIBE), debió acatar las directrices del Banco Mundial en las actividades relacionadas con el diseño, elaboración, ejecución y seguimiento del Plan de Adquisición Predial y Reasentamientos –pues éstas hacen parte de las salvaguardas del crédito adquirido con éste.

**4.2.5.1.2** Reiteró que la elaboración y ejecución del Plan de Reasentamiento, además de constituir un paso obligado en el cumplimiento de los acuerdos crediticios, es etapa previa a la iniciación de obras en aquellos tramos que cuentan con afectación predial o que han identificado la presencia de ocupantes del espacio público (OEP). Explicó que además del **Plan de Reasentamiento**, se debió contemplar un **Plan de Ocupantes del Espacio Público**.

**4.2.5.2** Manifestó que una vez adjudicó la construcción del tramo 5-A correspondiente al sector comprendido entre Bazurto y la subida de La

Popa, implementó el **Plan de manejo ambiental**, por lo cual el contratista debió ejecutar las siguientes obras:

**4.2.5.2.1** Reuniones de plan de obra y plan de manejo de tráfico. En esta etapa el contratista divulgó las actividades correspondientes a los preparativos de la obra, tipos de cerramiento, demoliciones, personal de equipo, maquinarias, etc. Éstas reuniones fueron programadas en diferentes fechas con comerciantes formales, informales; la comunidad en general; instituciones públicas y privadas; instituciones educativas y líderes comunales; y transportadores.

**4.2.5.2.2** Instalación del Centro de Orientación y Atención Ciudadana, con el fin de atender todo tipo de inquietudes de la comunidad y adelantar las acciones correspondientes.

**4.2.5.2.3** Reuniones extraordinarias de socialización, las cuales se realizan con cada sector que lo requiera para hacer socializaciones específicas. Para el efecto, anexaron los soportes atinentes a las reuniones que llevaron a cabo con el sector en donde se encuentran ubicados los almacenes de colchones.

**4.2.5.3 Plan de ocupantes del espacio público.** Se socializó el proyecto a los ocupantes del espacio público que se encuentran en el Censo 2010 en el sector del mercado de Bazurto, área de influencia directa de Transcaribe, tramo 5-A.

**4.2.5.3.1** Adicional a lo dicho, indicó que el Plan de Ocupantes del Espacio Público (OEP) sobre el tramo 5-A, se encuentra en ejecución mediante la suscripción de un convenio entre el Distrito de Cartagena (Gerencia del Espacio Público y Movilidad Urbana), participación especial del Programa de Emergencia Social Pedro Romero (PES) y Transcaribe S.A.

Explicó que mediante dicho Convenio, las partes principales, Transcaribe y el Distrito, se comprometen a unir recursos para implementar el programa de formalización empresarial, antes llamado reconversión económica, siguiendo los parámetros del Acuerdo 040 de 2006, para la población censada, cuyo registro fue actualizado en el año 2010.

**4.2.5.4** Finalmente, anexó como prueba documental las siguientes:

**4.2.5.4.1** Copia del Plan de Reasentamiento del macro proyecto Transcaribe S.A.

**4.2.5.4.2** Plegable informativo consistente en la Guía Jurídica del Ciudadano.

**4.2.5.4.3** Plegable técnico informativo del tramo que comprende el sector de Bazurto.

**4.2.5.4.4** Volante de inicio de obra del tramo que comprende el sector de Bazurto.

**4.2.5.4.5** CD que contiene registros fotográficos del proceso de socialización del proyecto en el tramo que comprende el sector de Bazurto.

**4.2.5.4.6** CD que contiene las actas de reunión del proceso de socialización del tramo que comprende el sector de Bazurto.

**4.2.5.4.7** Reuniones ordinarias con comerciantes.

**4.2.5.4.8** Reuniones del Comité de líderes de comercio.

**4.2.5.4.9** Invitación a comités de líderes de comercio.

**4.2.5.4.10** Reuniones extraordinarias con el sector de colchoneros.

#### **4.2.6 Secretaría del Interior y Convivencia Ciudadana**

El 5 de septiembre de 2011, el Secretario del Interior y Convivencia Ciudadana refirió que no tiene competencia para aplicar los efectos del principio de confianza legítima a favor de los vendedores informales y, en este orden de ideas, proceder a su reubicación, otorgarles prestaciones económicas como la reconversión, etc.

Indicó que estas competencias son de la Gerencia del Espacio Público y Movilidad Urbana, de conformidad con lo dispuesto en el artículo vigésimo segundo del Acuerdo número 040 del 28 de diciembre de 2006, que establece las siguientes responsabilidades a su cargo: **(i)** la elaboración, tramitación y evaluación de los planes de 'relocalización' (sic) de los ocupantes del espacio público, cuando su localización está prevista en el espacio público, **(ii)** la aplicación y financiación de medidas para el uso racional del espacio público, **(iii)** la realización del registro único de vendedores informales especificando sus datos personales y otros aspectos, y **(iv)** la emisión de informes con respecto a los planes de formalización de la economía.

Por la anterior razón, concluyó que no le corresponde establecer criterios de selección para conformar el censo de vendedores informales ni cualquier otra actividad relacionada.

#### **4.2.7 Gerencia de Espacio Público y Movilidad de Cartagena de Indias D.T. y C.**

El 30 de agosto de 2011, el Gerente de Espacio Público y Movilidad manifestó lo siguiente:

**4.2.7.1** Indicó que la construcción del Sistema Integrado de Transporte Masivo (SITM) en Cartagena generó un desafío social importante frente a las personas que desarrollaban actividades de comercio informal en áreas del espacio público que iban a ser impactadas por la construcción de la troncal. Por tanto, el Plan de reasentamiento del SITM Transcaribe contempló no sólo la adquisición de los predios privados afectados sino el diseño de un programa de recuperación del espacio público para ser ejecutado por el Distrito de Cartagena. El plan de ocupantes del espacio público se fundamentó en la línea jurisprudencial que ha desarrollado la Corte Constitucional frente a los comerciantes informales que se encuentran amparados por el principio de confianza legítima.

**4.2.7.2** Expresó que los criterios que tuvo en cuenta para la conformación del censo de comerciantes informales en la zona fueron los siguientes:

En **primer lugar**, que se trate de comerciantes informales que hayan ejercido esa actividad con anterioridad a la decisión de la administración de recuperar el espacio público en donde se encuentran ubicados; en este punto, aclaró que tuvieron el acompañamiento de la mesa de trabajo y concertación con las seis asociaciones de vendedores informales del sector, lo cual le permitió determinar con precisión las personas que han venido ejerciendo la actividad comercial informal en el sector, aunque aclaró que la información de las asociaciones no fue la única información que tuvieron en cuenta, pues en la elaboración de los censos y estudios encontraron numerosa población no agremiada.

En **segundo lugar**, que dicha ocupación haya sido consentida por las autoridades correspondientes, en particular, en los censos se incluyó a todo aquel que logró demostrar una ocupación consentida con los criterios que ha fijado la Corte para acreditar la confianza legítima, como también con la prueba de los presupuestos de permanencia, continuidad y antigüedad por parte de cada ocupante.

En **tercer lugar**, que la población haya sido afectada directa o indirectamente con el inicio de la ejecución de la obra Transcaribe en la zona de Bazurto según alguno de los siguientes criterios: **(i)** su relación con los predios requeridos por Transcaribe S.A. para la ejecución del proyecto de infraestructura; así son afectados directamente los propietarios, arrendatarios, poseedores y tenedores de los predios necesarios para la obra; **(ii)** la ocupación del espacio público (OEP) con confianza legítima, criterio que cobija a quienes desarrollan una actividad informal en el espacio público que se necesita para las obras; éstos son afectados directamente; **(iii)** su relación cotidiana con los ejes viales intervenidos (calzadas, andenes, redes de servicios públicos) criterio de conformidad con el cual son afectados indirectamente: vecinos de las manzanas no intervenidas, empleados y comerciantes en

predios no afectados directamente, proveedores; y **(iv)** la ciudadanía en general que reside o desarrolla alguna actividad en la ciudad de Cartagena.

En particular, sobre el segundo grupo, explicó que realizaron estudios socioeconómicos en la zona sobre población informal que ejerce actividades económicas permanentes sobre el espacio público. Con base en este estudio socioeconómico, determinó la población que iba a ser impactada y, así, ofreció diferentes alternativas socioeconómicas reguladas por el Acuerdo 040 de 2006, y se destinaron \$5.492.313.000.00 en recursos públicos para apoyar programas de formalización.

**4.2.7.3** Aseguró que los estudios socioeconómicos no sólo se realizaron teniendo en cuenta a los vendedores informales estacionarios ocupantes del espacio público, sino también a otras poblaciones vulnerables afectadas por el SITM Transcribe S.A., entre las que se encontraban 51 personas que ejercían actividades en espacio público afectado por el proyecto, como es el caso de los mecánicos, freneros y lavadores de vehículos. En estos casos se probó la vulnerabilidad de estas poblaciones, así como que su actividad no estaba relacionada de manera directa con establecimientos de comercio formales. Al contrario, se acreditó que ejercían su actividad económica de forma independiente y exclusivamente en áreas de espacio público, no en predios privados ni siquiera en zonas de antejardín de los mismos.

**4.2.7.4** Alegó que en el presente caso no procede la reubicación de los accionantes por las siguientes razones:

**Primero**, la actividad económica de los denominados “patinadores” de los almacenes de venta de colchones no ha sido ejercida mediante el otorgamiento de permisos por parte de entidad pública alguna, es decir, su labor no ha sido generada por la acción u omisión del Estado, como sí ha ocurrido en el caso de los vendedores informales estacionarios y semi-estacionarios del sector.

**Segundo**, la administración no ha sido tolerante con estas personas para que ejerzan algún tipo de actividad económica en áreas de espacio público; es más, se encuentra demostrado que su actividad u oficio en nada afecta el derecho colectivo al uso y disfrute del espacio público, pues ni siquiera cuentan con mobiliario fijo o movable para ejercer su oficio.

**Tercero**, estas personas son vendedores vinculados a establecimientos de comercio legalmente establecidos que funcionan en diversos predios privados, ubicados al margen derecho de la Avenida Pedro de Heredia, donde se desempeñan como impulsores o “patinadores” como ellos

mismos se denominan, de los productos y servicios que estos negocios ofrecen, con el fin de atraer más clientela, por lo cual el propietario del establecimiento comercial les otorga una comisión por venta.

**Cuarto**, su mínimo vital no se ha visto afectado, pues la realización de las obras no impide el acceso de los clientes a los establecimientos de comercio, a los cuales se encuentran vinculados los actores en virtud de una relación laboral; de hecho, estimó que en un par de meses la obra habría culminado al margen de la avenida en donde se encuentran ubicados los almacenes de venta de colchones y las actividades se regularizarán.

**Finalmente**, en las diecisiete tutelas con similitud en los supuestos fácticos, se demostró que se trata de una situación en la que falta definir y reconocer unos derechos de carácter laboral entre estas personas y los propietarios de los establecimientos de comercio para los cuales trabajan, situación que no se relaciona con las responsabilidades en cabeza de las entidades accionadas.

**4.2.7.5** En definitiva, manifestó que los actores (i) no han ejercido, como lo afirma su apoderado en el escrito de tutela, durante más de veinte años la actividad de venta informal; (ii) no están cobijados por el principio de confianza legítima; (iii) no reúnen requisito alguno para ser incluidos en los programas de recuperación del espacio público y formalización económica establecidos en la política pública del Distrito de Cartagena; y (iv) no se encuentran inscritos en el Registro Único de Vendedores Informales -RUV- pese a que en los años 2005 y 2007 se realizaron los censos para establecer la población de vendedores informales ocupantes del espacio público y que en los meses de marzo, abril y junio de 2010 se realizaron jornadas de verificación y revisión de dichos registros.

## 5 CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### 5.1 COMPETENCIA Y OPORTUNIDAD

**La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional**, en desarrollo de las facultades conferidas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución, 33 del Decreto 2591 de 1991 y 49 del Reglamento de la Corporación es competente para revisar el fallo de tutela adoptado en el proceso de esta referencia.

### 5.2 PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde a la Sala examinar si la Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias –Secretaría de Infraestructura-, el Consorcio Cartagena 2010 y Transcaribe están vulnerando los derechos fundamentales de los accionantes al trabajo, a la igualdad, a la dignidad humana y al debido

proceso, por no incluirlos, debido a la labor que desempeñan en el mercado de Bazurto como “patinadores”, dentro de un plan de reubicación o, en su defecto, por no otorgarles un reconocimiento económico para resarcirles los perjuicios que les están causando como consecuencia de la ejecución de las obras en el sector de Bazurto, cuyo propósito es poner en marcha el sistema de transporte masivo en la ciudad.

Para el análisis del problema jurídico planteado, esta Sala abordará el estudio de los siguientes supuestos: **primero**, las poblaciones vulnerables y la protección constitucional reforzada a que tienen derecho; **segundo**, el derecho al debido proceso y a la participación; **tercero**, el análisis del caso concreto.

### **5.3 PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL REFORZADA DE LAS POBLACIONES VULNERABLES FRENTE A PROYECTOS DE RENOVACIÓN URBANA Y RECUPERACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO.**

#### **5.3.1 Obligación de las autoridades de realizar estudios y adoptar medidas en la realización de proyectos de renovación urbana y recuperación del espacio público frente a las personas en situación de vulnerabilidad.**

**5.3.1.1** Para iniciar, es importante hacer referencia a lo que se entiende por situación o estado de vulnerabilidad. Esta circunstancia, para algunos autores, tiene que ver con las barreras sociales, económicas, políticas y culturales que le son impuestas al individuo desde afuera y que le impiden propender por su propio desarrollo y/o por el de su núcleo familiar.<sup>2</sup> Bajo esta línea argumental, se resalta que el estado de vulnerabilidad va más allá de la situación de debilidad manifiesta y se centra en las causas externas que le impiden a un individuo desarrollar con libertad y autonomía su proyecto de vida.<sup>3</sup>

La vulnerabilidad es entendida como “...un proceso multidimensional que confluye en el **riesgo o probabilidad del individuo, hogar o**

<sup>2</sup> Corte Constitucional, sentencia T-563 del 26 de mayo de 2005. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. En el pie de página número dos de esta providencia se señaló: “De conformidad con Pérez Murcia, la vulnerabilidad puede ser entendida como “(...) una situación que, sin ser elegida por los individuos, limita el acceso de éstos a las garantías mínimas necesarias para realizar plenamente sus derechos sociales, políticos y culturales.” En otras palabras, este autor señala que una persona se encuentra en condiciones de vulnerabilidad “(...) cuando existen barreras sociales, políticas, económicas y culturales que impiden que, por sus propios medios, esté en capacidad de agenciar (realizar) las condiciones para su propio desarrollo y el de las personas que dependen económicamente de ella.” Por su parte, Moser indica que “(...) la vulnerabilidad, más que una expresión de la debilidad manifiesta de los individuos – como la interpretan algunas corrientes conservadoras -, es una situación que, siendo exógena al individuo, le genera perjuicios y le deteriora los activos económicos y sociales para autosostener un proyecto de vida.” Ver PÉREZ MURCIA, Luis Eduardo. *Población desplazada: entre la vulnerabilidad, la pobreza y la exclusión*. Red de Solidaridad Social y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Bogotá, marzo de 2004.P.p. 19 a 22”.

<sup>3</sup> *Ibidem*

**comunidad de ser herido, lesionado o dañado ante cambios o permanencia de situaciones externas o internas.** La vulnerabilidad social de sujetos y colectivos de población se expresa de varias formas, ya sea como *fragilidad e indefensión* ante cambios originados en el entorno, como *desamparo* institucional desde el Estado que no contribuye a fortalecer ni cuida sistemáticamente de sus ciudadanos...<sup>4</sup> Desde esta perspectiva, el estado de vulnerabilidad está relacionado con circunstancias que le impiden al individuo (i) procurarse su propia subsistencia; y (ii) lograr niveles más altos de bienestar, debido al riesgo al que esta expuesto por situaciones que lo ponen en desventaja en sus activos.<sup>5</sup>

De acuerdo con lo anterior, una de las situaciones que pueden ubicar a las personas en situación de vulnerabilidad es la precariedad laboral, la cual es determinada por factores como los trabajos mal remunerados, la inexistencia de contratos laborales, la no afiliación al sistema de seguridad social en salud, inestabilidad laboral, entre otros.<sup>6</sup> La posibilidad de acceder a un empleo le permite a los seres humanos contar con una importante fuente de ingresos para sufragar las necesidades básicas propias y, generalmente, las del grupo familiar dependiente, y de esta forma autodeterminarse y desarrollar su propio proyecto de vida.

La situación de vulnerabilidad que deviene de la precariedad laboral, ligada al ejercicio de la economía informal, genera además un proceso social de exclusión que se evidencia, como ya se expuso, en un acceso parcial o inexistente al sistema de seguridad social en salud y pensiones; en un ejercicio parcial de los derechos de ciudadanía; en bajo acceso a la disposición de activos y en insuficientes ingresos económicos para cubrir las necesidades básicas y familiares, como también las necesidades inmateriales.<sup>7</sup>

**5.3.1.2** Ahora bien, teniendo en cuenta que la presente controversia se centra en la recuperación del espacio público por parte de la administración municipal para efectos de implementar un medio de transporte masivo en la ciudad de Cartagena –Transcaribe-, y en la forma como se evaluó el impacto social y económico que esta obra tendrá en la población que desarrolla en dicho espacio algún tipo de actividad, es pertinente hacer referencia a algunos pronunciamientos que esta Corporación ha emitido acerca del estado de indefensión en que pueden ser puestas algunas personas en situación de vulnerabilidad, como los comerciantes informales, si las autoridades competentes no toman las medidas

---

<sup>4</sup> BUSSO, Gustavo “Vulnerabilidad social: Nociones e implicancias de políticas para Latinoamérica a inicios del siglo XXI” en documento preparado para el Seminario Internacional “Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe”, Santiago de Chile, 20 y 21 de junio de 2001. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía CELADE-División de Población. Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL. ONU.

<sup>5</sup> *Ibídem*

<sup>6</sup> *Ibídem*

<sup>7</sup> *Ibídem*

apropiadas para su reubicación o para contribuir a que puedan emprender actividades económicas alternativas.

En la sentencia **T-772 del 4 de septiembre de 2003**<sup>8</sup> se señaló que el Estado tiene el deber de “(...) abstenerse de adelantar, promover o ejecutar políticas, programas o medidas ostensiblemente regresivos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, que conduzcan clara y directamente a generar más pobreza de la que actualmente agobia al país, y agraven la situación de exclusión o marginación de determinados sectores de la sociedad (...)” (Subraya fuera de texto)

Es decir, el Estado debe contrarrestar los efectos negativos que se generen ante la ejecución de la política de recuperación del espacio público con acciones concretas para evitar la generación de más exclusión y pobreza.<sup>9</sup> En este mismo sentido, la sentencia **T-729 del 25 de agosto de 2006**<sup>10</sup> señaló:

“En otras palabras, al momento de su formulación y ejecución, se deben haber estudiado, en lo que sea técnicamente posible, todas las dimensiones de dicha realidad que resultarán afectadas por la política, programa o medida en cuestión, incluida la situación de las personas que verán sus derechos severamente limitados, a quienes se deberá ubicar, por consiguiente, en una posición tal que no queden obligados a soportar una carga pública desproporcionada; con mayor razón si quienes se encuentran afectados por las políticas, programas o medidas pertinentes están en situación de especial vulnerabilidad y debilidad por sus condiciones de pobreza o precariedad económica: frente a estas personas o grupos se deberán adelantar, en forma simultánea a la ejecución de la política en cuestión, las medidas necesarias para minimizar el daño recibido, de tal manera que se respete el núcleo esencial de su derecho al mínimo vital y a la subsistencia en condiciones de dignidad”.

Igualmente, mediante sentencia **T-773 del 25 de septiembre de 2007**<sup>11</sup> se reiteró la importancia de que la administración municipal encargada de desarrollar políticas públicas para recuperar el espacio público, estudie en detalle cada caso en particular y detecte todas las posibles consecuencias negativas que puedan derivarse de la puesta en marcha de dichas políticas.

Todo lo anterior está relacionado con la obligación que tienen todas las autoridades estatales de realizar efectivamente los derechos

<sup>8</sup> M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

<sup>9</sup> Corte Constitucional, sentencia T-729 del 25 de agosto de 2006. M.P. Jaime Córdoba Triviño

<sup>10</sup> M.P. Jaime Córdoba Triviño

<sup>11</sup> M.P. Humberto Antonio Sierra Porto

fundamentales de las personas, en particular, los derechos al mínimo vital y a la vida en condiciones dignas.

### **5.3.2 La tensión entre el interés general y el interés particular**

**5.3.2.1** Las autoridades estatales competentes tienen el deber de velar por la integridad del espacio público (numeral 1° artículo 315 y numeral 7 del artículo 313 de la Constitución Política) y en el cumplimiento de esta obligación se suele acudir al principio constitucional de la prevalencia del interés general (artículo 1 de la Constitución Política).

No obstante, este importante principio fundamental no puede ser aplicado sin tener en cuenta la relación directa que genera la persona con el espacio en el cual se encuentra y sobre el cual cimienta sus actividades económicas, sociales, culturales, entre otras.<sup>12</sup>

Ahora, si bien esta Corporación ha abordado el análisis de las significaciones culturales que se establecen entre las comunidades indígenas y el territorio sobre el cual se va a construir una mega obra, dicha relación también puede aplicarse a otros contextos diferentes, en los cuales, se evidencia la importancia del entorno<sup>13</sup> en el sostenimiento del proyecto de vida de la persona. Esto es, el significado que le otorga una persona al espacio en donde desarrolla una actividad, por ejemplo, económica, es importante para su realización como ser humano; una de las relaciones que puede establecer el individuo es que en un espacio puede desarrollar una labor que le permite acceder a un ingreso mínimo para su sustento y/o el de su grupo familiar.

Por lo anterior, no puede aplicarse de una manera neutra el principio constitucional atinente a la prevalencia del interés general sobre el particular porque en desarrollo de la política pública sobre recuperación del espacio público para implementar una obra no se pueden desconocer los derechos fundamentales de las personas que resultaran afectadas ante la ejecución de la misma.

En definitiva, el interés general no es un principio que pueda aplicarse en abstracto o en virtud de la visión que se tenga del desarrollo y del progreso<sup>14</sup>, sino que debe tener en cuenta “al otro”.

<sup>12</sup> Corte Constitucional, sentencia T-129 del 3 de marzo de 2011. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>13</sup> Acerca de la noción de ambiente físico, el arquitecto de la Universidad Nacional de Colombia, Javier Peinado Pontón, señaló: “(...) Cuando ustedes se refieren al ambiente físico, nosotros lo llamamos paisaje o naturaleza. En términos de geografía equivale a todo el mundo natural, el entorno natural e intervenido y el entorno físico; y este entorno físico tiene significado, tiene razón de ser para los humanos en la medida en que está ocupado; la significación se la da la vida social y la cultura” Tomado de PEINADO PONTÓN, Javier, “Hábitat y Discapacidad” en “Discapacidad e Inclusión Social. Reflexiones desde la Universidad Nacional de Colombia”, octubre de 2005, Maestría en Discapacidad e Inclusión Social de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional de Colombia. Pág. 287.

<sup>14</sup> Corte Constitucional, sentencia T-129 del 3 de marzo de 2011. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio

**5.3.2.2** En virtud de lo anterior, la tensión entre el interés general y el interés particular no debe abordarse como si algunos grupos vulnerables se opusieran al bienestar común, sino desde la perspectiva de la efectividad de los derechos. Esto es, en aplicación de este principio no se puede desconocer las garantías que pueden exigir las personas en situación de vulnerabilidad y su reconocimiento como plenos sujetos de derechos.<sup>15</sup>

En este sentido las autoridades no deben esperar a que las personas que van a ser impactadas negativamente por una mega obra reclamen por la efectiva realización de sus derechos, sino que en cumplimiento de su obligación constitucional, deben comprometerse en la protección de los mismos, y no ubicar el debate en términos de “usurpadores del espacio público”.<sup>16</sup>

### **5.3.3 La ejecución de políticas públicas de recuperación del espacio público en el marco de un Estado Social de derecho.**

De conformidad con lo expuesto, puede concluirse que toda política pública encaminada a la recuperación del espacio público no puede adelantarse “...en forma tal que se lesione desproporcionadamente el derecho al mínimo vital de los sectores más vulnerables y pobres de la población, ni de manera tal que se prive a quienes no cuentan con oportunidades económicas en el sector formal de los únicos medios lícitos de subsistencia que tienen a su disposición...”<sup>17</sup> (Subraya fuera de texto)

Así en la sentencia T-772 del 4 de septiembre de 2003<sup>18</sup>, la Corte al analizar el caso de un vendedor informal que fue desalojado del espacio público en virtud de una política de recuperación de dicho espacio y que no tuvo en cuenta su especial circunstancia, expuso que es deber de las autoridades municipales competentes incorporar en los planes de recuperación la *provisión de alternativas económicas* a favor de quienes dependen del comercio informal para su sustento diario y el de sus familias.

Ahora, si bien en ese caso se estudió la situación de una persona que desarrollaba una actividad dentro del comercio informal, ello no significa que los vendedores informales sean las únicas personas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad frente a políticas de recuperación del espacio público, pues, del análisis del fallo puede colegirse que en un Estado Social de derecho dicha política de recuperación no puede (i) lesionar el derecho fundamental al mínimo vital de los sectores más pobres y vulnerables de la población, como es el

---

<sup>15</sup> Ibídem

<sup>16</sup> Ibídem

<sup>17</sup> Corte Constitucional, sentencia T-772 del 4 de septiembre de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>18</sup> M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

caso de los vendedores informales, como tampoco (ii) privar a quienes no cuentan con oportunidades económicas dentro del sector formal, de los únicos medios que tienen a su disposición para procurarse su sustento y el de su familia.

Así, los estudios de impacto social deben tener en cuenta no sólo a los vendedores informales sino a otro tipo de comerciantes y personas que puedan resultar lesionadas, y diseñar medidas para mitigar el impacto negativo de ésta según el grado de afectación.

Es importante recordar que en otros eventos, la Corte ha abogado por la reubicación de las personas que verán sus derechos seriamente limitados, máxime tratándose de personas “...en situación de especial vulnerabilidad y debilidad por sus condiciones de pobreza o precariedad económica...”<sup>19</sup> El anterior criterio, ha sido aplicado, por regla general a los vendedores informales, como una de las poblaciones vulnerables que siempre resulta impactada negativamente por los efectos de la ejecución de las políticas públicas de la administración de recuperación del espacio público; sin embargo, no es la única. **Como quedo expuesto, la Corte en su jurisprudencia, cuando ha abordado la situación de los vendedores infomales, no ha excluido de su análisis a los sujetos que se encuentran en situación de vulnerabilidad.**

#### **5.4 EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN Y AL DEBIDO PROCESO EN EL MARCO DE PROYECTOS DE DESARROLLO URBANO Y RECUPERACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO.**

##### **5.4.1 El derecho de todas las personas a participar en la toma de decisiones que las afectan.**

Uno de los fines esenciales del Estado es facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan (artículo 2 de la Constitución Política). Dicha participación, en el caso de las acciones estatales encaminadas a recuperar el espacio público, debe involucrar a todas las personas que van a resultar afectadas con las medidas a adoptar por la administración, como en el caso de la construcción de una mega obra. En este orden de ideas, la participación no se reduce a que la autoridad competente organice reuniones de información, de concertación o audiencias, sino que en coordinación con la comunidad garantice la participación y asuma la protección de las personas en situación de vulnerabilidad que van a ser afectadas negativamente por las decisiones administrativas municipales.<sup>20</sup> Es decir, la participación también significa darle efecto a las opiniones expresadas.

<sup>19</sup> Corte Constitucional, sentencia T-630 del 26 de junio de 2008. M.P. Jaime Córdoba Triviño

<sup>20</sup> Corte Constitucional, sentencia T-129 del 3 de marzo de 2011. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio

Al respecto, es importante advertir que cuando las entidades territoriales del orden local reclaman el desarrollo de proyectos de infraestructura o de la ejecución de mega obras, como es el caso de la implementación del transporte masivo en la ciudad, deben cumplir con su deber constitucional de garantizar la protección de los derechos fundamentales de los grupos vulnerables y asegurar su plena participación en el proyecto que impactará diversas formas de vida.<sup>21</sup>

#### **5.4.2 Las decisiones que la administración adopte en el marco de la recuperación del espacio público deben realizar el contenido del derecho fundamental al debido proceso.**

Además, todas las medidas que adopten las autoridades administrativas en aras de proteger la integridad del espacio público deben ser proporcionales a la consecución de dicho fin y a la preservación del sustento de los sectores más vulnerables que se verán afectados por dichas medidas, y en su adopción e implementación se debe garantizar el derecho al debido proceso de los afectados.<sup>22</sup>

En este respecto, esta Corporación señaló:

“...toda política estatal, encaminada a la recuperación de espacios, cualquiera fuere su objetivo, comport[a] la sujeción al debido proceso, no sólo porque todas las actuaciones administrativas así lo requieren, sino porque las medidas estatales tienen que considerar las particularidades de cada uno de sus destinatarios directos, a fin de no violentar sus derechos y de llegar a desconocerlos diseñar alternativas razonables, individuales o colectivas, para solventar sus necesidades mínimas...”

Tratándose de la ocupación de espacios, que la administración requiere para adelantar sus actividades o a fin de preservarlos para el uso público, se ha planteado que las autoridades tienen que considerar todos los intereses comprometidos en la decisión, en especial los de quienes serán los directamente afectados con las medidas<sup>23</sup> (Subraya fuera de texto)

En la sentencia T-708 del 29 de julio de 2004, esta Corporación analizó el caso de varios peticionarios que ejercían el oficio de “revoladores” desde hacia más de treinta años en la Terminal de Transportes de Duitama y a los cuales el director de dicha terminal les notificó que no podrían ejercer más su oficio en este lugar, otorgándoles un plazo máximo de 45 días para retirarse de allí. La Sala concedió el amparo solicitado y expuso, entre otros argumentos, que las autoridades

<sup>21</sup> Ibídem

<sup>22</sup> Corte Constitucional, sentencia T-708 del 29 de julio de 2004. M.P. Alvaro Tafur Galvis

<sup>23</sup> Ibídem

accionadas (i) no adelantaron ningún trámite administrativo; (ii) no tuvieron en cuenta la situación de vulnerabilidad en la que se encontraban los accionantes, quienes se procuraban su sustento y el de sus familias con la bonificación que les reconocían los conductores por los pasajeros que conseguían en su actividad de promoción; y (iii) no tuvo en cuenta que los actores llevaban ejerciendo su labor u oficio desde hacia más de treinta años allí.

Este precedente constituye un pronunciamiento importante en lo que tiene que ver con la protección a un grupo vulnerable diferente al de los vendedores informales, el cual tuvo como fundamento la actividad que desarrollaban los actores como ‘pregoneros’ o ‘revoladores’ del que devenía su sustento diario y el de sus familias.

En definitiva, ante la necesidad de las autoridades administrativas de preservar espacios de uso público, siempre deben tener en cuenta todos los intereses involucrados en la adopción de dicha decisión y asegurar la participación de los afectados en la misma, so pena de incurrir en una transgresión del derecho al debido proceso.

## 6 CASO CONCRETO

### 6.1 PRESENTACIÓN DEL CASO

**6.1.1** Los accionantes, **Alba Luz Marrugo Mestra, Neiver Alexander Gordón Romero y Héctor Eliécer Cumplido Barbudo**, solicitaron la protección de sus derechos fundamentales al trabajo, a la igualdad, a la dignidad humana y al debido proceso, que aducen fueron vulnerados por la Alcaldía Distrital de Cartagena D.T. y C., el Consorcio Cartagena 2010 y Transcaribe, por no incluirlos en un plan de reubicación, o en su defecto, por no otorgarles un auxilio económico en su condición de vendedores informales en el mercado de Bazurto, ante el impacto negativo que han tenido que soportar en el desarrollo de su actividad económica, por la ejecución de la política pública de recuperación del espacio público en dicho sector, cuyo fin es implementar el sistema de transporte masivo -Transcaribe- en la ciudad.

Por su parte, **las entidades accionadas** manifestaron, en resumen, lo siguiente:

**El Consorcio Cartagena 2010** expuso que su obligación se limita a la construcción del tramo del corredor del sistema integrado de transporte masivo Transcaribe desde el sector mercado de Bazurto hasta el sector subida a la Popa, lo cual está supeditado a que la administración municipal entregue la totalidad de los predios y las zonas de espacio público para el cumplimiento de su deber. En este orden de ideas, manifestó que es a las autoridades municipales competentes a quienes les

corresponde emprender todas las acciones para recuperar el espacio público y diseñar el plan pertinente para proteger el derecho al trabajo de sus ocupantes.

**Transcribe S.A.** expuso que los accionantes no desarrollaban ninguna actividad en el espacio público y que en su calidad de “patinadores” dependían de los propietarios de los establecimientos de comercio y/o locales que se dedican a la venta de camas y colchones. Agregó que los peticionarios no acreditaron estar cobijados por el principio de confianza legítima, condición necesaria para que el Distrito de Cartagena les ofreciera alternativas económicas, como ocurrió frente a la población de vendedores informales del sector.

**La Alcaldía Mayor de Cartagena D.T. y C., a través de la Oficina Asesora Jurídica y la Gerencia del Espacio Público y Movilidad,** explicó que no ha vulnerado derecho fundamental alguno de los accionantes porque no ostentan la calidad de vendedores estacionarios ocupantes del espacio público amparados por el principio de la confianza legítima. En esta medida, señaló que no tienen derecho a acceder a los beneficios que contempla el Acuerdo 040 de 2006, estos son, el auxilio económico o la reubicación según el caso. Además, indicó, los actores no se encuentran registrados en las bases de datos ni en el registro único de vendedores estacionarios (RUV) de la Gerencia del Espacio Público y Movilidad Urbana.

**El juez de única instancia** denegó el amparo invocado por los actores, aduciendo que (i) no acreditaron que hubieren desempeñado una actividad de venta informal en la ciudad de Cartagena; (ii) en cuanto al término “patinadores”, estimó que se trata de personas que deambulan de un sector a otro denominado por ellos como “en el lado de las ventas de camas y colchones”, es decir, que su actividad es accesoria a la existencia de estos establecimientos de comercio, por lo cual no es procedente su reubicación, a menos que tales establecimientos sean trasladados, situación que haría viable la ubicación de los actores en el sector donde los establecimientos se encuentren ofreciendo sus servicios.

**6.1.2** De acuerdo con las pruebas allegadas al plenario, se encuentra acreditado que:

**6.1.2.1** En el año de 2006, la Alcaldía Distrital, Transcribe S.A. y la Universidad de Cartagena celebraron un convenio ínter administrativo para la elaboración del censo, diagnóstico socioeconómico y diseño del Plan de Reasentamiento de la población ubicada en el área de influencia del Sistema de Transporte Masivo para Cartagena.

**6.1.2.2** Entre los objetivos específicos del Plan de Reasentamiento se encuentran (i) brindar asesoría a los propietarios de las unidades sociales

económicas ubicadas en la avenida Pedro de Heredia en la ubicación estratégica de sus negocios; **(ii)** prestar asesoría en los cambios que genera el desplazamiento en la organización y productividad de los negocios; **(iii)** acompañar a las familias en su reubicación física y en el restablecimiento de sus condiciones psico-sociales y culturales; **(iv)** realizar el seguimiento y acompañamiento de los vendedores estacionarios en la nueva ubicación física para el mejoramiento de sus ingresos. **(Folio 9 cuaderno 3)**

- 6.1.2.3** Una de las etapas de la metodología general del proceso de reasentamiento se denominó “Procesos complejos y población vulnerable” y dentro de ésta identificó los siguientes casos que requerían una atención distinta: **(i)** familias de los propietarios que pueden presentar situaciones especiales –identificación en el estudio de títulos-; **(ii)** familias que por sus características económicas, sociales, culturales y psicológicas presentan un alto grado de complejidad; **(iii)** familias con jefes de hogar solos y cuyos ingresos dependen de su trabajo; **(iv)** propietarios de negocios que tienen problemas financieros graves y cuyo traslado implica mayores complicaciones económicas.

La población vulnerable fue identificada en el caso de las familias como en el de los dueños de los negocios, a quienes la administración les debía brindar un acompañamiento especial. **(Folios 11 y 12 del cuaderno 3)**

- 6.1.2.4** Se realizaron reuniones extraordinarias con el sector de los colchoneros. **(Anexo cuaderno 3)**

- 6.1.2.5** Mediante Decreto número 0091 del 18 de enero de 2007, el alcalde mayor de Cartagena estableció el procedimiento para la recuperación del espacio público ocupado por particulares amparados por el principio de confianza legítima. En particular, el artículo tercero establece que antes de iniciar con la respectiva actuación administrativa, los alcaldes locales deben “...consultar a la Gerencia del Espacio Público y Movilidad Urbana sobre el número de alternativas económicas y programas disponibles... previa confrontación del censo de vendedores estacionarios ubicados en el lugar”. (Folio 60 del cuaderno 1)

- 6.1.2.6** Se llevó a cabo una socialización del convenio inter administrativo, entre otras, dirigida específicamente a los ocupantes del espacio público que se encontraban en el censo de 2010, mercado de Bazurto, reunión en la que se presentó además el programa de formalización empresarial. **(Folio 6 del cuaderno 3)**

- 6.1.2.7** El Plan de Ocupantes del Espacio Público se constituyó en un exitoso programa social de formalización económica para más de 924 comerciantes informales que antes ocupaban el espacio de uso común y actualmente ejercían una actividad económica formal. (Folio 81 del cuaderno 1)

**6.1.2.8** Existen estudios socioeconómicos consolidados que se realizaron en la zona sobre población informal que ejercían actividades económicas permanentes en el espacio público. (Folio 86 del cuaderno 1)

**6.1.2.9** La administración municipal destinó recursos dirigidos a programas que implementaron la inclusión productiva y la inserción económica de población vulnerable que ejerciera una actividad económica informal en el espacio público del Distrito de Cartagena de Indias. (Folio 87 del cuaderno 1)

**6.1.2.10** Mediante Resolución No. 171 del 1 de julio de 2008, se modificó la Resolución No. 072 del 14 de agosto de 2006 “Por medio de la cual se establecen los parámetros y procedimientos a utilizar para el cálculo, liquidación y pago de los reconocimientos económicos, para las unidades sociales (US) ubicadas en los predios requeridos para la adecuación al Sistema Integrado de Transporte Masivo – TRANSCARIBE S.A.”

## **6.2 PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA**

Teniendo en cuenta las especificidades del caso concreto, puede concluirse que procede este mecanismo excepcional de defensa de los derechos fundamentales atendiendo a que los peticionarios se encuentran dentro de un grupo considerado en situación de vulnerabilidad, en razón a **(i)** su dependencia de la actividad económica que desempeñan como “patinadores” en el mercado de Bazurto y que de ésta derivan sus ingresos para su sustento y el de sus familias; **(ii)** su pertenencia a la economía informal y la precariedad de las condiciones laborales.

A lo anterior se suma, la inexistencia de otros medios judiciales para decidir acerca de la solicitud de los accionantes. Por estas razones, la acción de tutela se torna en el medio eficaz para solicitar la protección de los derechos fundamentales al trabajo, al mínimo vital, al debido proceso y a la dignidad humana de los peticionarios.

**6.2.1** De conformidad con lo expuesto precedentemente, esta Sala analizará si la Alcaldía municipal de Cartagena D.T. y C., vulneró los derechos fundamentales al debido proceso, al mínimo vital y a la vida en condiciones dignas de los accionantes, al no incluirlos dentro de los estudios socio-económicos que realizó la administración para implementar el sistema de transporte masivo -Transcaribe- en el sector de Bazurto, como personas afectadas en situación de vulnerabilidad

## **6.3 EN ESTE CASO SE ENCUENTRA ACREDITADA LA VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES AL**

## **DEBIDO PROCESO, AL MÍNIMO VITAL Y A LA VIDA EN CONDICIONES DIGNAS DE LOS ACCIONANTES**

### **6.3.1 La Alcaldía de Cartagena D.T. y C. no tuvo en cuenta a todos los grupos en situación de vulnerabilidad que iban a resultar impactados con las medidas que adoptó para implementar el sistema de transporte masivo -Transcaribe- en el sector de Bazurto**

Para iniciar, es importante recordar que si bien las autoridades municipales tienen la obligación de preservar la integridad del espacio público, en ejecución de dicha política no pueden generar más exclusión ni ahondar la situación de pobreza que agobia a gran parte de la sociedad.

En el presente caso, la Sala evidencia que la autoridad competente debió haber realizado un análisis más detallado de todas las personas o grupos que iban a ser impactados con la puesta en marcha de la política de recuperación del espacio público, amparados por lo que consideró “confianza legítima”, para implementar el sistema de transporte masivo en la ciudad de Cartagena. Dicho análisis no sólo debió cobijar a los ocupantes del espacio público sino también a todas las personas que pudieran resultar afectadas con una restricción seria de sus derechos, en particular, aquellas personas o grupos en situación de vulnerabilidad en razón a su situación de pobreza o precariedad económica. En otras palabras, debió propender por la realización efectiva de los derechos de quienes iban a sufrir un impacto negativo por la construcción de la mega obra en el sector, especialmente, las garantías al mínimo vital y a la vida en condiciones dignas.

Como arriba se expuso, la situación de vulnerabilidad tiene que ver con barreras sociales, culturales, económicas y otras, que le son impuestas al individuo desde afuera y que le impiden velar por su propio desarrollo y el de su familia. En el caso de los accionantes, puede evidenciarse un estado de vulnerabilidad ante el riesgo que corren de ser lesionados por cambios externos, teniendo en cuenta que **(i)** los actores describen la labor que desempeñan como “patinadores” por el “lado de las camas y colchones”; **(ii)** la obra de infraestructura que se realizará en la ciudad de Cartagena implica la adquisición de los predios en donde están ubicados los establecimientos de comercio dedicados a esta actividad; **(iii)** no hay evidencia que permita colegir que en aquellos casos en los cuales los establecimientos de comercio sean reubicados también lo serán las personas que ejercen esta actividad; por todo lo anterior, se concluye que su actividad fue o está en riesgo de ser gravemente restringida, situación que repercutirá en sus ingresos económicos y los situará en una circunstancia de mayor vulnerabilidad.

El anterior hecho debió ser analizado por las autoridades municipales así como lo hizo frente a otra población vulnerable dedicada al comercio informal, máxime si se tiene en cuenta, como lo informa la propia administración, que la labor de “patinadores” es un oficio mal remunerado que incluso califica como una relación laboral precaria. Es decir, la administración tenía conocimiento de la existencia de estos comerciantes y de la precariedad de su actividad, y los excluyó de manera deliberada.

En este orden de ideas, esta Sala debe advertir que en las políticas de recuperación del espacio de uso público, y en general en los proyectos de renovación urbana, la autoridad municipal no sólo debe proteger los derechos de las personas que ocupan el espacio público y que están amparadas por el principio de confianza legítima, sino que está en la obligación de proteger los derechos de todas las personas que pudieran resultar afectadas con la puesta en marcha de dicha política, con mayor razón a las **personas en situación de vulnerabilidad**. Lo anterior, no significa que todas las personas deban ser indemnizadas o incluidas en programas de reubicación, pero sí se deben adoptar diferentes medidas de compensación según el grado de afectación y, con participación de la comunidad.

En el caso bajo estudio, además de las personas que se dedican a la venta informal, las personas que desarrollan una actividad económica en el sector de Bazurto desde hace algún tiempo, y que según lo informa la administración son mal remuneradas, no están afiliadas al régimen de seguridad social en salud ni tienen estabilidad laboral, deben ser tenidos en cuenta como población vulnerable afectada; pues si las personas dejan de percibir un ingreso económico, el cual constituye su principal medio de sustento, no van a tener la capacidad de sufragar las necesidades básicas propias y familiares. Esta situación, sin lugar a dudas, aumenta su estado de vulnerabilidad.

Como prueba de lo expuesto, obra dentro del plenario que la Alcaldía de Cartagena se esforzó en realizar un estudio socio-económico en el año 2006, y que, posteriormente, realizó censos adicionales para asegurarse de la veracidad de la información que estaba almacenando y así tener actualizada su base de datos. No obstante, todo su esfuerzo se encaminó a proteger a la población vulnerable de los vendedores del comercio informal, en particular, los estacionarios; también identificó a la población vulnerable en las familias de los dueños de los negocios y algunas familias que estaban arraigadas en el sector, a quienes la administración se comprometió a brindarles un acompañamiento especial. (Ver numeral 6.2.2)

Sin embargo, dentro de la población vulnerable afectada que la autoridad municipal clasificó no se encuentran personas que pese a no ser

vendedores estacionarios ubicados en el espacio público, iban a ser impactadas negativamente por la construcción de la obra en el mercado de Bazurto. Más aún, la mayoría de las medidas que adoptó para contrarrestar los dichos efectos del proyecto se dirigieron a proteger a una de las poblaciones vulnerables que calificó como ocupantes del espacio público, lo cual muestra un gran compromiso de su parte, pero que no es suficiente para implementar este tipo de políticas ante la magnitud de su impacto.

Es importante preguntarse si la administración compró bienes inmuebles en el sector de Bazurto, específicamente en donde vendían camas y colchones, porque no identificó a la población que se dedicaba, según lo informan las autoridades, a promocionar bienes y servicios de dichos establecimientos con el fin de atraer más clientes a los mismos, cuando en efecto, iba a resultar impactada negativamente por la política de recuperación del espacio.

En este sentido, debió prever medidas encaminadas a su protección, por ejemplo, analizando su posible reubicación, si a ello había lugar en el nuevo sector donde iban a ser reubicados los establecimientos de comercio que se dedicaban a la venta de camas y colchones, y que no iban a ser adquiridos por el distrito, o incluyéndolos en el programa de formalización empresarial dirigido a los comerciantes informales, u otro tipo de medidas, que no necesariamente tienen que ser de tipo económico.

En definitiva, en un Estado Social de Derecho, la política de recuperación del espacio público y los proyectos de renovación urbana no pueden privar a quienes no cuentan con oportunidades económicas en el sector formal de los únicos recursos económicos con que cuentan para asegurar su sustento y el de sus familias. Con este proceder, la administración municipal desconoció que la actividad que desarrollaban los accionantes en el sector de Bazurto significaba para ellos la posibilidad de acceder a un ingreso mínimo para su sostenimiento y/o el de su núcleo familiar.

### **6.3.2 La autoridad competente no aseguró la participación de todas las personas afectadas con la puesta en marcha de la política de recuperación del espacio público en el mercado de Bazurto.**

El principio constitucional de la prevalencia del interés general se aplicó indistintamente, sin medir su impacto en la realización de las garantías superiores de los accionantes, pues las autoridades locales no debieron esperar a que los peticionarios exigieran el respeto por sus derechos o elevaran la reclamación pertinente ante las autoridades competentes, sino que debieron adelantarse a cumplir con su deber constitucional de garantizar la efectividad de sus derechos.

Una manifestación del reconocimiento a los accionantes como personas en situación de vulnerabilidad consistía en asegurarles su participación en las decisiones administrativas que los afectaran y que iban a incidir en el ejercicio normal de su oficio como “patinadores” en el mercado de Bazurto.

Por tanto, la Alcaldía de Cartagena, aunque realizó estudios socio-económicos que involucraron a varios sectores de la población que iba a sufrir el impacto de la construcción de la mega obra en la ciudad, no tuvo en cuenta a otras poblaciones que también iban a soportar los efectos negativos de esta política, como es el caso de los actores en su calidad de “patinadores”. De esta forma, la Alcaldía de Cartagena no garantizó su plena participación en un proyecto que iba a afectar su forma de vida.

La falta de participación dentro de la actuación administrativa que desplegó la Alcaldía distrital de Cartagena, al no considerar dentro de su plan el diseño de alternativas dirigidas a otras personas en situación de vulnerabilidad como los accionantes, desconoció, además, el derecho al debido proceso, pues se reitera, la administración debió considerar todos los intereses comprometidos en la decisión que adoptó.

#### **6.4 CONCLUSIONES**

En consonancia con lo expuesto precedentemente, se halla acreditado que ante la ausencia de un estudio socio-económico que involucrara a todas las personas o grupos, en particular, en situación de vulnerabilidad, como es el caso de los actores, que iban a ser impactados negativamente con la construcción de Transcaribe, la administración desconoció los derechos fundamentales al debido proceso, al mínimo vital y a la vida en condiciones dignas de los peticionarios, teniendo en cuenta que al momento de ejecutar la política de recuperación del espacio de uso público **(i)** no fueron tenidos en cuenta como población vulnerable afectada; **(ii)** en esa medida, no se les permitió participar en la toma de las decisiones administrativas que los afectarían, y **(iii)** en consecuencia, la autoridad municipal no diseñó otras alternativas para atender las necesidades específicas de la población que integran, según su grado de afectación.

Lo anterior, lleva a concluir a esta Sala que las entidades accionadas tuvieron una visión restringida de las personas que iban a ser afectadas por la implementación del sistema de transporte masivo en la ciudad de Cartagena, sumado a que equipararon la categoría de vendedores informales a comerciantes informales en el mercado de Bazurto y a concluir que la jurisprudencia constitucional sólo había considerado como población vulnerable a los vendedores informales, cuando ello no acontece así, como quedó expuesto.

Al respecto, es importante reiterar que en este tipo de macroproyectos se deben considerar en los estudios de impacto, a todas las personas posiblemente afectadas, identificar el grado de afectación y diseñar medidas diferenciales para contribuir a mitigar el impacto negativo. Estas medidas no necesariamente tienen que ser indemnizatorias, por ejemplo, **pueden consistir en incluir a esta población afectada en los programas ya existentes de la administración, como la formalización e**

Por lo expuesto, se revocará el fallo de única instancia y, en su lugar, se concederá el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso, al mínimo vital y a la vida en condiciones dignas de los tutelantes.

En consecuencia, se ordenará a la Alcaldía municipal de Cartagena D.T. y C. que estudie el caso particular de cada uno de los accionantes y de las personas que se encuentran en su misma circunstancia, con el fin de verificar su situación personal, familiar, laboral, social y económica, y según el grado de afectación, determinado según las consideraciones de esta providencia, diseñe diferentes medidas que aseguren sus derechos fundamentales, las cuales necesariamente no tienen que ser de tipo indemnizatorio.

Así mismo, se exhortará al Ministerio del Trabajo y a la Alcaldía municipal de Cartagena D.T. y C., para que verifiquen las condiciones laborales de los tutelantes y adopten las medidas que consideren pertinentes para asegurar la realización de sus derechos fundamentales, dentro de la órbita de sus competencias.

También se instará a las autoridades municipales para que incluyan a todos los grupos vulnerables afectados, desde el inicio, en el estudio socio-económico que estructuren para implementar la política pública de recuperación del espacio público y otros proyectos de renovación urbana.

Finalmente, se advertirá a las partes que si de la presente controversia se derivan discusiones de tipo laboral, deberán dirigirse ante el juez competente.

## 7 DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, **la Sala Séptima de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional**, administrando justicia en nombre del pueblo colombiano y por mandato de la Constitución Política,

**RESUELVE:**

**PRIMERO.- REVOCAR** la sentencia proferida por el Juzgado Tercero Penal Municipal para Adolescentes con Funciones de Control de Garantías de Cartagena de Indias, el 4 de abril de 2011. En su lugar **CONCEDER** la protección a los derechos fundamentales al debido proceso, al mínimo vital y a la vida en condiciones dignas de **Alba Luz Marrugo Mestra, Neiver Alexander Gordón Romero y Héctor Eliécer Cumplido Barbudo**, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.-** En consecuencia, **ORDENAR** a la Alcaldía municipal de Cartagena D.T. y C., que en un término no superior a tres (03) meses, estudie el caso particular de cada uno de los accionantes y de las personas que se encuentran en su misma circunstancia, con el fin de verificar su situación personal, familiar, laboral, social y económica, y según el grado de afectación, determinado según las consideraciones de esta providencia, diseñe diferentes medidas que aseguren sus derechos fundamentales, las cuales necesariamente no tienen que ser de tipo indemnizatorio, de acuerdo con lo expuesto en el numeral 6.4.

Del estudio que se realice y de las medidas que decida implementar, deberá enviar un informe al juez de primera instancia, a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación, en el término de un (1) mes una vez termine el plazo de tres (03) meses antes señalado.

**TERCERO.- EXHORTAR** al Ministerio del Trabajo y a la Alcaldía municipal de Cartagena D.T. y C., para que verifiquen las condiciones laborales de los tutelantes y adopten las medidas que consideren pertinentes para asegurar la realización de sus derechos fundamentales, dentro de la órbita de sus competencias.

**CUARTO.- INSTAR** a las autoridades municipales accionadas para que, en lo sucesivo, incluyan a los grupos vulnerables, desde el inicio, en el estudio socio-económico que estructuren para implementar políticas públicas de recuperación del espacio público y programas de renovación urbana.

**QUINTO.- ADVERTIR** a las partes que si de la presente controversia se derivan discusiones de tipo laboral, deberán dirigirse ante el juez competente.

**SEXTO.- COMUNICAR** la presente decisión al Procurador General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo, para que, dentro de la órbita de sus competencias, hagan un seguimiento del cumplimiento de esta providencia.

**SÉPTIMO.-** Para los efectos de lo dispuesto por el artículo 36 del decreto 2591 de 1991, el juzgado de origen hará las notificaciones y tomará las medidas conducentes para el cumplimiento de esta sentencia.

**OCTAVO.- LÍBRENSE** las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, cúmplase, publíquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional,

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB  
Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO  
Magistrado  
*Con salvamento de voto*

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA  
Magistrado  
*Con aclaración de voto*

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaria General

**SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO  
HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO  
A LA SENTENCIA T-244/12**

**ACCION DE TUTELA DE VENDEDORES INFORMALES-**  
Improcedencia por cuanto los llamados “patinadores” no son vendedores informales que despliegan su actividad en el espacio público sino empleados de los establecimientos de comercio de camas y colchones (Salvamento de voto)

*Considero que en el caso en particular se debió abordar el tema desde una óptica laboral, debido a lo que en realidad ocurre es que los llamados “patinadores” dependen de los dueños de los establecimientos comerciales que venden camas y colchones, es decir, son éstos los llamados a otorgarles un reconocimiento económico para quien estuvieron trabajando. Quedó demostrado que el Distrito le compró los predios a los propietarios para realizar las obras de implementación de transporte masivo y que los accionantes no ejercían su actividad en el espacio público, sino que dependían de los dueños de los almacenes. Sostienen los accionantes que ganan una comisión o propina del 25% del valor exceso de precio que consigán en las ventas, de lo cual se infiere una relación laboral precaria o por lo menos comercial entre los propietarios de los establecimientos de comercio y los “patinadores”. De modo que no se trata de vendedores informales que desarrollan su actividad económica en espacio público.*

Referencia: expediente T-3.066.621

Acción de tutela instaurada por Alba Luz Marrugo Mestra y otros contra Alcaldía de Cartagena.

Magistrado Ponente:  
JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB.

Con el respeto acostumbrado, haré una exposición de los motivos que justifican la suscripción de un salvamento de voto respecto de la sentencia de la referencia.

**Contenido de la sentencia**

Mediante el fallo en cuestión se abordó el estudio de la acción de tutela interpuesta por los señores Alba Luz Marrugo y otros, contra la Alcaldía de Cartagena, quienes consideraban vulnerados sus derechos fundamentales al trabajo, a la igualdad, a la dignidad humana y al debido proceso por las siguientes razones:

Afirman los accionantes que desde hace aproximadamente 20 años desarrollan la actividad de venta informal en el mercado de Bazurto por el costado de las ventas de cama y colchones en la actividad que ellos han denominado “patinadores”. Manifiestan que la Alcaldía de Cartagena de Indias –Secretaría de Infraestructura- el Consorcio Cartagena 2010 y Transcaribe al no incluirlos en un plan de reubicación o, en su defecto, por no otorgarles un reconocimiento económico ante el negativo impacto que han tenido que soportar su actividad comercial como consecuencia de la ejecución de las obras que buscan implementar el sistema de transporte masivo en la ciudad.

Las pretensiones de los actores fueron negadas dentro de la decisión de única instancia, en síntesis debido a que no se encontró probado que hubieran desempeñado la actividad por más de veinte años, ni la condición de beneficiarios de la confianza legítima y concluyó que su actividad es accesoria y depende exclusivamente de los establecimientos comerciales que ofrecen las camas y colchones.

Por lo anterior, correspondió determinar a la Sala Séptima de revisión si la Alcaldía de Cartagena –Secretaría de Infraestructura-, el Consorcio Cartagena 2010 y Transcaribe están vulnerando los derechos fundamentales de los accionantes al trabajo, a la igualdad, a la dignidad humana y al debido proceso, por no incluirlos, debido a la labor que desempeñan en el mercado de Bazurto como “patinadores”, dentro de un plan de reubicación o, en su defecto, por no otorgarles un reconocimiento económico para resarcirles los perjuicios que le están causando como consecuencia de la ejecución de las obras en el sector de Bazurto, cuyo propósito es poner en marcha el sistema de transporte masivo en la ciudad.

Para resolver este problema jurídico se estudió lo referente a: (i) las poblaciones vulnerables y la protección constitucional reforzada a que tienen derecho; (ii) el derecho al debido proceso y a la participación y; (iii) el análisis del caso en concreto.

Al resolver el caso concreto se concedió el amparo de los derechos fundamentales solicitados por los accionantes y en consecuencia revocar la sentencia proferida por el Juzgado Tercero Penal Municipal para adolescentes con Funciones de Control de Garantías de Cartagena de Indias, el 4 de abril de 2011. Además se ordenó a la Alcaldía de Cartagena que en un término no superior a tres (3) meses, estudie el caso particular de cada uno de los accionantes y de las personas que se encuentran en las mismas circunstancias

con el fin de verificar su situación personal, familiar, laboral, social y económica y se diseñen diferentes medidas que aseguren sus derechos fundamentales

### **Motivos del Salvamento de Voto**

No comparto la decisión final a la cual llegó la Sala Séptima de Revisión en la sentencia T-244-2012 por las siguientes razones:

Considero que en el caso en particular se debió abordar el tema desde una óptica laboral, debido a lo que en realidad ocurre es que los llamados “patinadores” dependen de los dueños de los establecimientos comerciales que venden camas y colchones, es decir, son éstos los llamados a otorgarles un reconocimiento económico para quien estuvieron trabajando.

Quedó demostrado que el Distrito le compró los predios a los propietarios para realizar las obras de implementación de transporte masivo y que los accionantes no ejercían su actividad en el espacio público, sino que dependían de los dueños de los almacenes.

Sostienen los accionantes que ganan una comisión o propina del 25% del valor exceso de precio que consigan en las ventas, de lo cual se infiere una relación laboral precaria o por lo menos comercial entre los propietarios de los establecimientos de comercio y los “patinadores”. De modo que no se trata de vendedores informales que desarrollan su actividad económica en espacio público.

Por lo anterior, considero que en el caso concreto se debió declarar la improcedencia de la acción de tutela, al no ser vendedores informales que despliegan su actividad en el espacio público sino verdaderos empleados de los establecimientos de comercio de camas y colchones.

Así dejo expresados los argumentos que me llevan a Salvar el voto en esta oportunidad.

Fecha ut supra,

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO  
Magistrado

**ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO  
LUIS ERNESTO VARGAS SILVA  
A LA SENTENCIA T-244/12**

En el presente caso, la Sala decidió amparar los derechos de los accionantes, quienes trabajaban informalmente atrayendo clientes hacia locales ubicados en el sector de Bazurto (Cartagena), y perdieron la posibilidad de hacerlo debido a la recuperación del espacio público en el sector. La Sala sostuvo que el distrito ejerce legítimamente sus competencias legales para adelantar trabajos de recuperación del espacio público, pero precisó que es imprescindible que se prevea la protección del mínimo vital y la participación de personas en condición de vulnerabilidad que quedan sin trabajo con ocasión de la intervención estatal. Con base en estas consideraciones, ordenó estudiar la situación particular de los trabajadores, y pidió a la Alcaldía de Cartagena diseñar diferentes medidas que aseguren sus derechos fundamentales "*según el grado de afectación*".

Tomé la decisión de acompañar esta decisión pues estoy de acuerdo con la tutela otorgada a los accionantes. No obstante, en mi concepto, condicionar la adopción de medidas para proteger los derechos fundamentales de estos accionantes a la determinación de un "grado de afectación", es inconveniente al menos por tres razones.

Primero, porque la sentencia no define cuáles son los posibles grados de afectación de una persona en condición de vulnerabilidad una vez deja de tener la posibilidad de ejercer su trabajo usual, y tampoco señala parámetros para que los funcionarios de la Alcaldía puedan determinarlo. Segundo, porque tampoco se indican en el fallo cuáles son los derechos fundamentales cuya afectación debe ser evaluada. Por esta vía, queda al arbitrio de la Alcaldía otorgar medidas de protección a quienes considere afectados o más afectados por su accionar. Pero al hacerlo -tercero-, olvida que la razón por la cual se concede el amparo es precisamente porque en el proceso se estableció que todos los accionantes se ven afectados por la decisión de la Alcaldía de Cartagena.

Por ello, sin olvidar las particularidades de cada uno de ellos, considero que debe precisarse que todos los trabajadores tienen derecho a la adopción de ciertas medidas mínimas de protección de sus derechos fundamentales, independientemente de los posibles niveles de afectación. Algunas de ellas fueron sugeridas en el fallo aun cuando no fueron mencionadas en la parte resolutive. Entre ellas, vale la pena mencionar el derecho de los trabajadores a participar en las decisiones que se tomen en relación con su destino, y el derecho a ser reubicados, en el mismo trabajo o en otro similar.

Atendiendo a estas razones, aclaro mi voto en la presente oportunidad.

Fecha *ut supra*,

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA  
Magistrado