

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Segunda de Revisión

### SENTENCIA N° T-291 de 2009

**Referencia: Expedientes T-2043683 y acumulados<sup>1</sup>**

Acciones de tutela instauradas por Cecilio Cesar Caicedo Izquierdo; Neisy Gómez Vargas; Mariela Tenorio Carabalí; Conrado de Jesús Cardona; Julio César Gómez Ramos; Grecia Valencia Viáfara; José Armando Arias; Álvaro Castillo Quiñónez; Fabio Andrés Velasco Martínez; María Victoria Carlosama; José Hernando Miranda Rodríguez; Freddy Orlando Tenorio Quiñones; Alexander Mayorga; Raquel Tamayo Cáceres; Segundo Camilo Quiñónez; Fernando Ramírez; Luz Mery Rodríguez Valentierra; Saфра Ruth Méndez Muñoz; Ana Beiva Bejarano; Ninfa Rosalba Ramírez; Lucena Vargas; Ayda López Jojoa; Ángela María Alzate; Diego Ruiz Angulo; Leidy Johana Torres, contra la Empresa de Servicio Público de Aseo de Cali “EMSIRVA ESP”, la Corporación Autónoma Regional del Valle - CVC, el Departamento Administrativo del Medio ambiente - DAGMA, y el Departamento Administrativo de Planeación Municipal de la Alcaldía Municipal de Cali

**Magistrada Ponente (e):**  
CLARA ELENA REALES GUTIÉRREZ.

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de Abril de dos mil nueve (2009)

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados, Clara Elena Reales Gutiérrez, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

---

<sup>1</sup> Expedientes acumulados T-2094526; T-2094503; T-2088107; T-2100533; T-2094109; T-2100590; T-2100537; T-2100536; T-2100659; T-2088003; T-2085999; T-2100591; T-2092631; T-2092630; T-2092148; T-2092004; T-2090545; T-2088111; T-2079744; T-2084644; T-2070143; T-2079694; T-2140927; y T-2146448.

y Luís Ernesto Vargas Silva en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo proferido, por el juzgado Diecisiete Administrativo del Circuito de Cali y el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca (T-2094526); Juzgado Diecinueve Penal del Circuito de Cali y Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali (T-2094503); Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Cali (T-2043683); Juzgado Segundo Civil del Circuito de Cali y Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali (T-2088107); Juzgado Décimo Civil del Circuito de Cali y Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali (T-2100533); Juzgado Primero de Familia de Cali y Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca (T-2094109); Juzgado Séptimo Civil del Circuito de Cali y Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali (T-2100590); Juzgado Segundo Civil del Circuito de Cali y Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali (T-2100537); Juzgado Cuarto Civil del Circuito y Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali (T-2100536); Juzgado once Civil del Circuito de Cali y Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali (T-2100659); Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, Sala de Familia (T-2088003); Juzgado Sexto de Familia de Cali y Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca (T-2085999); Juzgado Séptimo Civil del Circuito de Cali y Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali (T-2100591); Juzgado Doce Laboral del Circuito de Cali y Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali (T-2092631); Juzgado Séptimo Civil del Circuito y Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali (T-2092630); Juzgado Noveno Laboral del Circuito de Cali y Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali (T-2092148); Juzgado Séptimo Penal del Circuito de Cali y Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali (T-2092004); Juzgado Segundo Civil del Circuito de Cali y Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali (T-2090545); Juzgado Décimo Civil del Circuito de Cali y Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali (T-2088111); Juez Cuarto Administrativo del Circuito de Cali y Tribunal Contencioso Administrativo de Cali (T-2079744); Juzgado Segundo Penal del Circuito Especializado de Cali (T-2084644); Juzgado Octavo Civil del Circuito de Cali (T-2070143); Juzgado Primero Penal del Circuito de Cali y Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, Sala Penal (T-2079694); Juzgado Dieciocho Penal del Circuito de Cali (T-2140927); Juzgado Dieciocho Penal del Circuito de Cali (T-2146448).

Mediante auto del nueve (9) de octubre de dos mil ocho (2008) proferido por la Sala de Selección número Diez de la Corte Constitucional seleccionó el expediente T-2043683.

Mediante auto del cinco (5) de noviembre de dos mil ocho (2008) proferido por la Sala de Selección número once de la Corte Constitucional seleccionó

los expedientes T-2070143, T-2079744, T-2079694 y T-2084644 y los acumuló entre sí por presentar unidad de materia.

Mediante auto del dieciocho (18) de noviembre de dos mil ocho (2008) proferido por la Sala de Selección número Once de la Corte Constitucional seleccionó los expedientes T-2085999, T-2088003, T-2088111, T-2088107, T-2092004, T-2092148, T-2094503, T-2094526, T-2090545, T-2094109, T-2092630, T-2092631, T-2100533, T-2100536, T-2100537, T-2100590, T-2100591 y T-2100659 y los acumuló entre sí por presentar unidad de materia.

Finalmente mediante auto del veintinueve (29) de enero de dos mil nueve (2009) proferido por la Sala de Selección número Uno de la Corte Constitucional seleccionó los expedientes T-2140927 y T-2146448 y los acumuló entre sí por presentar unidad de materia.

## I. ANTECEDENTES.

Un grupo de recicladores del basurero de Navarro,<sup>2</sup> en la ciudad de Cali, interpusieron acciones de tutela para solicitar la protección de su derecho a la vida digna en conexidad con el derecho al trabajo. Las acciones de tutela fueron interpuestas de manera individual y la Corte Constitucional seleccionó varios de los cientos de casos que fueron enviados para su eventual revisión. Las acciones de tutela fueron presentadas en formatos idénticos y, en general, están acompañadas de las mismas pruebas. Por esta razón se narrarán los hechos que suscitan estas tutelas de manera general y en el Anexo de esta sentencia, se incluirá un cuadro con los nombres de los tutelantes, las decisiones de instancia y las particularidades que, eventualmente, cada caso pueda presentar en cuanto al acervo probatorio. El mismo procedimiento se aplicará a las respuestas de las entidades demandadas que son idénticas en todos los casos.

### 1. La demanda de tutela.

Relata la acción de tutela que desde 1976 Navarro funciona como un vertedero de residuos domiciliarios, época desde la cual más de mil familias han derivado su sustento rescatando: *“(...) todos los materiales que son ingreso para industrias como la del plástico, los papeles, los vidrios, siderúrgicas, entre otras.”* Señala que si bien esta actividad ha sido desarrollada en condiciones infrahumanas ha significado un ingreso digno para estas familias.

Desde hace varios años se ha venido hablando del cierre del relleno sanitario: *“(...) ya que los lixiviados caen por debajo del relleno contaminando el río Cauca, el cual llega hasta la planta de tratamiento de Puerto Mallarino, por ser agua intratable, esto no es culpa de los recicladores, ni del reciclaje, ya que no se han usado técnicas adecuadas como son las de separar residuos*

---

<sup>2</sup> Los detalles de cada expediente acumulado en el presente proceso se encuentran en la tabla anexa, la cual hace parte integral del mismo.

*sólidos entiéndase por ello plástico, vidrio, cartones y realizar un proceso de inoculación de bacterias con el principio de los termógenos, convierte una asada de 6 toneladas de material orgánico, en una tonelada de abono con características homogéneas recuperador de suelos”. Lo anterior, a pesar de que: “Esta tecnología ha sido presentada a EMSIRVA en varias ocasiones sin ser escuchada y tiene éxito en otras partes del mundo, con estas técnicas se producirían miles de empleos y se recuperarían tierras agobiadas por el monocultivo.”*

El trece (13) de junio de 2008 se realizó una reunión entre los recicladores del basurero de Navarro y algunas autoridades del Municipio para precisar soluciones al problema que se generaría para las familias que se quedarían sin opciones de trabajo con el cierre definitivo del relleno sanitario. A esta reunión, por parte de las autoridades asistieron: *“la doctora Eliana Salamanca, Secretaria de Gobierno; el doctor Héctor Guillermo Banguero, Director del DAGMA; doctor José William Garzón, Director de la CVC y doctor David Millán Orozco, Subdirector del POT”*. Los compromisos acordados entre los recicladores y las autoridades municipales fueron:

- *“Despacho del Alcalde: reconvención laboral de 200 recicladores del basurero de Navarro*
- *DAGMA: oferta de empleo, dependiente del traslado por parte de la CVC, 50 trabajos para corte de prados y enlucimiento de zonas verdes*
- *Secretaría de educación: educación gratuita para los hijos de esta población.*
- *Secretaría de bienestar social: vivienda para las madres cabeza de hogar*
- *Vivienda: 100 familias a otros proyectos*
- *Planeación Municipal: acompañamiento en la agremiación de recicladores incluido el plan de gestión integral PGIRS*
- *CVC: ochocientos quince millones de pesos, para ser ejecutados por la entidad y proyectos que generen empleo relacionado única y exclusivamente con el reciclaje*
- *ESMIRVA: plantea que vinculará 150 recicladores extendida a 2090 para las labores de recolección y barrido.”*

El 25 de junio de 2008 fue clausurado definitivamente el relleno sanitario de Navarro, día para el que estaba previsto que se hubieran efectuado las contrataciones, sin embargo, afirman los recicladores: *“Hoy 18 de julio de 2008, después de 23 días, sin la oportunidad de obtener el menor ingreso por el trabajo que me fue arrebatado, vemos en peligro la vida de nuestros hijos y la propia por causa de la falta de alimento ya que es muy poco lo que podemos conseguir. De igual forma la vida de toda la familia está en riesgo a causa de no poder acceder a los servicios de salud.”*

Consideran los recicladores que esta situación constituye “(...) una violación del derecho al trabajo (art. 25 CP), y por consiguiente de los derechos a la vida (art. 11 CP), a la salud (art. 49 CP) y a la seguridad social (art. 48 CP) y el derecho a la subsistencia (...).”

Con base en los hechos descritos, eleva las siguientes pretensiones:

*“(...) tutelar los derechos fundamentales invocados en la presente acción de tutela y en consecuencia ordénese a las entidades demandadas o a quien corresponda en virtud del principio de confianza legítima que nos permitió por varios años realizar la labor de reciclaje estableciendo ésta como nuestra única fuente de ingreso y por ende de subsistencia, lo siguiente:*

*1. Se ponga en marcha de manera inmediata por parte de las entidades demandadas o a quien corresponda, en coordinación con las autoridades municipales pertinentes, un plan inmediato de reubicación laboral digna que impida el deterioro de nuestra calidad de vida y nos garantice el acceso a nuestros derechos constitucionales.*

*2. Se garantice el derecho a la vida digna de mis hijos y toda mi familia que se encuentra en inminente riesgo, derecho que está siendo vulnerado al ser arrebatado nuestra única fuente de empleo desarrollada por tantos años.*

*3. Se reconozca el salario correspondiente a brazos caídos por cada día que he dejado de laborar en el basurero de Navarro, donde generaba ingresos promedio de \$50.000 diarios trabajando de lunes a sábado, en concordancia con lo establecido en la legislación laboral vigente en Colombia.*

*4. Se de un tratamiento laboral especial a las personas pertenecientes a grupos vulnerables como son los discapacitados y adultos mayores que no se encuentran en igualdad de condiciones pero que también obtenían su sustento de la labor en el basurero de Navarro.*

*5. Se brinde especial protección a los menores involucrados para que tengan acceso a sus derechos fundamentales.”<sup>3</sup>*

Dentro de los procesos de tutela fueron adoptadas diferentes decisiones por los jueces de primera y segunda instancia, en algunos casos fue concedido y en otros denegado el amparo. Estas decisiones se encuentran en el anexo que acompaña la presente sentencia.

## **2. Intervenciones de las autoridades demandadas.**

### **2.1. Intervención de la Empresa de Servicio Público de Aseo, EMSIRVA ESP.**

La Empresa de Servicio Público de Aseo de Calí “EMSIRVA ESP” intervino ante el Juez de primera instancia para oponerse a las pretensiones, debido a que, según la entidad, “no existe ninguna relación contractual o legal del

---

<sup>3</sup> Las pretensiones de la demanda de tutela fueron presentadas posteriormente como un anexo.

*accionante con mi representada, por ende tampoco se puede endilgar ningún tipo de responsabilidad frente a los hechos.”*

Relata que EMSIRVA es una empresa industrial y comercial del municipio que, en el marco de la Ley 142 de 1994 y la Ley 689 de 2001, tiene como objeto: *“la recolección de residuos, principalmente sólidos, con los componentes, modalidades, clases y sus actividades complementarias de transporte, tratamiento, aprovechamiento, recuperación y disposición final de tales residuos”*. Esta actividad es desarrollada en el Municipio de Santiago de Cali, como parte de un mercado en el que se compite libremente con aproximadamente diez empresas que desarrollan la misma actividad.

Afirma que antes de la Ley 142 de 1994 la disposición final de residuos se realizaba principalmente en botaderos a cielo abierto con resultados muy ineficientes durante todo el proceso. Durante la década de los 90 se adoptaron diversas regulaciones relacionadas con temas de protección del medio ambiente, entre ellas: *“(…) mediante la Resolución 336 de septiembre 15 de 1999, la CVC impuso un plan de manejo, recuperación y restauración ambiental para la clausura y sellado del basurero de Navarro y recuperación de un relleno sanitario transitorio en el Municipio de Santiago de Cali, disponiendo el acto administrativo citado que la medida de construcción del relleno transitorio en Navarro, constituía una medida de carácter estrictamente transitoria, ante la inexistencia actual de otro lugar adecuado para hacer la disposición final de residuos sólidos del Municipio, y que por tanto en un término máximo de tres (03) años la administración Municipal, EMSIRVA ESP y la empresa de Servicios y Técnicas Medioambientales SERVIAMBIENTALES, deberían localizar y acondicionar un sitio apropiado para la correcta disposición y manejo de los residuos sólidos generados por el municipio de Cali (…).”*

Entre estas normas, orientadas a mejorar las condiciones de disposición final de residuos sólidos, también se adoptaron el Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento básico, RAS, el Decreto 1713 de 2002 (artículo 86) y el Decreto 838 de 2005 (artículo décimo, numeral 9), a través de los cuales se determinó que: *“(…) en los sitios donde se opera esta actividad se prohíbe el acceso y convivencia de personas dentro del mismo, así como también se prohíbe que en estos sitios donde se realiza dicha actividad complementaria del servicio de aseo de disposición final, se realicen actividades de reciclaje en los frentes de trabajo del relleno.”* Debido a esta circunstancia en muchas oportunidades se requirió apoyo de la fuerza pública para garantizar el desarrollo de la disposición de residuos, lo que a su juicio mostró que: *“(…) mientras se efectuara la disposición final en Navarro no se podría dar cumplimiento a las disposiciones legales que rigen la operación de los sitios donde se opera el sistema de relleno sanitario bajo la normatividad anteriormente mencionada y especialmente lo referido a las normas ambientales (…).”*

Dentro del contrato suscrito por EMSIRVA, en todo caso se estipularon medidas para proteger la actividad de los recicladores, reconocida como una actividad económica. Señala la empresa: *“(...) se pactó que estos implementarían un sistema donde la población que se dedica a dicha actividad pudiera realizar la actividad económica de reciclaje mediante unas bandas que no les permitieran estar al frente donde se opera la disposición final, como una medida transitoria y con el objeto de atenuar la situación de cumplimiento a los normativos citados, bajo los cuales siempre se le imputó responsabilidades al operador del sitio de disposición final en navarro por la presencia de recicladores; sin que ello fuera de su responsabilidad por tratarse de una obligación de la órbita de la autoridad pública y de orden social, y a pesar de haber solicitado a la autoridad municipal su intervención en el tema no fue posible encontrar una solución a esta problemática social.”*

La creación de sistemas de aprovechamiento de residuos sólidos fue delegada en los municipios, según el Decreto 1713 de 2002 (Título I, capítulo VII, artículos 67 a 87), los cuales deben, mediante el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos, PGIRS, definir: *“(...) un conjunto ordenado de objetivos, metas, programas, proyectos y actividades definidos por el ente territorial (...)”* dirigidos a la recuperación y aprovechamiento de los residuos sólidos. Estos Planes, en concordancia con la Política de Gestión Integral de Residuos Sólidos, deben atender a los siguientes principios:

- » *Gestión integrada de residuos sólidos, GIRS, (reducir en el origen, aprovechamiento y valorización, tratamiento y transformación y disposición final controlada.)*
- » *Análisis integral del ciclo del producto.*
- » *Gestión diferencial de residuos aprovechables y basuras.*
- » *Identificación de los diferentes grados de responsabilidad.*
- » *Planificación.*
- » *Gradualidad.*

En este marco regulatorio, considera que el reciclaje es una actividad económica que puede ser desarrollada por cualquiera en un mercado libre: *“(...) si bien la actividad de recuperación y aprovechamiento, se encuentra regulada y debe estar contenida en los PGIRS de cada Municipio, la realización u operación de ella, constituye una actividad económica que debe ser realizada de manera libre, pero en cumplimiento de las normas que la regulan como actividad, por cualquier persona natural o jurídica, de hecho el artículo 68 del Decreto 1713 de 2002 dispone que, la actividad de aprovechamiento de los residuos sólidos puede ser realizado por las empresas prestadoras del servicio público, por personas naturales o jurídicas.”*

De todo lo anterior concluye que EMSIRVA no ha vulnerado ningún derecho fundamental y, por el contrario, ha dado estricto cumplimiento a las normas de protección del medio ambiente en esta materia. Los recicladores puede seguir desempeñando la labor que desarrollaban antes del cierre del basurero de Navarro, dentro de los estándares fijados por la normatividad vigente: *“(...) el*

*problema planteado por el accionante en esta acción constitucional, es un problema de índole social y de reincursión en la escala laboral, soportado en una supuesta falta de fuente de trabajo, situación que como se expresó en el párrafo anterior, no corresponde a la realidad porque la actividad de aprovechamiento o recuperación como tal bajo condiciones técnicas no ha sido prohibida, estas personas pueden realizar y ejecutar su oficio como todos en Colombia, procurándose sus propios clientes y no de manera autoritaria como antes lo hacían en Navarro bajo el uso de la fuerza (...).”*

*En relación con los hechos presentados en la demanda afirma que: “Es cierto que la actividad de disposición final en Navarro se ha realizado por espacio de mas de treinta años, y que tal como se expresó en los antecedentes jurídicos formulados al inicio de este escrito, como para la época en que inició dicha actividad, no existían las diferentes normas y procedimientos técnicos que regulan la operación de sitios de disposición final de relleno sanitario que hoy prohíben la actividad de reciclaje en los frentes de trabajo de esta actividad, si ello se ha desarrollado ha sido en total contravía de la normatividad ambiental vigente y ha contribuido a generar la problemática de salubridad pública en Navarro (...).”*

*Señala que no es cierto que el cierre del basurero de Navarro obedezca a malos manejos en el aspecto técnico sino a que, desde el año 1996, este fue definido como un relleno sanitario transitorio: “(...) desde el año 1996 en cumplimiento de las disposiciones legales vigentes en materia de medio ambiente, la autoridad ambiental competente impuso un plan de manejo ambiental, donde de manera clara y teniendo en cuenta dicha normatividad, autorizó la disposición final en Navarro bajo la tecnología de relleno sanitario transitorio (...).”*

*En relación con los compromisos adquiridos por la administración con los recicladores afirmó: “(...) es cierto que con ocasión del cierre del sitio de disposición final, el señor Alcalde del Municipio de Santiago de Cali, como máxima autoridad administrativa y a quien compete atender y determinar políticas sociales dentro de su territorio, teniendo en cuenta los requerimientos y peticiones efectuadas por los recicladores de manera individual y colectiva por quienes se encuentran agrupados a través de cooperativas, ha convocado a diferentes reuniones en aras de analizar y tratar de buscar alternativas a las diferentes situaciones planteadas por quienes se han dedicado a la actividad de reciclaje, y que dentro de ellas se han lanzado diferentes propuestas o planteamientos por las personas que participan en dichas reuniones, preocupados por los problemas sociales que aquejan a una parte de la comunidad. EMSIRVA ESP. y otras instancias han asistido en algunas oportunidades a las convocatorias Municipales, sin que ello signifique que está empresa pueda de manera lícita prescindir de 200 trabajadores legalmente vinculados a la entidad para atender a una problemática de tipo social y vincular en su reemplazo personas con las cuales no tiene vínculo jurídico alguno, lo planteado en las reuniones*



*efectuadas constituyen hipótesis respecto de una posible colaboración, en la medida en que las condiciones de reorganización empresarial y disponibilidad de recursos lo permitan en desarrollo del actual esquema de intervención de esta empresa por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.”*

Según EMSIRVA se debe distinguir entre la actividad económica consistente en la recolección y transporte de desechos sólidos, que es la que realizan empresas como EMSIRVA, y la actividad económica de aprovechamiento y recuperación de residuos sólidos que pueden o no realizar estas mismas empresas y en las que puede participar cualquiera que cumpla con las especificaciones de las normas ambientales. Considera, que no existen razones constitucionales o legales que exijan la protección del desarrollo de esta actividad económica exclusivamente por los recicladores. Se explica: “(...) *la actividad de reciclaje y lo reclamado por el accionante no constituye un imperativo para el operador en la actividad de disposición final, ni para ninguna de las empresas que se encargan de la prestación del servicio de aseo en las actividades de recolección y transporte en cuanto que, dichos desechos deban ser entregados a determinadas personas como el accionante, pues como actividad económica libre podría ser aprovechada por las mismas empresas prestadoras de servicio público o por cualquier otra persona natural o jurídica que elija desarrollar el ejercicio de la actividad liberal; sin que exista, por ello obligación constitucional o legal de garantizar o proteger la actividad económica a unos cuantos (...).*”

Concluye que no se vulnera ningún derecho fundamental por cuanto no existe ningún tipo de relación contractual con los recicladores y se está dando cumplimiento a normas legales sobre protección del medio ambiente. La acción de tutela, a su juicio, debería declararse improcedente por cuanto el recurso constitucional idóneo para este tipo de casos es la acción popular.

Solicitan para terminar: “(...) *ser desvinculados de la presente acción de orden constitucional*” y, en razón del número de tutelas que se han presentado con identidad de objeto: “*se acumulen las acciones que corresponde conocer a su despacho*”.

## **2.2. Intervención de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca.**

La Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca - CVC – se pronunció sobre los hechos esgrimidos en la demanda para manifestar que entre esa entidad y los recicladores del basurero de Navarro no ha habido “*ninguna relación contractual*”.

Sobre las razones técnicas que explican el cierre del basurero de Navarro señala que:

*“(...) la decisión de la clausura y cierre definitivo del basurero de Navarro se originó por no ser el sitio mas adecuado desde el punto de vista técnico y del uso del suelo para realizar la actividad de disposición final de residuos sólidos, la cual se materializó mediante Auto de trámite de diciembre 20 de 2006 expedida por la Dirección de gestión ambiental Suroccidente en concordancia con el Auto de trámite de junio 4 de 2008 expedido por el Director General donde se ordenó la cesación inmediata de la disposición de residuos sólidos; el cierre definitivo del antiguo vertedero, del relleno sanitario transitorio y de la celda transitoria – vaso 7 y se prohíbe la disposición final de residuos sólidos en el lote de propiedad de EMSIRVA ESP, ubicado en el corregimiento de Navarro, municipio de Santiago de Cali, por haberse agotado su vida útil y por tener serias limitaciones ambientales y técnicas y ser considerada la zona como futura área de expansión urbana para el municipio de Cali, conforme al plan de ordenamiento territorial del municipio de Santiago de Cali, para continuar realizando la disposición final de residuos sólidos de la ciudad de Cali y de otros municipios. Así mismo por estar el basurero construido desde el punto de vista ambiental en el sistema acuífero del Cauca; hidrológicamente esta ubicado en una zona de humedal sobre una madreveja del Río Cauca, cuerpo de agua que de acuerdo con los reportes de la Corporación se encuentran contaminados por las actividades de la mala operación y disposición de residuos sólidos; geológicamente, la zona pertenece al depósito aluvial cuaternario del Río Cauca, conformado por intercalación de arenas, gravas, limos y arcillar, construyéndose el terreno en delgadas capas de arcilla no suficientes para cubrir las necesidades de material de cobertura; hidrogeológicamente el nivel freático de la zona en tiempo de invierno varía entre 1.00 y 2.00 metros de profundidad y en verano la zona se encuentra en 2.00 y 4.000 metros, profundidades no aptas para la localización de un relleno sanitario profundo ni mucho menos de basurero alguno; contaminación del acuífero por presentar altas concentraciones de cloruros, hierro, dureza, fenoles y coniformes fecales muy por encima de los valores admisibles establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social para agua potable, con presencia de nitritos, nitratos y metales pesados, características que indican que existe un proceso de contaminación a gran escala; el acueducto de Puerto Mallarino, que abastece el 75% de la población de Cali, se encuentra localizado a 4 Km. de la desembocadura del canal interceptor Sur de Aguablanca, conocido como Canal de Navarro, el cual presenta contaminación por lixiviados, provenientes de las zonas de disposición, aunado al hecho de la ineficiente operación, la falta de cubrimiento diario de las basuras, presencia de aves de rapiña, roedores, ventores, presencia ilegal de recicladores en el frente de trabajo lo cual impedía las labores de cubrimiento diario. No implementación de un sistema de tratamiento de lixiviados los cuales se almacenaron en lagunas que se rebosan en la época de invierno y son bombeadas a canal interceptor que llega al río Cauca, actividades que atentan contra la vida, el ambiente y la salubridad pública, conforme al concepto técnico expedido por la señora Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial de fecha de enero 16 de 2003, donde se avala desde el punto de vista técnico todas las actuaciones administrativas tendientes a la clausura y sellado definitivo, instando al municipio de Santiago de Cali como responsable de la disposición final de residuos sólidos generados en la ciudad y en otros municipios, para que en coordinación con las entidades que prestan el servicio público de aseo, adelanten el proceso de consecución de un lote o sitio en el cual se pueda realizar la disposición final, solución que debe ser técnica y ambientalmente viable y cuyo proceso debe tener presente, que este tipo de proyectos requieren de licencia ambiental de*

*conformidad con lo establecido en la Ley 99 de 1993 y la norma actual Decreto 1220 de 2005.”*

En relación con los compromisos adquiridos con los recicladores con anterioridad al cierre del basurero, señala que: “(...) en el instructivo no se soportó ni reposa prueba alguna que señale el compromiso de la Corporación para solucionar la problemática de los recicladores teniendo en cuenta que no existe ni ha existido relación contractual alguna y mucho menos está dentro de nuestras funciones ambientales el solucionar problemáticas sociales generadas por la prestación de servicios públicos (...)”, ya que su objeto es, específicamente: “(...) administrador del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, con fines plenamente definidos de impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza y de definir como autoridad ambiental las políticas y las regulaciones para la recuperación, conservación, protección, ordenamiento del territorio, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y del medio ambiente e imposición y ejecución de las medidas de policía, multas, preventivas sancionatorias a que haya lugar (...)”.

Sobre el nuevo basurero de Yotocó, afirma que cuenta con toda la viabilidad ambiental, pero no se prevé la participación de los recicladores del antiguo basurero de Navarro. Indica la intervención: “(...) los residuos sólidos depositados en el lote de Yotocó, es un sitio debidamente licenciado conforme al Decreto 1220 de 2005 en concordancia con el Decreto 838 de marzo 23 de 2005, para ser operado técnicamente bajo la tecnología de relleno sanitario, que dentro de las condiciones para operar no se contempla la posibilidad de permanecer o ingresar ningún reciclador para realizar la separación en la fuente de residuos, teniendo en cuenta que su presencia impide las labores de cubrimiento, de compactación de basura, conformación de taludes y confinamiento de residuo, generando retardos en el frente de operación de trabajo además de riesgos a la salud y la vida de quien realiza esta actividad.”

Concluye afirmando que carece de cualquier responsabilidad frente a la situación de las personas que se dedicaban al reciclaje en el basurero de Navarro y señala los que, a su juicio, deben buscar soluciones para el problema social que representan: “(...) mi representada no medio o estableció relación laboral o contractual con el accionante se pueda endilgar violación a derecho fundamental alguno por parte de la Corporación y mucho menos por la actividad individual realizada motu proprio en un sitio no apto para esa actividad, destacando mediante Resolución SGA No 336 de 1.999 artículo 3 se impuso como obligación y medida de mitigación del posible impacto social que generaría la clausura y sellado definitivo del basurero Navarro, el deber de implementar un Plan de Gestión Social que involucrara a los recicladores, obligación que insisto se encuentra en cabeza del municipio y de EMSIRVA ESP., que para el caso concreto la acción de tutela se torna improcedente

*como quiera que la controversia planteada resulta de aquellas de orden legal que deben resolverse a través de otros mecanismos que prevé la ley ordinaria para tal efecto (...)*". Por estas razones, solicita: *"(...) se exonere de responsabilidad y se denieguen todas y cada una de las pretensiones y condenas solicitadas por la parte accionante (...)"*

Anexa a su intervención:

- La Resolución SGA (Subdirección de Gestión Ambiental) 336 de 1999 de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca *"Por la cual se impone un plan de manejo y recuperación y restauración ambiental para la clausura y sellado del basurero de Navarro, construcción de un relleno sanitario transitorio en el Municipio de Santiago de Cali"*.
- La Resolución SGA (Subdirección de Gestión Ambiental) 394 de 1999 de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca *"Por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución SGA No 336 de Septiembre 15 de 1999"*.
- La Resolución DG (Director General) 412 de 1999 de la Corporación Autónoma Regional *"Por la cual se resulten los recursos de apelación interpuestos contra la Resolución SGA No. 336 de septiembre 15 de 1999"*.
- Concepto suscrito por Cecilia Rodríguez González Rubio, Ministra del Medio Ambiente por invitación de la Alcaldía de Santiago de Cali.
- Auto de trámite de diciembre 20 de 2006 de la Dirección Ambiental Regional Suroccidente de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca *"Por el cual se declara el cumplimiento de las condiciones establecidas en la Resolución Darsuroccidente No. 000183 DE 2005 y se ordena la cesación inmediata de la disposición de residuos sólidos en el relleno sanitario transitorio de Navarro"*.
- Resolución DG (Director General) 052 de noviembre 2 de 2007 *"Por la cual se reasume una facultad delegada y se imponen una sanción y unas obligaciones a la Empresa de Servicio Público de Aseo de Cali ESP EMSIRVA ESP"*.
- Resolución DG (Director General) 079 de febrero 5 de 2008 *"Por medio de la cual se impone una medida preventiva, se abre una investigación y se formulan cargos contra la Empresa de Servicio Público de Aseo de Cali ESP- EMSIRVA ESP jurisdicción del Municipio de Santiago de Cali"*.
- Resolución DG (Director General) 084 de febrero 7 de 2008 *"Por medio de la cual se modifica parcialmente de oficio la Resolución 0100 No. 00711-0079 de 2008 y se toman otras decisiones"*.
- Auto de trámite DG (Director General) *"Por el cual se declara el cumplimiento del plazo establecido en la Resolución 0100 No. 711-0084 de febrero 7 de 2008 y se ordena la cesación inmediata de la disposición final de residuos sólidos; el cierre definitivo del antiguo vertedero, del relleno sanitario transitorio y de la celda transitorio-vaso7-, y se prohíbe la disposición final de residuos sólidos en el lote de propiedad de EMSIRVA ESP, ubicado en el corregimiento de Navarro, Municipio de Santiago de Cali Navarro"*

### 2.3. Intervención del Departamento Administrativo del medio ambiente, DAGMA.

El Departamento Administrativo del Medio Ambiente –DAGMA- inicia su intervención describiendo el desarrollo histórico de la actividad económica de los recicladores en el basurero de Navarro: *“Navarro desde su inicio en 1967 funcionó como vertedero de residuos domiciliarios, por eso, año tras año se presentó el incremento de su extensión y por ende el aumento de la población que contribuyó en el manejo de todos los materiales que se podían rescatar tales como plásticos, papeles, vidrios, siderúrgicos entre otros, por lo tanto el Departamento Administrativo del Medio Ambiente – DAGMA – desde su creación a partir del Acuerdo No18 del 30 de diciembre de 1994 y en calidad de sus funciones entre cuales se encuentra la de reformular e implementar políticas cobijadas bajo las normas ambientales superiores y realizar seguimiento y control de dichas disposiciones frente a todas las empresas y personas susceptibles de producir contaminación a los suelos, aguas, aire, la flora, la fauna y la comunidad, con respecto a la zona de Navarro, se ha encargado de velar por el cuidado y manejo ambiental que se le ha dado al vertimiento de basuras junto con el impacto ambiental que causa dicha zona, mas no ha intervenido en la infraestructura laboral que se creó a partir del inicio en la zona de Navarro con la recolección de materiales reciclables.”.*

En relación con los compromisos adquiridos con los recicladores de Navarro indica que: *“(…) el DAGMA por NO poseer recursos económicos propios no podría ser una entidad generadora de empleos directos, por lo tanto como solución, se planteó contando con el aval de traslado de recursos por parte de la CVC a nuestra entidad, podríamos generar soluciones a la problemática social vinculando a los recicladores en las cuadrillas de trabajo para el corte de prado y enlucimiento de zonas verdes (50 trabajadores) donde la presente propuesta no fue aceptada por el señor Director de la CVC, por lo tanto el DAGMA no podrá en adelante seguir con sus compromisos frente a los recicladores, hasta tanto no se llegue a un acuerdo con la dirección de la CVC.”*

Resalta que el cierre del basurero de Navarro responde a una orden impartida dentro de una acción popular y a la solicitud reiterada de los habitantes de la ciudad de Cali. Con todo, no hace ninguna solicitud frente a la acción de tutela.

Anexa a su intervención copia del Acta *“Reunión entre los representantes de los recicladores de Navarro, representantes de la administración municipal, CVC, EMSIRVA y Personería”* celebrada el 13 de junio de 2008.

## **2.4. Intervención de la Dirección Territorial de la Dirección Ambiental Regional Suroccidente de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca.**

Inicia esta entidad su intervención señalando que es ella, “(...) *por competencia funcional [a quien] le corresponde atender todo lo relacionado con el sitio de disposición final de Navarro (...)*” la cual sin embargo “(...) *revisados los expedientes correspondientes al seguimiento y control ambiental del sitio de disposición final de residuos sólidos de Navarro, no se encontró acta de fecha junio 13 de 2008, firmada por el Director General de la Corporación.*”

Esta intervención es en su totalidad, réplica de la presentada por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, transcrita más arriba por lo que para efectos de su intervención se remitirá a lo señalado en el apartado 2.2.

## **II. PRUEBAS.**

### **1. Pruebas solicitadas por la Sala.**

Mediante Auto de Febrero 13 de 2009, la Sala solicitó las siguientes pruebas:

*“Primero.- Mediante la Secretaría General de esta Corporación solicitar a la Alcaldía de Cali, al Departamento Administrativo de Gestión Ambiental de Cali, a la Empresa de Servicio Público de Aseo de Cali, al Departamento Administrativo de Planeación Municipal y a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca que en el término de cinco (05) días contados a partir de la notificación del presente auto informe a la Sala:*

*1. Cuáles han sido los avances que se han realizado en relación con el cumplimiento de los compromisos suscritos con los representantes de los recicladores del basurero Navarro, el 13 de junio y el 8 de agosto de 2008, especificando acciones frente a cada uno de los compromisos, fecha de cumplimiento y beneficiarios. Así mismo deberán indicar cuáles de los compromisos suscritos con los recicladores no han sido cumplidos aún y cuáles son las razones que justifican dicho incumplimiento o bien cuál es el cronograma de cumplimiento que ha sido establecido por la entidad.*

*Segundo.-. mediante a la Secretaría General de esta Corporación solicitar a la Empresa de Servicio Público de Aseo de Cali, SERVIAMBIENTALES, Plan Social y UFPRAME que en el término de cinco (05) días contados a partir de la notificación del presente auto informe a la Sala:*

- 1. Si ha realizado algún censo entre la población de recicladores del basurero de Navarro.*
- 2. Si ha realizado algún proceso de carnetización de la misma población.*
- 3. Qué beneficios se otorgan por pertenecer a dicho censo o tener carné de la entidad.*
- 4. Cuál es el listado completo de las personas censadas o carnetizadas.”*

## 2. Respuesta de EMSIRVA SA.

En cumplimiento de lo ordenado en el citado auto, la Empresa de Servicio público de Aseo de Cali, EMSIRVA ESP relaciona las siguientes actividades:

- Se estudió la posibilidad de celebrar un contrato de comodato para que los recicladores usaran unas bandas de reciclaje instaladas en Navarro. Sin embargo, los estudios de procedibilidad y legalidad mostraron que *“(...) sobre estas bandas de reciclaje EMSIRVA ESP no puede ejercer actos de propiedad, ni dominio, mucho menos de disposición (...)”*, ya que son propiedad de SERVIAMBIENTALES SA ESP.

- Se inició un programa piloto de *separación en la fuente* en el barrio Brisas de los Álamos comuna No 2, con aproximadamente 3500 suscriptores en 35 manzanas que consiste en: *“(...) generar una cadena de abastecimiento de los residuos aprovechables, generadores, recuperadores, comerciales. EMSIRVA ESP se dio a la tarea de sensibilización ciudadana dirigida a todos los sectores del barrio; con los comerciales del sector se gestionaron recursos para financiar insumos como la tula azul para cada vivienda, definida por la comunidad y presentada a una funcionaria del PGIRS; los recuperadores o recicladores del sector, con su carreta e identificados con una camiseta del logo del programa, en forma organizada y en condiciones mas dignas se encargan de recoger selectivamente los residuos sólidos que las casas entregan separadamente en una tula para el reciclaje con elementos reciclables como papel, cartón, plástico, vidrio y metal debidamente lavado y escurrido. (...)”*

- Se pretende implementar un programa de ruta selectiva en 6 comunas de la zona norte, en el cual: *“(...) se tiene definido el vehículo recolector R105, vehículo con capacidad para 7 toneladas modelo 1998 y se encuentra en este momento en reparación mecánica para el alistamiento a partir de la primera semana de diciembre. Se tiene una propuesta de logo para colocar en el vehículo. Se encuentra en la definición la micro y la macro ruta.”*

- Se celebró un contrato de comodato entre EMSIRVA ESP y la Alcaldía del Municipio de Santiago de Cali, para permitir el uso de una báscula camionera de plataforma propiedad de EMSIRVA ESP en el Centro Mecanizado de Recuperación de Residuos CMR.

- *“A través de las firmas EJERSE CTA y ACERTAR, y en la medida en que los interesados allegaron los documentos requeridos, se gestionó la contratación, inicial de 85 recicladores en noviembre de 2008, llegando a 112 a enero de 2009 para desarrollar actividades de barrido, recolección y motoristas de Cali. Además con la Cooperativa UFPRAME se gestionó la contratación de 25 recicladores, para desarrollar actividades de corte de zonas verdes, limpieza de vías canales de aguas lluvias y control ambiental.”* A lo cual agrega: *“Es de aclarar que en razón a que a partir del 6 de febrero*

*de 2009 ingresaron a ejecutar recolección en zonas oriente, sur y centro, los tres nuevos operadores, el personal de recicladores contratado por las empresas EJERSER y ACERTAR trabajó hasta el día 5 de febrero de 2009” Los cuales sin embargo: “(...) tratarán de contratar aproximadamente 30 recicladores cada uno a medida que se requieran”.*

Sobre este mismo punto finalmente hace el siguiente balance:

- *En la zona norte, que sigue siendo operada por EMSIRVA ESP, quedaron contratadas 10 personas.*
- *En Navarro, y por intermedio de la Cooperativa UFPRAME, continúan contratados los 25 recicladores.*
- *Con el consorcio sellado Navarro 2008, empresa que ejecuta el contrato No. 105 de 2008 (...) también se llegó al acuerdo de contratar entre 30 y 35 trabajadores más.*

En relación con la realización de censos y procesos de carnetización, EMSIRVA reconoce la realización de un censo entre la población de recicladores del basurero de Navarro, el cual no fue acompañado, según indica, de ningún proceso de carnetización: *“El Municipio de Cali, a través del Departamento Administrativo de Planeación Municipal (como coordinador del PGIRS) en cumplimiento de lo establecido en su línea estratégica 4 – (calidad en la prestación del servicio de aseo) que contempla en el subprograma de Fortalecimiento y Organización de recicladores y carretilleros, formuló el proyecto “censo y caracterización de los recicladores y de la actividad de reciclaje en el municipio de santiago de Cali”, con el fin de establecer los aspectos culturales, sociales, económicos y demás componentes que influyen en esta actividad para promover la organización formal de los recicladores y bodegueros posibilitando su participación en la recuperación, aprovechamiento y comercialización de residuos sólidos, si relación con el municipio y las personas prestadoras del servicio.”.* Sin embargo, como se dijo, este censo no fue acompañado de ningún proceso de carnetización.

Anexa a su respuesta un listado del personal de recicladores, 112 personas, contratado al 05 de febrero de 2008 por intermedio de EJERSER y ACERTAR y un listado del personal laborando en EMSIRVA ESP, 25 personas, laborando en el sitio de disposición final de Navarro por medo de la Cooperativa UFPRAME mediante órdenes de servicio.

### **3. Respuesta del Departamento Administrativo de Planeación Municipal de la Alcaldía de Santiago de Cali.**

El Departamento Administrativo de Planeación Municipal de la Alcaldía de Santiago de Cali describe así los avances en el cumplimiento de los compromisos adquiridos con los recicladores:



*“El compromiso No uno (1) adquirido por parte de EMSIRVA ESP, plasmado en el Acta del 8 de agosto de 2008 para entregar en comodato bandas transportadores a los recicladores NO SE CUMPLIÓ por formar parte estas de un litigio no se puede entregar a terceros, siendo estas reemplazadas por una báscula que servirá para opera el centro de acopio piloto en asocio con el municipio de Santiago de Cali y recicladores.*

*El compromiso No dos (2) adquirido por parte del Municipio de Santiago de Cali y EMSIRVA ESP, plasmado en el acta de 8 de agosto de 2008, para entregar permanentemente un volumen identificado de residuos para el funcionamiento de las bandas NO SE HA CUMPLIDO por lo señalado en el compromiso No 1 PERO SI SE CUMPLIO con la conformación del Comité de Gestión Empresarial para apoyar el emprendimiento de la asociación de Recicladores de Navarro, con participación de EMSIRVA ESP, el Municipio de Santiago de Cali, la Personería Municipal de Cali, la Asociación de Recicladores y la Arquidiócesis de Cali.*

*El compromiso No tres (3) plasmado en el Acta de 8 de agosto de 2008 relacionado con la entrega en funcionamiento de la planta de separación de residuos en el término de 90 días NO SE CUMPLIÓ se encuentra en proceso de fortalecimiento el montaje del Centro de Recuperación de Residuos Sólidos Inorgánicos en la comuna cuatro (4), mediante la cual se vincularon entre 25 y 30 recicladores para el proceso de selección, clasificación y beneficio del material reciclable.*

*El compromiso No cuatro (4) plasmado en el acta de 8 de agosto de 2008, donde la Alcaldía de Santiago de Cali, se compromete a dar 375 empleos por tres (3) meses SE CUMPLIO en su totalidad con todos los contratos para los recicladores beneficiarios y fueron remunerados plenamente, dicha labor se efectuó a través del DAGMA, con el apoyo de la Arquidiócesis en la sede educativa de Santa Isabel de Hungría, así el Municipio cumple 100%”. Agrega que prolongará por dos meses más “(...) los empleos de emergencias para los mismos 375 recicladores (...)”*

En materia de salud señala que esa dependencia *“(...) ha censado a través del SISBEN un numero de personas de 1247 en la cabecera de Navarro en el programa de recicladores”*. Sobre las otras entidades afirma que:

*“EMSIRVA ESP cumple con ciento diez (110) empleos de los doscientos veinte (220) ofrecidos, cumple en un 50%; la CVC cumplió con los 30 empleos de emergencia por un lapso de tiempo de tres meses, es decir, cumple con el 100%.*

*Adicionalmente a través de la Secretaría de Bienestar Social, se realizó la vinculación de noventa (90) mujeres pertenecientes a la comunidad de recicladores a un proyecto de desarrollo social empresarial.”*

En relación con los demás compromisos continúa:

*“El compromiso No cinco (5) plasmado en el Acta de 8 de agosto de 2008, de gestionar por parte de la CVC la suma de \$815.000.000.00 NO SE CUMPLIÓ a la fecha se encuentra pendiente por parte de esa corporación dicho desembolso los cuales serán destinados para la comunidad de recicladores*

*para atender proyecto de capacitación y organización de los recicladores de Navarro.*

*En el tema de educación se tramitaron solicitudes de ingreso de educación para hijos de recicladores de veinte (20) cupos.*

*El Municipio de Santiago de Cali – Secretaría de Vivienda Social realizó gestión ante el Ministerio de ambiente, vivienda y desarrollo para obtener 375 subsidios, en el marco del Plan nacional de vivienda para recicladores.*

*La administración municipal en el Centro de Salud Navarro, realizó para su población una jornada de atención en salud.*

*La Alcaldía de Santiago de Cali – Departamento Administrativo de Planeación el 30 de diciembre de 2008, en las instalaciones del Consejo Municipal, ofreció un encuentro con los recicladores de Navarro vinculados a los programas de apoyo ofrecidos por la Alcaldía en coordinación con EMSIRVA y la CVC. Fue un espacio para la integración y presentación de resultados alcanzados con la comunidad recicladora al cierre de la vigencia fiscal 2008, del cual se adjunta copia.”*

#### **4. Respuesta de la Dirección Territorial de la Dirección ambiental Regional Suroccidente de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca.**

Antes de referirse al cumplimiento de lo compromisos adquiridos con los recicladores, se exponen todas las razones por las cuales la entidad considera que carece de responsabilidad en la materia y de otro lado, carecen los recicladores de derechos frente al desarrollo de la actividad productiva de reciclaje.

Ahora bien, frente a los compromisos contenidos en el Acta, afirma: “Con respecto al cumplimiento del compromiso de provisión de empleos, de que trata el punto 4 del Acta de compromiso del 8 de agosto de 2008 esta no fue firmada ni suscrita por esta Corporación teniendo en cuenta que no existen obligaciones laborales ni contractuales con dichas personas.” Sin embargo, al parecer por su pura liberalidad, de conformidad con el Plan Operativo del Proyecto 1500 “(...) se tuvo en cuenta a 30 personas de los listados oficiales de Alcaldía los que presuntamente ejercían el oficio de recicladores en el botadero de Navarro por un término de tres (3) meses iniciado el 5 de enero de los corrientes (...)”.

También afirma que, relacionado con el punto anterior: “La Corporación realizó un proceso de capacitación y socialización pedagógica en materia de recuperación de zonas verdes impactadas por escombros, donde temporalmente se les brindará la oportunidad de trabajar por tres meses y posterior a ello podrán presentar propuestas para continuar con la recuperación de las zonas verdes de la ciudad de Cali.”

## 5. Respuesta liquidador de Serviambientales SA.

Afirma que su relación contractual con el Municipio de Cali se extendió hasta el año 2002 y actualmente se encuentra en proceso liquidatorio de conformidad con la Ley 222 de 1995 por lo que solicita que: *“(...) se excluya a la sociedad Serviambientales SA, en la coordinación de la inclusión de proyectos productivos, de vivienda, actividades laborales, al igual que el suministro de auxilios, réditos u otros estímulos que tengan disponible en este momento o hacia el futuro (...)”*.

## 6. Respuesta de la Cooperativa de Trabajo Asociado Unidos hacia el Futuro Protegiendo el Medio Ambiente, UFPRAME CTA.

La Cooperativa de Trabajo Asociado Unidos hacia el Futuro Protegiendo el Medio Ambiente, UFPRAME CTA, intervino para explicar brevemente el proceso de creación de la cooperativa, el proceso de carnetización y los beneficios derivados del mismo:

*“1- En el año 2003 con el animo de ser escuchados el gremio de recicladores se vio en la necesidad de crear un ente jurídico que los representara de ahí nace UFPRAME CTA, y como tal en las posteriores mesas de negociación que se realizaron con los diferentes entes municipales, con el fin de ser reconocidos ante los mismos, se realizó un censo organizativo el resultado de este fue 29 grupos o EAT de recicladores cada uno conformado con 20 personas para un total de 625 recicladores reconocidos municipalmente.*

*2- La carnetización que se realizó al personal reciclador en el año de 2006, debido al orden que deseaba imponer la empresa de EMSIRVA al ingreso único de recicladores pertenecientes al Plan Social de Relleno Sanitario de Navarro con el fin de impedir que se filtrara personal ajeno a este, esta carnetización no se logro en un cien por ciento (100%) ya que es un personal bastante reacio a seguir reglas, en el momento se encuentran archivados 313 carnés sin entregar, por motivos de la no cancelación del carné, del aporte de admisión y aportes mensuales que como asociados a la cooperativa deben cumplir de acuerdo a los estatutos que nos rigen como cooperativa.*

*3- Las personas que se encuentran asociados a nuestra cooperativa y realizan sus respectivos aportes además de pertenecer al Plan Social reconocido por la Personería Municipal tienen derecho a:*

- Participar en los diferentes beneficios que otorga la Alcaldía Municipal y sus diferentes entes hacia el gremio reciclador como:*
- Trabajo Digno (contratos directos con la cooperativa)*
- Vivienda*
- Capacitación.”*

A su intervención, anexa un listado *“(...) de los 29 grupos creados en la mesa de negociación interpuesta en el año 2003 ante la Alcaldía Municipal y reconocidos por Personería Municipal cabe anotar que de ese listado solo 22 recicladores se encuentran activos a [sic] nuestra cooperativa.”*

## **7. Respuesta de la Dirección del Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente, DAGMA.**

La Dirección del Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente, DAGMA, en su intervención reconoce la suscripción de dos actas de compromiso con los recicladores, una el 13 de junio y otra el 8 de agosto, ambas de 2008.

Sobre la primera afirma que se han adelantado varias actividades tendientes a acompañar el gremio de los recicladores de Cali:

*“1.2 En el compromiso suscrito el 13 de junio pasado entre la Administración Municipal y los recicladores, se menciona que el Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Santiago de Cali; cuyo Director es el Doctor: JOHANNIO MARULANDA ARBELAEZ está llevando a cabo el acompañamiento a la agremiación de los recicladores de Cali, proyecto incluido en el Plan de Gestión de Residuos Sólidos. Igualmente esta en ejecución sendos contratos con el Comunicador Social y Magíster en Administración de Empresas Señor Ernesto José Piedrahita y el Señor Espolito Murillo por parte de Planeación Municipal que tiene como fin el apoyo al fortalecimiento gremial del sector reciclador de Cali, ellos vienen adelantando un plan de apoyo al sector que ha consistido, para el caso de los recicladores de Navarro en:*

*1.2.1 Coordinación y apoyo del proceso de suministro alimentario a recicladores (entrega de tres paquetes de mercados para un total de 2050 mercados dentro de un total pactado de cuatro entregas (una por semana).*

*1.2.2 Apoyo a los procesos de concertación entre la Alcaldía y los recicladores de Navarro, adelantados hasta la fecha en tres Reuniones dentro del CAM, dos (02) en la plazoleta del CAM una sesión del Consejo.*

*1.2.3 Gestión ante las dependencias de las solicitudes puntuales presentadas por los recicladores de Navarro.*

*1.2.4 Análisis y consolidación de las bases de datos de planeación el SISBEN y de las organizaciones de recicladores de Navarro, con el fin de ofrecer los apoyos respectivos dentro del plan social de apoyo contemplado por el Municipio.*

*1.2.5 Coordinación en asocio con la Secretaria de Salud de una jornada de atención en salud realizada por los habitantes del sector de Navarro y los recicladores en el puesto de salud de la ciudad de Córdoba.*

*1.2.6 Realización de reuniones con el apoyo de la Iglesia Católica (Arquidiócesis) para la organización de los recicladores y suministro de información.*

*1.2.7 Gestión ante el Sena Nacional y Seccional en representación de la Alcaldía para el Diseño y puesta en Marcha de planes de capacitación con una meta esperada de doscientos recicladores de Navarro y trescientos de los recicladores urbanos.*

*1.2.8 Este equipo (el conformado por los Señores Piedrahita y Murillo), vienen trabajando desde el PGIRS, también en el diseño de una propuesta socio empresarial con los recicladores de Navarro que involucre la participación de entidades como EMSIRVA, CVC, SENA y otras.*

Agrega otras actuaciones adelantadas por la administración Municipal en relación con el mejoramiento de la situación en las áreas de vivienda y generación de empleo:

*“2. La Administración Municipal ha dispuesto por Acuerdo No 237 del tres (03) Julio de 2008 "POR MEDIO DEL CUAL SE ADOTA EL PLAN DE DESARROLLO 2008 – 2011 PARA VIVIR LA VIDA DIGNAMENTE" CAPITULO IV “CALI ES MI CASA” numeral 4.4.4 MACROPROYECTO: NAVARRO NUEVA ECO – CIUDAD. Lineamiento de política. De acuerdo con la vocación natural y las dinámicas socioculturales del territorio, se genera un nuevo modelo de eco – ciudad mediante la aplicación de las figuras de los macroproyectos de interés nacional, con no menos de treinta mil (30.000) UNIDADES HABITACIONALES, alrededor del territorio denominado Parque Río Cauca, con posibilidades de desarrollo de actividades productivas, recreativas, administrativas y de vivienda; en el marco de respuestas a las determinaciones del calentamiento global, las crisis de abastecimiento de agua, la seguridad alimentaria, la desaparición del empleo convencional y la recuperación del agro, con el concurso de comunidades raizales, y estructurando el desarrollo del sector de la Eco-Ciudad para la organización comunitaria como soporte de una visión integral de la vivienda y el hábitat.*

**Objetivos:**

- *Promover una intervención integral en el corregimiento de Navarro*
- *Promover la sostenibilidad económica, social y ambiental.*
- *Destinar las zonas con vocación agrícola para proyectos de seguridad y soberanía Alimentaria.*

*3. Hacia el medio día del **miércoles 06 de agosto de 2008**, el señor Alcalde se reunió con los recicladores en la Iglesia de Ermita y les hizo la siguiente oferta, el pago de seiscientos mil pesos (\$600.000) M/C. mensuales por limpiar zonas verdes y recolectar basura en Calí, hasta que empiece a funcionar la primera planta de reciclaje de la ciudad, se trataría de trescientos empleos adicionales a los doscientos que EMSIRVA le prometió a los recicladores de Navarro y a los treinta (30) ofrecidos por la CVC oferta que no fue aceptada por los recicladores.*

En relación con los compromisos adquiridos mediante acta de 8 de agosto de 2008, transcribe los compromisos adquiridos sin referirse a su cumplimiento, para concluir: *“Conforme a lo anterior y a pesar de que los compromisos institucionales están claros y corresponden a las demandas de los recicladores, en las primeras reuniones sostenidas se presentaron factores externos a la comunidad de recicladores, presentes en la mesa trabajo, en calidad de asesores de los voceros del grupo de recicladores, quienes no permitieron llegar a un término prudente de concertación. Solo hasta el día ocho (08) del mes de Agosto se firmó el ACTA DE COMPROMISO, antes indicada.”*

Finaliza haciendo un listado de las actividades efectivamente desarrolladas, por diferentes entidades, en relación con los recicladores del basurero de Navarro:

**“IV.- ACCIONES DESARROLLADAS:** *Me permito señalarle al despacho las actividades que se han venido cumpliendo de acuerdo con los compromisos suscritos, según informe entregado por el Ing. Ernesto Piedrahita, Magíster en Administración, quien actualmente se desempeña en calidad de Contratista de Área de manejo de Residuos Sólidos del DAGMA:*

*- En cuanto a los compromisos suscritos el 13 de enero de 2008 el Municipio ha adelantado las siguientes acciones.*

- 1. Desarrollo de un programa de generación de empresas para 50 mujeres cabezas de familia, pertenecientes a la comunidad de Navarro a través de la Secretaría de Bienestar Social.*
- 2. Gestión de 365 subsidios de vivienda ante el Ministerio de Ambiente y Vivienda por parte de la Secretaría de Vivienda del Municipio.*
- 3. Realización de una jornada de salud en la zona de Navarro por parte de la Secretaría de Salud.*
- 4. Inscripción de 25 niños y jóvenes hijos de los recicladores de Navarro, en programas gratuitos de educación básica y media por parte de la Secretaría de Educación.*
- 5. Entrega de 2.400 mercados de un promedio de \$30.000 de valor unitario para las familias recicladoras.*

*En cuanto a los compromisos suscritos el 8 de agosto de 2008:*

*Los recicladores del antiguo botadero de Navarro han recibido beneficios del*

- 1. Plan de Empleos de Emergencia durante cuatro meses a través del enganche de 375 personas, de las 625 que pertenecen al Censo de Recicladores desarrollados por la misma comunidad. Este programa tuvo un costo de \$ 2.400 millones.*

- 2. De esta forma se ha dado un cumplimiento del 100% al compromiso adquirido por el Municipio a través del DAGMA en materia de empleo con los recicladores. Sin embargo, el DAGMA con la directriz del alcalde Jorge Iván Ospina, adelanta el proceso de contratación por dos meses adicionales para igual número de recicladores. Esta inversión alcanzará los \$800 millones.*

- 3. Para dar cumplimiento al compromiso del Municipio en relación con la instalación de una planta de recuperación de residuos sólidos, se reservaron recursos por 1.300 millones de pesos para 2009 del presupuesto del DAGMA, los cuales están en proceso de contratación para poner en operación un centro de acopio en la zona norte de la ciudad y posteriormente, una planta de aprovechamiento de residuos sólidos inorgánicos. En este espacio funcionara una báscula de EMSIRVA, que reemplazará la banda transportadora que en principio estaba previsto operara en el sitio.*

- 4. El centro de acopio iniciará operaciones en el segundo semestre de 2009 con una mano de obra del sector reciclador de Navarro, de entre 50 y 60 personas. Actualmente se encuentran en fase de diseño con EMSIRVA y Ciudad Limpia (Empresas del Servicio Público de Aseo de la Ciudad), las rutas de recolección selectiva en las zonas norte y centro de la ciudad, sector que abastecerá el centro de acopio.*

5. Se trabaja también actualmente en el diseño organizacional de la empresa que se encargará del manejo del centro de acopio. En la empresa participarán los recicladores no solo como operarios sino también como socios de la misma, también se proveerá la participación de empresarios del reciclaje de la ciudad, incluidos los bodegueros formalizados.

6. Adicionalmente, y aunque no estaba en los compromisos suscritos con los recicladores se ha ofrecido apoyo con subsidios de \$750 mil cada uno, a 40 familias recicladoras de Navarro que invadieron el Carillón del río Cauca, a través de la Secretaria de Vivienda.”

## 8. Amicus Curiae presentado por la Fundación CIVISOL.

La Fundación Civisol “Fundación para la construcción cívico-solidaria de un cambio sistémico” presentó un Amicus curie suscrito por Adriana Ruiz-Restrepo ciudadana colombiana identificada con la de cedula de ciudadanía 66.836.163, Arbeláez, ciudadana colombiana identificada con la cédula de ciudadanía No. 31 539836; Camilo Barrera, identificado con cédula de ciudadanía No. 80.871.866; Sebastian Torres, identificado con cédula de ciudadanía No. 80.874.049; Maria López Castaño identificada con cédula de ciudadanía No. 53.905.239 y Claudia Benavides Hurtado identificada con cédula de ciudadanía No. 67.019.163 y Shailly Barnes, ciudadana estadounidense identificada con un numero de seguridad social terminado en 469.

La intervención comienza explicando las condiciones de pobreza y marginación en las que se encuentran los recicladores de la ciudad de Cali, desde hace varias décadas cuando comenzó a desarrollarse esta actividad productiva como un medio de supervivencia para muchas familias:

*“En el ámbito de la pobreza urbana, los recicladores son los pobres entre los pobres. Desde hace varias generaciones, ancianos, hombres, mujeres y niños colombianos, muchos de ellos bisnietos de los desplazados por la violencia de mediados del siglo XX, llegaron a las ciudades a refugiarse de la violencia que los sacó del campo. Para ellos, como para sus bisnietos, sólo las bolsas de basura y los botaderos a cielo abierto han ofrecido una oportunidad de subsistencia en la ciudad. En las pilas de desperdicios del resto de la sociedad, estas personas marginadas aprendieron desde hace décadas a escarbar y seleccionar el material que podían recuperar para su propio consumo o para venderlo a negocios. Boticas o farmacias que, por ejemplo, se interesaban en comprar frascos para envasar menjurjes y fórmulas magistrales, entre otros comercios que compraban también cartón, latas de metal y, papel periódico, ese que muchos años antes de que las bolsas plásticas invadieran masivamente el comercio sirvió para empacar la mercancía que se vendía al detal.*

*Con el crecimiento de los municipios y la población, vino el incremento en la producción de basura y las ciudades tuvieron que crear grandes vertederos centrales en donde depositar la basura de toda la sociedad. El municipio de Cali comenzó a operar el botadero o basurero de Navarro, en 1967. Naturalmente, las personas sin ninguna otra oportunidad de subsistencia que*

*rebuscarse la vida en los desechos de los demás, siguieron la basura a su nuevo destino, el botadero de Navarro. Una extensión gigante de desperdicios con montañas de basura fresca revuelta y un piso hecho de desperdicios sólidos compactados por el tiempo. Un paisaje vigilado por gallinazos, el paraíso de las ratas y las cucarachas y la única opción de vida para miles de familias caleñas, que, como otros colombianos y latinoamericanos, tienen la desgracia de vivir en una de las regiones naturalmente más ricas de la tierra y humanamente mas inequitativas del mundo.*

*En Cali, otro tipo de recicladores, igualmente pobres, y desde hace muchos más años que los recicladores de botadero, vienen también recuperando y separando material reciclable a lo largo de las calles de la ciudad. Lo hacen directamente de las bolsas y contenedores de basura que los usuarios del servicio de aseo dejan en los andenes de la calle para su recolección pública. Estos recicladores de calle se cargan kilómetros el material al hombro en costales, y en ocasiones emplean carretillas de tracción humana o mejor de tracción familiar. Otras veces, cuando prospera el miserable negocio, logran inclusive hacerse a un triste y débil caballo de fuerza, y así con ayuda de tracción animal pueden arrastrar más material para venderle a las bodegas intermediarias y las grandes industrias compradoras. En efecto, los grandes actores de este negocio de la basura compran residuos sólidos aprovechables a los más pobres de la ciudad para luego volverlos materia prima secundaria y reingresarlos al ciclo económico de producción.*

*En ambos casos, basurero o calle, muchas de las mujeres recicladoras que están lactando aun, y los padres que no tienen adonde dejar sus hijos, se ven forzados a llevar a sus pequeños al trabajo, o tienen que dejarlos solos, cuidándose entre hermanos, o confiándolos a algún vecino. Por eso, por la extrema pobreza y desamparo de estos adultos, es que los niños de padres sin oportunidades, sumidos en la pobreza, nacen y crecen en circunstancias tan difíciles que luego, paradójicamente, aterran y conmueven a toda la sociedad que se entera de la desnutrición o victimización sexual de sus niños más indefensos. El abandono que es la pobreza, y la urgencia de la supervivencia, son las razones que explican por qué los hijos de los recicladores empiezan en el negocio de escarbar basura desde tan temprana edad. Al fin y al cabo es el negocio de sus padres y abuelos, el oficio que desde inicios del siglo pasado vienen desarrollando las familias más pobres y excluidas de nuestro país. Esto, por supuesto, cuando no es que la ley los persigue, la sociedad los discrimina, los perros los muerden, la policía los acosa, la opinión los insulta, la prensa los invisibiliza y la administración les quita el acceso a la basura sin darles ninguna otra opción de seguir viviendo”.*

A juicio de los intervinientes, estas condiciones de pobreza histórica propias de los recicladores, se acentuaron para los de Navarro debido al cierre del botadero, que no estuvo acompañado de ninguna medida para reducir el impacto de la decisión:

*“Para la administración no debería ser difícil imaginarse que si alguien depende de la basura y se la quitan, se arriesga su vida. Tampoco debería ser difícil imaginar que si uno sólo encuentra oportunidades en los desperdicios de los demás, es porque no tiene otras opciones de trabajo y sustento a su disposición.*



*Precisamente la gran vulnerabilidad de la población recicladora explica que la decisión del cierre del botadero, haya terminado por crear empobrecimiento en personas que ya de por sí están en situación de pobreza, y de paso aumentar el riesgo a su mínimo vital. (...)*

*Haber cerrado el basurero de Navarro sin ofrecer alternativas adecuadas que garanticen el mínimo vital de las personas que pierden su fuente de trabajo y sustento, equivale a cerrar, aun más, la trampa de pobreza en la que han vivido, y no ofrecerles salida alguna. Cerrar una fuente de economía informal en un país en desarrollo y en situación de conflicto es estrechar la ciudadanía de los colombianos en pobreza hasta asfixiarles el espacio que ocupan para vivir en el país”*

Se describen las condiciones en las que fue encontrada esta población en la ciudad de Cali:

*“Con ocasión de la visita a los recicladores de Cali para ayudar en la recopilación de material probatorio para la Corte, CiViSOL pudo constatar el mayor empobrecimiento de los recicladores y la angustia de estar en un callejón sin salida. Muchas de estas personas manifestaron estar alimentándose de la caridad o de las sobras que quedan abandonadas en el piso en la galería de Cali. Muchos de ellos que habían logrado tener un techo sobre sus cabezas se enfrentan hoy al corte de los servicios públicos domiciliarios legales por mora, y al posible desalojo de sus viviendas por el no pago de sus obligaciones arrendatarias. El alimento para sus hijos escasea y, o aguantan hambre, o tienen que separar sus familias y mandar a los pequeños donde un pariente en otra ciudad que les pueda asegurar comida y abrigo. (Ver testimonios en video de CiViSOL para la Corte Constitucional adjunto)*

*En su visita a campo CiViSOL pudo constatar que muchas de las personas visitadas son madres cabezas de familia, algunos discapacitados, un porcentaje alto de adulto mayor y un sector importante de población afro descendiente. También, y con gran preocupación, se pudo observar que un sector importante de los recicladores se compone de jóvenes entre 20 y 35 años que buscan una oportunidad para poder realizar sus sueños, pero que, bajo el entendido de que el trabajo que habían realizado durante varios años ha desaparecido, algunos manifestaron que se les estaba obligando a recurrir a la delincuencia para poder subsistir.”*

Posteriormente, en la intervención se hace una cronología de la situación de los recicladores desde el inicio de la actividad en la década de los 60 hasta la última reunión realizada entre los recicladores y las autoridades municipales, con posterioridad al cierre del botadero, el 8 de agosto de 2008. Respecto de los compromisos adquiridos por las autoridades en esta última, se hace una agrupación en tres categorías: (1) soluciones temporales de trabajo para garantizar la subsistencia, (2) soluciones de negocio para garantizar la subsistencia y (3) soluciones periféricas a la subsistencia.

Se resalta la exclusión de responsabilidad frente al problema de los recicladores que afirman las autoridades intervinientes. En relación con la

intervención de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, transcriben algunos apartes de su intervención y señalan:

*“Contrario a lo que señala la CVC en el expediente, la corporación sí estaba obligada a tomar parte en la prevención de la crisis social tanto por su mandato de velar por la armonía hombre-medio ambiente como por el artículo 3 de la Resolución SGA No. 336 de 1999. En dicho artículo la CVC, en 1999, impuso la obligación al municipio de implementar un plan social. Y, como toda política, una vez formulada, se espera no sólo que se dé su implementación por quien corresponde, sino que quien la impuso realice su evaluación, es decir verificar si cumplió su objetivo. Así pues CiViSOL no entiende por qué la CVC no monitoreó la implementación e impacto de la obligación que ella misma impuso al municipio. Menos aún puede entenderse cómo y por qué, sin haber verificado que se hubiera implementado el plan de gestión social pre-cierre de Navarro, o habiendo verificado que era insuficiente, la CVC, en todo caso procedió, cojeando, con media política incompleta, a cerrar el basurero y quitarle la fuente de comida y trabajo a los recicladores. Máxime cuando tuvo 10 (diez) años para hacerlo bien hecho, diez años que han corrido ya desde la expedición de la resolución hasta la fecha.”*

Sobre el proceder de la Empresa d Servicio Público de Aseo de Cali, EMSRVA, señalan:

*“(…) para CiViSOL resulta sorprendente que una funcionaria nacional de tal jerarquía, desconociera que sus actuaciones deben ajustarse a un Estado Social de Derecho. Y que no sólo de una relación contractual se desprenden obligaciones, sino que como autoridad estatal está sujeta a la Constitución Política y por tanto en sus decisiones y actuaciones debe tener como fin esencial proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, bienes y demás derechos y facilitar la participación de todos en la vida económica de la Nación y las decisiones que los afectan. Lo anterior es particularmente cierto y vinculante para EMSIRVA en tanto elaborador de los términos de referencia del servicios de aseo público domiciliario de la ciudad de Cali, una actividad intrínsecamente ligada a la población recicladora de la ciudad. Es decir, EMSIRVA es la autoridad que determina el desarrollo de la recolección y el transporte de residuos y su disposición vía estación de transferencia hasta el entierro en el relleno sanitario de Yotocó, así como los contratos de interventoría. Y, por supuesto, quien formula el desarrollo del componente de reciclaje o aprovechamiento de residuos sólidos en la ciudad.*

*Sorprende también que sea la propia Agente Especial de la Superintendencia, la señora Susana Correa Borrero, la persona quien, con absoluto conocimiento, control y capacidad de decisión sobre EMSIRVA, haya firmado el acta del 8 de agosto en la que promete entregar a los recicladores de Navarro, mediante comodato de 10 años, las bandas transportadoras de reciclaje debidamente instaladas y técnicamente adecuadas para su operación y funcionamiento así como algo, “un volumen”, de basura. No se entiende como al requerimiento de la Corte sobre el cumplimiento de EMSIRVA, esta entidad pueda contestar que no las ha entregado, que no puede cumplir porque “(…) dichas bandas hacen parte del inventario de bienes entregados por la firma Serviambientales [antiguo operador de Navarro] a EMSIRVA ESP para su operación y custodia, pudiéndolos (sic) utilizar mientras fuese Serviambientales SA ESP quien desarrollara la*

*operación de la disposición final del municipio de Santiago de Cali, lo cual a la fecha no lo hace, pues esa operación se desarrolla por un tercero [el tercero es Interaseo, la empresa a la adjudicó la concesión de Yotocó-Contrato 010 de de 2008 ]”*

*De lo anterior se concluye que, o bien la agente interventora y responsable de EMSIRVA la Señora Susana Correa Borrero (a) olvidó que ya había firmado contrato con Interaseo hacia apenas unos meses y por tanto no podía comprometer las bandas, o bien (b) la señora Correa Borrero abusó de la buena fe de los recicladores de la toma de la Ermita y para conjurar rápidamente la situación optó por prometer lo que fuera, inclusive algo que no podía cumplir. CiViSOL desconsidera que la Agente Especial no sabía lo que hacía en la medida en que es una funcionaria de alto nivel del orden nacional actuando en representación de la Superintendencia de Servicios y por ende del Presidente de la República de Colombia.”*

Finalmente, en relación con la intervención del Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente- DAGMA / Departamento Administrativo de Planeación Municipal, indica:

*“Al respecto CiViSOL no puede sino lamentar que la Alcaldía de Cali, representada por estos dos departamentos parezca no entender que el mínimo vital es el derecho a vivir una vida digna a lo largo del tiempo y no en forma fraccionada, incierta y en zozobra permanente. Sorprende también la evasiva de responsabilidad del DAGMA por no tener recursos propios, como si todo dependiera de girar dinero para crear empleo y no tuviera a su alcance, como autoridad que es, otras muchas formas de buscar proteger a los ciudadanos. En la misma línea Planeación Municipal parece creer, como todas las autoridades, que la aspiración máxima de una persona en pobreza es sólo hacerse a un salario mínimo. No parece haber ni innovación ni voluntad política, en encontrarles sustento a través de la reorganización de su propio negocio, es decir vía el derecho a emprender que tienen todos los colombianos. CiViSOL destaca que sí hay un censo de navarro y que este comprendió a 1274 personas.”*

Prosigue la intervención a recordar las obligaciones que se derivan en el diseño e implementación de políticas en un Estado Social de derecho que implican, como mínimo, que se orienten a reducir las desigualdades existentes y a no profundizarlas. Sobre el caso concreto señala que estas obligaciones fueron incumplidas y la política ambiental que incluía el cierre del botadero de Navarro terminó por profundizar la pobreza y la marginalidad de los recicladores:

*“En este sentido, es claro que para el caso concreto las políticas públicas en materia de servicios públicos y medio ambiente que llevaron al cierre del vertedero de Navarro -como decisión de política de saneamiento ambiental- las autoridades involucradas estaban obligadas a actuar, desde cada orilla, en función de Estado social de derecho. Todo el conjunto de decisiones y actos públicos -el Estado en acción- tenía que mejorar las condiciones materiales de los recicladores de Navarro y no empeorarlas, es decir, empobrecerlos legalmente como en efecto ocurrió y se evidenció.*

*Considerando la marginalidad y la vulnerabilidad de los recicladores de Navarro, hechos de conocimiento público, el Estado en el nivel local, previendo el cierre de Navarro por razones de interés general y que cortaría el acceso al sustento de los recicladores debió haber configurado y ofrecido medidas alternativas para preservar su mínimo vital. Tender una mano cuando se suelta la otra; ofrecer medidas que permitieran a los recicladores mantener una confianza legítima en las autoridades que siempre conocieron su modo de vida y con las que tanto han ya interactuado a lo largo de su trabajo y esfuerzos de participación.*

*En efecto, dentro del caso objeto de estudio se constata como, tanto para la accionante, como para muchas personas más, la forma en que la administración ha formulado la política pública de desalojo del vertedero de Navarro, ha terminado por violar la confianza que estos caleños legítimamente tenían en su administración. Si bien, las labores de reciclaje efectuadas por la accionante, y los otros antiguos habitantes del vertedero de Navarro, se califican como irregulares por los accionados en el expediente, se trata en realidad de una actividad informal que fue efectuada durante más de cuarenta años en Navarro, y que fue tácitamente permitida o por lo menos tolerada por la administración. Es decir, una actuación pública que resulta en la creación de “(...) derechos particulares consolidados y fundamentados en la convicción objetiva, esto es fundada en hechos externos de la administración suficientemente concluyentes, que dan una imagen de aparente legalidad de la conducta desarrollada por el particular”.*

Afirman que en el presente caso resulta aplicable la doctrina constitucional de la confianza legítima, no sólo en razón del incumplimiento por parte de las autoridades de los compromisos adquiridos con los recicladores, sino por toda una historia de esfuerzos de participación por parte de los recicladores que les permitía confiar en que la política de disposición de las basuras sería incluyente:

*“(i) consta en el expediente que en el año de 2003 se crearon 29 empresas asociativas de trabajo para participar en las mesas de negociación; (ii) que tanto la promulgación de la Ley 511 de 1999 como el PGIRS constituyen promesas normativas que dieron a entender a los recicladores que se avecinaba un horizonte de inclusión y articulación de su economía informal a la de los servicios públicos; (iii) que las actas del 13 de junio no son sólo hipótesis como las califica EMSIRVA ni actos caritativos de generosidad personal, sino que constituyen compromisos públicos del Estado en el nivel local que generan por ende, expectativas ciertas y reales en los ciudadanos. Además de tener que basarse en un principio de legalidad, que pareciera equivocadamente ser interpretado como marcial, rígido y vacío por la administración, las autoridades del Estado Social de derecho, tiene que también actuar de buena fe. Recordar entonces que su poder sólo se justifica en la medida en que busca un interés general pero enderezado siempre a un propósito social, es decir un Estado para el que –y por encima de las formas jurídicas de los textos- prima la justicia material de quienes lo constituyen.*

*Contrario a lo que lamentablemente no vio el a quo en este caso, los recicladores de Navarro de buena fe sí creyeron en que la tolerancia y múltiples propuestas de soluciones paralelas al desalojo de Navarro desembocarían en una solución de vida. Promesas que el día de hoy no han*

*sido cumplidas por los promitentes, son insuficientes, sólo han sido cumplidas por un corto periodo de tiempo o sólo respecto de una parte de la población.*

*Todo lo anterior demuestra que la administración abusó de la confianza que sus administrados más pobres y necesitados de protección, habían legítimamente depositado en la CVC, EMSIRVA y la Alcaldía del Municipio de Cali.”*

Concluye que: “(...) una medida alternativa que a su vez constituya una acción afirmativa para los recicladores no debería ser un asunto ni difícil ni complejo. Esto dado que (a) el mercado del reciclaje de basura -que tan bien conocen los recicladores- actualmente se puede explotar económicamente de modo formal en un mercado que además de rentable es creciente, y porque (b) este no es un mercado autónomamente privado. Al contrario, la extensión, dinamismo y rentabilidad del mercado de aseo y todos sus componentes (transporte, recolección, disposición final, tratamiento, aprovechamiento) dependen completamente de la regulación que haga o no el Estado a través de su política pública de servicios públicos domiciliarios. Es decir, de las reglas de juego que cree el Estado, y los actores que invite a jugar al mercado o juego que se arma a través de los espacios, condiciones y tarifas que el Estado diseñe, imponga y ofrezca o deje abandonados y libres al sector privado. Un juego que se crea no para afirmar el poder del Estado, ni para la alegría de los jugadores del sistema de servicios públicos, sino para beneficiar a los colombianos usuarios de servicios públicos tales como el de aseo domiciliario.”

Después de los anteriores análisis en la intervención se reconstruye el marco, descriptivo y normativo, en el que habrían de adoptarse las órdenes en el caso concreto, con miras no sólo a superar la vulneración del mínimo vital de la cual son sujeto actualmente los recicladores, sino hacia el futuro las condiciones de inserción en la actividad productiva. Como contexto de las órdenes que solicita adoptar, afirma:

*“La ventaja de ordenar una acción afirmativa de inclusión económica de los recicladores a la economía formal de servicios públicos por parte de la Corte es que existe un mercado multimillonario que el Estado, la sociedad y el mercado podrían compartir con aquellos que antes que cualquier otro actor detectaron, trabajaron y aprovecharon el mercado desde el siglo pasado. Durante décadas ya, los recicladores han contribuido a prevenir, en silencio y grandes privaciones, un mayor deterioro ambiental en el país.*

*Bien vale la pena que la Corte considere entonces, reiterar una prohibición de empobrecimiento legal de los pobres y de paso impartir una orden que empodere jurídicamente a los sectores pobres que, como los recicladores, tratan de sobrevivir honestamente en medio de un maremágnum de normas, políticas y la desidia estatal. Una decisión que de paso reitere que las políticas públicas no son la materialización de todas las ocurrencias del funcionario de turno, sino la cadena de acciones y decisiones que, como eslabones articulados, atan al Estado con sus constituyentes, inclusive, y sobre todo, los que están en marginación, vulnerabilidad o indefensión. Y que se reitere, por tanto, que es deber estructural de un Estado Social de*

*Derecho consultar sus decisiones y formular soluciones con los constituyentes, particularmente, si están atrapados en pobreza, y para que las decisiones del Estado que los afecten no terminen por asfixiarlos más, sino que al contrario creen para ellos ventanas de oportunidad que les permitan progresivamente ir escapando de la pobreza.*

*Sería contrario a la costumbre como fuente de derecho en Colombia, a la identidad laboral y social que han forjado los recicladores a lo largo del tiempo mediante un trabajo honesto y legítimo desarrollado con la aquiescencia del Estado y la sociedad, así como contrario a la participación efectiva y al fomento a la Economía Solidaria, que la administración no considerara la inclusión efectiva de los recicladores en la economía del aseo de Cali, y la Corte lo asegurara mediante una orden judicial.*

*En este punto, CiViSOL quiere insistir que sin una decisión firme de la Corte y órdenes claras y precisas, la fuerza del lucro, la inversión y en ocasiones la codicia terminarán por arrancar completamente el mercado del reciclaje de colombianos trabajadores y honestos que, aunque en pobreza y marginación, ya llevan casi un siglo en el mercado de la basura, asegurándose la vida y forjándose una identidad.*

*Si cuando la basura finalmente adquiere valor en Colombia esta no se logra compartir con los compatriotas que más oportunidad y protección necesitan, entonces, una frase del Nobel colombiano García Márquez, será ante todo una premonición: “(...) ya lo verán, decía, se volverán a repartir todo (...) y nada para los pobres, por supuesto, porque estos estarán siempre tan jodidos que el día en que la mierda tenga algún valor los pobres nacerán sin culo, ya lo verán (...)”.*

*Considerando que, como se evidencia en el expediente del caso en referencia, y por análisis de contexto también se constató, no ha habido ni a quo, ni Consejo Seccional, ni Alcaldía, ni la CVC, ni EMSIRVA, ni Superintendente que logre proteger el mínimo vital, el trabajo, la salud y la seguridad social y el derecho al desarrollo de los recicladores tutelantes y demás recicladores de Cali, comedida y respetuosamente, CiViSOL solicita a la Corte tutelar los derechos mencionados e impartir órdenes que garanticen acciones afirmativa de inclusión para estos y los demás recicladores de Cali, como garantía también de su derecho al desarrollo.(...)”*

Finalmente solicita a la Corte Constitucional adoptar las siguientes órdenes dentro del presente proceso:

*“1. Ordenar, a título de medida cautelar, la no implementación, ejecución y puesta en marcha de la ruta selectiva adjudicada por EMSIRVA-intervenida o liquidada, en la medida en que la adjudicación del servicio público de aseo en su modalidad especial, o de aprovechamiento, se realizó en contravía de la Constitución, sin base legal y en contravía de la voluntad municipal y una población vulnerable ya incluida. Se prohibirá que los concesionarios empiecen a operar. En todo caso de conflicto los derechos de los recicladores a ser incluidos en la ruta selectiva son de mayor rango, de naturaleza legal y priman en el tiempo sobre los de los concesionarios que en todo caso no podrían haber adquirido ninguno por carecer, la adjudicación de ruta*

*selectiva, de fundamento legal. En todo caso, de haber lugar a acciones de responsabilidad estas recaerían sobre las decisiones que tomó el agente especial interventor y no sobre la entidad intervenida que perdió control frente a este.*

*2. Ordenar que en el término de dos semanas se conforme en la ciudad de Cali un Comité Municipal para la inclusión de los recicladores a la economía formal del aseo. Dicho Comité estará co-presidido por el Alcalde Municipal y el Defensor Regional de Derechos humanos y el Director de DANSOCIAL o su delegado con voz y voto, así como por un representante del DAGMA, un representante de la entidad que coordine el PGIRS ; el/la representante legal de FERESURCO, el /la representante legal de UPFRAME; el/la representante legal de la Asociación de Recicladores de Navarro; el/la representante legal de la Asociación Nacional de Recicladores y el/la representante legal de la Asociación de Recicladores de Bogotá, organización invitada con voz y voto al Comité por su experiencia en la situación similar de Bogotá y por su reconocido liderazgo internacional (Premio UNHABITAT). En todos los casos los recicladores podrán asistir acompañados de sus asesores.*

*A las reuniones podrán asistir también con voz pero sin voto un delegado de la Arquidiócesis de Cali, uno de la Universidad del Valle y uno de la Fundación Carvajal en representación de la sociedad civil organizada de Cali y aparecer como acompañantes del proceso en el expediente y la investigación. En la medida que para el momento de esta decisión EMSIRVA haya sido liquidada, su liquidador, por carecer de competencias más allá de la función de liquidar, podrá participar pero no decidir como parte del comité. En todo caso, y como consecuencia del Estado Social de Derecho que también representa, deberá buscar el mayor impacto social en las decisiones, que con carácter técnico, tome al momento de liquidar. El comité informará periódicamente a la Corte Constitucional el avance de su gestión, el alcance de sus decisiones y los tiempos de implementación.*

*3. Ordenar que el Comité de Inclusión sea el responsable de decidir y configurar las acciones afirmativas en un lapso de 6 meses que luego la administración de Cali implementara, dentro del término perentorio que defina el Comité. El Comité está obligado a configurar soluciones que abarquen a los ex-recicladores de Navarro y los recicladores de calle.*

*Se tendrán por ex-recicladores de Navarro todas aquellas personas que el DAPM censó y subsidiariamente podrán tenerse como ex-recicladores de Navarro las personas que figuran en las bases de datos de las cooperativas, EATs y otras organizaciones que funcionaron en Navarro y que aparezcan inscritos con anterioridad al 1 de marzo de 2009. De igual forma se procederá para determinar quiénes son recicladores de calle en la ciudad de Cali.*

*De declararse inexecutable la Ley 1259/08, tendrán prelación en la inclusión los ex -recicladores de Navarro en el negocio.*

*Entre muchas otras alternativas el Comité deberá evaluar y decidir sobre la factibilidad de entregar el total de ruta selectiva a los recicladores organizados de la ciudad de Cali, o si lo hace parcialmente y si lo uno o lo otro se hará en forma escalonada. Asimismo decidirán sobre la necesidad y*

*procedencia de un esquema de negocio que atraiga la inversión del sector privado a la economía solidaria de los recicladores.*

*Así mismo este Comité decidirá sobre los Centros de acopio o Plantas de Separación de materiales que funcionen en Cali.*

*En la medida en que, como lo señalara el Consejo de Estado, la basura es propiedad del Estado y puede cederse a quien en su representación la recoja en la calle, el municipio la cederá los recicladores organizados que operen las rutas selectivas y/o los centros de acopio según decida el comité.*

*El SENA, llegado el momento, concurrirá a la capacitación y puesta en marcha de las decisiones técnicas.*

*4. Exhortar al Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y DANSOCIAL a convocar a un foro nacional en donde se convoque a la sociedad civil y la academia a discutir la mejor forma de aprovechamiento de residuos sólidos. Los recicladores tendrán un espacio para explicar su visión de negocio como estrategia de reducción de la pobreza. Los empresarios e inversionistas en aseo expondrán la proyección del negocio y los nichos de oportunidades. Como resultado de este foro las entidades convocantes elaboraran un plan de aprovechamiento de residuos sólidos con inclusión social que en forma inequívoca sirva para orientar a las entidades territoriales en el desarrollo del quinto propósito de la política de aprovechamiento. Con debida antelación se anunciará la presentación del borrador en el canal institucional que luego se difundirá ampliamente y se someterá a la participación efectiva de la sociedad civil. La política de aprovechamiento de residuos sólidos con inclusión social se transmitirá ampliamente por el canal institucional.*

*Especial atención requerirá la decisión del aprovechamiento como componente tarifario de aseo, la libre competencia en el mercado de la basura y el titular o cesionario del valor económico que propósito de inclusión que sirva a corregir la pobreza y de no adoptar medidas regresivas. El derecho y la política pública comparada habrán de servir para ampliar el horizonte de alternativas.*

*5. Ordenar a la Agente Especial de EMSIRVA a gestionar ante el gobierno nacional, en el termino de 2 semanas, las ayudas sociales para los ex -recicladores de Navarro a los que se comprometió en el acta del 8 de agosto.*

*6. Ordenar a la CVC a afectar la partida que quedó consignada en el acta del 8 de agosto para proyectos empresariales de los ex -recicladores de Navarro en un término perentorio de un mes.*

*7. Exhortar a los concesionarios a que, a la luz del deber constitucional de solidaridad de los colombianos y en función de la Responsabilidad Social Empresarial, como practica de gestión empresarial en boga, vinculen a los ex -recicladores de Navarro a su operación concesionada por el Municipio.*

*8. Exhortar a las Corporaciones Autónomas y demás autoridades ambientales a que desarrollen su mandato de velar por la armonía en la relación del hombre y naturaleza, a la luz del Estado Social de Derecho. Esto es, comprometerse a que, sus medidas programas y políticas, tanto generales como técnicas, no resulten socialmente regresivas para la sociedad y se*



*enderecen en cambio, y en la medida de lo posible, a la reducción de la pobreza y el logro de una mayor justicia social en el país.*

*9. Ordenar a la Administración de Cali la suspensión de nuevos desalojos en la zona de Navarro, conforme lo solicitó el Defensor regional hasta que no se conjure la crisis social causada por la desidia de las autoridades accionadas.*

*10. Ordenar al DAGMA crear y promover -con el concurso de las Organizaciones de la Sociedad Civil que a bien tengan unirse en su esfuerzo- campañas de civismo y solidaridad dirigidas a la ciudadanía de Cali, con miras a que los usuarios del servicio de aseo de la ciudad (a) empiecen a separar en la fuente y (b) a ceder a los recicladores organizados la propiedad de su basura reciclable y en tanto se inician la operación de las rutas selectivas en la Ciudad. Para el efecto podrá facilitar, transporte automotor y espacios de los que disponga el municipio donde desarrollar la tarea de separación y facilitar la carnetización del gremio de recicladores de oficio en la ciudad.*

*11. Ordenar a las autoridades accionadas extender y/o renovar los contratos que tuvieran con los accionantes de este proceso hasta tanto, no empiecen a operar los negocios de los recicladores de Cali que darán integración prioritaria a los accionantes en este proceso.*

*12. Ordenar al ICBF articular una campaña, en coordinación con el Defensor Regional que asegure, sin necesidad de separar a los menores de edad de sus familias, el mínimo vital de todos los menores en riesgo hijos de ex – recicladores de Navarro y habitantes del carreteable del que fuera el botadero de Navarro.”*

### **III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.**

#### **1. Competencia.**

La Corte Constitucional es competente para revisar la decisión judicial reseñada, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

#### **2. Problemas jurídicos.**

En el presente caso un grupo de recicladores de la Ciudad de Cali interpuso acción de tutela en contra de varias entidades municipales por considerar que éstas han vulnerado sus derechos al trabajo y a la vida digna, con el cierre del basurero de Navarro, lugar en el que desarrollaban desde hace 30 años la actividad económica del reciclaje, para proveer un sustento para sí y para sus familias. Afirman que si bien dos semanas antes del cierre del basurero las autoridades accedieron a hablar con ellos y suscribieron un acta en la que se comprometieron a ofrecerles, entre otras, oportunidades de empleo, de capacitación, de salud y de educación, tales compromisos no fueron honrados. Insisten, que al día de hoy no tiene oportunidades de trabajo, ni medios de subsistencia.

Por su parte, la Fundación Civisol, interviniente en este proceso, apoya la demanda, y agrega que la violación de los derechos fundamentales de los actores no se genera exclusivamente por la omisión de las autoridades accionadas de adoptar medidas a favor de los recicladores, tras el cierre de Navarro, sino también por un conjunto de acciones encaminadas a excluir a los recicladores de la participación de una actividad económica lucrativa, como lo es el reciclaje de residuos sólidos.

Frente a estos cargos, las entidades demandadas expresan que no han violado los derechos fundamentales de los actores, porque, en primer lugar, sus actuaciones están enmarcadas en distintas normas generales y abstractas, expedidas con la finalidad de proteger el medio ambiente y garantizar la eficiencia en la recolección, tratamiento y aprovechamiento de recursos sólidos. En segundo lugar, porque no le han cerrado la puerta a los actores para que participen de la actividad económica del reciclaje. Simplemente, se han determinado unas reglas generales y abstractas, que deberán ser cumplidas por todos aquellos que deseen participar en el libre mercado de la recolección y aprovechamiento de residuos sólidos. En tercer lugar, porque a juicio de las entidades demandadas, ellas no están obligadas a realizar acciones positivas frente a los recicladores de Navarro, porque no tienen una relación contractual con ellos y porque dadas sus competencias en materia ambiental, no se encuentran obligadas a solucionar los problemas sociales que puedan haberse generado tras el cierre del botadero.

A luz de lo anterior, y aunque los actores no refieran específicamente un cargo de igualdad en sus demandas,<sup>4</sup> para la Corte es claro que este caso debe ser analizado principalmente a la luz del artículo 13 de la Constitución, pues lo que se expresa en las distintas acciones de tutela, al igual que en el amicus presentado por la organización Civisol, es que en la toma de decisiones sobre el cierre de Navarro, la apertura del botadero de Yotocó, y los procesos licitatorios para el manejo y aprovechamiento de los residuos sólidos de la ciudad de Cali, las entidades demandadas no sólo incurrieron en tratos discriminatorios, al excluir a los actores de la posibilidad de participar en una actividad económica lucrativa, sino que también han omitido su deber de adoptar medidas positivas, para compensar el grado de marginamiento al que se vieron avocados tras el cierre del botadero de Navarro.

Adicionalmente, dado el alegado incumplimiento de los compromisos adquiridos por las entidades accionantes, el presente caso, plantea un problema de confianza legítima frente a los actos realizados por la administración, que deberá ser analizado por la Corte.

---

<sup>4</sup> Ver entre otras Corte las sentencias T-492 de 1992, MP: Alejandro Martínez Caballero y Fabio Morón Díaz, T-554 de 1994, MP: Jorge Arango Mejía, T-532 de 1994, Jorge Arango Mejía, T-501 de 1994, MP: Vladimiro Naranjo Mesa; T-463 de 1996, MP: José Gregorio Hernández Galindo, T-390 de 1997 MP: José Gregorio Hernández Galindo; T-684 de 2001, MP: Manuel José Cepeda Espinosa, T-358 de 2004, MP: Alfredo Beltrán Sierra, T-227 de 2006, MP: Jaime Córdoba Triviño; T-501 de 2007, MP: Manuel José Cepeda Espinosa T-137 de 2008, MP: Jaime Córdoba Triviño;

En este contexto, los problemas jurídicos relevantes en el presente caso son los siguientes:

- ¿Se vulnera el derecho a la igualdad cuando una medida, programa o política de la administración impacta desproporcionadamente a un grupo marginado, y no se adoptan mecanismos para mitigar dicho impacto?
- ¿Se vulnera el derecho a la igualdad cuando i) se adoptan medidas en principio impersonales, generales y abstractas, que generan como efecto impedir el desarrollo de una actividad productiva a un grupo que históricamente lo ha venido desarrollando y ii) este grupo se encuentra en condiciones de especial vulnerabilidad?
- ¿Se vulnera la confianza legítima de los recicladores cuando, con anterioridad al cierre del basurero del que derivan sus sustento, las autoridades suscriben con ellos compromisos relativos a la generación de nuevos empleos, capacitación, educación y salud, entre otros, y las autoridades los incumplen con el argumento de no son contratistas formales y que dadas sus competencias ambientales no tiene obligaciones sociales para con ellos?

Para proceder a resolver estos interrogantes, la Corte comenzará por reiterar su jurisprudencia en relación con grupos marginados y discriminados, para luego analizar el caso concreto.

### **3. Los deberes de las autoridades en torno al derecho a la igualdad de grupos marginados.**

La igualdad es uno de los pilares sobre los que se funda el Estado colombiano. La Constitución reconoce la igualdad, como un principio, como un valor, y como un derecho fundamental, que va más allá de la clásica fórmula de igualdad ante la ley, para erigirse en un postulado que apunta a la realización de condiciones de igualdad material. Bajo esta perspectiva, un propósito central de la cláusula de igualdad, es la protección de grupos tradicionalmente discriminados o marginados; protección que en un Estado social de derecho, se expresa en una doble dimensión: por un lado, como mandato de abstención o interdicción de tratos discriminatorios (mandato de abstención) y, por el otro, como un mandato de intervención, a través del cual el Estado está obligado a realizar acciones tendentes a superar las condiciones de desigualdad material que enfrentan dichos grupos (mandato de intervención).

En relación con el primero, existe un deber de la administración de abstenerse de adelantar, promover o ejecutar políticas, programas o medidas que conduzcan a agravar o perpetuar la situación de exclusión, marginamiento o discriminación de grupos tradicionalmente desventajados en la sociedad. Esto

se deriva principalmente de la cláusula de igualdad formal y del principio de no discriminación establecido en el inciso primero del artículo 13.

Un punto que merece la pena resaltarse, por ser objeto de controversia en el caso que ocupa a la Corte, es que el mandato de abstención que se deriva del primer inciso del artículo 13 constitucional, no se dirige exclusivamente a evitar que la administración adopte medidas, programas o políticas, abiertamente discriminatorias. También va encaminado a evitar que medidas, programas o políticas, así éstas hayan sido adoptadas bajo el marco de presupuestos generales y abstractos, impacten desproporcionadamente a grupos marginados o discriminados o, en otras palabras, los coloque en una situación de mayor adversidad. Es decir, que la Constitución prohíbe, tanto las llamadas discriminaciones directas –actos que apelan a criterios sospechosos o potencialmente prohibidos, para coartar o excluir a una persona o grupo de personas del ejercicio de un derecho o del acceso a un determinado beneficio, como las discriminaciones indirectas – las que se derivan de la aplicación de normas aparentemente neutras, pero que en la práctica generan un impacto adverso y desproporcionado sobre un grupo tradicionalmente marginado o discriminado.

Lo anterior no significa que toda medida que genere un impacto adverso en un grupo marginado o discriminado esté proscrita por la Constitución. Pero sí significa que frente a dicho impacto, a la administración le corresponde demostrar que a pesar de la afectación desproporcionada para un grupo marginado, la medida, programa o política responde a condiciones de razonabilidad y proporcionalidad, y que la misma ha venido acompañada por otras acciones dirigidas a contrarrestar el efecto adverso que ha podido generar en un grupo marginado o discriminado. En tanto están en juego los derechos de grupos de especial protección, en estos casos opera *prima facie* una presunción de discriminación, a la luz de la cual es a la administración a quien le corresponde desvirtuar esta presunción,<sup>5</sup> superando un escrutinio judicial estricto.<sup>6</sup> Es decir, que debe demostrar que su actuación, a pesar de generar un efecto adverso en un grupo marginado o discriminado, obedece i) a una finalidad imperiosa, ii) es necesaria para lograr dicha finalidad y iii) es proporcionada, en el sentido de no sacrificar en exceso otros intereses constitucionalmente específicos en aras de promover la finalidad.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Así, por ejemplo, en la sentencia C-225 de 1998. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz, se expresó: “En efecto, en estos eventos, como en los que se refieren a la protección del mínimo vital de la población más pobre y marginada, le corresponde a las autoridades públicas demostrar los hechos que conduzcan a la exoneración de su responsabilidad constitucional.

<sup>6</sup> Ver entre otras, las sentencias C-275 de 1999, MP: Alfredo Beltrán Sierra; C-371 de 2000, MP: Carlos Gaviria Díaz; T-500 de 2002, MP: Eduardo Montealegre Lynett; C-401 y C-964 de 2003, MP: Álvaro Tafur Galvis, C-667 de 2006, MP: Jaime Araujo Rentería; C-075 de 2007, MP: Rodrigo Escobar Gil

<sup>7</sup> En relación con lo anterior, es importante reiterar que la presunción de discriminación y el juicio estricto de igualdad, se predica no sólo de diferenciaciones basadas explícitamente en un criterio sospechoso o potencialmente prohibido, sino que también se deriva de normas o actuaciones que pueden generar un impacto adverso y desproporcionado frente a un grupo marginado y discriminado. La precisión es importante, pues este impacto es el resultado de la aplicación de normas en principio neutras, que podrían llevar al juez a pensar que la intensidad que corresponde al juicio de igualdad debe ser leve.<sup>7</sup> Por eso debe resaltar la Corte, que cuando se presenta un cargo de igualdad que se funda en los efectos adversos y desproporcionados que se

Adicionalmente, como se pasará a explicar, en función del mandato de intervención, la administración deberá demostrar que adoptó medidas adecuadas para mitigar el impacto y promover las condiciones en las que se encuentra el grupo que afectó con su determinación.

En efecto, la cláusula de igualdad también impone un mandato de intervención, pues como bien lo reconoció el constituyente, no basta con exigir conductas negativas para corregir las enormes desigualdades que subsisten en nuestra sociedad. Es necesario que el Estado intervenga y despliegue actuaciones positivas para garantizar condiciones de igualdad real y efectiva. Al respecto, señala el segundo y tercer inciso del artículo 13: “*El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados*”, “*El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos que contra ellas se comentan*”. Como lo expresó la Corte en la Sentencia C-952 de 2000<sup>8</sup>:

“La igualdad sustancial alude, pues, no sólo al compromiso del Estado<sup>9</sup>, sino de los particulares de remover los obstáculos que en el plano humano económico y social configuran efectivas desigualdades de hecho que se oponen al disfrute efectivo del derecho. Las causas que subyacen a situaciones de esta índole tienen que ver, entre otros aspectos, con la escasez<sup>10</sup>, con *necesidades no satisfechas del ser humano*<sup>11</sup>, con *fenómenos históricos de segregación y marginación* o con *injusticias del pasado que se pretende subsanar*<sup>12</sup>. La igualdad sustancial revela, un carácter *remedial, compensador, emancipatorio, corrector y defensivo*<sup>13</sup> de personas y de

---

generan para un grupo marginado o discriminado, por la aplicación de una norma aparentemente neutra, es a la autoridad acusada, a quien le corresponde entrar a demostrar, o bien que no existe el alegado impacto adverso y desproporcionado, o que a pesar de que se presenta, de todas formas la medida cumple con una finalidad imperiosa que no puede ser alcanzada por medios menos onerosos en términos de la afectación de determinado grupo poblacional.

<sup>8</sup> MP. Carlos Gaviria Díaz.

<sup>9</sup> Cfr. Sentencia C-021 de 1993. MP. Ciro Angarita Barón. Esta sentencia se encarga de señalar el papel activo predicable del Estado como garante del derecho a la Igualdad en los siguientes términos: “*Debe aplicarse en todo su esplendor la filosofía esencial del Estado Social de Derecho, que se traduce, -entre otras- en medidas que debe tomar el Estado en favor de los débiles y necesitados para hacer que la igualdad sea real y efectiva*”.

<sup>10</sup> Cfr. Sentencia SU-995 de 1999. MP. Carlos Gaviria Díaz. En dicha oportunidad, al unificar la jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de salarios la Corte señaló que la escasez -de recursos en este caso- no era razón suficiente para que el Estado se excusara de cumplir con las obligaciones adquiridas, en la medida en que dicho argumento curiosamente se traducía en el desconocimiento del derecho al salario de sólo un grupo de trabajadores, curiosamente aquéllos que, dentro de la organización laboral reciben los menores ingresos. En palabras de la Corte: “*[L]a alegada insolvencia o crisis económica del Estado no es justificación suficiente para el no pago o el pago retardado de sus obligaciones, en la misma exacta medida en que resultan explicaciones inaceptables cuando son expuestas por el deudor particular que desea excusar de esta forma su incumplimiento*”.

<sup>11</sup> Ibídem.

<sup>12</sup> Cfr. Sentencia C-371 de 2000. MP. Carlos Gaviria Díaz. Esta sentencia se encarga de recoger buena parte de la línea jurisprudencial trazada por la Corte Constitucional respecto del derecho a la igualdad; si bien el análisis se centra en el estudio de las acciones positivas como mecanismos constitucionales para la protección de grupos tradicionalmente discriminados -las mujeres-, allí se hace clara referencia a la necesidad de crear formas de alcanzar la igualdad sustancial entre diversos grupos sociales.

<sup>13</sup> Cfr. la pluricitada sentencia C-410 de 1994. MP. Carlos Gaviria Díaz.

grupos ubicados en condiciones de inferioridad, mediante el impulso de acciones positivas de los poderes públicos y de la comunidad en general (...)

Esa constatación de que ciertos individuos y grupos, pese a ser iguales ante la ley no lo son en la realidad, ejerce notable influjo sobre la misma norma que, en ocasiones, abandona las tradicionales características de generalidad, abstracción, universalidad y permanencia, tornándose específica, esto es, dirigida a sectores concretos de la población, o temporal, en cuanto agota sus efectos en un determinado lapso; todo con miras a elevar las condiciones sociales o económicas de sus particulares destinatarios.

En síntesis: la igualdad sustancial, consagrada en el Estatuto Superior de algunos Estados, se percibe apenas como un objetivo o finalidad del sistema político, que vincula, tanto a los poderes públicos como a los ciudadanos, en la transformación del modelo de sociedad existente en otro ideal, más propicio a la satisfacción de las aspiraciones humanas en sus múltiples facetas.”

De igual forma, en la sentencia T-724 de 2003<sup>14</sup>, se expresó:

Así, el artículo 13-2 de la Constitución Política señala como una obligación del Estado<sup>15</sup> la de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, adoptando medidas a favor de grupos discriminados o marginados.

De manera que las diferentes autoridades del Estado están obligadas, cuando se encuentran en presencia de grupos en condiciones de marginalidad y discriminación, a adoptar todas aquellas medidas necesarias para lograr una mayor igualdad sustantiva, incluyendo en sus decisiones tratamientos acordes con tales situaciones. Pasar por alto ese mandato, no contemplando medidas afirmativas a favor de grupos que pueden verse afectados por las decisiones adoptadas, significa quebrantar el derecho a la igualdad, que impone, precisamente, su adopción. (Subrayas fuera de texto).

#### **4. Las políticas públicas como expresión del Estado social de derecho**

4.1. Ahora bien, la Corte Constitucional, en la sentencia T-722 de 2003 hizo precisiones importantes frente al alcance del Estado social de derecho, y de las dos dimensiones de la igualdad descritas, en un caso que guarda similitudes con las tensiones constitucionales que se presentan en el asunto que aquí se examina; es decir, analizó el tema de las consecuencias negativas que pueden derivarse para grupos marginados o discriminados de la ejecución de programas, medidas o políticas públicas.<sup>16</sup> Particularmente en dicha providencia, la Corte estudió el caso de los vendedores ambulantes en Bogotá, que en el marco de la política de recuperación del espacio público fueron desalojados del lugar donde ejercían su actividad, sin ofrecérseles oportunidades alternativas para continuar laborando y poder garantizar, en

<sup>14</sup> MP. Jaime Araujo Rentería.

<sup>15</sup> Por Estado debe entenderse aquí, en su acepción más amplia, los diversos niveles que lo integran: el nacional y el territorial (departamental, distrital o municipal).

<sup>16</sup> Puntualmente, la sentencia estudió el caso de los vendedores ambulantes en Bogotá, que en el marco de la política de recuperación del espacio público, fueron desalojados del lugar que ejercían su actividad y se les decomisaron sus implementos de trabajo, sin brindarles oportunidades reales para que continuaran laborando y recibiendo ingresos para sostener a su familia.

consecuencia, una mínima subsistencia para sí y para sus familias. A la luz de este asunto, la Corte consideró que toda política, programa o medida diseñada y ejecutada por las autoridades en un Estado de Derecho, debe reunir unos requisitos mínimos de racionalidad que permitan contrarrestar efectivamente las consecuencias negativas de su ejecución, en particular si las personas afectadas por las mismas se encuentran en condiciones de especial vulnerabilidad. Dado que lo dicho por la Corte es pertinente para analizar el presente asunto, se procederá en éste acápite a transcribir in extenso dicha jurisprudencia.

En efecto, en la sentencia citada la Corte partió de la caracterización del estado social de derecho en la Constitución de 1991 y sus implicaciones sustantivas en cuanto a la relación entre los ciudadanos y el Estado. Entre sus conclusiones reiteró la jurisprudencia de la Corte, en el sentido de que existen dos deberes diferenciados para el estado, el primero consistente en la adopción de medidas para lograr igualdad real entre los asociados, y el segundo consistente en la prohibición de adoptar medidas que impliquen *retrocesos* para estos mismos grupos:

“De lo anterior se derivan dos clases de deberes diferenciados para el Estado: (i) por una parte, debe adoptar e implementar las políticas, programas o medidas positivas encaminadas a lograr una igualdad real de condiciones y oportunidades entre los asociados, dando así cumplimiento a sus obligaciones internacionales y constitucionales de lucha contra la pobreza y progresiva satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales básicos de la población -en aplicación de lo que la jurisprudencia constitucional ha denominado “cláusula de erradicación de las injusticias presentes”-; y (ii) por otra, se debe abstener 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, especialmente de aquellos que se encuentran en condiciones económicas precarias; mucho más si, como consecuencia de tales políticas, programas o medidas, se acaba por empeorar la situación material de quienes ya están en circunstancias extremas de subsistencia. (...)”

En caso de que existan fines constitucionalmente imperiosos que obliguen a adoptar políticas que puedan implicar retrocesos en el bienestar de ciertos grupos vulnerables por sus condiciones de pobreza, se insistió expresamente en la necesidad de adoptar mecanismos complementarios para mitigar estos efectos negativos:

“En este orden de ideas, resalta la Sala que las políticas, programas o medidas estatales cuya ejecución se convierta en una fuente de pobreza para los afectados, y que no prevean mecanismos complementarios para contrarrestar en forma proporcionada y eficaz dichos efectos negativos, resultan injustificables a la luz de las obligaciones internacionales del país en materia de promoción de los derechos económicos, sociales y culturales, así como a la luz del principio constitucional del Estado Social de Derecho y sus diversas manifestaciones a lo largo de la Carta . Por lo mismo, el diseño y la ejecución de tales políticas,

programas o medidas constituyen, prima facie, un desconocimiento del deber estatal de erradicar las injusticias presentes y mejorar las condiciones de vida de la población, dado su carácter intrínsecamente regresivo, que no encuentra soporte alguno en el marco del orden constitucional instaurado en Colombia a partir de 1991.”

De allí, que resulte fundamental que todas las políticas públicas que se formulan en el Estado Social de Derecho deban atender al contexto en el cual van a ser aplicadas y partan de una evaluación razonable y cuidadosa de la realidad:

“Por lo anterior, las políticas públicas, programas o medidas diseñadas y ejecutadas por las autoridades de un Estado Social de Derecho, han de partir de una evaluación razonable y cuidadosa de la realidad sobre la cual dichas autoridades efectuarán su intervención, y formularse de manera tal que atiendan a los resultados fácticos derivados de la evaluación en cuestión, no a un estado de cosas ideal o desactualizado, en forma tal que no se afecte indebidamente el goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas. 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.”

En conclusión, para la Corte Constitucional: *“(…) las autoridades sí tienen el deber y la potestad constitucionales de adelantar políticas, programas y medidas orientadas a recuperar y preservar el espacio público, pero tales políticas, programas y medidas (i) se han de adelantar siguiendo el debido proceso y dándole a los afectados un trato digno, (ii) deben respetar la confianza legítima de los afectados, (iii) deben estar precedidas de una cuidadosa evaluación de la realidad sobre la cual habrán de tener efectos, con el seguimiento y la actualización necesarios para guardar correspondencia en su alcance y características con dicha realidad, con miras a asegurar el goce efectivo de derechos constitucionales fundamentales, y (iv) no se pueden adelantar 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.”*

4.2. En este punto también resulta pertinente recordar la doctrina de esta Corporación según la cual es inconstitucional que las autoridades posterguen de manera indefinida – o hasta que el Estado cuente con los recursos



suficientes y la capacidad administrativa adecuada - el cumplimiento y ejecución de políticas públicas que estén relacionadas con el avance gradual y progresivo de un derecho. Si bien es cierto que la obligación de intervención a favor de grupos marginados que ordena el artículo 13 de la Carta tiene una marcada dimensión prestacional,<sup>17</sup> este hecho, tal como lo ha señalado la Corte, no excusa a las autoridades de adoptar medidas que aseguren de manera gradual el goce efectivo del derecho.

La Corte Constitucional ha considerado de manera reiterada que el hecho de que Colombia sea un Estado Social de Derecho “(...) *le imprime un sentido, un carácter y unos objetivos específicos a la organización estatal en su conjunto, y que resulta –en consecuencia- vinculante para las autoridades, quienes deberán guiar su actuación hacia el logro de los cometidos particulares propios de tal sistema: la promoción de condiciones de vida dignas para todas las personas, y la solución de las desigualdades reales que se presentan en la sociedad, con miras a instaurar un orden justo.*”<sup>18</sup>

La progresividad justifica la imposibilidad de exigir judicialmente en casos individuales y concretos, el inmediato cumplimiento de todas las obligaciones que se derivarían del ámbito de protección de un derecho constitucional, pero no es un permiso al Estado para que deje de adoptar las medidas adecuadas y necesarias orientadas a cumplir las obligaciones en cuestión, valga repetir, progresivamente. Para la jurisprudencia “*el que una prestación amparada por un derecho sea de carácter programático no quiere decir que no sea exigible o que eternamente pueda incumplirse.*”<sup>19</sup>

<sup>17</sup> La jurisprudencia constitucional considera entonces, que la condición de ‘prestacional’ no se predica de la categoría ‘derecho’, sino de la ‘*faceta de un derecho.*’ T-595 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), en este caso se tuteló el derecho a la libertad de locomoción de un discapacitado, en una de sus facetas prestacionales. En la sentencia T-427 de 1992 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz) consideró lo siguiente: “*Los derechos prestacionales de rango constitucional tienen una estrecha relación con los derechos sociales, económicos y culturales del capítulo 2, título II de la Constitución, pero no se identifican con ellos. También los derechos de libertad —derechos civiles y políticos fundamentales— pueden contener un elemento prestacional. En términos generales, el carácter prestacional de un derecho está dado por su capacidad para exigir de los poderes públicos y, en ocasiones de los particulares, una actividad de hacer o dar derivada del mismo texto constitucional.*” Ver también las sentencias T-792 de 2005 (MP Clara Inés Vargas Hernández), T-133 de 2006 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), T-884 de 2006 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), T-595 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa); T-276 de 2003 (MP Jaime Córdoba Triviño), T-520 de 2003 (MP Rodrigo Escobar Gil), T-680 de 2003 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), T-025 de 2004 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), T-087 de 2005 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), T-792 de 2005 (MP Clara Inés Vargas Hernández), T-133 de 2006 (MP Humberto Antonio Sierra Porto).

<sup>18</sup> Ver T-595 de 2002 y T-760 de 2008 MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>19</sup> Al respecto, en la sentencia T-595 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), dice: “(...) *si la exigibilidad de la prestación protegida por la dimensión positiva del derecho fundamental depende del paso del tiempo, no es aceptable que en el año 2002, por ejemplo, una entidad del Estado dé la misma respuesta que daba en 1992 cuando se le exigía el cumplimiento de un derecho de éste tipo, que es su obligación hacer cumplir. A medida que pasan los años, si las autoridades encargadas no han tomado medidas efectivas que aseguren avances en la realización de las prestaciones protegidas por los derechos constitucionales, gradualmente van incurriendo en un incumplimiento cuya gravedad aumenta con el paso del tiempo.*” Esta posición ha sido reiterada, entre otras, en las sentencias T-739 de 2004 (MP Jaime Córdoba Triviño) —en este caso se precisó el alcance del principio de progresividad, a propósito de la continuidad en las condiciones de acceso al servicio de salud—, y la sentencia T-884 de 2006 (MP Humberto Antonio Sierra Porto) —este caso precisó los alcances del principio al acceso a la educación para personas con discapacidad—.

Al respecto ha dicho la Corte que no todas las facetas positivas de un derecho – las que implican obligaciones de hacer - estén siempre sometidas a una protección gradual y progresiva.<sup>20</sup> *‘Cuando la omisión en el cumplimiento de las obligaciones correlativas mínimas coloca al titular del derecho ante la inminencia de sufrir un daño injustificado’*, éste puede reclamar la protección judicial inmediata del derecho. El criterio propuesto por la jurisprudencia para determinar cuándo se está ante tal situación es el de *urgencia*, el cual fue expuesto en la sentencia T-595 de 2002 en los siguientes términos,

*“(...) La urgencia de la situación en la que se encuentra la persona activa la exigibilidad judicial del derecho respecto de la prestación cuyo cumplimiento es necesario para evitar un perjuicio irremediable. El criterio de la urgencia torna objetiva y judicialmente reconocible la necesidad de ejecutar de forma inmediata la prestación que, de otra forma, permanece dentro de la esfera decisoria del obligado (...).<sup>21,</sup>”*

La Corte también ha reconocido que la defensa de muchas de las facetas prestacionales de un derecho constitucional requiere acciones variadas y complejas por parte del Estado. También ha reconocido que les compete a las autoridades constitucionalmente establecidas para tal labor, decidir cuáles son las acciones y medidas necesarias para que se garantice el derecho del accionante.<sup>22</sup> Garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales, sean estos de libertad o sociales, es un mandato constitucional que irradia el ejercicio del poder público y determina una de sus funciones principales en un Estado Social de Derecho.<sup>23</sup>

<sup>20</sup> En la sentencia T-595 de 2002, MP: Manuel José Cepeda Espinosa se indicó al respecto lo siguiente: *“No poder garantizar de manera instantánea el contenido prestacional del derecho es entendible por las razones expuestas; pero carecer de un programa que de forma razonable y adecuada conduzca a garantizar los derechos en cuestión es inadmisiblemente constitucionalmente. El carácter progresivo de la prestación no puede ser invocado para justificar la inacción continuada, ni mucho menos absoluta, del Estado. Precisamente por el hecho de tratarse de garantías que suponen el diseño e implementación de una política pública, el no haber comenzado siquiera a elaborar un plan es una violación de la Carta Política que exige al Estado no sólo discutir o diseñar una política de integración social [para discapacitados], sino adelantarla.”* *“(...) Esta es la consecuencia lógica que se sigue de la jurisprudencia constitucional en materia de prestaciones programáticas, que establece que la plena realización de éstas será gradual. La jurisprudencia ha indicado así que el alcance de exigibilidad debe aumentar con el paso del tiempo, con el mejoramiento de las capacidades de gestión administrativa, con la disponibilidad de recursos y, lo que es especialmente relevante en el presente caso, con las decisiones democráticamente adoptadas y plasmadas en leyes de la República, mediante las cuales el Congreso fija metas y señala la magnitud de los compromisos encaminados a lograr el goce efectivo de tales prestaciones.”*

<sup>21</sup> En la sentencia T-1279 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

<sup>22</sup> En la sentencia T-595 de 2002 la Corte señaló al respecto lo siguiente, *“Decidir cuál es la mejor forma de remover las cargas excesivas que pesan sobre este grupo de personas conlleva, necesariamente, el diseño de una política pública mediante la cual se tomen las medidas adecuadas para cumplir el mandato constitucional de proteger especialmente a los discapacitados y garantizar su integración social. Es pues, tarea de la Administración Pública destinar los recursos humanos y materiales para que, dentro de un marco de participación democrática, se conciben los programas y apropien los recursos con los cuales se financiará la implementación de las medidas que se adopten para atender esta demanda social. (...). || No es pues competencia del juez de tutela (...) decidir la forma como deben ser removidas estas cargas excesivas que se le imponen a este grupo social para acceder al servicio de transporte masivo (...).”*

<sup>23</sup> Sentencia T-772 de 2003 (MP Manuel José Cepeda Espinosa); en este caso la Corte decidió, con base en su jurisprudencia que *“(...) las autoridades sí tienen el deber y la potestad constitucionales de adelantar políticas, programas y medidas orientadas a recuperar y preservar el espacio público, pero tales políticas, programas y medidas (i) se han de adelantar siguiendo el debido proceso y dándole a los afectados un trato digno, (ii) deben respetar la confianza legítima de los afectados, (iii) deben estar precedidas de una cuidadosa evaluación de la realidad sobre la cual habrán de tener efectos, con el seguimiento y la*

Para la jurisprudencia constitucional, cuando el goce efectivo de un derecho constitucional fundamental depende del desarrollo progresivo, *“lo mínimo que debe hacer [la autoridad responsable] para proteger la prestación de carácter programático derivada de la dimensión positiva de [un derecho fundamental] en un Estado Social de Derecho y en una democracia participativa, es, precisamente, contar con un programa o con un plan encaminado a asegurar el goce efectivo de sus derechos.”*<sup>24</sup> En consecuencia, se desconocen las obligaciones constitucionales de carácter prestacional y programático, derivadas de un derecho fundamental, cuando la entidad responsable de garantizar el goce de un derecho ni siquiera cuenta con un programa o con una política pública que le permita avanzar progresivamente en el cumplimiento de sus obligaciones correlativas.

Concretamente, la jurisprudencia constitucional ha precisado tres condiciones básicas, a la luz de la Constitución Política, que debe observar toda política pública orientada a garantizar un derecho constitucional: (i) que la política efectivamente exista; (ii) que la finalidad de la política pública debe tener como prioridad garantizar el goce efectivo del derecho; y (iii) que los procesos de decisión, elaboración, implementación y evaluación de la política pública permitan la participación democrática.

En cuanto a la primera condición ha señalado la Corte que *“no se puede tratar de unas ideas o conjeturas respecto a qué hacer, sino un programa de acción estructurado que le permita a la autoridad responsable adoptar las medidas adecuadas y necesarias a que haya lugar.”* Por eso, se viola una obligación constitucional de carácter prestacional y programática, derivada de un derecho fundamental, *“cuando ni siquiera se cuenta con un plan para progresivamente cumplirla.”*<sup>25</sup>

La relación con la segunda condición, la Corte ha reiterado que. *“no puede tratarse de una política pública tan sólo simbólica, que no esté acompañada*

---

*actualización necesarios para guardar correspondencia en su alcance y características con dicha realidad, con miras a asegurar el goce efectivo de derechos constitucionales fundamentales, y (iv) no se pueden adelantar 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>24</sup> Corte Constitucional, sentencia T-595 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa); al respecto, la Corte señaló lo siguiente: *“Si bien Transmilenio S.A. no puede de manera inmediata e instantánea, garantizar el acceso de Daniel Arturo Bermúdez Urrego al Sistema de transporte sin tener que soportar cargas excesivas, lo mínimo que debe hacer para proteger la prestación de carácter programático derivada de la dimensión positiva de la libertad de locomoción en un Estado Social de Derecho y en una democracia participativa, es, precisamente, contar con un programa o con un plan encaminado a asegurar el goce efectivo de sus derechos, como de los demás discapacitados físicos.”*

<sup>25</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-595 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa); dice la Corte al respecto: *“Primero, como se dijo, debe existir una política pública, generalmente plasmada en un plan. Es lo mínimo que debe hacer quien tiene la obligación de garantizar la prestación invocada. Se desconoce entonces la dimensión positiva de un derecho fundamental en sus implicaciones programáticas, cuando ni siquiera se cuenta con un plan que conduzca, gradual pero seria y sostenidamente a garantizarlo y protegerlo.”*

*de acciones reales y concretas.*<sup>26</sup>” En esta medida, se viola la Constitución cuando existe un plan o un programa, pero se constata que (i) “*sólo está escrito y no ha sido iniciada su ejecución*” o (ii) “*que así se esté implementando, sea evidentemente inane, bien sea porque no es sensible a los verdaderos problemas y necesidades de los titulares del derecho en cuestión, o porque su ejecución se ha diferido indefinidamente, o durante un período de tiempo irrazonable*”.<sup>27</sup>

En cuanto a la tercera condición, la jurisprudencia ha considerado inaceptable constitucionalmente que exista un plan (i) ‘*que no abra espacios de participación para las diferentes etapas del plan*’, o (ii) ‘*que sí brinde espacios, pero éstos sean inocuos y sólo prevean una participación intrascendente*’.<sup>28</sup> El grado mínimo de participación que se debe garantizar a las personas en cada caso concreto, depende de la situación específica de que se trate, en atención al tipo de decisiones a tomar.<sup>29</sup>

También ha señalado la Corte que cuando el juez de tutela constata la violación de una faceta prestacional de un derecho fundamental, debe protegerlo adoptando órdenes encaminadas a garantizar su goce efectivo, pero que a su vez sean respetuosas del proceso público de debate, decisión y ejecución de políticas, propio de una democracia. Por tanto, no es su deber indicar a la autoridad responsable, específicamente, cuáles han de ser las medidas adecuadas y necesarias para garantizar el goce efectivo del derecho, pero sí debe adoptar las decisiones y órdenes que aseguren que tales medidas sean adoptadas, promoviendo a la vez la participación ciudadana.<sup>30</sup>

<sup>26</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-595 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa); dice la Corte al respecto: “*Segundo, el plan debe estar encaminado a garantizar el goce efectivo del derecho; el artículo 2° de la Constitución fija con toda claridad este derrotero. La defensa de los derechos no puede ser formal. La misión del Estado no se reduce a expedir las normas y textos legales que reconozcan, tan sólo en el papel, que se es titular de ciertos derechos. La racionalidad estatal mínima exige que dichas normas sean seguidas de acciones reales. Estos deben dirigirse a facilitar que las personas puedan disfrutar y ejercer cabalmente los derechos que les fueron reconocidos en la Constitución.*”

<sup>27</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-595 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

<sup>28</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-595 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa). Al respecto, la Corte señaló específicamente lo siguiente: “*Tercero, el plan debe ser sensible a la participación ciudadana cuando así lo ordene la Constitución o la ley. Este mandato proviene de diversas normas constitucionales, entre las cuales se destaca nuevamente el artículo 2°, en donde se indica que es un fin esencial del Estado ‘(...) facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación; (...)’, lo cual concuerda con la definición de la democracia colombiana como participativa (artículo 1° C.P.).*”

<sup>29</sup> Por ejemplo, en la sentencia T-595 de 2002, (MP Manuel José Cepeda Espinosa) a propósito de la protección de la libertad de locomoción en el contexto del transporte público, la Corte indicó, con base en el pronunciamiento expreso del legislador, que el alcance mínimo que se debía dar a la participación ciudadana en esta área, debía contemplar “*por lo menos, a la ejecución y al sistema de evaluación del plan que se haya elegido.*” La Corte resolvió proteger el derecho a la participación del accionante, en su condición de miembro de organizaciones para la defensa de las personas con discapacidad. En consecuencia, resolvió, entre otras cosas, ordenar a Transmilenio S.A. que informara cada tres meses al accionante, en su condición de miembro de la junta directiva de ASCOPAR (Asociación Colombiana para el Desarrollo de las Personas con Discapacidad), del avance del plan dispuesto para garantizar el acceso de los discapacitados al sistema de transporte, para que al igual que el representante de la Asociación, pudiera participar en las fases de diseño, ejecución y evaluación.

<sup>30</sup> En la sentencia T-595 de 2002, la Corte resolvió ordenar a la entidad acusada que en el término máximo de dos años, diseñara un plan orientado a garantizar el *acceso* del accionante al Sistema de transporte público básico de Bogotá, sin tener que soportar limitaciones que supongan cargas excesivas. Luego de considerar el orden constitucional vigente aplicable al caso, la Corte consideró que “*el ámbito de protección de la libertad*

Sobre las base de estas consideraciones, pasará a analizar la Corte si las medidas y actuaciones de las autoridades acusadas en relación con las determinaciones adoptadas en materia de manejo y aprovechamiento de los residuos sólidos en Cali, son acordes con la Constitución.

## **5. Los recicladores de Navarro como grupo marginado y discriminado que requiere especial protección constitucional**

Antes de analizar las actuaciones de los entes demandados, la Corte debe partir de una precisión sobre el carácter de los actores, dado que uno de los jueces de instancia consideró que no era dable conceder la tutela en la medida en que ellos hacían parte de un grupo abierto, frente al cual no era posible concretar una prestación. Como se entrará a mostrar, contrario a esta apreciación, en relación con los actores, no sólo ha quedado demostrada su condición de miembros de un grupo marginado y discriminado, sino que en este caso no es posible señalar que estamos en presencia de un grupo abierto, frente al cual, no hay posibilidad de establecer cuáles son los miembros que lo componen.

En efecto, aunque la Constitución no define puntualmente qué debe entenderse por grupo marginado o discriminado, tanto la doctrina como la jurisprudencia han hecho importantes precisiones para poder identificar cuándo se está en presencia de uno de estos grupos. Así, por ejemplo, dos de los más influyentes doctrinantes en materia de igualdad y no discriminación, Owen Fiss e Iris Marion Young, ofrecen criterios relevantes para comprender con claridad la noción.

El primero refiere que para hablar de un “grupo desventajado” se deben tener en cuenta tres características: i) Se trata de “un grupo social”, que como tal “*va más allá de una serie de individuos, que por tomar un ejemplo extremo, se encuentran, por azar, en la misma esquina, en el mismo momento*”. Es decir, que un grupo social es una entidad que tiene una identidad propia, de manera que es posible hablar del grupo, sin necesidad de entrar a hacer referencia particular a cada uno de los miembros que lo componen. Así mismo, la connotación de grupo social se distingue por “*la condición de interdependencia*”, pues “*la identidad y el bienestar de los miembros del grupo y la identidad y bienestar del grupo se encuentran interrelacionadas*.” Los miembros del grupo se autoidentifican –explican quienes son– refiriéndose a su condición de miembros del grupo; y su estatus resulta determinado en parte por el estatus del grupo. ii) Se trata de un grupo que ha estado en una situación de subordinación prolongada y iii) el poder político del grupo se encuentra severamente limitado, bien sea por condiciones

---

*de locomoción de una persona discapacitada contempla la posibilidad de acceder al sistema de transporte público básico de una ciudad en condiciones de igualdad, es decir, sin tener que soportar limitaciones que supongan cargas excesivas”.*

socioeconómicas, por haber sido relegados a una posición de clase inferior, o por objeto de “perjuicio” de los demás.

Por su parte, Iris Maria Young<sup>31</sup> hace referencia a “grupos oprimidos”, como grupos sociales frente a los cuales una o más de las siguientes condiciones es aplicable a la totalidad o a una gran parte de sus miembros: “i) Los beneficios derivados de su trabajo o energía van a otras personas sin que éstas les recompensen recíprocamente por ello (explotación); ii) están excluidos de la participación en las principales actividades sociales lo que en nuestra sociedad significa básicamente un lugar de trabajo (marginación); iii) viven y trabajan bajo la autoridad de otras personas (falta de poder); iv) como grupo están estereotipados y, a la vez, su experiencia y situación resultan invisibles en el conjunto de la sociedad, por lo que tienen poca oportunidad y poca audiencia para expresar su experiencia y perspectiva sobre los sucesos sociales (imperialismo cultural); v) los miembros del grupo sufren violencia y hostigamiento al azar merced al miedo o al odio hacia éste.”

Esta Corporación también ha señalado pautas relevantes para determinar si se está en presencia de un grupo marginado o discriminado, que guardan relación con las anteriormente descritas. A este respecto, vale la pena reiterar, lo expuesto por la Corte en la sentencia C-741 de 2003<sup>32</sup>:

“Aun cuando la Constitución no define qué debe entenderse por “grupo marginado o discriminado” (Artículo 13, inciso 2, CP), la jurisprudencia de esta Corporación ha tutelado los derechos de personas pertenecientes a grupos marginados o discriminados, y a partir de estos fallos es posible identificar criterios para determinar cuándo se está ante estos grupos. Así, por ejemplo, ha protegido los derechos de minusválidos;<sup>33</sup> de personas afectadas por enfermedades que causan discriminación, como la lepra o el VIH/SIDA;<sup>34</sup> de sectores marginados por razón de su condición de pobreza extrema;<sup>35</sup> de

<sup>31</sup> Young, Iris. 1996. Vida política y diferencia de grupo: una crítica del ideal de ciudadanía universal. En: Castells Carmen (compiladora) Perspectivas feministas en teoría política. Paidós, Buenos Aires.

<sup>32</sup> MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>33</sup> Ver por ejemplo, las sentencias T-595 de 2002, MP: Manuel José Cepeda Espinosa, en donde la Corte tuteló el derecho a acceder a un medio de transporte público de una persona que debía desplazarse en silla de ruedas, debido a que los buses alimentadores del Sistema Troncal de Transmilenio, que son los que circulan cerca al lugar de residencia del accionante, no eran accesibles para personas que como él, deben desplazarse en una silla de ruedas. T-255 de 2001, MP: José Gregorio Hernández Galindo, en donde la Corte tutela el derecho a la educación de un menor de edad a quien no se le había renovado el cupo en el colegio, porque el centro educativo afirmaba no estar preparado para impartir educación especial a un niño hiperactivo.

<sup>34</sup> Ver por ejemplo la sentencia T-411 de 2000, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz, donde la Corte tuteló los derechos de varios enfermos de lepra y empleados del Sanatorio de Agua de Dios, porque éste había suspendido de manera unilateral el pago del subsidio de tratamiento para los enfermos de lepra, con el argumento de que ellos contaban con una remuneración estable, a pesar de que diferentes servidores públicos del Municipio de Agua de Dios que se encontraban en condiciones similares seguían recibiendo el mencionado subsidio. T-177 de 1999, MP: Carlos Gaviria Díaz, donde la Corte tuteló los derechos de un enfermo de SIDA a quien se le negó el tratamiento médico requerido por estar pendiente su inscripción como beneficiario del SISBEN y la expedición del carné respectivo. Al enfermo y su familia se le exige pagar por su tratamiento médico, a pesar de que el enfermo depende económicamente de su madre, una mujer de 81 años que se dedica a lavar ropa en casas de familia y quien no recibe suficientes recursos para pagar el tratamiento. El enfermo fallece durante el transcurso de la tutela, sin que hubiera recibido el tratamiento requerido.

<sup>35</sup> Ver por ejemplo la sentencia T-149 de 2002, MP: Álvaro Tafur Galvis, donde la Corte tutela los derechos a la vida y a la seguridad social de un adulto cercano a la tercera edad quien padece una enfermedad grave que

personas de la tercera edad, y de otros grupos en condiciones de debilidad manifiesta.<sup>36</sup>

De conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación, y tan solo a manera de ejemplo, un grupo marginado puede estar compuesto por (i) personas que por su condición económica, física o mental, se hallan en circunstancias de debilidad manifiesta;<sup>37</sup> (ii) personas que en razón de la situación desventajosa en la que se encuentran, suelen ver limitado el ejercicio y el goce efectivo de sus derechos fundamentales;<sup>38</sup> (iii) disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos que son objeto de aislamiento, estigmatización, maltrato, incompreensión o discriminación lo cual conduce a su marginamiento;<sup>39</sup> (iv) población en situación de extrema pobreza, o en condiciones de manifiesta injusticia material y vulneración de la dignidad humana;<sup>40</sup> o (v) un grupo de la población que no está en capacidad de participar del debate público y que, por lo tanto, no tiene voz propia en la adopción de las decisiones políticas que lo afectan.<sup>41</sup> Así, el concepto de grupo marginado es más amplio que el de grupo discriminado. Comprende no solo a personas que han sido colocadas en una situación de desventaja por decisiones estatales, políticas públicas o prejuicios sociales, sino además a quienes dadas las condiciones reales en que viven, sin importar la causa, están en una situación de exclusión social, no se han incorporado a las actividades económicas acudiendo a las formas ordinarias para ello o están en la imposibilidad material de acceder a los beneficios de una sociedad organizada.

Bajo esta perspectiva, es válido preguntarse: ¿Es posible entender a los “recicladores” y, en este caso a los “*recicladores de Navarro*”, como un grupo marginado y discriminado, que debe ser objeto de especial protección a la luz del artículo 13 de la Constitución? La respuesta a este interrogante solo puede ser afirmativa.

Los actores de esta acción de tutela se identifican a sí mismos como “*recicladores de Navarro*”. Si se hiciera una pregunta desprevenida a una persona del común, sobre qué entiende por “recicladores”, no es aventurado anticipar, que contestaría que son aquellas personas que realizan una actividad en función de las basuras. No sería necesario especificar los nombres de quienes realizan dicha actividad, para tener una idea clara de quiénes quedan comprendidos bajo el término: aquellas mujeres, hombres, niños, ancianos,

---

le impide trabajar para asegurar su propia subsistencia y la de su familia, y a quien se le niega la posibilidad de acceder a un auxilio para personas de la tercera edad en situación de pobreza extrema, al no suministrarle la información necesaria para acceder a dicha prestación.

<sup>36</sup> Ver por ejemplo la sentencia SU-225 de 1998, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz, donde la Corte tutela los derechos de un grupo de padres de familia y de menores de edad, pertenecientes al sector informal de Puente Aranda, cuyos derechos habían sido vulnerados por la negativa del Ministerio de Salud y de la Secretaría Distrital de Salud de suministrarles a sus hijos, en forma gratuita, la vacuna contra los virus que producen las enfermedades conocidas como meningitis *Meningococcica* y meningitis por *Haemophilus Influenzae*.

<sup>37</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-401 de 1992, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz, donde se tutelaron los derechos de convictos inimputables sujetos a una injusta y prolongada privación de su libertad, a pesar de haber cesado el motivo de la correspondiente medida de seguridad.

<sup>38</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-595 de 2002, MP: Manuel José Cepeda Espinosa, ya citada.

<sup>39</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-255 de 2001, MP: José Gregorio Hernández Galindo, donde la Corte tutela el derecho a la educación de un menor de edad a quien no se le había renovado el cupo en el colegio, porque el centro educativo afirmaba no estar preparado para impartir educación especial a un niño hiperactivo.

<sup>40</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-177 de 1999, MP: Carlos Gaviria Díaz, ya citada.

<sup>41</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU-225 de 1998, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz, ya citada.

que encuentran en las basuras una forma de sobrevivir. Y si se preguntara a los caleños, quiénes son los recicladores de Navarro, con seguridad contestarían que son quienes viven de las basuras del botadero de Navarro. Porque es indudable que los recicladores son un grupo social, con identidad propia, que como lo refiere Fiss, permite hablar de él, sin necesidad de hacer referencia a cada uno de los miembros que lo componen. Es indudable, además, que dada la larga existencia del botadero de Navarro, y la presencia por décadas de personas que escarbaban entre sus basuras para proveerse una fuente de ingreso, se ha configurado un grupo con identidad propia, cuyos miembros comprenden que sus condiciones de vida, dependen en buena parte de las condiciones que pueden generar como colectividad.

La configuración de los recicladores como grupo social es de vieja data. Desde comienzos del siglo XX, miles de personas se han dedicado a recolectar de manera informal los residuos sólidos urbanos desechados por otros, a clasificarlos para abastecerse de lo útil y a vender lo de valor reciclable o reusable en el mercado. Como lo explica Martín Medina, este surgimiento y crecimiento de recicladores informales en América Latina, obedece a múltiples causas: i) al aumento de desechos sólidos como consecuencia de los procesos de urbanización, industrialización, y cambio de hábito de consumo de la población a favor de productos manufacturados; ii) a la creciente demanda de materias primas baratas para fabricar esos productos de consumo, tales como papel, metales, vidrio y plásticos; iii) al aumento de las tasas de migración a las ciudades, y iv) a la incapacidad de las economías de las región para generar suficientes empleos formales. Bajo esta conjunción de factores, la recuperación de materiales de desecho para ser reciclados ha sido, y continúa siendo, una de esas ocupaciones informales por medio de las cuales los individuos desempleados, y familias enteras, pueden sobrevivir. Este es el caso, de los recicladores de Navarro, quienes, desde la apertura del botadero en 1967, encontraron en él una forma para ‘rebuscarse’ la vida. Tal ha sido la identificación de estos recicladores como grupo social, que incluso hay estudios internacionales de los años 70 que empiezan a analizar las condiciones de vida de los “Recicladores de Navarro”,<sup>42</sup>.

Ahora bien: no hace falta hacer mayor análisis para concluir que los actores hacen parte de un grupo social tradicionalmente marginado y discriminado. Buena parte de los recicladores en Colombia – tanto los que trabajan en los basureros, como los llamados recicladores de calle – vive en condiciones de extrema pobreza,<sup>43</sup> marcados por altos niveles de discriminación y exclusión<sup>44</sup>. Esta es una población, que ha recurrido al reciclaje informal ante la

---

<sup>42</sup> Birkbeck, C. 1979. “Garbage, Industry, and the ‘VULTURES’ OF CALI Colombia. En: Bromley R. and Ferry C. (eds). *Casual Work and Poverty in Third World Cities*. New York: John Wiley and Sons.

<sup>43</sup> La Fundación Cívica suministró a la corte, diferentes videos que ilustran las condiciones de vida de varios de los recicladores de Navarro.

<sup>44</sup> Varios estudios dan cuenta de que la informalidad en las actividades económicas genera exclusión social. A este respecto puede consultarse, entre otros, Carpio Jorge, Klein Emilio e Irene Novacovsky, *Informalidad y Exclusión Social. La economía informal*: Mario Tejeriro. Abril 30 de 2004. Consultado en <http://www.cep.org.ar>



imposibilidad de encontrar otros medios de subsistencia. Como lo señala uno de los intervinientes en este proceso, no debe sorprender que si las personas *“sólo encuentran oportunidades en los desperdicios de los demás, es porque no tienen otras opciones de trabajo y de sustento a su disposición”*.

No es difícil comprender que los recicladores informales sobreviven en un ambiente físico y social hostil.<sup>45</sup> Por un lado tienen que enfrentar los múltiples estigmas sociales, que se generan por la simple asociación de una actividad, con elementos que la sociedad desecha. Como señala Medina el hecho de que los recicladores vivan y sobrevivan de los restos que para otros son inútiles, de lo que el otro desprecia, genera un problema, en términos de construcción de imaginarios sociales. La sociedad rechaza la basura y extiende dicho rechazo a quienes trabajan con ella. Por eso, predominan una serie de estereotipos que terminan por ubicar a los recicladores en lo más bajo de la sociedad y por generar una visión de que son molestos, huelen mal, suelen robar, entorpecen el tránsito, ensucian la ciudad.<sup>46</sup> Los prejuicios en contra de los recicladores son de tal magnitud que se ha llegado hasta el punto de adelantar campañas de “limpieza social” para ‘deshacerse’ de ellos.<sup>47</sup>

Un aspecto que no puede ser desatendido sobre la situación de marginamiento al que se ven avocados los recicladores, tiene que ver con la invisibilidad de su trabajo en términos de utilidad social. La actividad que han realizado los recicladores durante años, ha traído indiscutibles beneficios a la sociedad, al haber mitigado, en buena parte, los efectos ambientales generados por los indiscriminados procesos de industrialización y de asentamiento urbano. Pero lejos de ser valorados, cada día más se les invisibiliza y se les excluye de las posibilidades de participar del mercado que conocen. Porque lo que es cierto, es que si bien esta es una población que no ha contado con mayores oportunidades, que carece en buena parte de educación y formación ocupacional, producto de una larga experiencia en la realización de una actividad informal, conoce bien de qué se trata el reciclaje.

Lo anterior muestra de manera incuestionable que los actores hacen parte de un grupo marginado y discriminado, frente al cual, como bien lo ha señalado la jurisprudencia, las autoridades deben no sólo abstenerse de perpetuar y agravar su situación, sino la de realizar actuaciones positivas para promover su status en la sociedad y mejorar sus condiciones de vida. El hecho de que no se cuente con un censo que especifique quienes son los miembros individuales que componen un grupo marginado o discriminado, no desvirtúa la existencia del mismo. Tal apreciación llevaría al absurdo de señalar que el Estado no

---

<sup>45</sup> Martín Medina. Reciclaje de Desechos Sólidos en América Latina. Consultado en: <http://aplicaciones.colef.mx:8080/fronteranorte/articulos/FN21/1-f21>

<sup>46</sup> *Ibíd.*

<sup>47</sup> Los hechos de violencia a los recicladores en Colombia, son ampliamente reseñados por los estudiosos de los fenómenos sociales del reciclaje informal. Sólo basta recordar el infame descubrimiento de 40 cadáveres de recicladores en la Universidad Libre de Barranquilla. Estos recicladores se les asesinó con el propósito de vender sus órganos para transportes, y el resto de sus cuerpos vendidos para ser disectados por estudiantes de medicina.

debería adoptar, por ejemplo, medidas a favor de las mujeres, o de las minorías étnicas, porque no es posible determinar con precisión cuáles son las mujeres o los miembros de minorías étnicas a proteger; o estimar que no es posible beneficiar a la población desplazada, mientras subsistan los altos índices de subregistro.

La presencia de un grupo marginado o discriminado, no se analiza a partir de la diligencia que haya podido tener la administración para censarlo; se mide a partir de hechos objetivos como los que se acaban de señalar. Pero además, como ya lo ha puesto de presente esta Corporación, es que no se debe olvidar que una de las formas como se expresa la exclusión, es a través de la invisibilidad en los datos oficiales y extraoficiales.

Ahora bien, incluso, si en gracia de discusión se admitiera la tesis de uno de los jueces de tutela en este proceso, no estamos en frente de un grupo abierto, en relación con el cual no es posible identificar a las personas que lo conforman. De hecho, como se deriva de la misma intervención de la Alcaldía de Cali, la administración municipal en el 2006 realizó un Censo a través del Sisben, que si bien requiere de ser actualizado y ampliado, permite inferir, que es posible identificar a los miembros que componen esta población. Además, si bien en un estado de organización que dista del ideal, existen organizaciones que agremian a los recicladores de Cali, como por ejemplo UFRAME, que facilitarían los esfuerzos para ubicar a la población beneficiaria de las decisiones del juez de tutela.

## **6. El marco normativo relativo al servicio público de aseo, el manejo y aprovechamiento de residuos sólidos y su impacto frente a los recicladores informales.**

6.1. Como se mencionó al inicio de esta providencia, uno de los primeros cargos se dirige a cuestionar la decisión de cerrar el Sanitario de Navarro sin brindar alternativas económicas para los recicladores que operaban allí. Las autoridades señalan - entre otros argumentos que serán examinados más adelante- que no se puede predicar una violación de los derechos fundamentales de los actores, pues ésta es una decisión que se tomó en atención a consideraciones ambientales imperiosas y en virtud de diferentes normas generales y abstractas que regulan el manejo de residuos sólidos.

Para examinar, el cargo, la Corte comenzará por explicar el marco normativo que gobierna el servicio público de aseo, pues no solo la labor del reciclaje, que es la actividad económica principal de los actores, hace parte de dicho servicio público, sino que la determinación del cerramiento del Sanitario de Navarro, se enmarca en disposiciones sobre la prestación del mismo. Posteriormente, entrará a determinar, si a pesar de que en principio dicha normatividad es de carácter general, su aplicación genera un impacto desproporcionado en los recicladores informales, para finalmente entrar a

analizar si en éste caso, las actuaciones de las autoridades demandadas han estado acordes a la Constitución.

6.2. Desde hace varios años en Colombia, como en otros lugares del mundo, ha existido una preocupación central por el adecuado manejo y gestión de los residuos sólidos. Desde 1974, año en el que primera vez se legisló sobre la materia en Colombia, se consideró necesario entrar a establecer una reglamentación técnica que contribuyera a minimizar la generación de residuos sólidos y el impacto ambiental que de un mal manejo de ellos se pudiera derivar. Esta normatividad quedó consignada en el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, y con posterioridad, en el llamado Código Sanitario Nacional.<sup>48</sup>

Ahora bien, con la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, se estableció el marco general para la prestación del servicio público de aseo, que entre otras actividades comprende el manejo de residuos sólidos. De conformidad con la Carta, le corresponde al legislador expedir las leyes que regirán la prestación de los servicios públicos (CP, Art. 150-23), determinando, entre otros aspectos, la extensión y cobertura del servicio público, los sujetos encargados de su prestación, la condiciones para garantizar calidad y la eficiencia en el servicio y la manera como el Estado ejerce la inspección, el control y la vigilancia de su prestación.<sup>49</sup> Con base en esta atribución, el legislador expidió la Ley 142 de 1994, a través de la cual se dispone el régimen general de los servicios públicos domiciliarios. Entre muchas otras disposiciones, en dicha ley se estableció expresamente, que el manejo y aprovechamiento de residuos sólidos hace parte del servicio público

<sup>48</sup> Mediante el Decreto 2811 de 1974 se dictó el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente y en el Título III de la Parte IV se establecieron unas directrices para el manejo de residuos, basuras, desechos y desperdicios. Dice el artículo 34°.- En el manejo de residuos, basuras, desechos y desperdicios, se observarán las siguientes reglas:

a.- Se utilizarán los mejores métodos, de acuerdo con los avances de la ciencia y la tecnología, para la recolección, tratamiento, procesamiento o disposición final de residuos, basuras, desperdicios y, en general, de desechos de cualquier clase.

b.- La investigación científica y técnica se fomentará para:

1.- Desarrollar los métodos más adecuados para la defensa del ambiente, del hombre y de los demás seres vivientes;

2.- Reintegrar al proceso natural y económico los desperdicios sólidos, líquidos y gaseosos, provenientes de industrias, actividades domésticas o de núcleos humanos en general;

3.- Sustituir la producción o importación de productos de difícil eliminación o reincorporación al proceso productivo;

4.- Perfeccionar y desarrollar nuevos métodos para el tratamiento, recolección, depósito, y disposición final de los residuos sólidos, líquidos o gaseosos no susceptibles de nueva utilización.

c.- Se señalarán medios adecuados para eliminar y controlar los focos productores del mal olor.

Posteriormente mediante la Ley 9 de 1979 se buscó tomar algunas medidas sanitarias para proteger el medio ambiente y dedicó un apartado al tema del manejo de los residuos sólidos. Así, en el artículo 23° de la citada ley se prohibió la separación y clasificación de basuras en las vías públicas. De igual manera, se impusieron medidas para que las empresas de aseo recolectaran las basuras correctamente, de manera que no causaran daños ambientales. Por ejemplo, en el artículo 33° se establecieron unas características específicas para los vehículos encargados de transportar la basura, a saber: “los vehículos destinados al transporte de basuras reunirán las especificaciones técnicas que reglamente el Ministerio de Salud. Preferiblemente, deberán ser de tipo cerrado a prueba de agua y de carga a baja altura. Únicamente se podrán transportar en vehículos de tipo abierto desechos que por sus características especiales no puedan ser arrastrados por el viento.

<sup>49</sup> Ver entre otras, las sentencias C-284 de 1997, MP: Antonio Barrera Carbonell, C-263 de 1996, MP: Antonio Barrera Carbonell; y C-517 de 1992, MP: Ciro Angarita Barón.

domiciliario de aseo,<sup>50</sup> y que en los municipios recae la responsabilidad de asegurar que los servicios públicos domiciliarios se presten de manera eficiente a todos sus habitantes.<sup>51</sup>

6.3. Para efectos de desarrollar lo dispuesto en la Ley 142 de 1994 en materia de manejo y aprovechamiento de residuos sólidos, distintas normas tanto del orden nacional como local han sido expedidas. En el ámbito nacional, entre otras disposiciones, merece resaltarse el decreto 1713 de 2002, por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994, la Ley 632 de 2000 y la Ley 689 de 2001, en relación con la prestación del servicio público de aseo, y el Decreto Ley 2811 de 1974 y la Ley 99 de 1993 en relación con la Gestión Integral de Residuos Sólidos". Este decreto, consagra diferentes disposiciones orientadas a reglamentar la gestión integral de los residuos sólidos, en materias "*referentes a sus componentes, niveles, clases, modalidades, calidad y régimen de las personas prestadoras del servicio y de los usuarios*".<sup>52</sup> Con especial relevancia, se dispone en esta normatividad que para efectos de cumplir con la obligación de asegurar la prestación del servicio público de aseo mediante procedimientos eficientes, que no pongan en peligro la salud humana o afecten el medio ambiente, las entidades territoriales deberán adoptar un instrumento de planificación denominado "*Plan para la Gestión Integral de Residuos Sólidos – PGIRS*", mediante el cual las entidades territoriales deben establecer estrategias, programas y proyectos sostenibles a corto, mediano y largo plazo.<sup>53</sup>

6.4. Adicionalmente, a nivel nacional se han expedido otras disposiciones que desarrollan la Ley 142 de 1994 en materia de manejo de residuos sólidos, entre otras: i) el decreto MAVDT 1140 de 2003, que modificó parcialmente el decreto 1713 de 2002, en relación con las unidades de almacenamiento; ii) el decreto MAVDT 1505 de 2003, que introdujo modificaciones relativas a los

<sup>50</sup> Textualmente dice el artículo 14 de la Ley 142 de 1994 (modificado por el artículo 1° de la ley 689 de 2001): "Servicio público domiciliario de aseo: es el servicio de recolección municipal de residuos, principalmente sólidos. También se aplicará esta Ley a las actividades complementarias de transporte, tratamiento, aprovechamiento y disposición final de tales residuos."

<sup>51</sup> Dice el artículo 5: "Competencia de los municipios en cuanto a la prestación de los servicios públicos. Es competencia de los municipios en relación con los servicios públicos, que ejercerán en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan los concejos:

5.1. Asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, y telefonía pública básica conmutada, por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo municipio en los casos previstos en el artículo siguiente.

5.2. Asegurar en los términos de esta Ley, la participación de los usuarios en la gestión y fiscalización de las entidades que prestan los servicios públicos en el municipio.

5.3. Disponer el otorgamiento de subsidios a los usuarios de menores ingresos, con cargo al presupuesto del municipio, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 60/93 y la presente Ley.

5.4. Estratificar los inmuebles residenciales de acuerdo con las metodologías trazadas por el Gobierno Nacional.

5.5. Establecer en el municipio una nomenclatura alfa numérica precisa, que permita individualizar cada predio al que hayan de darse los servicios públicos.

5.6. Apoyar con inversiones y demás instrumentos descritos en esta Ley a las empresas de servicios públicos promovidas por los departamentos y la Nación para realizar las actividades de su competencia.

5.7. Las demás que les asigne la ley.

<sup>52</sup> Artículo 2.

<sup>53</sup> **Artículo 8°** (modificado por el Art. 2, Decreto Nacional 1505 de 2003).

Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos –PGIRS-; iii) la Resolución MAVDT 1045 de 2003, que, entre otras disposiciones, adoptó la metodología para la elaboración y ejecución de los PGIRS y dispuso un plazos para la clausura y restauración ambiental de botaderos a cielo abierto; iv) la Resolución MAVDT 1390 de 2005 que estableció “directrices y pautas para el cierre, clausura y restauración o transformación técnica a rellenos sanitarios (...)”; v) el decreto MAVDT 838 de 2005 que define mecanismos para la planificación, construcción y operación de sistemas de disposición final de residuos sólidos mediante la tecnología del relleno sanitario; y vi) la Ley 1259 de 2008 *“Por medio de la cual se instaure en el territorio nacional la aplicación del comparendo ambiental a los infractores de las normas de aseo, limpieza y recolección de escombros; y se dictan otras disposiciones”*.

6.5. En el ámbito local, es importante resaltar que en el 2004, mediante el Decreto 0475, expedido por la Alcaldía de Cali, se adoptó el PGIRS del municipio de Cali, 2004-2019, con fundamento en las obligaciones y lineamientos que se expresan en la normatividad nacional. Aunque más adelante en esta providencia se hará referencia a varias de sus disposiciones, y de hecho se analizará su cumplimiento en relación con los actores en este proceso, por ahora baste señalar que de manera general, el PGIRS de Cali, tal y como se expresa desde su inicio busca que Santiago de Cali sea un municipio que *“minimiza la generación de residuos sólidos en el origen, maximiza su aprovechamiento, reduce y trata adecuadamente los residuos no aprovechables y los dispone tecnológicamente.”* Para lograrlo, se contemplan cinco líneas estratégicas: i) cultura ciudadana; ii) producción más limpia; iii) valorización de los residuos sólidos orgánicos e inorgánicos; iv) calidad en la prestación de servicio de aseo; 5) disposición final adecuada. Como arriba se señaló, a la luz de las normas nacionales, el servicio de recolección de residuos se deberá prestar de acuerdo con lo establecido en el PGIRS.

6.6. Ahora bien, de la lectura de la normatividad referida, se derivan ciertas consideraciones importantes para el asunto que ocupa a la Corte. En primer lugar, que la regulación del servicio público de aseo incluye tanto la recolección como el aprovechamiento de las basuras. En segundo lugar, que el servicio público de aseo está enmarcado en normas generales del orden nacional, y en regulaciones locales, como quiera que es responsabilidad de las autoridades locales velar por la adecuada prestación de este servicio público. En tercer lugar, que las normas mencionadas, tanto del nivel nacional, como local, se presentan con un objetivo común: garantizar que la gestión integral de los residuos sólidos no sólo sea eficiente, sino que no ponga en peligro la salud humana o afecte el medio ambiente. En cuarto lugar que, como se entrará a explicar, si bien la mayor parte de estas disposiciones son de carácter general, algunas de sus disposiciones no sólo hacen referencia expresa a los recicladores –en algunas ocasiones para prohibir cierta actividad, en otras con el ánimo de promover su participación en el manejo y aprovechamiento de residuos sólidos-, sino que varias de ellas, a pesar de no mencionarlos

expresamente, los impacta directamente, más que a cualquier otro grupo poblacional.

En efecto, sin ánimo de ser exhaustivo, sólo baste señalar algunas de las disposiciones que se consagran en la normatividad reseñada. Por ejemplo, es evidente que la disposiciones que ordenan la clausura y restauración ambiental de los lugares que han sido utilizados como “botaderos”,<sup>54</sup> al margen de las evidentes consideraciones ambientales, es una medida que afecta a los recicladores informales, especialmente a aquellos que derivan su sustento de los botaderos. Si el botadero se cierra, estas personas quedan sin su lugar ordinario de trabajo. De igual forma, normas que prohíben separar y clasificar en las vías públicas la basura<sup>55</sup>, o “destapar extraer, parcialmente, sin autorización alguna, el contenido de las bolsas y recipientes para la basura, una vez colocadas para su recolección (...)”<sup>56</sup>, a pesar de su redacción en términos neutros, definitivamente están dirigidas a los recicladores informales, pues no hace falta mayor análisis, para concluir que es este grupo, especialmente los llamados recicladores de calle, quien abre las bolsas para separar y clasificar la basura en las vías públicas. En el mismo sentido, disposiciones que exigen que el transporte de basura se haga en vehículos cerrados, a prueba de agua,<sup>57</sup> o que prohíben el transporte de desechos en vehículos “no aptos o adecuados”,<sup>58</sup> sin duda impactan a los recicladores informales, más que a cualquier otra persona, pues es bien conocido, que dada sus condiciones de pobreza, los vehículos a su disposición son los llamados de tracción animal. En el mismo sentido, una disposición como la que se consagra en el decreto 1505 de 2003, que hace responsable por los impactos negativos que se ocasionen a la salud humana y al medio ambiente a quien entregue residuos a personas o entidades no autorizadas para tal fin, afecta principalmente a los recicladores, pues desincentiva a los particulares a cederles sus desechos, pues su actividad se realiza en la informalidad.

Sin embargo, como arriba se señaló, el conjunto de normas que regulan el manejo y aprovechamiento de residuos sólidos, no sólo establecen disposiciones en lenguaje neutral, que impactan desproporcionadamente a los recicladores, sino que también establecen normas que los mencionan expresamente. Este es el caso, del artículo 86 del decreto 1713 de 2002 (modificado por el art. 9 del decreto 1505 de 2003) que dispone: *Se prohíbe la presencia de recicladores en el frente de trabajo de los rellenos sanitarios.*

6.7. Ahora bien, a pesar de que las disposiciones que se acaban de mencionar, generan un impacto adverso en los recicladores informales, es preciso en este aparte notar que en relación con la normatividad nacional y local que regula el manejo y aprovechamiento de residuos sólidos, también se encuentran

<sup>54</sup> Vid, artículo 130 del Decreto 1713 de 2002, artículo 21 del Decreto 838 de 2005, y resolución 1390 de 2005.

<sup>55</sup> Artículo 23. Ley 9 de 1979.

<sup>56</sup> Artículo 5, numeral 6, de la Ley 1259 de 2008.

<sup>57</sup> Artículo 33, Ley 9 de 1979.

<sup>58</sup> Artículo 5, numeral 15, de la Ley 1259 de 2008,

disposiciones encaminadas a promover los derechos de los recicladores informales. Entre otras disposiciones, por ejemplo, se encuentra el artículo 67, numeral 5 del decreto 1713 de 2002 (adicionado por el artículo 7 del decreto 1505 de 2003) que dispone como propósito de la recuperación y el aprovechamiento de los residuos sólidos: *“Garantizar la participación de los recicladores y del sector solidario, en las actividades de recuperación y aprovechamiento, con el fin de consolidar productivamente estas actividades y mejorar sus condiciones de vida”* o el artículo 81 del mismo decreto (modificado por el artículo 8 del decreto 1505 de 2003) que expresa: *“los Municipios y Distritos y los prestadores del servicio de aseo promoverán la participación de los recicladores que vienen efectuando actividades asociadas con el aprovechamiento en armonía con la prestación del servicio de aseo”*.

Por su parte, en el ámbito local, el PGIRS de Cali establece distintas normas encaminadas a promover la participación de los recicladores. Entre otras, en la línea estratégica de *“valorización de los residuos sólidos orgánicos e inorgánicos”*, en el numeral 4º del subprograma de recuperación de residuos sólidos estableció: *“Promover la participación de los recicladores organizados en la recuperación de los residuos sólidos”*. En el mismo sentido, en el subprograma de aprovechamiento y comercialización, en el numeral 5º se dijo: *“Propiciar la participación de los recicladores, carretilleros y del sector solidario en las actividades de recuperación y aprovechamiento, con el fin de consolidar productivamente estas actividades y mejorar sus condiciones de vida”*. Igualmente, en el numeral 8º del mismo subprograma se indicó: *“Incentivar la participación de grupos vulnerables para el desarrollo de iniciativas productivas orientadas al aprovechamiento de los residuos sólidos”*.

6.8. En síntesis, este recuento normativo es esencial para analizar las actuaciones de las autoridades acusadas en este proceso, pues por un lado, muestra, que a pesar de sus actuaciones puedan estar enmarcadas en disposiciones de carácter general en materia de manejo y aprovechamiento de residuos sólidos, muchas de estas disposiciones afectan de manera desproporcionada a un grupo marginado como lo es el conformado por los recicladores informales. De manera tal, que como se señaló con anterioridad en esta providencia, frente a dicho impacto, se debe demostrar que a pesar de la afectación desproporcionada, las medidas o políticas adoptadas responden a condiciones de razonabilidad y proporcionalidad, y están acompañadas por otras acciones dirigidas a contrarrestar los efectos adversos que para el grupo marginado puedan derivarse. Por otro lado, de este recuento normativo, queda expresado con claridad, que existen además obligaciones precisas para las autoridades de promover la participación de los recicladores en las actividades de recuperación y aprovechamiento de residuos sólidos.

Con base lo expuesto hasta aquí, pasa la Corte a analizar las actuaciones puntuales de las autoridades accionadas, que se cuestionan en este proceso.

## **7. El cerramiento de Navarro: una decisión que compromete el mínimo vital de los actores, por lo cual ha debido estar acompañada de medidas complementarias para mitigar los efectos negativos de esta decisión.**

7.1. Ya se ha señalado aquí, que el hecho desencadenante de las diversas acciones de tutela objeto de la presente decisión, es el cerramiento del Sanitario de Navarro, del que los actores obtenían las basuras para encontrar residuos aprovechables, que vendían en el mercado secundario.

Frente a este hecho, para la Corte no hay duda que la decisión de cerrar el botadero de Navarro obedece a una finalidad constitucional imperiosa, cual es la de garantizar condiciones ambientales y de salubridad pública. Como se señaló, de tiempo atrás se reconoce que los basureros de cielo abierto, causan problemas ambientales, entre ellos de contaminación atmosférica y de erosión de los suelos, como efectos nocivos en la salud de la población pues, entre otras razones, por el desarrollo de plagas transmisoras de enfermedades. En el caso del Sanitario de Navarro, su inviabilidad es, además, conocida de tiempo atrás, cuando se advirtió que dicho botadero filtraba lixiviados que caían por debajo del relleno contaminando el Río Cauca. Por esta razón 10 años atrás, la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca –una de las entidades acusadas en este proceso- expidió la Resolución SCA N° 336 de septiembre 15 de 1999, *“por la cual se impone un plan de manejo y recuperación y restauración ambiental para la clausura y sellado del basurero de Navarro, construcción de un relleno sanitario transitorio en el Municipio de Santiago de Cali”*. Debe señalarse además, que para evitar los efectos nocivos de la operación de dicho botadero, el cerramiento de Navarro no sólo era una medida adecuada, sino necesaria, pues ya no había nada que hacer para permitir su operación en condiciones ambientalmente óptimas.

Ahora bien, así como es un hecho la comprobada amenaza del Sanitario de Navarro para la salud de los caleños y para el medio ambiente, también es un hecho incuestionable que la decisión de cerrar el botadero generó un impacto social, de grandes proporciones, para las personas cuyo mínimo vital dependía de este Sanitario. Como se ha venido señalando, los actores de este proceso, y otros recicladores, derivaban su única fuente de ingreso de la venta de material reciclable que obtenían de Navarro, por lo cual sus necesidades básicas, como la alimentación, la vivienda, el vestido, quedaron comprometidas con su clausura. Es decir, que en este caso, estamos en presencia de una decisión, que si bien obedece a consideraciones de interés general, generara un impacto adverso y desproporcionado sobre un grupo marginado y discriminado, por lo cual ha debido venir acompañada de medidas complementarias para mitigar los efectos de la decisión. Como ya se refirió, cuando una medida, programa o política de la administración afecte a grupos que se encuentran en situación de especial vulnerabilidad, entre otras por sus condiciones de pobreza o precariedad económica, se deberán adelantar en forma paralela a la ejecución de la medida, programa o política en cuestión, *“las medidas necesarias para*



*minimizar el daño recibido, de manera que se respete el núcleo esencial de su derecho al mínimo vital y a la subsistencia en condiciones de igualdad”.*<sup>59</sup>

Además, como también ha quedado expresado en la jurisprudencia de esta Corporación, a luz de la Constitución la intervención de las autoridades no debe limitarse a contrarrestar el daño causado, sino que debe estar acompañada de medidas encaminadas a promover las condiciones de vida del grupo marginado o discriminado. Sobre el particular, vale la pena recordar lo señalado por la Corte en la sentencia T-724 de 2003, que al examinar una acción de tutela interpuesta por un grupo de recicladores, insistió en que las medidas afirmativas *tiene que ser efectivas* y propender, en la medida de lo posible, a permitir que dichas personas continúen con la actividad que venían desarrollando, o, en términos de la sentencia precitada, “medidas tendientes a *mantener y fortalecer* la actividad que venían desarrollando a través del tiempo.”

Sobre estas consideraciones, se pregunta la Corte: ¿Las entidades acusadas han actuado conforme a la constitución, adoptando medidas efectivas para contrarrestar los efectos sociales adversos que se generaron tras el cerramiento de Navarro, y para fortalecer las actividades que los recicladores que allí operaban han desarrollado a través del tiempo? La respuesta, como se pasará a mostrar, es evidentemente negativa. A pesar de que el cerramiento de Navarro era ineludible y obedece a una finalidad imperiosa en función del interés general, las autoridades acusadas i) fueron negligentes a la hora de diseñar una respuesta adecuada frente a las consecuencias sociales generadas por el cerramiento de Navarro; ii) omitieron su deber de brindar especial protección a un grupo marginado que se vio especialmente afectado con esta decisión; iii) incumplieron los compromisos que adquiridos con esta población, desconociendo la confianza que legítimamente los recicladores habían depositado en ellas. Al día de hoy, tal y como obra en las pruebas aportadas a la Corte, los recicladores, después del cerramiento de Navarro, se encuentran sumidos en la miseria.

Lo primero que hay que señalar, es que desde hace diez años, cuando se tomó la decisión de cerrar Navarro, era claro que existía un problema social latente en relación con los recicladores. Por eso, en la Resolución SCA N° 336 de septiembre 15 de 1999, la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca dispuso que el plan de manejo, recuperación y restauración ambiental para la clausura y sellado del basurero, deberían contemplar un plan de gestión social. Textualmente ordenó la Resolución: “*Como medida de mitigación de impacto social que generará la clausura y sellamiento del actual basurero de Navarro, el Municipio de Cali y la empresa EMSIRVA ESP, deberán implementar un plan de gestión social y generación de empleo, para todas las familias que han derivado sus subsistencia como recicladores en este sitio.*”

---

<sup>59</sup> Sentencia T-772 de 2004. MP. Manuel José Cepeda.

Si bien, durante un tiempo el tema del impacto social del cerramiento de Navarro no fue abordado por las autoridades locales, en el 2004, como se reseña en el acápite séptimo de esta providencia, se adoptó el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos, PGIRS. Aquél no sólo contó en su diseño y formulación con la participación activa de los recicladores, sino que su situación a futuro fue abordada en extenso. Sobre este punto, vale la pena insistir en algunas de sus disposiciones.

Así, por ejemplo, en la Línea estratégica 3, valorización de los residuos sólidos orgánicos e inorgánicos, se señaló en el propósito: *“en el Municipio de Santiago de Cali los residuos sólidos son reincorporados al ciclo productivo, con participación de los diferentes generadores, las organizaciones de recicladores, sector solidario, la academia, las empresas prestadoras del servicio de aseo y demás gremios y entidades que contribuyan en la gestión de los residuos sólidos.”*. Dentro de esta misma línea estratégica, en el Programa recuperación, aprovechamiento y comercialización, indica: *“4. Promover la participación de los recicladores organizados en la recuperación de los residuos sólidos.”* y en el Subprograma aprovechamiento y comercialización: *“5. Propiciar la participación de los recicladores, carretilleros y del sector solidario en las actividades de recuperación y aprovechamiento, con el fin de consolidar productivamente estas actividades y mejorar sus condiciones de vida.”* Y, así mismo, *“8. Incentivar la participación de grupos vulnerables para el desarrollo de iniciativas productivas orientadas al aprovechamiento de los residuos sólidos.”*

En la línea estratégica 4, calidad en la prestación del servicio de aseo, se incluyó un subprograma específico denominado *Subprograma fortalecimiento y organización de recicladores y carretilleros*, que incluye las siguientes acciones:

- 1. Elaborar el censo y diagnóstico socioeconómico de los recicladores y carretilleros.*
- 2. Capacitar en economía solidaria al gremio de los recicladores y carretilleros.*
- 3. Promover la organización formal de recicladores y carretilleros que posibilite su participación en la recuperación, aprovechamiento y comercialización de los residuos sólidos, su relación con el municipio y la(s) persona(s) prestadoras del servicio.*

Finalmente, la línea estratégica 5, disposición final adecuada, se incluyó el deber de *“3. Propiciar condiciones de readaptación laboral para el grupo de recicladores del vertedero de Navarro.”* y *“4. Gestionar recursos de financiación para la clausura y cierre del vertedero de Navarro, incluyendo programa social.”*

Es claro para la Corte que lo dispuesto en la Resolución SCA N° 336 de septiembre 15 de 1999 y especialmente en el PGIRS, aunque con ciertas

deficiencias,<sup>60</sup> iba en el camino correcto. Contrario a lo que hoy sostienen algunas de las entidades acusadas, en Cali se comprendía que las decisiones sobre el manejo de residuos sólidos debían ser pensadas, no sólo en términos de eficiencia y de manejo ambiental adecuado, sino también de impacto y mejoramiento social. Sin embargo, a pesar de que el PGIRS establecía unas líneas de acción adecuadas, que reconocía la necesidad e importancia de integrar a los recicladores formalmente al proceso productivo de separación y aprovechamiento de residuos sólidos, como más adelante se precisará, hasta el momento no ha venido acompañado de actos concretos que lo hagan realizable. En otras palabras el PGIRS a la fecha, frente a los propósitos de integración y mejoramiento de las condiciones de los recicladores informales, no ha dejado de ser un saludo a la bandera.

Ahora bien, en relación con lo expuesto, sea el momento para hacer una primera reflexión frente a la respuesta de las entidades accionadas en este proceso. Como queda expuesto en el acápite de antecedentes, algunas de las entidades acusadas, refieren que no tienen que desarrollar actividades para mitigar el impacto del cerramiento de Navarro, pues ellas son entidades ambientales, a quienes no corresponde entrar a ofrecer soluciones a los problemas sociales que pudieran haberse derivado por la clausura del botadero. Sorprende la afirmación, por varias razones: primero, porque deja expuesta una visión muy limitada del medio ambiente, como si el hombre no hiciera parte de él y las autoridades ambientales no tuvieran que considerar las relaciones que se generan entre el hombre y la naturaleza; segundo, porque parece contradictorio que la CVC expida una resolución exigiéndole a EMSIRVA ESP diseñar un plan de gestión social para responder al cerramiento del botadero, y hoy estas entidades nieguen cualquier responsabilidad de “gestión social” frente a los recicladores; tercero, porque no tiene sentido que las entidades accionadas hayan participado en la elaboración de una norma ambiental como el PGIRS, que obliga a tener en cuenta los intereses y problemáticas de los recicladores, y desconozcan ahora lo expresado allí y, cuarto, porque sus actuaciones desvirtúan tal afirmación. Para la Corte, con base en la información que reposa en el expediente, es claro que las autoridades accionadas no sólo sabían que con el cerramiento de Navarro generaría un impacto adverso y desproporcionado para los recicladores, sino que también eran conscientes de que estaban obligadas a tomar medidas para mitigar dicho impacto. De hecho, unos meses antes del cierre el Defensor del Pueblo –Regional Valle del Cauca - le había recordado a la administración del Valle la necesidad de adoptar soluciones para evitar que se vulneraran los derechos de los accionados tras el cerramiento de Navarro.<sup>61</sup>

<sup>60</sup> Entre ellas debe llamar la Corte la atención de que el PGIRS si bien cuneta con indicadores de proceso, no cuenta con indicadores de resultado que permitan medir el goce efectivo de los derechos de los recicladores. La ausencia de dichos indicadores impide a la administración medir qué tan efectiva es su política.

<sup>61</sup> Resalta la Sala la Carta que reseña Cívicol en su intervención, en el sentido de que la Defensoría del Pueblo- Regional Valle del Cauca—había llamado la atención sobre la violación de los derechos fundamentales de los actores. El Ministerio Público, en carta enviada al alcalde en febrero 26 de 2009, y después de un informe de la Policía Nacional en el que señalaba que el costo de las operaciones de desalojo era de \$324.474.000, discriminada, en transporte, alimentación, combustible y alojamiento para los agentes, insistió en que “ante la información presentada por la Policía nacional respecto al costo que implica el

El hecho es que a pesar de que de tiempo atrás era conocida la problemática social que podría generarse con el cerramiento de Navarro y a pesar de que era claro que los actores tras dicha decisión verían comprometido su mínimo vital, tan sólo dos semanas antes del cierre del botadero, se decidió convocar a una reunión para *“conocer las necesidades del grupo de recicladores de Navarro con relación al cierre del sitio de disposición y adquirir compromisos por parte del Municipio, CVC, EMSIRVA, para dar solución a la problemática generada.”*

Es decir, a pesar de que habían transcurrido 10 años desde la decisión de cerrar el Botadero de Navarro y de que se exigiera un plan de gestión social para mitigar sus impactos, sólo dos semanas antes, cuando las autoridades accionadas se vieron expuestas a una tensión social que amenazaba con retrasar el cierre del basurero, decidieron sentarse con los recicladores para conocer sus necesidades y asumir compromisos. Obviamente, el espacio de concertación que permitieron las autoridades, dejó a los actores en la posición de adoptar sin mayores reparos los ofrecimientos de la administración. Estos ofrecimientos quedaron consignados en un acta del 13 de junio de 2008 firmada por las entidades acusadas que se transcribe a continuación:

*“Una vez se escucharon los planteamientos de los representantes de los recicladores con relación al tema del cierre, los representantes del gabinete Municipal presentes en la mesa, la CVC en cabeza de su director y la gerente de EMSIRVA ESP, se comprometen a:*

*Despacho del señor Alcalde.*

- *Gestión ante la dirección del SENA en relación con la Propuesta de cofinanciación entre las dos entidades, para ejecutar programas de formación de recicladores con el propósito de avanzar en la reconversión laboral de 200 recicladores de Navarro.*

*DAGMA*

- *Oferta de empleo (dependiendo del traslado de recursos por parte de la CVC) para vincular a los recicladores en las cuadrillas de trabajo para el corte de prado y enlucimiento de zonas verdes (50 trabajadores). Esta propuesta no fue aceptada por el director de la CVC.*

*Secretaría de educación.*

- *Incorporación de niños, jóvenes y adultos de la población de recicladores a los programas de educación gratuitos de la secretaría de Educación Municipal, en el marco de la política de inclusión directa de la población por fuera del sistema educativo. Se disponen los recursos a partir de la población.*

---

*desalojo, se cuestiona por parte de este Ministerio Público el por qué no se invierte todo ese dinero en Planes Sociales y Programas de Desarrollo para atender a la población en mención y dar solución de fondo a los problemas presentados.”*

*Secretaría de Bienestar social.*

- *Vincular con prioridad a las madres cabeza de hogar a los programas de la secretaría ejecutados en Potrero Grande y otras zonas de la ciudad.*

*Salud.*

- *Con la ESE Oriente, desarrollar todos los programas ejecutados por la Secretaría de Salud en población adolescente, niños, adultos mayores, programas de prevención en salud, vacunación y otros.*
- *Actualización de la base de datos del SISBEN. Registro de documentos.*
- *Se trabaja en la caracterización de la población infantil.*

*Vivienda.*

- *Se ofrece la incorporación de 100 familias a los programas habitacionales de la secretaría de vivienda en los proyectos potrero grande y Santa Elena.*
- *Se estudiará la incorporación de más familias en otros proyectos de la secretaría.*

*Departamento Administrativo de Planeación Municipal.*

- *Se está llevando a cabo la ejecución del proyecto de acompañamiento en la agremiación de recicladores, incluido el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos PGIRS.*

*CVC*

- *La CVC aportará \$815.000.000 (ochocientos quince millones de pesos), para proyectos que generen empleo y sean ejecutados por los recicladores.*

*EMSIRVA*

- *Plantea que se vincularán 150 recicladores, extendida a 200 para labores de recolección y barrido.”*

Ahora bien, como consta en el expediente, después de la firma de dicha acta, y del cerramiento de Navarro el 25 de junio de 2008, los actores realizaron una protesta en la parroquia de la Ermita, para reclamar por el incumplimiento de lo acordado. Por tal razón, las entidades demandadas accedieron a una nueva reunión y como consecuencia de la misma, suscribieron el acta del 8 de agosto de 2008. En ella se consignó lo siguiente:

*“a. En atención a que el 5 de agosto del presente año, la Asociación de Recicladores de Navarro, hicieron presencia pacífica en las instalaciones de la iglesia la ermita, con un conjunto de demandas asociadas a la situación del cierre del “basuro” de Navarro, realizado el 25 de junio del año en curso.*

*b. Teniendo en cuenta que el día 13 de junio del presente año se construyó mediante acta pública una ruta de trabajo para enfrentar los perjuicios*

*sociales que el cierre del “basuro” de Navarro pudiera acarrear; y que los voceros de la Asociación de Recicladores de Navarro abajo firmantes, respaldados por firmas, consideran fundamental habilitar espacios para hacer seguimiento y agilizar los compromisos establecidos.*

*Se firma el presente Acuerdo Compromisorio*

*1. La empresa municipal de servicios públicos de Aseo EMSIRVA, se compromete a entregar a los recicladores de Navarro, instaladas y adecuadas técnicamente para su operación y funcionamiento, las bandas transportadoras de reciclaje existentes en Navarro por medio de un contrato de comodato de diez años.*

*2. Igualmente, para el funcionamiento del proceso de reciclaje, la Alcaldía de Santiago de Cali y EMSIRVA, se comprometen a entregar permanentemente, un volumen identificado de residuos sólidos para la alimentación de las bandas anteriormente mencionadas, coordinando la operación mediante concertación con el Comité de seguimiento. La arquidiócesis de Cali entrega en donación diez millones de pesos (\$10.000.000) y EMSIRVA, la Alcaldía de Santiago de Cali, la Arquidiócesis de Cali y la Personería Municipal conformarán un Comité de gestión empresarial, para apoyar el emprendimiento de la Asociación de Recicladores de Navarro.*

*3. La Alcaldía de Santiago de Cali se compromete a entregar en funcionamiento la planta de separación de residuos en el término de 90 días.*

*4. Las instituciones presentes en la mesa, se comprometen a proveer 625 empleos de carácter contingente en el área de escombros, barrido, limpieza de la ciudad y zonas verdes, teniendo en cuenta las condiciones específicas de la población de recicladores de Navarro, incluyendo discapacitados y adultos mayores.*

*EMSIRVA: 220 empleos a partir de la fecha.*

*Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, CVC: 30 empleos a partir de la fecha.*

*Alcaldía de Santiago de Cali: 375 empleos por tres meses, a partir de la primera semana de septiembre. El contrato de trabajo en esta alternativa definirá entregar como anticipo el 50% de la primera asignación mensual a partir del perfeccionamiento del contrato que no podrá excederse de la primera semana de septiembre.*

*5. La CVC mantiene el compromiso firmado el 13 de junio de gestionar la suma de 815 millones de pesos para la capacitación y organización de los recicladores de Navarro en la generación de empleo.*

*6. La doctora Susana Correa, agente interventora de la Empresa Municipal de Servicios Públicos de Aseo, EMSIRVA, se compromete a gestionar subsidios y recursos de subsistencia para el grupo de recicladores de Navarro que implique garantizar el derecho a la vida de ellos y sus familias.*

*7. Se nombrará e instalará una comisión permanente de seguimiento y agilización de los compromisos establecidos, de tal manera que se de desarrollo integral a lo acordado. Esta comisión se instalará el día 15 de*

*agosto de 2008 a las 2:00 p.m. en el Salón Simón Bolívar de la Alcaldía de Santiago de Cali, formarán parte de este equipo de seguimiento las siguientes entidades: Alcaldía de Santiago de Cali, la Empresa Municipal de Servicios Públicos de Aseo EMSIRVA, la CVC, la Personería Municipal, la Defensoría Regional del Valle del Cauca, La Procuraduría Provincial de Santiago de Cali, la Asociación de Recicladores de Navarro y sus asesores y la Arquidiócesis de Cali.*

*8. Los manifestantes se comprometen a retirarse de la iglesia de la Ermita de manera pacífica a la firma del presente documento.*

*9. La municipalidad se compromete a no judicializar a los ocupantes de la Iglesia la Ermita ni a tomar ninguna otra medida.*

*10. Una vez se de la firma de este documento, la municipalidad, los organismos del ministerio público y la iglesia recibirán las instalaciones de la iglesia la Ermita, constatando sus condiciones físicas.”*

Para la Corte muchos de estos compromisos sólo ofrecen una solución coyuntural y parcial a la crisis social que hoy enfrentan los recicladores. Por ejemplo, dar empleos contingentes a un porcentaje bajo de recicladores está lejos de garantizar la obligación del Estado de brindar para esta población alternativas económicas duraderas. Ni siquiera se contempla cuál será su suerte laboral después de esos tres meses, teniendo en cuenta que sus competencias son en labores de reciclaje y, como se mostrará más adelante, se ha limitado al extremo su participación en dicha actividad. Además, no se debe olvidar que los recicladores, así fuera de manera informal, actuaban como empresarios, de manera que una alternativa adecuada, más que convertirlos en empleados de las grandes empresas de reciclaje, es permitirles un espacio para que puedan seguir actuando como empresarios, promoviendo su capacidad organizativa y fortaleciendo sus capacidades y oportunidades para ejercer adecuadamente la actividad que venían desarrollando a través del tiempo. No obstante, bajo esta misma consideración, es posible señalar, que a pesar de lo limitado de algunos de los compromisos, otros sí apuntaban a garantizar una ocupación para los recicladores en la actividad que conocen. Es el caso de EMSIRVA, que se compromete a entregar a los recicladores de Navarro, instaladas y adecuadas técnicamente, unas bandas transportadoras de reciclaje, y a entregar permanentemente un volumen de residuos sólidos para la alimentación de las bandas anteriormente mencionadas.

Sin embargo, y al margen de la discusión sobre si estos compromisos efectivamente ayudan a mitigar el impacto para los actores de las decisiones de la administración en relación con el manejo y aprovechamiento de residuos sólidos en Cali y contribuyen a promover las condiciones de vida de dicha población, lo cierto es que en este caso, ni siquiera los compromisos adquiridos han sido cumplidos a cabalidad. Como se ilustra en el aparte de pruebas de esta sentencia, la Corte ofició a las entidades accionadas para que señalaran qué se había cumplido y qué no de los compromisos que se

consignan en las actas del 13 de junio de 2008 y del 8 de agosto de 2008. La conclusión es que en buena parte han sido incumplidos.

Por ejemplo no se ha cumplido en absoluto con el compromiso de suministrar las bandas de reciclaje a los recicladores para que puedan continuar con la actividad de separación de residuos, con el argumento de que los estudios de viabilidad adelantados por EMSIRVA muestran que las bandas no son de EMSIRVA sino de Serviambientales. En consecuencia tampoco se entregó un porcentaje de basura para que los recicladores hicieran separación, ni se cumplió con el compromiso de entregar una planta de separación de residuos sólidos, ni con la gestión de 815 millones para la capacitación y generación de empleo de los recicladores.

Aunque como se dijo, es bastante limitada la oferta de generación de empleo temporal, frente a ella ha habido un cumplimiento parcial. Por ejemplo EMSIRVA ESP afirma que se contrataron 112 recicladores para barrido, recolección y motoristas y 25 más para embellecimiento de zonas verdes (hasta febrero 5 de 2009). El Departamento Administrativo de Planeación Municipal afirma que EMSIRVA ofreció 110 empleos de 220 que prometió y la CVC ofreció, a su vez, otros 30. La Alcaldía indica que contrató 375 trabajadores por tres meses con posibilidad de prolongarlo 2 meses más.

En el tema de escolarización de los menores pertenecientes al grupo de recicladores, se han gestionado apenas solicitudes de ingreso para 20 cupos escolares, sin que se indique por ejemplo, cuántos menores fueron identificados, en qué consiste la “gestión” de cupos (en su asignación efectiva o simplemente en la solicitud) y cuál es el plan a seguir con los demás menores a quienes no se les ha gestionado el cupo. En cuanto a la salud se indica que el SISBEN ha censado 1247 recicladores, pero no se especifica si este corresponde a la totalidad de recicladores y cuántos de ellos se encuentran el régimen subsidiado.

Este escenario muestra que difícilmente podría hablarse de un cumplimiento, aunque fuera parcial, de los compromisos adquiridos por la administración. Estas entidades propiciaron, como se señaló, los espacios de negociación con los recicladores en momentos de tensión que hubieran podido retrasar el cierre del basurero. Un primer momento de negociación dos semanas antes del cierre y un segundo momento de negociación, cuando fue tomada pacíficamente la parroquia la Ermita. Sin embargo, una vez desarticulada la manifestación de fuerza de los recicladores las autoridades administrativas han omitido cumplir sus compromisos. Incluso adquirieron compromisos que al parecer no estaban dispuestos a cumplir, como la entrega de las bandas de reciclaje de Navarro, cuyo embargo se conoce desde hace varios años.

Bajo esta perspectiva, no queda otro camino que concluir que efectivamente las autoridades acusadas violaron el derecho a la igualdad de los actores, al igual que la confianza legítima que depositaron en ellas, tras la suscripción de



las actas de acuerdo. Si bien la Corte acepta que el cierre del botadero obedece a razones ambientales ampliamente sustentadas en documentos técnicos, como puede leerse en las pruebas trascritas antes y en las consideraciones de las diversas regulaciones que han sustentado el proceso, las autoridades estaban en la obligación no sólo de minimizar el daño que generó tal determinación para los actores, sino también, de adoptar medidas positivas para promover a este grupo marginado. Por el contrario, a pesar de contar con 10 años para diseñar una política de reciclaje de residuos sólidos que respondiera al impacto social, las entidades demandadas actuaron de manera ligera, adoptaron una decisión que al margen de su necesidad agravó la situación de pobreza y marginalidad de una población de por sí pobre y marginada, sin contrarrestar, a través de medidas positivas, sus efectos.

A la luz de una difícil realidad, llama la atención a la Corte la indiferencia con la que las entidades demandadas responden a los cargos de igualdad que plantean los actores. Para evadir su responsabilidad, EMSIRVA EPS, por ejemplo señala que si bien participó en las reuniones del 13 de junio y del 8 de agosto de 2008, los acuerdos a los que se llegó, eran meras *“hipótesis respecto de una posible colaboración, en la medida en que las condiciones de reorganización empresarial y disponibilidad de recursos lo permitan en desarrollo del actual esquema de intervención de esta empresa por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.”* La Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca fue mas lejos y desconoció por completo estos compromisos afirmando que los mismos no habían sido probados en el expediente, aún cuando era una resolución suya la que ordenaba la implementación de este componente en la política: *“(…) en el instructivo no se soportó ni reposa prueba alguna que señale el compromiso de la Corporación para solucionar la problemática de los recicladores teniendo en cuenta que no existe ni ha existido relación contractual alguna y mucho menos está dentro de nuestras funciones ambientales el solucionar problemáticas sociales generadas por la prestación de servicios públicos (…)”*. Por su parte, el Departamento Administrativo de la Gestión Ambiental, DAGMA, indicó, tal y como consta en las actas antes trascritas, que por carecer de recursos propios sus actuaciones dependían del traslado de recursos de la CVC, el cual no fue aceptado por el director de esa entidad, *“por lo tanto el DAGMA no podrá en adelante seguir con sus compromisos frente a los recicladores, hasta tanto no se llegue a un acuerdo con la dirección de la CVC.”*

La Corte ya ha puesto de presente la debilidad del argumento de las competencias ambientales, como excusa para que las autoridades accionadas omitan su deber de tomar medidas positivas a favor de los demandantes. Sin embargo, es preciso señalar, que las demás razones para justificarlo, tampoco son de recibo, por lo siguiente:

En primer lugar, porque al margen de que los recicladores sean o no contratistas de las entidades acusadas, la Constitución obliga a todas las

autoridades no sólo a abstenerse de adoptar medidas que agraven o perpetúen las condiciones de marginamiento o subordinación de un grupo desventajado, sino también a actuar positivamente para promover en su favor condiciones de igualdad material, más aún, cuando éste ha podido verse afectado por sus decisiones o actuaciones.<sup>62</sup> En este sentido es importante recordarle a las entidades accionadas, que no sólo no es potestativo tomar medidas a favor de los accionantes, sino que éstas deben ir más allá de formular meras “hipótesis” de trabajo respecto a una “posible colaboración”, como los sugiere EMSIRVA ESP, en este proceso.

En segundo lugar, porque en este caso, ha operado la figura de la confianza legítima, pues, por un lado, si bien los recicladores realizaban en Navarro una actividad informal, su actividad fue no sólo permitida por más de 30 años, sino también aplaudida por la administración. Como lo señala una de las entidades demandadas en su intervención, esta población “contribuyó en el manejo de todos los materiales que se podían rescatar tales como plásticos, papeles, vidrios, siderúrgicos entre otros”.<sup>63</sup> Es decir, que los actos de la administración, permitieron que operara una convicción objetiva en los recicladores de que la actividad que realizaban no sólo no era prohibida, sino valorada. Sobre este particular, vale la pena recordar lo expuesto por esta Corporación, en materia de confianza legítima. Así, por ejemplo, en la sentencia T-321 de 2007,<sup>64</sup> expresó:

“De conformidad con la jurisprudencia constitucional, las relaciones entre sujetos jurídicos debe regirse por el principio de buena fe, que comporta de una parte, un deber de proceder con lealtad en las relaciones jurídicas y, de otra, el derecho a esperar que los demás procedan de la misma forma<sup>65</sup>. (...) La jurisprudencia constitucional ha señalado que el respeto por el acto propio contiene el deber de comportarse de manera consecuente con las actuaciones precedentes de manera que no se sorprenda a la otra parte con conductas que, por ser contrarias, defrauden sus expectativas legítimamente fundadas.

Por otro lado, respecto del principio de la confianza legítima la jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que éste consiste esencialmente en que el Estado y las autoridades que lo representan, no pueden modificar de manera inconsulta, las reglas de juego que gobiernan sus relaciones con los particulares.<sup>66</sup> (...)

La Sala debe manifestar que la aplicación del principio de confianza legítima presupone la existencia de expectativas serias y fundadas, cuya conformación debe ser consecuente con actuaciones precedentes de la administración que generen la convicción de estabilidad en el estado de cosas anterior. No obstante, de este principio no se puede derivar la intangibilidad e inmutabilidad de las relaciones jurídicas que generan expectativas para los administrados; por el contrario, la interpretación del mismo debe hacerse bajo el entendido de que no aplica sobre derechos adquiridos, sino respecto de situaciones jurídicas susceptibles de modificación, de manera que la alteración de las mismas no puede suceder de forma

<sup>62</sup> Vid, entre otras, sentencia T-724 de 2003. MP. Jaime Araujo Rentería.

<sup>63</sup> Intervención del DAGMA.

<sup>64</sup> MP. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>65</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-544 de 1994 y C-496 de 1997, MP. Jorge Arango Mejía.

<sup>66</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-689 de 2005, MP. Rodrigo Escobar Gil.

abrupta e intempestiva, exigiéndose por tanto, de la administración, la asunción de medidas para que el cambio suceda de la forma menos traumática para el afectado.<sup>67</sup>

Este principio de confianza legítima ha sido aplicado por esta Corporación en diferentes escenarios, de los cuales vale la pena citar el de los vendedores ambulantes, en el que se suscitaba un conflicto entre el derecho al trabajo y el espacio público, que si bien se resolvía, en favor del interés general, por virtud del principio de confianza legítima se ordenaba a la administración asumir una serie de medidas tendientes a procurar la reubicación de los mismos.

En sentencia SU-360 de 1999, se dijo lo siguiente:

“Este principio se aplica como mecanismo para conciliar el conflicto entre los intereses público y privado, cuando la administración ha creado expectativas favorables para el administrado y lo sorprende al eliminar súbitamente esas condiciones. Por lo tanto, la confianza que el administrado deposita en la estabilidad de la actuación de la administración, es digna de protección y debe respetarse”.<sup>68</sup>

En dicha providencia, respecto del caso de los vendedores ambulantes, la Corporación arribó a las siguientes conclusiones que pueden aplicarse al presente caso: “Así las cosas, el principio de confianza legítima tendrá tres presupuestos. En primer lugar, la necesidad de preservar de manera perentoria el interés público; en segundo lugar, una desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la administración y los administrados; por último, la necesidad de adoptar medidas por un período transitorio que adecuen la actual situación a la nueva realidad”.<sup>69</sup> De allí que, en las relaciones entre las autoridades del Estado y los particulares, en seguimiento del principio de la buena fe, sea exigible una coherencia en las actuaciones y un respeto por los compromisos adquiridos.

Pero además de lo anterior, el principio de buena fe y de confianza legítima, también se les ha vulnerado a los actores por el incumplimiento de las expectativas que la administración ha generado a través de diferentes actos. Como ya se mostró, hace 10 años, en la Resolución SCA N° 336 de septiembre 15 de 1999, se anunció un plan social para contrarrestar el impacto del cerramiento de Navarro; el PGIRS, no sólo permitió la participación activa de este grupo en su diseño, sino que señaló unos lineamientos de política altamente favorables para él, y en julio y agosto de 2008, como se refirió, las diferentes entidades accionadas suscribieron actas adoptando varios “compromisos” en diversas materias como empleo, educación y salud<sup>70</sup>. Por eso sorprende que las entidades acusadas digan ahora que no tienen responsabilidades frente a los recicladores, cuando fueron ellas mismas las que generaron diversas expectativas de acción en su favor.

<sup>67</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-130 de 2004, MP. Clara Inés Vargas.

<sup>68</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU-360 de 1999, MP. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>69</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU-360 de 1999, MP. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>70</sup> Llama la atención, que varios de los jueces de tutela, hayan negado las acciones correspondientes, con el argumento de que las entidades demandadas no habían adquirido compromisos frente a los recicladores, sino que se trataba de “promesas de gestión”. Basta con leer las actas respectivas para concluir que los jueces de instancia están equivocados. En ellas expresamente se habla de compromisos de las entidades acusadas frente a los recicladores.

Sobre este punto, no sobra agregar lo señalado por la Corte en la sentencia T-760 de 2008, en el sentido de que para que las políticas públicas estén acordes con la Constitución, no sólo se necesita que existan y permitan la participación democrática en los procesos de decisión, elaboración, implementación y evaluación de la misma, sino que es necesario que la política pública tenga como prioridad el goce efectivo del derecho. Es decir, no puede “no puede tratarse de una política pública tan sólo simbólica, que no esté acompañada de acciones reales y concretas.”<sup>71</sup> Así pues, (...) se viola la Constitución cuando existe un plan o un programa, pero se constata que (i) “*sólo está escrito y no haya sido iniciada su ejecución*” o (ii) “*que así se esté implementando, sea evidentemente inane, bien sea porque no es sensible a los verdaderos problemas y necesidades de los titulares del derecho en cuestión, o porque su ejecución se ha diferido indefinidamente, o durante un período de tiempo irrazonable*”.<sup>72</sup> Este es precisamente el caso de las determinaciones de política que frente a los recicladores se han adoptado en Cali.

Por último, lo anterior sirve también para dar respuesta a otro de los argumentos elevados por los accionantes, de que no puede existir responsabilidad alguna frente a los accionantes, pues ellas han actuado en cumplimiento de normas legales, generales y abstractas. Para la Corte es cierto, como arriba se refirió, que existen diferentes normas, en principio, como lo dicen los accionantes, generales y abstractas, que hacen cambiar la forma en que se disponen los desechos, y la forma en la que se deberá hacer el reciclaje de residuos sólidos. Por ejemplo, es evidente que existen normas prohibiendo los basureros a cielo abierto, y la presencia humana en el frente de los rellenos sanitarios. Sin embargo, y a pesar de que la existencia y cumplimiento de por lo menos estas disposiciones que refieren los actores no se cuestiona, lo que sí se cuestiona es que se haya sido selectivo en el cumplimiento de la normatividad en la materia. Porque lo cierto, es que de la mano de disposiciones como las que se comentan hay un cúmulo de normas, que exigen incluir formalmente a los recicladores al proceso de reciclaje, darle alternativas, fortalecer sus capacidades organizativas adoptar medidas positivas en su favor. En este punto, principalmente EMSIRVA ESP una vez intervenida por la nación ha pasado de largo disposiciones de obligatorio cumplimiento como el PGIRS de Cali. En otras palabras el hecho de que la entidad encargada del aseo en Cali haya sido intervenida por la nación y se haya iniciado frente a ella un proceso liquidatorio, no excusa al agente liquidador de incumplir el PGIR de Cali, máxime cuando éste fue expedido de conformidad con disposiciones emitidas por el mismo nivel central.

---

<sup>71</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-595 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa); dice la Corte al respecto: “Segundo, el plan debe estar encaminado a garantizar el goce efectivo del derecho; el artículo 2º de la Constitución fija con toda claridad este derrotero. La defensa de los derechos no puede ser formal. La misión del Estado no se reduce a expedir las normas y textos legales que reconozcan, tan sólo en el papel, que se es titular de ciertos derechos. La racionalidad estatal mínima exige que dichas normas sean seguidas de acciones reales. Estos deben dirigirse a facilitar que las personas puedan disfrutar y ejercer cabalmente los derechos que les fueron reconocidos en la Constitución.”

<sup>72</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-595 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

**8. La violación al derecho a la igualdad, a la libertad económica y a la libre empresa, por la exclusión de los recicladores de un mercado rentable, sin que tal exclusión esté amparada por condiciones de razonabilidad y proporcionalidad.**

Ya se ha dicho en esta providencia que la orden de cerrar el botadero de Navarro sin brindar alternativas viable de subsistencia a los recicladores, va en contravía de la cláusula del Estado Social de Derecho y del derecho a la igualdad, tanto desde la perspectiva del principio de no discriminación, como desde la perspectiva de la obligación de intervención que tiene el Estado a favor de grupos marginados y discriminados. También se ha señalado, que además de estos derechos constitucionales, las entidades accionadas, por haber incumplido, entre otras cosas, los compromisos que adquirieron con los recicladores, violaron los principios constitucionales de la buena fe y de la confianza legítima.

Más allá de lo anterior, lo que observa la Corte es que la violación de los derechos de los actores no se limita al cerramiento del botadero sin que se hayan adoptado medidas dirigidas a mitigar el impacto de dicho acto. También obedece a que a la luz del conjunto de actuaciones que vienen tomando las autoridades en materia de aseo y principalmente en materia de reciclaje de residuos sólidos, se ha tendido a *excluir* de una actividad económica lucrativa a los recicladores -no sólo a los de Navarro, sino también a los múltiples recicladores de calle que existen en Cali. Esta exclusión de una actividad económica a un grupo marginado, se justificaría sólo si se lograra demostrar, bajo un estándar estricto de constitucionalidad, que obedece a consideraciones de razonabilidad y proporcionalidad. Esto no sucede en este caso.

Para explicar el punto, vale la pena, recordar lo sostenido por EMSIRVA ESP en su intervención ante la Corte, que demuestra lo lejos que está su apreciación del cumplimiento de la exigencia constitucional de que todas las políticas públicas, programas o medidas diseñadas y ejecutadas en un Estado social de derecho, partan de una evaluación razonable y cuidadosa de la realidad y se formulen sin afectar indebidamente el goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas. Dice EMSIRVA ESP: “(...) *el problema planteado por el accionante en esta acción constitucional es un problema de índole social y de reincursión en la escala laboral, soportado en una supuesta falta de fuente de trabajo, situación que como se expresó en el párrafo anterior, no corresponde a la realidad porque la actividad de aprovechamiento o recuperación como tal bajo condiciones técnicas no ha sido prohibida, estas personas pueden realizar y ejecutar su oficio como todos en Colombia, procurándose sus propios clientes (...)*”

El argumento de EMSIRVA ESP hace recordar la irónica frase del escritor francés Anatole France: “*el derecho, en su majestuosa igualdad, le prohíbe por igual a ricos y pobres dormir bajo los puentes, pedir limosna en la calle, o robar pan*”. Porque lo que es cierto, es que algunas de las restricciones que

se han establecido en materia de manejo y aprovechamiento de residuos sólidos y los requisitos que ha establecido EMSIRVA ESP para participar del mercado de las basuras, aun cuando están redactadas en lenguaje neutral y no establecen una prohibición expresa para que los recicladores ejerzan la actividad de manejo y aprovechamiento de residuos sólidos, lo cierto es que bajo las condiciones actuales, quienes han realizado por años esta actividad económica, sólo podrían continuar participando del mercado del reciclaje, si reciben un apoyo decidido de las autoridades.

Sólo basta con mirar la situación actual de los recicladores de Navarro. Por un lado no pueden conseguir material reciclable del basurero en el que operaban; ni pueden trabajar en el nuevo relleno sanitario, no sólo porque Yotocó está muy lejos de Cali, sino porque que bajo el decreto 1713 de 2002 (modificado por el art. 9 del decreto 1505 de 2003) se prohíbe la presencia humana en los frentes de los rellenos sanitarios. Adicionalmente, las estaciones de separación que se prometieron construir en el nuevo relleno sanitario de Yotocó, no han entrado en funcionamiento, y no hay indicios de que en el momento que lo hagan se permita a los recicladores operar en ellas.

Por otro lado, si no es en el basurero, podría entonces pensarse que los recicladores de Navarro podrían buscar la basura de lo que los hogares desechan en la calle; pero esta opción no sólo no es deseable sino que, como anteriormente se expresó, esta posibilidad tampoco está disponible a la luz de la normatividad actual. No es deseable, pues esto generaría un enfrentamiento innecesario con otro grupo igualmente marginado, los recicladores de calle, de manera que, como lo señala uno de los intervinientes, podría generarse una difícil tensión social y de paso no corregirse la problemática de la informalidad en la ocupación. Pero tampoco es posible, porque a la luz de disposiciones como las que se establecen en los artículos 4 y 6 de la Ley 1259 de 2008, no se pueden abrir bolsas de basura en la calle, ni se puede movilizar la basura en vehículos de tracción animal, actividades, que dada las condiciones de marginalidad, son propias de los recicladores.

Sumado a lo anterior, cualquier oportunidad de trabajar en condiciones de formalidad les está siendo negada. Los requisitos que EMSIRVA ESP ha establecido para la adjudicación del contrato *“para la operación y explotación de los servicios de recolección de los residuos sólidos, el barrido y la limpieza de vías y áreas públicas, la gestión comercial y otras actividades en la zona N° 1 de Cali”*, dan cuenta de ello. Entre otros requisitos, en la Convocatoria pública N° 002 de 2009 se exige a los proponentes: i) pagar una prima de saneamiento empresarial la cual no podrá ser inferior a dos mil quinientos millones de pesos, ii) demostrar que poseen un patrimonio (activo total menos pasivo total) de al menos ocho mil millones de pesos; iii) presentar una garantía bancaria por un valor mínimo de dos mil quinientos millones de pesos; iv) poseer experiencia en recolección y barrido de residuos ordinarios, en contratos o proyectos operados al menos durante tres años consecutivos y demostrar experiencia en gestión comercial en los componentes de manejo del

catastro de 100.000 suscriptores o usuarios en servicios públicos domiciliarios, al menos durante tres años consecutivos. Es evidente, que los recicladores, incluso aquellos que puedan encontrarse agremiados, no pueden cumplir, bajo las condiciones actuales, ninguno de éstos requisitos.

Como se ha señalado en esta providencia, si bien es cierto que la regulación de los servicios públicos compete al legislador, y que el Estado puede tomar determinaciones que limiten la participación, la libre empresa y la libre competencia en la búsqueda de la eficiencia en su prestación, de la calidad del servicio o de la ampliación de su cobertura, lo cierto es que toda restricción al ejercicio de un derecho debe estar precedida por condiciones de razonabilidad y proporcionalidad.<sup>73</sup> Como arriba se señaló, si bien ordinariamente el análisis de las restricciones a la libertad económica, se analizan en principio bajo un estándar leve, cuando dichas restricciones impactan el ejercicio de derechos de personas ubicadas en condiciones de marginalidad y discriminación, el estándar de evaluación debe ser más riguroso. Es decir que las autoridades están obligadas a demostrar que dicha restricción (i) obedece a una finalidad imperiosa, (ii) necesaria ante la inexistencia de mecanismos alternativos menos onerosos en término de sacrificio de derechos, y (iii) proporcionada en sentido estricto.

Aunque la Corte no desconoce la necesidad de que los servicios de aseo y recolección de residuos sólidos se realicen en condiciones de eficiencia y protección del medio ambiente, lo cierto es que la administración, a quien le corresponde la carga de la prueba, no ha demostrado en este proceso por qué excluir a los recicladores de las actividad de manejo y aprovechamiento de residuos sólidos es necesaria, o por qué es conveniente limitar su participación en términos de la finalidad de prestar un servicio eficiente y bajo estándares ambientales óptimos, o por qué, si los recicladores antes realizaban una actividad empresarial informal conforme a la protección del medio ambiente, ahora no pueden seguir haciéndolo. Y es que, como resalta uno de los intervinientes en este proceso, resulta un tanto sorprendente que mientras que la actividad del reciclaje no era apreciada como una actividad económica rentable, se permitiera a los recicladores ejercerla –y de hecho se aplaudiera su función- pero hoy, cuando es claro que es una actividad altamente lucrativa,<sup>74</sup>

---

<sup>73</sup> Sobre este punto, es importante señalar, que contrario a lo que señala EMSIRVA ESP la prestación de un servicio público domiciliario, como lo es el de aseo –y comprendido en él, el de manejo y aprovechamiento de residuos sólidos, en virtud de la Carta, no ha sido dejado completamente al ámbito de libre mercado. Muy por el contrario, como lo señaló la Corte en la sentencia C-615 de 2002, en tanto que los servicios públicos son una actividad económica que compromete las necesidades básicas de la población, “la intervención del Estado en la actividad de los particulares que asumen empresas dedicadas a este fin **es particularmente intensa**, y su prestación se somete a especial regulación y control” (subrayas fuera de texto). De hecho, como la Corte lo ha referido, la intervención estatal, se justifica de manera especial, entre otras circunstancias, “para dar pleno empleo a los recursos humanos” y “asegurar que todas las personas, en particular las de menos ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos”.

<sup>74</sup> De acuerdo con el profesor César Rodríguez, en Colombia, en 1990, el dinero generado por el conjunto de actividades que componen el circuito del reciclaje, esto es, la recolección, la transformación y el transporte de los materiales, fue de 22 millones de dólares (Fundación Social 1990. 45). Rodríguez Garavito César. En busca de alternativas económicas en tiempos de globalización: el caso de las cooperativas de recicladores de basura en Colombia. En: Boaventura de Sousa Santos y Mauricio García Villegas (ed). Emancipación social y violencia en Colombia. Bogotá, Norma 2004.

se excluye de cualquier participación a quienes ejercían esta actividad por años.

Con todo, y si en gracia de discusión se señalara que dicha exclusión obedece a criterios de eficiencia y protección ambientales en la prestación de un servicio público, no se observa cómo la participación de los recicladores en el manejo y aprovechamiento de residuos sólidos, en un contexto como el colombiano, atenta contra la eficiencia y la protección del medio ambiente. Por el contrario, lo que observa la Corte es que en países en los que no existe cultura de separación de residuos en la fuente, como es el caso de nuestro país, los recicladores tienen mucho que aportar en la materia.

De hecho, existen varias experiencias exitosas que demuestran que es posible garantizar procesos de manejo y aprovechamiento de residuos sólidos que sean eficientes y que cumplan con altos estándares en términos de protección al medio ambiente, y al mismo tiempo, promuevan la inclusión de los recicladores. En otras palabras, eficiencia y protección al medio ambiente, no chocan con la participación de los recicladores en estos procesos. En otros lugares, se ha entendido bien, que lejos de excluir a una población marginada, lo que hay que hacer es fortalecer sus redes asociativas, formalizar su actividad, y cualificar su participación. Este es el caso, por ejemplo, de Brasil, que tanto a nivel federal como local ha adoptado normas para promover la actividad de los recicladores como una actividad empresarial. Entre otras disposiciones, por ejemplo, se reconoce la actividad de los recicladores como una profesión, se permite al Estado contratar sin licitación a las asociaciones de recicladores para cumplir algunas funciones relacionadas con la separación de residuos, y se reservan las basuras generadas en los edificios federales para que los recicladores tengan con qué trabajar.<sup>75</sup>

En este mismo sentido se pronuncia el investigador Martín Medina<sup>76</sup> al estudiar los procesos de reciclaje en América Latina:

“Abundan ejemplos de países en desarrollo en los que las tecnologías provenientes de las naciones industrializadas no están acordes con las condiciones y necesidades de los primeros”, entre otras razones, por la composición de los desechos generados en comparación con los países industrializados (...) un manejo integrado de los desechos considera al reciclaje como una acción más socialmente deseable que la disposición masiva de desechos en rellenos sanitarios. A pesar de su deseabilidad, pocas ciudades latinoamericanas tienen políticas y programas que promuevan el reciclaje y concentren sus esfuerzos y recursos en la recolección de residuos y su disposición en rellenos sanitarios. Las actividades de reciclaje informal constituyen una fuente importante de ingresos para individuos de un nivel educativo bajo y migrantes, suministran materias primas baratas a la industria y

<sup>75</sup> Al respecto, vid: Dias, Sonia M. & Alves, Fabio C.G. 2008. "Integration of the Informal Recycling Sector in Solid Waste Management in Brazil. Study prepared for the GTZ's sector project "Promotion of concepts for pro-poor and environmentally friendly closed-loop approaches in solid waste management".

<sup>76</sup> Medina, Martín. Reciclaje de Desechos Sólidos en América Latina. Consultado en: [http://aplicaciones.colef.mx:8080/fronteranorte/articulos/FN21/1-f21\\_Reciclaje\\_desechos\\_solidos\\_en\\_America\\_Latina.pdf](http://aplicaciones.colef.mx:8080/fronteranorte/articulos/FN21/1-f21_Reciclaje_desechos_solidos_en_America_Latina.pdf).



disminuyen la cantidad de residuos que deben recogerse, transportarse y disponerse en basureros/rellenos sanitarios. **Desgraciadamente, a menudo las autoridades municipales no observan los beneficios sociales, económicos y ambientales del reciclaje informal (...)**” Las cooperativas de recicladores pueden ser un medio para promover un desarrollo de base y de disminuir el impacto ambiental negativo de los procesos de producción y consumo de una forma que ayude a resolver el problema del manejo de residuos sólidos de forma económicamente viable, socialmente deseable y ambientalmente adecuada. El reciclaje informal puede contribuir en el logro de un desarrollo sostenible. Apoyar y promover el reciclaje informal en América Latina sería un paso en la dirección correcta.” (Subraya fuera de texto)

En síntesis, de lo anterior es posible concluir, que si bien la regulación de los servicios públicos corresponde al Estado, la competencia para definir en que marco entran los particulares a participar de la prestación de un determinado servicio público, no puede tomarse en desmedro de una población marginada y discriminada, máxime cuando ésta tiene mucho que aportar en la prestación eficiente y con calidad del mismo servicio. El Estado, no puede cerrar completamente la participación de los recicladores en una actividad económica, así ésta esté enmarcada en la prestación de un servicio público, sin demostrar que dicha exclusión obedece a consideraciones de razonabilidad y proporcionalidad. Aquí ha quedado acreditado que tales consideraciones no se dan.<sup>77</sup>

## 9. Resumen de las órdenes a impartir

Con base en las anteriores consideraciones, en la presente sentencia se adoptarán dos tipos de órdenes. En primer lugar, aquellas orientadas a resolver los casos concretos de las tutelas acumuladas en la presente sentencia. En segundo lugar, se adoptarán órdenes complejas dirigidas a resolver los problemas planteados frente a los recicladores de Navarro y con la situación de los recicladores en la ciudad de Cali en general.

---

<sup>77</sup> De hecho, esta Corte ya ha insistido en la obligación del Estado de adoptar medidas afirmativas en los procesos licitatorios para garantizar la participación de grupos marginados y discriminados. Bajo esa perspectiva, en la sentencia T-724 de 2003, la Corte estimó que el Distrito Capital había violado el derecho a la igualdad de los recicladores por no haber contemplado en el pliego de condiciones para la adjudicación de contratos de aseo, con el fin de realizar recolección de material recuperable, mediante una ruta de recolección selectiva y disposición de los mismos en los centros de reciclaje o de acopio, ninguna medida efectiva que permitiera la participación de la Asociación de Recicladores de Bogotá, tendiente al mantenimiento y fortalecimiento de la actividad que han venido desarrollando a través del tiempo, como medio de subsistencia.

Un punto importante que se trató en la decisión mencionada, y sobre el cual debe hacerse especial énfasis para el asunto que se analiza, es que las medidas afirmativas en procesos licitatorios en los que estén en juego los derechos de personas marginadas o discriminadas, tienen que ser *efectivas* y propender, en la medida de lo posible, a permitir que dichas personas continúen con la actividad que venían realizando, o en términos de la sentencia precitada, medidas tendientes a *mantener y fortalecer* la actividad que venían desarrollando a través del tiempo. Como consecuencia, en dicha decisión la Corte consideró que no garantizaba los derechos del grupo de recicladores, ni una protección eficaz a la actividad de reciclaje que venían desempeñando, la simple consagración en el pliego de condiciones, de que los concesionarios que resulten seleccionados, deberán tener en cuenta que el 15% de los operarios que se requieran para la realización de la actividad de corte de césped deberán ser seleccionada entre población de recicladores y desplazada.

### **9.1. Órdenes puntuales para garantizar los derechos de los accionantes en el presente proceso.**

**9.1.1.** En razón de las consideraciones expuestas a lo largo de la parte motiva de esta providencia, la Corte considera que, en efecto, las autoridades municipales de Cali vulneraron los derechos fundamentales a la vida digna en conexidad con el derecho al trabajo de los recicladores de basurero de Navarro. Por esta razón, en los casos concretos acumulados en la presente providencia se procederá a conceder la tutela interpuesta por los recicladores. Así:

1. En el proceso T-2094526, se revocará de decisión adoptada por el Juzgado Diecisiete (17) Administrativo del Municipio de Cali que denegó el amparo, decisión que no fue apelada por el demandante y, en su lugar, se protegerán los derechos fundamentales de Cecilio Cesar Caicedo Izquierdo y su núcleo familiar.
2. En el proceso T-2094503, se revocará de decisión adoptada por Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali que revocó la decisión del Juzgado diecinueve (19) Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Cali que había concedido el amparo, y, en su lugar, se protegerán los derechos fundamentales de Neisy Gómez Vargas y su núcleo familiar.
3. En el proceso T-2043683, se revocará de decisión adoptada por el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Cali que denegó el amparo, decisión que no fue apelada por el demandante y, en su lugar, se protegerán los derechos fundamentales de Mariela Tenorio Carabalí y su núcleo familiar.
4. En el proceso T-2088107, se revocará de decisión adoptada por la Sala de Decisión Civil. Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali que denegó el amparo, decisión que no fue apelada por el demandante y, en su lugar, se protegerán los derechos fundamentales de Conrado de Jesús Cardona y su núcleo familiar.
5. En el proceso T-2100533, se revocará de decisión adoptada por la Sala Civil-Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali que denegó el amparo, decisión que no fue apelada por el demandante y, en su lugar, se protegerán los derechos fundamentales de Julio Cesar Gómez Ramos y su núcleo familiar.
6. En el proceso T-2094109, se revocará de decisión adoptada por el Tribunal Contencioso Administrativo de Cali que revocó la decisión adoptada por el Juzgado Primero de Familia de Cali en primera instancia, y denegó el amparo, y en su lugar, se protegerán los derechos fundamentales de Grecia Valencia Viáfara y su núcleo familiar.

7. En el proceso T-2100590, se revocará de decisión adoptada por la Sala Civil-Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santiago de Cali que denegó el amparo, decisión que no fue apelada por el demandante y, en su lugar, se protegerán los derechos fundamentales de José Armando Arias y su núcleo familiar.
8. En el proceso T-2100537, se revocará de decisión adoptada por la Sala Civil-Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santiago de Cali que denegó el amparo, decisión que no fue apelada por el demandante y, en su lugar, se protegerán los derechos fundamentales de Álvaro Castillo Quiñónez y su núcleo familiar.
9. En el proceso T-2100536, se revocará de decisión adoptada por la Sala Civil-Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santiago de Cali que denegó el amparo, decisión que no fue apelada por el demandante y, en su lugar, se protegerán los derechos fundamentales de Fabio Andrés Velasco Martínez y su núcleo familiar.
10. En el proceso T-2100659, se revocará de decisión adoptada por la Sala Civil-Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santiago de Cali que denegó el amparo, decisión que no fue apelada por el demandante y, en su lugar, se protegerán los derechos fundamentales de María Victoria Carlosama y su núcleo familiar.
11. En el proceso T-2088003, se revocará de decisión adoptada por la Sala de Familia-Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali que denegó el amparo, decisión que no fue apelada por el demandante y, en su lugar, se protegerán los derechos fundamentales de José Hernando Miranda Rodríguez y su núcleo familiar.
12. En el proceso T-2085999, se revocará de decisión adoptada por el Tribunal Contencioso Administrativo de Cali que denegó el amparo, decisión que no fue apelada por el demandante y, en su lugar, se protegerán los derechos fundamentales de Freddy Orlando Tenorio Quiñones y su núcleo familiar.
13. En el proceso T-2100591, se revocará de decisión adoptada por la Sala Civil-Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santiago de Cali que denegó el amparo, decisión que no fue apelada por el demandante y, en su lugar, se protegerán los derechos fundamentales de Alexander Mayorga y su núcleo familiar.
14. En el proceso T-2092631, se revocará de decisión adoptada por la Sala Laboral-Tribunal Superior del distrito Judicial Santiago de Cali que revocó la decisión adoptada por el Juzgado Doce Laboral del circuito de Cali en primera instancia, y denegó el amparo, y en su lugar, se

protegerán los derechos fundamentales de Raquel Tamayo Cáceres y su núcleo familiar.

15. En el proceso T-2092630, se revocará de decisión adoptada por la Sala Civil-Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santiago de Cali que denegó el amparo, decisión que no fue apelada por el demandante y, en su lugar, se protegerán los derechos fundamentales de Segundo Camilo Quiñónez y su núcleo familiar.
16. En el proceso T-2092148, se revocará de decisión adoptada por la Sala Civil-Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santiago de Cali que denegó el amparo, decisión que no fue apelada por el demandante y, en su lugar, se protegerán los derechos fundamentales de Fernando Ramírez y su núcleo familiar.
17. En el proceso T- 2092004, se revocará de decisión adoptada por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali que revocó la decisión adoptada por el Juzgado Séptimo Penal del Circuito de Cali en primera instancia, y denegó el amparo, y en su lugar, se protegerán los derechos fundamentales de Luz Mery Rodríguez Valentierra y su núcleo familiar.
18. En el proceso T-2090545, se revocará de decisión adoptada por la Sala Civil-Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santiago de Cali que denegó el amparo, decisión que no fue apelada por el demandante y, en su lugar, se protegerán los derechos fundamentales de Safra Ruth Méndez Muñoz y su núcleo familiar.
19. En el proceso T-2088111, se revocará de decisión adoptada por la Sala Civil-Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santiago de Cali que denegó el amparo, decisión que no fue apelada por el demandante y, en su lugar, se protegerán los derechos fundamentales de Ana Beiva Bejarano y su núcleo familiar.
20. En el proceso T-2079744, se revocará de decisión adoptada por la Sala Penal del Tribunal Contencioso Administrativo del Valle que revocó la decisión adoptada por el Juez Cuarto Administrativo del Circuito de Cali en primera instancia, y denegó el amparo, y en su lugar, se protegerán los derechos fundamentales de Ninfa Rosalba Ramírez y su núcleo familiar.
21. En el proceso T-2084644, se revocará de decisión adoptada por el Juzgado Segundo Penal del Circuito Especializado de Cali que denegó el amparo, decisión que no fue apelada por el demandante y, en su lugar, se protegerán los derechos fundamentales de Lucena Vargas y su núcleo familiar.

22. En el proceso T-2070143, se revocará de decisión adoptada por el Juzgado Octavo Civil del Circuito de Cali que denegó el amparo, decisión que no fue apelada por el demandante y, en su lugar, se protegerán los derechos fundamentales de Ayda López Jojoa y su núcleo familiar.
23. En el proceso T-2079694, se revocará de decisión adoptada por el Tribunal Superior del Distrito de Cali que confirmó la decisión adoptada por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Cali denegando el amparo y, en su lugar, se protegerán los derechos fundamentales de Ángela María Alzate y su núcleo familiar.
24. En el proceso T-2140927, se revocará de decisión adoptada por el Juzgado 18 penal del Circuito de Cali que denegó el amparo, decisión que no fue apelada por el demandante y, en su lugar, se protegerán los derechos fundamentales de Diego Ruiz Angulo y su núcleo familiar.
25. En el proceso T-2146448, se revocará de decisión adoptada por el Juzgado 18 penal del Circuito de Cali que denegó el amparo, decisión que no fue apelada por el demandante y, en su lugar, se protegerán los derechos fundamentales de Leidy Johana Torres y su núcleo familiar.

**9.1.2.** Con el fin de garantizar los derechos fundamentales de los accionantes y sus familias, la alcaldía de Cali, por intermedio de sus Secretarías de Educación, Salud y Bienestar Social, adoptará dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación de la presente sentencia, las medidas necesarias para asegurar el goce efectivo de sus derechos constitucionales a la salud, a la educación, a la vivienda digna y a la alimentación, verificando en cada caso concreto la afiliación o vinculación al sistema de seguridad social en salud, el acceso a la educación para los hijos menores de edad, y su inclusión en los programas sociales de la alcaldía en materia de alimentación y vivienda. Igualmente, la Alcaldía Municipal de Cali en coordinación con la Empresa de Servicio Público de Aseo de Cali “EMSIRVA ESP”, o la empresa que la reemplace, la Corporación Autónoma Regional del Valle - CVC, y el Departamento Administrativo del Medio Ambiente - DAGMA vinculará a los accionantes a las alternativas laborales y de subsistencia prometidas en las actas del 13 de junio y 8 de agosto de 2008 y en el PGIRS, a saber, (1) soluciones temporales de trabajo para garantizar la subsistencia, (2) soluciones de negocio para garantizar la subsistencia y (3) soluciones periféricas a la subsistencia. Sobre el cumplimiento de estas órdenes, el alcalde municipal de Cali deberá presentar un informe detallado a la Corte Constitucional el día 10 de agosto de 2009.

**9.2. Órdenes complejas para garantizar el proceso de inclusión de los recicladores de Navarro y de los llamados recicladores de calle de la ciudad de Cali**

**9.2.1.** Las órdenes que se adoptarán en la presente sentencia tienen dos finalidades. La primera es enfrentar las precarias condiciones materiales en las que han quedado los recicladores en razón de los incumplimientos de la administración de Cali. La segunda es adoptar medidas para frenar el impacto desproporcionado que generan sobre los recicladores del basurero de Navarro las normas jurídicas adoptadas en materia de disposición final de residuos y la nueva configuración de los procesos de recolección y disposición final de residuos.

**9.2.2.** Por esta razón, en la parte resolutive de esta providencia confirmará la decisión adoptada en la medida cautelar para que EMSIRVA ESP, o la empresa que la sustituya, y en consecuencia ordenará la suspensión de la Convocatoria pública No. 002 de 2009 *Contrato para la operación y explotación de los servicios de recolección de los residuos sólidos, el barrido y la limpieza de vías y áreas públicas, la gestión comercial y otras actividades en la zona N° 1 de la ciudad de Cali*, por tres (3) meses contados a partir de la notificación del presente fallo, durante los cuales se deberán reformular los términos de dicho proceso licitatorio como se señala a continuación.

En esta convocatoria pública EMSIRVA ESP, o la empresa que la sustituya, deberá hacer posible la participación real y efectiva de los recicladores de la ciudad de Cali en la misma. La convocatoria deberá cumplir los estándares de inclusión fijados por el PGIRS y establecer condiciones para la recuperación y aprovechamiento de residuos, que permitan a los recicladores participar de manera efectiva en esta actividad. La participación real y efectiva depende de la definición de estándares alcanzables por los recicladores de acuerdo a sus condiciones específicas: capacidad organizativa, ausencia de capitales de inversión, conocimiento técnico en materia de contratación pública. Como mínimo deberá:

1. Establecer dentro de los términos de referencia condiciones para la recuperación y aprovechamiento de residuos que permitan a los recicladores participar de manera efectiva en esta actividad, de conformidad con lo señalado en la parte motiva de esta providencia. Esta participación no puede ser estimulada buscando sólo su incorporación como empleados sino que debe contemplar la posibilidad de que puedan continuar su desempeño como empresarios de la basura.
2. EMSIRVA ESP, o la empresa de aseo que asuma sus funciones, y la Alcaldía de Cali, deberán brindar acompañamiento serio y permanente durante todo el proceso licitatorio para garantizar que los recicladores puedan participar en el proceso de licitación, de conformidad con la parte motiva de esta providencia. Para asegurar la inclusión de los recicladores en la actividad productiva de recolección y aprovechamiento de residuos sólidos, se debe brindar acompañamiento permanente a los recicladores no sólo en los aspectos técnicos que se requiera para cumplir con el

proceso, sino también financieros y organizativos, favoreciendo las formas de organización asociativa o solidaria.

3. En ningún caso los recicladores de Navarro y los llamados recicladores de calle pueden quedar completamente excluidos de la actividad de aprovechamiento de residuos. Paralelo a la reformulación de la licitación se deben adoptar medidas para evitar que otros recicladores diferentes a los del basurero de Navarro se vean afectados desproporcionadamente por las normas que actualmente regulan la recolección y aprovechamiento de residuos y puedan también ser incluidos de manera progresiva en el proceso de aprovechamiento de residuos.
4. Las convocatorias futuras que se realicen para la recolección de basuras y el aprovechamiento de residuos sólidos en la ciudad de Cali deberán privilegiar y tratar de preservar la calidad de empresarios autónomos de los recicladores.
5. También debe adoptarse como criterio de puntuación de la licitación para la recolección de basuras y el aprovechamiento de residuos sólidos en la ciudad de Cali, la inclusión de recicladores puedan presentar los diferentes licitantes no sólo como empleados temporales o permanentes, sino especialmente cuando favorezcan formas asociativas que aseguren la continuidad de la calidad de empresarios de la basura que tienen los recicladores informales de botadero y de calle de la ciudad de Cali.
6. En cualquier proceso de licitación de recolección, aprovechamiento y comercialización de residuos que se realice en el futuro se deben tener en cuenta los estándares fijados en esta providencia y en la regulación.
7. Se solicitará al Defensor del Pueblo, regional Valle del Cauca, que en desarrollo de sus funciones vigile el cumplimiento de la presente orden, e informe a la Corte Constitucional sobre los avances, retrocesos o estancamientos de este proceso.

**9.2.3.** Una vez el proceso licitatorio haya finalizado, EMSIRVA ESP, o la empresa que la sustituya deberá enviar a la Corte Constitucional, el 1 de septiembre de 2009 un informe en el que, como mínimo, responda a los siguientes interrogantes:

- ¿Cuáles fueron las medidas concretas de inclusión de los recicladores en el proceso de recolección de basuras y de aprovechamiento de residuos sólidos en la ciudad de Cali adoptadas para dar cumplimiento a la presente orden?
- El número de recicladores efectivamente incluidos - individualmente considerados y a través de asociaciones de recicladores - en la recolección

y aprovechamiento de residuos y las modalidades de inclusión de los mismos.

- Principales obstáculos para hacer efectiva la inclusión de los recicladores en el proceso de recolección de basuras y de aprovechamiento de recursos sólidos, y las medidas adoptadas para superar dichos obstáculos.

**9.2.4.** Adicionalmente, para garantizar que la inclusión de los recicladores sea efectiva, se ordenará a EMSIRVA ESP, o a la empresa que desarrolle sus funciones en el futuro, a la Alcaldía de Cali y a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca que dentro del término de seis (6) meses contados a partir de la notificación de la presente sentencia, diseñen, adopten y pongan en marcha una política de inclusión efectiva de los recicladores de Cali en los programas de recolección, aprovechamiento y comercialización de residuos que fortalezca su calidad de empresarios y las formas de organización solidaria.

**9.2.5.** Así mismo, con el fin de garantizar los derechos fundamentales de los recicladores de Navarro censados en el 2003 y carnetizados en el 2006 y a sus familias, así no hayan interpuesto acción de tutela para la protección de sus derechos, la alcaldía de Cali, por intermedio de sus Secretarías de Educación, Salud y Bienestar Social, adoptará dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de la presente sentencia, las medidas necesarias para asegurar el goce efectivo de sus derechos constitucionales a la salud, a la educación, a la vivienda digna y a la alimentación, verificando en cada caso concreto la afiliación o vinculación al sistema de seguridad social en salud, el acceso a la educación para los hijos menores de edad, y su inclusión en los programas sociales de la alcaldía en materia de alimentación y vivienda.

Igualmente, la Alcaldía Municipal de Cali en coordinación con la Empresa de Servicio Público de Aseo de Cali “EMSIRVA ESP”, o la empresa que la reemplace, la Corporación Autónoma Regional del Valle - CVC, y el Departamento Administrativo del Medio Ambiente - DAGMA vinculará a los accionantes a las alternativas laborales y de subsistencia prometidas en las actas del 13 de junio y 8 de agosto de 2008 y en el PGIRS, a saber, (1) soluciones temporales de trabajo para garantizar la subsistencia, (2) soluciones de negocio para garantizar la subsistencia y (3) soluciones periféricas a la subsistencia. Sobre los resultados de este proceso, la alcaldía de Cali deberá presentar un informe detallado a la Corte Constitucional a más tardar el un informe el 18 de enero de 2010.

**9.2.6.** Mientras este conjunto de medidas son efectivamente adoptadas, para evitar el impacto desproporcionado que generan sobre los recicladores, se ordenará a la inaplicación del artículo 98 de la Ley 769 de 2002, el artículo 24 del Decreto 838 de 2005 y los artículos 4 y 6 de la Ley 1259 de 2008, hasta tanto las anteriores medidas hayan sido adoptadas satisfactoriamente en su totalidad.



El Alcalde de Cali podrá emplear la excepción de inconstitucionalidad en los casos en que la aplicación de una norma de orden legal vulnere el derecho al goce efectivo del saneamiento ambiental de los ciudadanos o los derechos fundamentales de los recicladores o de manera específica, inevitablemente resulte en un impedimento para la protección efectiva de estas personas. La Corte entiende que en muchas situaciones, los funcionarios administrativos tienen dificultades para aplicar la excepción de inconstitucionalidad. No obstante, la situación es diferente cuando se trata de dar cumplimiento a una sentencia que protege los derechos fundamentales de un grupo vulnerable como el de los recicladores y se encuentran obstáculos de rango legal o administrativo. En este escenario, debe aplicarse la prevalencia de la Constitución y la primacía de los derechos fundamentales.

La Corte Constitucional ha establecido como criterios que han de ser tenidos en cuenta para inaplicar normas, los siguientes: (1) que el contenido normativo de la disposición sea evidentemente contrario a la Constitución, y (2) que la norma claramente comprometa derechos fundamentales. La excepción se debe aplicar cuando se presenten las siguientes condiciones, las cuales deben ser objeto de motivación en un acto administrativo:

- i. Que se constate que la aplicación de las normas administrativas o legales amenaza o impide la protección de los derechos constitucionales.
- ii. Que no existe vía alternativa igualmente eficaz para remover el obstáculo en el momento necesario.
- iii. Que se deduce claramente de la Constitución la necesidad de garantizar un derecho constitucional, en este caso el goce efectivo del saneamiento ambiental o los derechos fundamentales de los recicladores, siempre que el obstáculo normativo para avanzar sea específicamente señalado.

La excepción de inconstitucionalidad debe ser aplicada por el Alcalde de Cali. No obstante, este podrá previamente informar al Consejo Municipal sobre las normas legales o administrativas que inaplicará y las razones, con el fin de verificar si existe alguna objeción.

La excepción ha de servir exclusivamente para superar un obstáculo infranqueable de otra manera, como reformar el acto administrativo o modificar la ley dentro del plazo necesario para adoptar las decisiones conducentes a atender las condiciones materiales de los recicladores, contratar servicios de aseo temporalmente mientras se rehace la licitación, cumplir una orden específica impartida por la Corte o proteger de manera efectiva los derechos fundamentales de los recicladores, y no puede ser utilizada ni como consecuencia de una omisión, ni simplemente para corregir la ley.

**9.2.7.** Con el fin de asegurar que el proceso de inclusión de los recicladores de sea participativo, la Sala Segunda de Revisión ordenará al Alcalde Municipal de Cali y al representante legal de EMSIRVA o de la empresa que la sustituya, que en el término de dos (2) semanas contadas a partir de la notificación del presente fallo, conformen un comité para la inclusión de los recicladores a la economía formal del aseo en la ciudad de Cali, en el que participen un representante de DANSOCIAL, un representante del DAGMA, un representante de la entidad que coordine el PGIRS, un representante de la Corporación Autónoma Regional del Valle – CVC, el/la representante legal de FERESURCO, el /la representante legal de UPFRAME; el/la representante legal de la Asociación de Recicladores de Navarro, el/la representante legal de la Asociación Nacional de Recicladores. En dicho comité también podrán participar el Defensor Regional de Derechos Humanos y un representante de Civisol. Este comité participará en el diseño e implementación del plan de inclusión de los recicladores de Cali a la economía formal del aseo, así como en el diseño de las acciones afirmativas que sean necesarias para asegurar que dicha inclusión sea efectiva. El plan de inclusión de los recicladores que diseñe el comité deberá estar listo y en funcionamiento a más tardar el 23 de noviembre de 2009. El alcalde municipal de Cali deberá enviar a la Corte el 1 de diciembre de 2009 un informe con el plan diseñado y las acciones afirmativas adoptadas y adelantadas, así como con los indicadores de resultado que se diseñen para mostrar los avances del proceso de inclusión y el goce efectivo de derechos de los recicladores y sus familias.

**9.2.8.** Con el fin de asegurar la racionalidad del procedimiento de inclusión de los recicladores de Cali, la Sala Segunda de Revisión ordenará al Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Cali, culminar el censo de los recicladores de Navarro, e incluir en él a todas aquellas personas inicialmente censadas, así como los recicladores de Navarro que figuran en las bases de datos de las cooperativas, EATs y otras organizaciones que funcionaron en Navarro y que aparezcan inscritos en dichas bases con anterioridad al 1 de marzo de 2009. Igualmente ordenará al Departamento Administrativo de Planeación Municipal, diseñar y realizar un censo de los recicladores de calle en la ciudad de Cali, de tal forma que la información recabada permita avanzar en el proceso de inclusión de éstos en la economía formal del aseo.

**9.2.9.** Con el fin de aumentar la sensibilidad social y el mayor compromiso social, la Sala Segunda de Revisión ordenará al DAGMA y a la Corporación Autónoma Regional del Valle, crear y promover -con el concurso de las organizaciones de la sociedad civil que a bien tengan unirse en su esfuerzo- campañas de civismo y solidaridad dirigidas a la ciudadanía de Cali, con miras a que los usuarios del servicio de aseo de la ciudad (a) empiecen a separar en la fuente y (b) a ceder a los recicladores organizados la propiedad de su basura reciclable y en tanto se inician la operación de las rutas selectivas en la Ciudad.

#### IV. DECISION

En mérito de lo anterior, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

#### RESUELVE

**PRIMERO.-** En relación con cada uno de los casos individuales acumulados en el presente proceso:

1. **REVOCAR** la decisión adoptada por el Juzgado Diecisiete (17) Administrativo del Municipio de Cali dentro del proceso T-2094526 que denegó el amparo y, en su lugar proteger los derechos fundamentales de Cecilio Cesar Caicedo Izquierdo y su núcleo familiar.
2. **REVOCAR** la decisión adoptada por la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali dentro del proceso T-2094503 que denegó el amparo, y, en su lugar, proteger los derechos fundamentales de Neisy Gómez Vargas y su núcleo familiar.
3. **REVOCAR** la decisión adoptada por el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Cali dentro del proceso T-2043683, que denegó el amparo y, en su lugar, proteger los derechos fundamentales de Mariela Tenorio Carabalí y su núcleo familiar.
4. **REVOCAR** la decisión adoptada por la Sala de Decisión Civil. Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali dentro del proceso T-2088107, que denegó el amparo y, en su lugar, se proteger los derechos fundamentales de Conrado de Jesús Cardona y su núcleo familiar.
5. **REVOCAR** la decisión adoptada por la Sala Civil-Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali dentro del proceso T-2100533 que denegó el amparo y, en su lugar, proteger los derechos fundamentales de Julio Cesar Gómez Ramos y su núcleo familiar.
6. **REVOCAR** la decisión adoptada por el Tribunal Contencioso Administrativo de Cali dentro del proceso T-2094109, que denegó el amparo, y en su lugar proteger los derechos fundamentales de Grecia Valencia Viáfara y su núcleo familiar.
7. **REVOCAR** la decisión adoptada por la Sala Civil-Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santiago de Cali dentro del proceso T-2100590 que denegó el amparo y, en su lugar, proteger los derechos fundamentales de José Armando Arias y su núcleo familiar.

8. **REVOCAR** la decisión adoptada por la Sala Civil-Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santiago de Cali dentro del proceso T- 2100537 que denegó el amparo y, en su lugar, proteger los derechos fundamentales de Álvaro Castillo Quiñónez y su núcleo familiar.
9. **REVOCAR** la decisión adoptada por la Sala Civil-Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santiago de Cali dentro del proceso T-2100536 que denegó el amparo y, en su lugar, proteger los derechos fundamentales de Fabio Andrés Velasco Martínez y su núcleo familiar.
10. **REVOCAR** la decisión adoptada por la Sala Civil-Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santiago de Cali dentro del proceso T- 2100659 que denegó el amparo y, en su lugar, proteger los derechos fundamentales de María Victoria Carlosama y su núcleo familiar.
11. **REVOCAR** la decisión adoptada por la Sala de Familia-Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali dentro del proceso T- 2088003 que denegó el amparo y, en su lugar, proteger los derechos fundamentales de José Hernando Miranda Rodríguez y su núcleo familiar.
12. **REVOCAR** la decisión adoptada por el Tribunal Contencioso Administrativo de Cali dentro del proceso T-2085999 que denegó el amparo y, en su lugar, proteger los derechos fundamentales de Freddy Orlando Tenorio Quiñones y su núcleo familiar.
13. **REVOCAR** la decisión adoptada por la Sala Civil-Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santiago de Cali dentro del proceso T- 2100591 que denegó el amparo y, en su lugar, proteger los derechos fundamentales de Alexander Mayorga y su núcleo familiar.
14. **REVOCAR** la decisión adoptada por la Sala Laboral-Tribunal Superior del distrito Judicial Santiago de Cali dentro del proceso T- 2092631 que denegó el amparo y en su lugar, proteger los derechos fundamentales de Raquel Tamayo Cáceres y su núcleo familiar.
15. **REVOCAR** la decisión adoptada la Sala Civil-Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santiago de Cali por dentro del proceso T- 2092630 que denegó el amparo y, en su lugar, proteger los derechos fundamentales de Segundo Camilo Quiñónez y su núcleo familiar.
16. **REVOCAR** la decisión adoptada por la Sala Civil-Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santiago de Cali dentro del proceso T- 2092148 que denegó el amparo y, en su lugar, proteger los derechos fundamentales de Fernando Ramírez y su núcleo familiar.
17. **REVOCAR** la decisión adoptada por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali dentro del proceso T- 2092004 que

denegó el amparo, y en su lugar, proteger los derechos fundamentales de Luz Mery Rodríguez Valentierra y su núcleo familiar.

- 18.**REVOCAR** la decisión adoptada la Sala Civil-Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santiago de Cali por dentro del proceso T-2090545 que denegó el amparo en su lugar, proteger los derechos fundamentales de Safra Ruth Méndez Muñoz y su núcleo familiar.
- 19.**REVOCAR** la decisión adoptada por la Sala Civil-Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santiago de Cali dentro del proceso T-2088111 que denegó el amparo y, en su lugar, proteger los derechos fundamentales de Ana Beiva Bejarano y su núcleo familiar.
- 20.**REVOCAR** la decisión adoptada por la Sala Penal del Tribunal Contencioso Administrativo del Valle dentro del proceso T-2079744 que denegó el amparo, y en su lugar, proteger los derechos fundamentales de Ninfa Rosalba Ramírez y su núcleo familiar.
- 21.**REVOCAR** la decisión adoptada por el Juzgado Segundo Penal del Circuito Especializado de Cali dentro del proceso T-2084644 que denegó el amparo y, en su lugar, proteger los derechos fundamentales de Lucena Vargas y su núcleo familiar.
- 22.**REVOCAR** la decisión adoptada por el Juzgado Octavo Civil del Circuito de Cali dentro del proceso T. 2070143 que denegó el amparo y, en su lugar, proteger los derechos fundamentales de Ayda López Jojoa y su núcleo familiar.
- 23.**REVOCAR** la decisión adoptada por el Tribunal Superior del Distrito de Cali dentro del proceso T. 2079694 que denegó el amparo y, en su lugar, proteger los derechos fundamentales de Ángela María Alzate y su núcleo familiar.
- 24.**REVOCAR** la decisión adoptada por el Juzgado 18 penal del Circuito de Cali dentro del proceso T. 2140927 que denegó el amparo y, en su lugar, proteger los derechos fundamentales de Diego Ruiz Angulo y su núcleo familiar.
- 25.**REVOCAR** la decisión adoptada por el Juzgado 18 penal del Circuito de Cali dentro del proceso T. 2146448 que denegó el amparo y, en su lugar, proteger los derechos fundamentales de Leidy Johana Torres y su núcleo familiar.

**SEGUNDO.-** En relación con cada uno de los casos individuales acumulados en el presente proceso y señalados en el ordinal anterior, **ORDENAR** a la Alcaldía Municipal de Cali, por intermedio de sus Secretarías de Educación, Salud y Bienestar Social, que dentro de los dos (2) meses siguientes a la

notificación de la presente sentencia, adopte las medidas necesarias para asegurar el goce efectivo de sus derechos constitucionales a la salud, a la educación y a la alimentación, verificando en cada caso concreto la afiliación o vinculación al sistema de seguridad social en salud, el acceso a la educación para los hijos menores de edad, y su inclusión en los programas sociales de la alcaldía en materia de alimentación, vivienda, recreación, capacitación laboral y deporte. Igualmente, **ORDENAR** a la Alcaldía Municipal de Cali en coordinación con la Empresa de Servicio Público de Aseo de Cali “EMSIRVA ESP”, o la empresa que la reemplace, la Corporación Autónoma Regional del Valle - CVC, y el Departamento Administrativo del Medio Ambiente - DAGMA vinculará a los accionantes a las alternativas laborales y de subsistencia prometidas en las actas del 13 de junio y 8 de agosto de 2008 y en el PGIRS, a saber, (1) soluciones temporales de trabajo para garantizar la subsistencia, (2) soluciones de negocio para garantizar la subsistencia y (3) soluciones periféricas a la subsistencia. Sobre el cumplimiento de estas órdenes, el alcalde municipal de Cali deberá presentar un informe detallado a la Corte Constitucional el día 10 de agosto de 2009.

**TERCERO.- ORDENAR** a EMSIRVA ESP, o la empresa que la sustituya, mantener suspendida la Convocatoria pública No. 002 de 2009 *Contrato para la operación y explotación de los servicios de recolección de los residuos sólidos, el barrido y la limpieza de vías y áreas públicas, la gestión comercial y otras actividades en la zona N° 1 de la ciudad de Cali*, por tres (3) meses contados a partir de la notificación del presente fallo, durante los cuales se deberán reformular los términos de dicho proceso licitatorio como se señala en la sección 9.2.2. de la presente sentencia. Una vez el proceso licitatorio haya finalizado, **EMSIRVA ESP**, o la empresa que la sustituya deberá enviar a la Corte Constitucional, el 1 de septiembre de 2009 un informe detallado de conformidad con los lineamientos señalados en la sección 9.2.3. de la presente sentencia.

**CUARTO.- ORDENAR** a EMSIRVA ESP, o a la empresa que desarrolle sus funciones en el futuro, a la Alcaldía de Cali y a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca que dentro del término de seis (6) meses contados a partir de la notificación de la presente sentencia, diseñen, adopten y pongan en marcha una política de inclusión efectiva de los recicladores de Cali en los programas de recolección, aprovechamiento y comercialización de residuos que fortalezca su calidad de empresarios y las formas de organización solidaria.

**QUINTO.- ORDENAR** a la Alcaldía de Cali, por intermedio de sus Secretarías de Educación, Salud y Bienestar Social, adoptar dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de la presente sentencia, las medidas necesarias para asegurar a los recicladores de Navarro censados en el año 2003 y carnetizados en el año 2006 el goce efectivo de sus derechos constitucionales a la salud, a la educación, a la vivienda digna y a la alimentación, verificando en cada caso concreto la afiliación o vinculación al

sistema de seguridad social en salud, el acceso a la educación para los hijos menores de edad, y su inclusión en los programas sociales de la alcaldía en materia de alimentación y vivienda.

**SEXTO.- ORDENAR** a la Alcaldía Municipal de Cali en coordinación con la Empresa de Servicio Público de Aseo de Cali “EMSIRVA ESP”, o la empresa que la reemplace, la Corporación Autónoma Regional del Valle - CVC, y el Departamento Administrativo del Medio Ambiente - DAGMA vincular a los recicladores de Navarro censados en el año 2003 y carnetizados en el año 2006 a las alternativas laborales y de subsistencia prometidas en las actas del 13 de junio y 8 de agosto de 2008 y en el PGIRS, a saber, (1) soluciones temporales de trabajo para garantizar la subsistencia, (2) soluciones de negocio para garantizar la subsistencia y (3) soluciones periféricas a la subsistencia. Sobre los resultados de este proceso, la alcaldía de Cali deberá presentar un informe detallado a la Corte Constitucional a más tardar el un informe el 18 de enero de 2010.

**SEPTIMO.- AUTORIZAR** al Alcalde Municipal de Cali que aplique la excepción de inconstitucionalidad cuando ello sea necesario para lograr el goce efectivo de los derechos de los recicladores de Navarro y de los recicladores de calle de la ciudad de Cali, de conformidad con los parámetros señalados en el 9.2.6. de la presente sentencia. El Alcalde Municipal de Cali informará el 18 de enero de 2010a la Corte Constitucional sobre la utilización de esta figura.

**OCTAVO.- ORDENAR** al Alcalde Municipal de Cali y al representante legal de EMSIRVA o de la empresa que la sustituya, que en el término de dos (2) semanas contadas a partir de la notificación del presente fallo, conformen un comité para la inclusión de los recicladores a la economía formal del aseo en la ciudad de Cali, en el que participen un representante de DANSOCIAL, un representante del DAGMA, un representante de la entidad que coordine el PGIRS, un representante de la Corporación Autónoma Regional del Valle – CVC, el/la representante legal de FERESURCO, el /la representante legal de UPFRAME; el/la representante legal de la Asociación de Recicladores de Navarro, el/la representante legal de la Asociación Nacional de Recicladores. En dicho comité también podrán participar el Defensor Regional de Derechos Humanos y un representante de Civisol. Este comité participará en el diseño e implementación del plan de inclusión de los recicladores de Cali a la economía formal del aseo, así como en el diseño de las acciones afirmativas que sean necesarias para asegurar que dicha inclusión sea efectiva. El plan de inclusión de los recicladores que diseñe el comité deberá estar listo y en funcionamiento a más tardar el 23 de noviembre de 2009. El alcalde municipal de Cali deberá enviar a la Corte el 1 de diciembre de 2009 un informe con el plan diseñado y las acciones afirmativas adoptadas y adelantadas, así como con los indicadores de resultado que se diseñen para mostrar los avances del proceso de inclusión y el goce efectivo de derechos de los recicladores y sus familias.

**NOVENO.- ORDENAR** al Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Cali, culminar el censo de los recicladores de Navarro, e incluir en él a todas aquellas personas inicialmente censadas, así como los recicladores de Navarro que figuran en las bases de datos de las cooperativas, EATs y otras organizaciones que funcionaron en Navarro y que aparezcan inscritos en dichas bases con anterioridad al 1 de marzo de 2009. Igualmente ordenará al Departamento Administrativo de Planeación Municipal, diseñar y realizar un censo de los recicladores de calle en la ciudad de Cali, de tal forma que la información recabada permita avanzar en el proceso de inclusión de éstos en la economía formal del aseo.

**DECIMO.- ORDENAR** al DAGMA y a la Corporación Autónoma Regional del Valle, crear y promover -con el concurso de las organizaciones de la sociedad civil que a bien tengan unirse en su esfuerzo- campañas de civismo y solidaridad dirigidas a la ciudadanía de Cali, con miras a que los usuarios del servicio de aseo de la ciudad (a) empiecen a separar en la fuente y (b) a ceder a los recicladores organizados la propiedad de su basura reciclable y en tanto se inician la operación de las rutas selectivas en la Ciudad.

**UNDECIMO.- SOLICITAR** al Defensor del Pueblo, regional Valle del Cauca, a que dentro del ámbito de sus competencias, haga seguimiento a las acciones adelantadas para asegurar la inclusión de los recicladores de Navarro y de los recicladores de calle de la ciudad de Cali en la actividad productiva de recolección y aprovechamiento de residuos sólidos, de conformidad con los parámetros establecidos en la presente sentencia y envíe a la Corte Constitucional los informes de seguimiento que estime pertinentes.

**DECIMO SEGUNDO.- COMUNICAR** la presente sentencia a la organización CIVISOL la presente sentencia e **INVITARLA** a continuar apoyando a las organizaciones de recicladores de la ciudad de Cali y a enviar informes periódicos a la Corte Constitucional sobre los avances del proceso de inclusión de los recicladores de Navarro y de los recicladores de calle de la ciudad de Cali en la actividad productiva de recolección y aprovechamiento de residuos sólidos en la ciudad de Cali.

**DECIMO TERCERO.-** Para garantizar la efectividad de la acción de tutela, los juzgados: el Juzgado Diecisiete Administrativo del Circuito de Cali (T-2094526); Juzgado Diecinueve Penal del Circuito de Cali (T-2094503); Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Cali (T-2043683); Juzgado Segundo Civil del Circuito de Cali (T-2088107); Juzgado Décimo Civil del Circuito de Cali (T-2100533); Juzgado Primero de Familia de Cali (T-2094109); Juzgado Séptimo Civil del Circuito de Cali (T-2100590); Juzgado Segundo Civil del Circuito de Cali (T-2100537); Juzgado Cuarto Civil del Circuito (T-2100536); Juzgado Once Civil del Circuito de Cali (T-2100659); Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, Sala de Familia (T-2088003); Juzgado Sexto de Familia de Cali (T-2085999); Juzgado Séptimo Civil del Circuito de Cali (T-2100591); Juzgado Doce Laboral del Circuito de Cali (T-



2092631); Juzgado Séptimo Civil del Circuito (T-2092630); Juzgado Noveno Laboral del Circuito de Cali (T-2092148); Juzgado Séptimo Penal del Circuito de Cali (T- 2092004); Juzgado Segundo Civil del Circuito de Cali (T-2090545); Juzgado Décimo Civil del Circuito de Cali (T-2088111); Juez Cuarto Administrativo del Circuito de Cali (T-2079744); Juzgado Segundo Penal del Circuito Especializado de Cali (T-2084644); Juzgado Octavo Civil del Circuito de Cali (T- 2070143); Juzgado Primero Penal del Circuito de Cali (T-2079694); Juzgado Dieciocho Penal del Circuito de Cali ( T-2140927); Juzgado Dieciocho Penal del Circuito de Cali (T-2146448), notificarán esta sentencia dentro del término de los cinco (5) días siguientes a haber recibido la comunicación, de conformidad con el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

**CLARA ELENA REALES GUTIERREZ**  
Magistrada (E)

**GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO**  
Magistrado

**LUIS ERNESTO VARGAS SILVA**  
Magistrado

**MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ**  
Secretaria General

## ANEXO

Numero de Expediente	Demandante	Pruebas	Condiciones de Vulnerabilidad	Decisión
T-2094526	Cecilio Cesar Caicedo Izquierdo <sup>78</sup> .	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Acción de Tutela.</li> <li>2. Informe de EMSIRVA.</li> <li>3. Informe de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC).</li> <li>4. Informe del Departamento Administrativo de Gestión Ambiental (DAGMA).</li> <li>5. Informe de la Secretaria de Gobierno, Convivencia y Seguridad del Municipio de Santiago de Cali.</li> <li>6. Acta reunión con fecha del 13 de junio de 2008.</li> <li>7. Acta de compromiso Agosto 08 de 2008.</li> </ol>	<p>Es cabeza de hogar, y tiene a su cargo cuatro menores de edad:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Yeison Andrés Caicedo.</li> <li>-Tatiana Caicedo</li> <li>-Brandon Yiret Caicedo.</li> <li>-Daniel Alfonso Caicedo</li> </ul> <p>Su sustento económico lo devenga exclusivamente como reciclador del Relleno Sanitario Navarro.</p>	<p>Juez de primera Instancia: Juzgado Diecisiete (17) Administrativo del Municipio de Cali, <b>niega</b>. Afirmo que (i) no existe prueba de la calidad de cabeza de hogar del accionante; (ii) el actor cuenta con otros procesos especiales o ordinarios; (iii) previene al municipio de Santiago de Cali y a la empresa de servicio público de aseo de Cali (EMSIRVA) E.S.P que cumpla lo establecido en la Resolución No. SGA 336 del 15 de septiembre de 1999 expedida por la Corporación Autónoma Regional del Valle. Art. 3.<sup>79</sup></p>

<sup>78</sup> El accionante en la diligencia de ampliación, corrección y ratificación de la acción de tutela afirma que ha recibido de la Administración Municipal la suma de \$535.000 “ (...) Manifiesta al despacho si usted ha tenido alguna vinculación laboral con el Municipio de Cali, la Corporación Autónoma regional del Valle del Cauca o EMSIRVA E.S.P. y si alguna de ellas se comprometió con usted por escrito a garantizarle su trabajo después de que se produjera el cierre del llamado “basurero de Navarro” y en caso positivo, si Usted tiene alguna copia de la misma o la puede aportar prontamente al tramite? CONTESTO: no, no he tenido vinculo laboral con ninguno, en EMSIRVA me dijeron que el basurero había que abrirlo la primera vez que se hizo el cierre hicimos un arreglo con ellos y el alcalde que salio nos dio a cada uno \$535.000 para cerrarlo 8 días y a los 8 días arreglamos y lo volvieron a abrir (...).”

<sup>79</sup> Resolución No. SGA 336 del 15 de septiembre de 1999 “Por la cual se impuso un Plan de manejo, recuperación y restauración ambiental para la clausura y sellado del Basurero de Navarro y construcción de un relleno sanitario transitorio, Municipio de Santiago” Art. 3 “ordenó que como medida de mitigación del impacto social que habría de generar la Clausura y Sellamiento del actual basurero de navarro, el Municipio de Cali y la empresa EMSIRVA deberían implementar un Plan de Gestión Social y de Generación de Empleo para todas las familias que han derivado su subsistencia como recicladores en este sitio de trabajo”

<b>Numero de Expediente</b>	<b>Demandante</b>	<b>Pruebas</b>	<b>Condiciones de Vulnerabilidad</b>	<b>Decisión</b>
T- 2094503	Neisy Gómez Vargas	<p>1. Informe de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca.</p> <p>2. Resolución S.G.A No. 336 de 1999.</p> <p>3. Resolución No. 0711 0521 del 02 de noviembre de 2007 expedida por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca “Por la cual se reasume una facultad delegada y se imponen una sanción y unas obligaciones a la Empresa de Servicio Público de Aseo de Cali EMSIRVA E.S.P”.</p> <p>4. Resolución 0100 No. 0711-0079 del 05 de febrero de 2008, expedida por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC) “Por medio de la cual se impone una medida preventiva, se abre una investigación y se formulan cargos en contra de la empresa de servicio público de aseo de Cali E.S.P. –EMSIRVA E.S.P.</p>	Es cabeza de hogar, y cuenta con tres hijos menores de edad. Su sustento económico lo devenga exclusivamente como reciclador del Relleno Sanitario Navarro.	<p>El Juez de Primera Instancia: Juzgado diecinueve (19) Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Cali, concede. Afirmo que la Alcaldía Municipal, la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca y EMSIRVA han vulnerado el principio de confianza legítima depositada con la suscripción del acta adiada al 13 de junio de 2008.<sup>80</sup></p> <p>Juez de Segunda Instancia. Sala de Decisión Penal. Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, revoca. Afirmo que (i) frente a los compromisos o gestiones son una serie de promesa de gestión y no</p>

<sup>80</sup> El cierre del basurero de Navarro fue consecuencia de la afectación al interés general y su nueva destinación a favor de la colectividad, razón por la cual los entes en aras de preservar el interés general sin afectar el gran número de familias que durante décadas han obtenido su sustento diario a través del reciclaje en la cerrada zona de Navarro suscribió un Acta donde los distintos entes se comprometen a solucionar la problemática social generada con los recicladores que no solamente sobrevivían de las basuras, sino que también en forma inhumana residen sobre el sitio de disposición de basuras de Navarro, reunión donde se comprometieron a brindarles oportunidad de trabajo, educación especialmente a niños jóvenes (...) sin embargo la misma ha sido incumplida generando desprotección laboral, desconcierto en un gran número de personas que dependen del reciclaje, y vulneración al principio denominado confianza legítima, pues lo que los representantes de los recicladores con dicha acta entendieron que los distintos entes administrativos partícipes de la reunión del 13 de junio irían a cumplir los compromisos planteados y aceptados conforme lo signado en el acápite final de dicho documento.

Numero de Expediente	Demandante	Pruebas	Condiciones de Vulnerabilidad	Decisión
		<p>Jurisdicción del municipio de Santiago de Cali”.</p> <p>5. Resolución 0100 No. 0710-0084 del 07 de febrero de 2008, expedido por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca “Por medio de la cual se modifica parcialmente de oficio la Resolución 0100 No. 711-0079 de 2008 y se toman otras disposiciones.</p> <p>6. Auto de tramite de fecha 04 de junio de 2008, expedido por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca “ Por la cual se declara el cumplimiento del plazo establecido en la Resolución 0100 No. 0711-0084 de febrero 07 de 2008 y se ordena la cesación inmediata de la disposición de residuos sólidos; el cierre definitivo del antiguo vertedero, del relleno sanitario transitorio y de la celda transitorio-vaso 7, y se prohíbe la disposición final de residuos sólidos en el lote de propiedad de EMSIRVA E.S.P.,</p>		<p>genera obligaciones para las partes.<sup>81</sup></p>

<sup>81</sup> Tampoco se podría hablar de vulneración de garantías constitucionales, por el hecho de que entre los representantes de los recicladores y las entidades accionadas se haya suscrito un Acta, contentiva de una serie de compromisos o gestiones que ha futuro se podrían llegar a cumplir o ejecutar por las demandadas, pues precisamente al ser estas una serie de promesa de gestión, con las que se pretende poner fin al conflicto generado por el cierre del basurero de Navarro, no se desprenden derechos ni obligaciones para las partes, lo que significa que tampoco existe relación laboral alguna que pueda ser exigible a través de esta acción pública de constitucionalidad, máxime, si se tiene en cuenta que la actora desarrollaba la actividad de recicladora de manera independiente, esto es, bajo su propia cuenta, lo que a su vez quiere significar que como recicladora del vertedero de Navarro no tenía vinculación legal con entidades o administradoras como las aquí demandadas y menos relación laboral o contractual (...)

Numero de Expediente	Demandante	Pruebas	Condiciones de Vulnerabilidad	Decisión
		<p>ubicado en el corregimiento de Navarro, Municipio de Santiago de Cali Navarro.”</p> <p>7. Comunicación Auto de Trámite.</p> <p>8. Informe del Departamento Administrativo de Gestión Ambiental (DAGMA).</p> <p>9. Informe de la Empresa de Servicio Público de Aseo de Cali (EMSIRVA E.S.P.)</p> <p>10. Acta de Reunión de junio 13 de 2008.</p> <p>11. Informe de la Secretaria de Gobierno, Convivencia y Seguridad. Subsecretaria de Policía y Justicia.</p> <p>12. Comunicación Ministerio del Medio ambiente-Alcaldía Municipal de Cali.</p>		
T-2043683	Mariela Tenorio Carabalí	<p>1. Copia Carnet No. 0583 expedido por Plan Social</p> <p>2. Copia Cedula de Ciudadanía.</p> <p>3. Copia Carnet de Cooperativa de Trabajo Asociado UFPRAME. Afiliación No. 113.</p> <p>4. Informe de la Empresa de Servicio Público de Aseo de Cali (EMSIRVA).</p> <p>5. Informe de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC).</p> <p>6. Resolución SGA. No. 336 de septiembre 1 de 1999 expedida por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC) “ Por la cual se impone un plan de</p>	Es cabeza de hogar, y cuenta con dos hijos menores de edad. Su sustento económico lo devenga exclusivamente como reciclador del Relleno Sanitario Navarro.	Juez de Primera Instancia. Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Cali, <b>niega</b> . Afirma que (i) la acción de tutela es en principio el mecanismo idóneo para estudiar si procede la protección de los derechos fundamentales en los cuales se controvierten aspectos de estas personas que han derivado sus sustento del relleno sanitario denominado el Basurero de Navarro, en calidad de

Numero de Expediente	Demandante	Pruebas	Condiciones de Vulnerabilidad	Decisión
		<p>manejo, recuperación y restauración ambiental para la clausura y sellado del basurero de Navarro, y construcción de un relleno sanitario transitorio, Municipio de Santiago de Cali” .</p> <p>7. Resolución SGA. No. 394 de 28 de noviembre de 1999 “Por la cual resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la resolución SGA. No. 336 de septiembre 15 de 1999”.</p> <p>8. Resolución DG No. 412 de diciembre 7 de 1999 “Por la cual se resuelven los recursos de apelación interpuestos contra la Resolución SGA. No. 336 de septiembre 15 de 1999”.</p> <p>9. Auto de tramite de fecha 04 de junio de 2008, expedido por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca “ Por la cual se declara el cumplimiento del plazo establecido en la Resolución 0100 No. 0711-0084 de febrero 07 de 2008 y se ordena la cesación inmediata de la disposición de residuos sólidos; el cierre definitivo del antiguo vertedero, del relleno sanitario transitorio y de la celda transitorio-vaso 7, y se prohíbe la disposición final de residuos sólidos en el</p>		<p>recicladores; (ii) le corresponde al Estado planificar la forma de conservar el ambiente sano, el cual para el caso de la ciudad de Santiago de Cali, corresponde a EMSIRVA ESP; (iii) no existe ninguna disposición legal o contractual que obligue a las entidades accionas para que procedan a otorgar empleos a las personas que obtenían sus sustento en el reciclaje; (iv) en relación a la reunión se observa que no genera ninguna obligatoriedad legal y contractual para resolver la situación acaecida con el cierre definitivo del Basurero de Navarro, puesto que no se desprende una obligación exigible; (v) en relación a la “<i>teoría de la confianza legítima</i>” donde se expreso que ésta se fundamento en el principio de la buena fe, el cual no impide a la Administración que en aras del interés general, modifique ciertas situaciones pero la obliga a tener en cuenta los</p>

Numero de Expediente	Demandante	Pruebas	Condiciones de Vulnerabilidad	Decisión
		<p>lote de propiedad de EMSIRVA ESP., ubicado en el corregimiento de Navarro, Municipio de Santiago de Cali Navarro”.</p> <p>10. Comunicación Auto de Trámite.</p> <p>11. Resolución 0100 No. 0711-0079 del 05 de febrero de 2008, expedida por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC) “Por medio de la cual se impone una medida preventiva, se abre una investigación y se formulan cargos en contra de la empresa de servicio público de aseo de Cali ESP. –EMSIRVA ESP. Jurisdicción del municipio de Santiago de Cali”.</p> <p>12. Resolución 0100 No. 0710-0084 del 07 de febrero de 2008, expedido por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca “Por medio de la cual se modifica parcialmente de oficio la Resolución 0100 No. 711-0079 de 2008 y se toman otras disposiciones.</p>		<p>intereses de los administrados<sup>82</sup>: (vi) no se puede desconocer que la actora ha derivado su sustento de la labor del reciclaje, que es un trabajo informal, como también tiene una familia a quien sostener, pero la situación no genera la obligación legal y contractual de darle empleo.</p>

Numero de Expediente	Demandante	Pruebas	Condiciones de Vulnerabilidad	Decisión
T- 2088107	Conrado de Jesús Cardona	1. Acción de Tutela. 2. Copia Carnet No. 0715 expedido por Plan Social. 3. Copia Carnet 288 expedido por SERVIAMBIENTALES S.A. ESP. 4. Acta de Reunión de junio 13 de 2008. 5. Informe de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC). 6. Informe de la Empresa de Servicio Público de Aseo de Cali (EMSIRVA). 7. Informe de la Secretaria de Gobierno, Convivencia y Seguridad. Subsecretaria de Policía y Justicia del Municipio de Santiago de Cali. 8. Informe de la Personería Municipal de Santiago de Cali <sup>83</sup> . 9. Informe del Departamento Administrativo de Planeación Municipal <sup>84</sup> .	Es cabeza de hogar, y tiene cinco hijos menores de edad a su cargo: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ana Milena Cardona</li> <li>- Jesús Fabián Cardona.</li> <li>- Jhon Fredi Cardona.</li> <li>- Brayan Cardona</li> <li>- Stiven Cardona.</li> </ul> Su sustento económico lo devenga exclusivamente como reciclador del Relleno Sanitario Navarro.	El juez de Primera Instancia. Sala de Decisión Civil. Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, niega. Afirma que <sup>85</sup> no se acredita dentro de la actuación el ingreso del accionante al basurero con anterioridad al año de 1.999, lo que rompería el principio de confianza legítima. <sup>86</sup>



Numero de Expediente	Demandante	Pruebas	Condiciones de Vulnerabilidad	Decisión
T-2100533	Julio Cesar Gómez Ramos	1. Acción de tutela. 2. Copia de la Cedula de Ciudadanía. 3. Copia Carnet expedido por EAT FRASPEL. 4. Copia Carnet 288 expedido por SERVIAMBIENTALES S.A. ESP. 5. Copia Carnet No. 124 expedido por UFRAME Cooperativa de Trabajo Asociado. 6. Informe de la Empresa de Servicio Público de Aseo de Cali EMSIRVA. 7. Informe de la Corporación Autónoma regional del valle del cauca (CVC). 8. Informe del Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente (DAGMA) 9. Acta de Reunión de junio 13 de 2008.	Es cabeza de hogar, y tiene dos hijos menores de edad: -Karen Yizela Gómez Arroyo. -Wuendi Yuliza Gómez Godoy Su sustento económico lo devenga exclusivamente como reciclador del Relleno Sanitario Navarro.	Primera Instancia: Sala Civil-Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, <b>niega</b> . Afirma que (i) la realización de este tipo de acuerdos, no genera un derecho adquirido de índole constitucional que pueda ser amparado mediante tutela; (ii) se han adelantado acciones por parte de las entidades accionadas, tendientes a solucionar la problemática de los recicladores afectados por el cierre del basurero de Navarro.
T-2094109	Grecia Valencia Viafara	1. Copia Carnet expedido por EAT RECIRCALI. 2. Copia Carnet 24. expedido por SERVIAMBIENTALES S.A. ESP. 3. Acción de Tutela. 4. Informe de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC). 5. Resolución SGA. No. 336 de septiembre 1 de 1999 expedida por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC) “Por la cual se impone un plan de manejo, recuperación y restauración	Es cabeza de hogar, tiene cuatro hijos menores de edad: -Miguel Valencia - Marcelen Valencia. - Dora Valencia. - Mercedes Valencia Su sustento económico lo devenga exclusivamente como reciclador del Relleno Sanitario Navarro.	Juez de Primera Instancia <sup>87</sup> : Juzgado Primero de Familia, <b>concede</b> , porque considera que las entidades responsables del proceso del cierre del relleno sanitario de Navarro, han incumplido con la obligación que les asiste, solidariamente, para mitigar el impacto social, frente a la peticionaria en su condición de recicladora, sin que hasta el momento se halla podido dar

Numero de Expediente	Demandante	Pruebas	Condiciones de Vulnerabilidad	Decisión
		<p>ambiental para la clausura y sellado del basurero de Navarro, y construcción de un relleno sanitario transitorio, Municipio de Santiago de Cali”.</p> <p>6. Resolución SGA. No. 394 de 28 de noviembre de 1999 “Por la cual resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la resolución SGA. No. 336 de septiembre 15 de 1999”.</p> <p>7. Resolución D.G No. 412 de diciembre 7 de 1999 “Por la cual se resuelven los recursos de apelación interpuestos contra la Resolución SGA. No. 336 de septiembre 15 de 1999”.</p> <p>8. Concepto del Ministerio del Medio Ambiente a la Alcaldía Municipal de Santiago de Cali.</p> <p>9. Auto de tramite de fecha 04 de junio de 2008, expedido por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca “ Por la cual se declara el cumplimiento del plazo establecido en la Resolución 0100 No. 0711-0084 de febrero 07 de 2008 y se ordena la cesación inmediata de la disposición de residuos sólidos; el cierre definitivo del antiguo vertedero, del relleno sanitario transitorio y de la celda transitorio-vaso 7, y se prohíbe la</p>		<p>respuesta a las necesidades Básicas, ya que no existen alternativas de solución para lograr una actividad de la que sustitutivamente pueda derivar su subsistencia y la de su familia.</p> <p>Segunda Instancia Tribunal Contencioso Administrativo, <b>Revoca,</b> Afirma que se ha superado la situación que generaba la vulneración de los derechos Fundamentales conculcados, teniendo en cuenta que las entidades accionadas suscribieron un compromiso que comprende medidas a corto plazo de carácter social, para la reubicación laboral de los Recicladores de Navarro.</p>

Numero de Expediente	Demandante	Pruebas	Condiciones de Vulnerabilidad	Decisión
		<p>disposición final de residuos sólidos en el lote de propiedad de EMSIRVA ESP., ubicado en el corregimiento de Navarro, Municipio de Santiago de Cali Navarro.”.</p> <p>10. Comunicación Auto de Tramite.</p> <p>11. Resolución 0100 No. 0711 0521 de noviembre 02 de 2007 “Por la cual se reasume una facultad delegada y se imponen una sanción y unas obligaciones a la Empresa de Servicio Público de Aseo de Cali ESP. EMSIRVA ESP.”.</p> <p>12. Resolución 0100 No. 0711-0079 del 05 de febrero de 2008, expedida por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC) “Por medio de la cual se impone una medida preventiva, se abre una investigación y se formulan cargos en contra de la empresa de servicio público de aseo de Cali ESP. –EMSIRVA ESP. Jurisdicción del municipio de Santiago de Cali”.</p> <p>13. Resolución 0100 No. 0711-0079 de febrero 05 de 2008.</p> <p>14. Resolución 0100 No. 0710-0084 del 07 de febrero de 2008, expedido por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca “ Por medio de la cual se modifica parcialmente de oficio la</p>		

Numero de Expediente	Demandante	Pruebas	Condiciones de Vulnerabilidad	Decisión
		Resolución 0100 No. 711-0079 de 2008 y se toman otras disposiciones. 15. Informe de la Empresa de Servicio Público de Aseo de Cali EMSIRVA 16. Informe del Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente (DAGMA).		
T-2100590	José Armando Arias	1. Copia Cedula de Ciudadanía 2. Copia del Carnet No. 035 expedido por UFPRAME Cooperativa de Trabajo Asociado. 3. Acción de Tutela 4. Acta de Reunión de junio 13 de 2008. 5. Informe de la Empresa de Servicio Público de Aseo de Cali EMSIRVA. 5. Informe de la Corporación Autónoma regional del Valle (CVC)	Es cabeza de hogar tiene un hijo menor de edad a su cargo: - Brayan Armando Arias Velásquez Su sustento económico lo devenga exclusivamente como reciclador del Relleno Sanitario Navarro.	Primera Instancia: Sala Civil-Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santiago de Cali, <b>niega</b> . Afirma que (i) no es por la vía de tutela que se tiene que hacer valer los mencionados acuerdos; (ii) no procede la tutela por cuanto se han adelantado acciones por parte de las entidades accionadas, tendientes a solucionar la problemática de los recicladores afectados con el cierre del basurero.
T- 2100537	Álvaro Castillo Quiñónez	1. Acción de Tutela 2. Copia de carnet No. 0916 expedido por Plan Social 3. Copia de carnet expedido por EAR Asociación de Recicladores 4. Copia de Carnet No. 598 expedido por Cooperativa de Trabajo Asociado UFPRAME.	Es cabeza de hogar, tiene tres hijos menores de edad a su cargo: -Gina Solanyi Quiñones -Robert Fabián Quiñones -Emerso Ailton Quiñones. Su sustento económico lo devenga exclusivamente como	Primera Instancia: Sala Civil-Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santiago de Cal i, <b>niega</b> . Afirma que (i) no es por la vía de tutela que se tiene que hacer valer los mencionados acuerdos; (ii) no procede la tutela por cuanto se han adelantado acciones por

Numero de Expediente	Demandante	Pruebas	Condiciones de Vulnerabilidad	Decisión
		5. Copia de la Cedula de Ciudadanía 6. Informe de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca 7. Informe de la Empresa de Servicio Público de Aseo de Cali EMSIRVA. 8. Informe del Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente (DAGMA).	reciclador del Relleno Sanitario Navarro.	parte de las entidades accionadas, tendientes a solucionar la problemática de los recicladores afectados con el cierre del basurero.
T-2100536	Fabio Andrés Velasco Martínez	1. Copia de la contraseña 2. Copia del carnet del Sistema de Seguridad Social en Salud “COOSALUD E.S.S.” 3. Informe de la Empresa de Servicio Público de Aseo de Cali EMSIRVA 4. Informe de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca 5. Informe del departamento Administrativo del Medio Ambiente (DAGMA) 6. Informe del Departamento Administrativo de Planeación Municipal 7. Acta de Reunión de junio 13 de 2008.	Es cabeza de hogar tiene dos hijos menores de edad a su cargo: - Jaupier Torres - Uguendi Martines Su sustento económico lo devenga exclusivamente como reciclador del Relleno Sanitario Navarro.	Primera Instancia: Sala Civil-Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santiago de Cali, <b>niega</b> . Afirma que (i) no es por la vía de tutela que se tiene que hacer valer los mencionados acuerdos; (ii) no procede la tutela por cuanto se han adelantado acciones por parte de las entidades accionadas, tendientes a solucionar la problemática de los recicladores afectados con el cierre del basurero.
T- 2100659	María Victoria Carlosama	1. Copia carnet No. 0450 expedido por Plan Social. 2. Copia carnet expedido por EAR APCOIRIS. 3. Copia Cedula de Ciudadanía	Su sustento económico lo devenga exclusivamente como reciclador del Relleno Sanitario Navarro	El juez de Primera Instancia. Sala de Decisión Civil. Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, <b>niega</b> . Afirma que no se acredita dentro de la actuación el

Numero de Expediente	Demandante	Pruebas	Condiciones de Vulnerabilidad	Decisión
		4. Copia carnet Sistema General de Seguridad Social en Salud “CALISALUD EPS” 5. Acta de reunión de junio 13 de 2008. 6. Informe de la Empresa de Servicio Público de Aseo de Cali EMSIRVA 6. Informe de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca 7. Informe del Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente (DAGMA) 8. Informe de la Secretaria de Desarrollo Territorial y Bienestar		ingreso del accionante al basurero con anterioridad al año de 1.999, lo que rompería el principio de confianza legítima.
T- 2088003	José Hernando Miranda Rodríguez	1. Acción de Tutela. 2. Copia Cedula de Ciudadanía. 3. Acta de Reunión de junio 13 de 2008. 3. Informe de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca. 4. Informe de la Empresa de Servicios Públicos de Aseo de Cali EMSIRVA. 5. Informe del Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente.	Es cabeza de hogar, tiene dos hijos menores de edad a su cargo: - Angy Miranda Sanboni. - Kevin Yesid Miranda Caravali. Su sustento económico lo devenga exclusivamente como reciclador del Relleno Sanitario Navarro.	Juez de Primera Instancia: Sala de Familia-Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, <b>niega</b> . Afirma (i) que las entidades accionadas tiene entre sus atribuciones la de conceder mesadas, que impliquen la creación ad hominem de seguros de desempleo; (ii) no hay prueba alguna dentro de la actuación que el demandante haya desempeñado la actividad de reciclador en el botadero de Navarro. <sup>88</sup>
T-2085999	Freddy Orlando	1. Acción de Tutela. 2. Copia documento de identificación.	Es cabeza de hogar, tiene dos hijos menores de edad a su	Juez de Primera Instancia: Tribunal Contencioso

Numero de Expediente	Demandante	Pruebas	Condiciones de Vulnerabilidad	Decisión
	Tenorio Quiñones	<p>3. Copia carnet No. 217 Cooperativa de Trabajo Asociado UFPRAME.</p> <p>4. Informe de la Empresa de Servicio Público de Cali EMSIRVA.</p> <p>5. Informe de la Corporación Autónoma Regional del Valle del cauca (CVC)</p> <p>6. Resolución 0100 No. 0711-0079 del 05 de febrero de 2008, expedida por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC) “Por medio de la cual se impone una medida preventiva, se abre una investigación y se formulan cargos en contra de la empresa de servicio público de aseo de Cali ESP. –EMSIRVA ESP. Jurisdicción del municipio de Santiago de Cali”.</p> <p>7. Resolución 0100 No. 0710-0084 del 07 de febrero de 2008, expedido por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca “ Por medio de la cual se modifica parcialmente de oficio la Resolución 0100 No. 711-0079 de 2008 y se toman otras disposiciones.</p> <p>8. Auto de tramite de fecha 04 de junio de 2008, expedido por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca “ Por la cual se declara el cumplimiento del plazo establecido en la Resolución 0100</p>	<p>cargo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Marcela Tenorio</li> <li>- Cesar Tenorio</li> </ul> <p>Su sustento económico lo devenga exclusivamente como reciclador del Relleno Sanitario Navarro.</p>	<p>Administrativo, <b>niega</b>. Afirma que se considera que se ha superado la situación que generaba la vulneración de los derechos fundamentales conculcados, teniendo en cuenta que las entidades accionadas suscribieron un compromiso que comprende medidas a corto plazo de carácter social, para la reubicación laboral de los Recicladores de Navarro.</p>

Numero de Expediente	Demandante	Pruebas	Condiciones de Vulnerabilidad	Decisión
		<p>No. 0711-0084 de febrero 07 de 2008 y se ordena la cesación inmediata de la disposición de residuos sólidos; el cierre definitivo del antiguo vertedero, del relleno sanitario transitorio y de la celda transitorio-vaso 7, y se prohíbe la disposición final de residuos sólidos en el lote de propiedad de EMSIRVA ESP., ubicado en el corregimiento de Navarro, Municipio de Santiago de Cali Navarro.”</p> <p>9. Comunicación Auto de Tramite.</p> <p>10. Resolución SGA. No. 336 de septiembre 15 de 1999 expedida por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC) “ Por la cual se impone un plan de manejo, recuperación y restauración ambiental para la clausura y sellado del basurero de Navarro, y construcción de un relleno sanitario transitorio, Municipio de Santiago de Cali”</p> <p>11. Resolución SGA. No. 394 de 28 de noviembre de 1999 “ Por la cual resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la resolución SGA. No. 336 de septiembre 15 de 1999”.</p> <p>12. Resolución D.G No. 412 de diciembre 7 de 1999 “ Por la cual se resuelven los recursos de apelación interpuestos contra la</p>		



Numero de Expediente	Demandante	Pruebas	Condiciones de Vulnerabilidad	Decisión
		Resolución SGA. No. 336 de septiembre 15 de 1999”. 13. Concepto del Ministerio del Medio Ambiente a la Alcaldía Municipal de Cali. 14. Acta de compromiso agosto 08 de 2008.		
T- 2100591	Alexander Mayorga	1. Acción de Tutela. 2. Acta de Reunión con fecha junio 13 de 2008. 3. Copia del documento de identificación. 4. Copia carnet No. 108 Cooperativa de Trabajo Asociado. 5. Copia carnet No. 0618 expedido por Plan Social. 6. Informe de la Empresa de Servicio Público de Aseo de Cali EMSIRVA. 7. Informe de la Corporación Autóno ma Regional del Valle del 9. Resolución SGA. No. 336 de septiembre 15 de 1999 expedida por la Corporación Autóno ma Regional del Valle del Cauca (CVC) “ Por la cual se impone un plan de manejo, recuperación y restauración ambiental para la clausura y sellado del basurero de Navarro, y construcción de un relleno sanitario transitorio, Municipio de Santiago de Cali” 10. Resolución SGA. No. 394 de 28 de noviembre de 1999 “ Por la cual resuelve el	Es cabeza de hogar, tiene dos hijos menores de edad a su cargo: - Yuli Nicolle Mayorga Ortiz. - Brayan Andres Castro Su sustento económico lo devenga exclusivamente como reciclador del Relleno Sanitario Navarro.	El juez de Primera Instancia. Sala de Decisión Civil. Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, <b>niega</b> . Afirma que no se acredita dentro de la actuación el ingreso del accionante al basurero con anterioridad al año de 1.999, lo que rompería el principio de confianza legítima.

Numero de Expediente	Demandante	Pruebas	Condiciones de Vulnerabilidad	Decisión
		<p>recurso de reposición interpuesto contra la resolución SGA. No. 336 de septiembre 15 de 1999”.</p> <p>11. Resolución D.G No. 412 de diciembre 7 de 1999 “ Por la cual se resuelven los recursos de apelación interpuestos contra la Resolución SGA. No. 336 de septiembre 15 de 1999”.</p> <p>12. Concepto del Ministerio del Medio Ambiente a la Alcaldía Municipal de Cali.</p> <p>13. Auto de tramite de fecha 04 de junio de 2008, expedido por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca “ Por la cual se declara el cumplimiento del plazo establecido en la Resolución 0100 No. 0711-0084 de febrero 07 de 2008 y se ordena la cesación inmediata de la disposición de residuos sólidos; el cierre definitivo del antiguo vertedero, del relleno sanitario transitorio y de la celda transitorio-vaso 7, y se prohíbe la disposición final de residuos sólidos en el lote de propiedad de EMSIRVA ESP., ubicado en el corregimiento de Navarro, Municipio de Santiago de Cali Navarro.”</p> <p>14. Comunicación Auto de Tramite.</p> <p>15. Resolución 0100 No. 0711 0521 de noviembre 02 de 2007 “ Por la cual se</p>		

Numero de Expediente	Demandante	Pruebas	Condiciones de Vulnerabilidad	Decisión
		<p>reassume una facultad delegada y se imponen una sanción y unas obligaciones a la empresa de servicio público de aseo de Cali E.S.P EMSIRVA E.S.P”</p> <p>16. Resolución 0100 No. 0711-0079 del 05 de febrero de 2008, expedida por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC) “Por medio de la cual se impone una medida preventiva, se abre una investigación y se formulan cargos en contra de la empresa de servicio público de aseo de Cali ESP. –EMSIRVA ESP. Jurisdicción del municipio de Santiago de Cali”.</p> <p>17. Resolución 0100 No. 0711-0079 de febrero 05 de 2008.</p> <p>18. Resolución 0100 No. 0710-0084 del 07 de febrero de 2008, expedido por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca “Por medio de la cual se modifica parcialmente de oficio la Resolución 0100 No. 711-0079 de 2008 y se toman otras disposiciones.</p>		
T- 2092631	Raquel Tamayo Cáceres	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Acción de tutela.</li> <li>2. Copia Documento de Identificación.</li> <li>3. Copia carnet No. 0480 expedido por Plan Social.</li> <li>4. Informe de la Corporación regional del</li> </ol>	<p>Es cabeza de hogar, tiene dos hijos menores de edad a su cargo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Juan Pablo Filigrana</li> <li>- Raquel Tamayo</li> </ul>	<p>Juez de primera Instancia. Juzgado Doce Laboral del circuito de Cali, <b>concede</b>. Afirma que resulta claro que las entidades accionadas se comprometieron en la</p>

Numero de Expediente	Demandante	Pruebas	Condiciones de Vulnerabilidad	Decisión
		<p>Valle del cauca (CVC).</p> <p>5. Informe de la Empresa de Servicio Público de Aseo de Cali EMSIRVA.</p> <p>6. Informe del Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente (DAGMA).</p>	<p>Filigrana</p> <p>Su sustento económico lo devenga exclusivamente como reciclador del Relleno Sanitario Navarro.</p>	<p>estructuración de una Plan que aliviara el impacto social que se produciría a los recicladores y a sus familias.</p> <p>Juez de Segunda Instancia. Sala Laboral-Tribunal Superior del distrito Judicial Santiago de Cali, <b>revoca</b>. Afirma que (i) no existe vinculo laboral o contractual con el Municipio de Santiago de Cali, EMSIRVA ESP y CVC; (ii) no existe prueba sumaria de la que se infiera con certeza que la accionante ejerciera la actividad de reciclaje; (iii) la accionante ejerció la actividad de reciclaje en el “basurero de navarro, lo hizo en un sitio no permitido legalmente para ello.</p>
T- 2092630	Segundo Camilo Quiñónez	<p>1. Copia carnet No. 0704 expedido por Plan Social.</p> <p>2. Acción de Tutela.</p> <p>3. Informe de la Empresa de Servicio Público de Aseo de Cali.</p> <p>4. Informe de la Corporación Autónoma Regional del Valle (CVC).</p>	<p>Es cabeza de hogar, tiene un hijo menor de edad a su cargo:</p> <p>- Camilo Quiñónez, 14 años</p> <p>Su sustento económico lo devenga exclusivamente como reciclador del Relleno Sanitario Navarro.</p>	<p>Juez de Primera Instancia. Sala Civil- Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, <b>niega</b>. Afirma que la Administración Municipal<sup>89</sup>.</p>
T- 2092148	Fernando	1. Acción de Tutela.	Su sustento económico lo	Juez de Primera Instancia. Sala

Numero de Expediente	Demandante	Pruebas	Condiciones de Vulnerabilidad	Decisión
	Ramírez	<p>2. Informe de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC).</p> <p>3. Informe de la Empresa de Servicio Público de Aseo de Cali EMSIRVA.</p> <p>4. Informe del Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente (DAGMA).</p> <p>5. Copia Acta de Compromiso de Agosto 08 de 2008.</p>	devenga exclusivamente como reciclador del Relleno Sanitario Navarro.	Civil-Tribunal Superior Distrito Judicial de Cali, <b>niega</b> . Afirma que (i) quienes desempeñaban labores de reciclaje en el lugar tuvieron tiempo y oportunidad suficientes para entenderse y estar debidamente informados de la prohibición legal de continuar en ese lugar, circunstancia que bien puede desvirtuar la aplicación del principio de confianza legítima en cuanto no se afectó las expectativas de los particulares; (ii) las propuestas no han sido formalizadas ni incorporadas a planes concretos de ejecución, que cuenten con asignación presupuestal y fiscal para su efectiva realización; (iii) la Administración Municipal ha adoptado medidas transitorias de mitigación.
T- 2092004	Luz Mery Rodríguez Valentierra	<p>1. Acción de Tutela.</p> <p>2. Copia de Comprobante de Documento en Trámite.</p> <p>3. Informe del Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente (DAGMA).</p>	Es cabeza de hogar, tiene un hijo menor de edad a su cargo: - José Andres Parra Rodríguez Su sustento económico lo devenga exclusivamente como reciclador del Relleno	Primera Instancia. Juzgado Séptimo Penal del Circuito, <b>concede</b> . Afirma que la actividad que (i) ejercía la accionante y demás personas que ejercían la labor de reciclaje en el Basurero de

Numero de Expediente	Demandante	Pruebas	Condiciones de Vulnerabilidad	Decisión
		4. Informe de la Empresa de Servicio Público de Aseo de Cali EMSIRVA.	Sanitario Navarro.	<p>navarro generaba empleo para un grupo mayor de familias que dependía para su subsistencia de este tipo de actividades, es necesario insistir en la necesidad de proteger el derecho fundamental de trabajo de esas personas; (ii) el Municipio de Santiago de Cali debe implementar planes y programas que permitan la coexistencia armónica de los intereses que colisionan, toda vez que de no ser así, tal situación suscitaría el incremento de la problemática de desamparo de estas familias, máxime cuando como en el caso de la accionante es madre cabeza de familia.</p> <p>Juez de Segunda instancia. Sala Penal. Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, <b>revoca</b>. Afirma que (i) el acuerdo firmado por las entidades accionadas no se constituyo en una carga de estricto cumplimiento; <sup>90</sup> (ii) la accionante no tenia ninguna vinculación con entidades ambientales o</p>

Numero de Expediente	Demandante	Pruebas	Condiciones de Vulnerabilidad	Decisión
				administradoras del relleno sanitario; (iii) la accionante no logró demostrar a un permiso, licencia o alguna clase de consentimiento por parte de las entidades accionadas, no se puede dar aplicación al principio de confianza legítima. Su presencia es de su exclusiva voluntad.
T-2090545	Safra Ruth Méndez Muñoz	1. Acción de tutela. 2. Copia Acta de Reunión de junio 13 de 2008. 3. Copia Documento de Identificación. 4. Copia Carnet No. 0865 expedido por Plan Social. 5. Copia Carnet SERVIAMBIENTALES S.A. ESP. 6. Copia Carnet expedido por EAT NUESTRO PORVENIR. 7. Copia Carnet expedido por Plan Social. 8. Informe de la Empresa de Servicio Público de Aseo de Cali. 9. Informe Personería Municipal Santiago de Cali. 10. Informe del Departamento Administrativo de Planeación Municipal. 11. Informe del Departamento Administrativo de Gestión del Medio	Es cabeza de hogar, tiene dos hijos menores de edad a su cargo: - Leydi Jhoana Méndez Muños. - Gustavo Antonio Carmona Méndez Su sustento económico lo devenga exclusivamente como reciclador del Relleno Sanitario Navarro.	Juez de Primera Instancia. Sala Civil-Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, niega. Afirma que (i) no es por la vía de tutela que se tiene que hacer valer los acuerdos; (ii) no procede la tutela es por cuanto las entidades accionadas han adelantado acciones tendientes a solucionar la problemática de los recicladores afectados por el cierre del basurero de Navarro.

Numero de Expediente	Demandante	Pruebas	Condiciones de Vulnerabilidad	Decisión
		Ambiente. 12. Informe de la Secretaria de Gobierno, Convivencia y Seguridad. Subsecretaria de Policía y Justicia. 13. Informe de la Corporación Autónoma Regional del Valle (CVC).		
T-2088111	Ana Beiva Bejarano	1. Acción de Tutela. 2. Copia Documento de Identificación. 3. Informe del Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente. 4. Informe de la Empresa de Servicio Público de Aseo de Cali EMSIRVA. 5. Informe de la Corporación Autónoma del Valle (CVC).	Su sustento económico lo devenga exclusivamente como reciclador del Relleno Sanitario Navarro.	El juez de Primera Instancia. Sala de Decisión Civil. Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, niega. Afirma que no se acredita dentro de la actuación el ingreso del accionante al basurero con anterioridad al año de 1.999, lo que rompería el principio de confianza legítima.
T-2079744	Ninfa Rosalba Ramírez	1. Acta de 13 de junio suscrita por las entidades accionadas, Alcaldía, CVC, EMSIRVA y DAGMA. 2. Copia de Resolución SGA 336 del 15 de septiembre de 1999. 3. copia oficio 0001-2-12 del 16 de enero de 2003, proferido por el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial. 4. Copia Auto de trámite del 20 de diciembre de 2006. 5. copia de resolución 0100 N. 0711-0521 del 2 de noviembre de 2007. 6. Informe de la Empresa de Servicio	Es cabeza de hogar, tiene tres hijos menores de edad a su cargo: - Jirali Lizeth Ramírez - Brandon Stiben Ramírez. - Yarli Iván Ramírez Su sustento económico lo devenga exclusivamente como reciclador del Relleno Sanitario Navarro.	El juez de Primera Instancia Juez Cuarto Administrativo del Circuito de Cali, <b>rechazar</b> , por considerar que tiene otros mecanismos para la protección de sus derechos, sin embargo se exhorta a la administración para que se vincule o inscriba a la accionante y a su familia como beneficiaria del sistema general de seguridad social a través del régimen subsidiado. Segunda Instancia, Tribunal Contencioso Administrativo del



Numero de Expediente	Demandante	Pruebas	Condiciones de Vulnerabilidad	Decisión
		Público de Aseo de Cali EMSIRVA.		Valle, <b>niega</b> , por considerar que existen otros mecanismos de defensa judicial.
T-2084644	Lucena Vargas	1.copia de Documento de Identificación. 2. copia de carné N. 8050286434 UFPRAME. 3. Informe de la Empresa de Servicio Público de Aseo de Cali EMSIRVA.	Es cabeza de hogar, tiene dos hijos menores de edad a su cargo: - Cristian Alexander Vargas - Estiwar Andres Vargas. Su sustento económico lo devenga exclusivamente como reciclador del Relleno Sanitario Navarro.	El juez de primera instancia Juzgado Segundo Penal del Circuito Especializado de Cali, <b>niega</b> por considerar que no se encuentra prueba que demuestre la existencia de vulneración alguna de derechos fundamentales.
T. 2070143	Ayda López Jojoa	1. copia de comprobante de documento en trámite. 2. Informe de la Empresa de Servicio Público de Aseo de Cali EMSIRVA.	Es cabeza de hogar, tiene cinco hijos menores de edad a su cargo: - Julieth F. Montes López. - Katherine Montes López. - Andrés F. Montes López. - Miguel A. Montes López. - Lina M. Montes López. Su sustento económico lo devenga exclusivamente como reciclador del Relleno	El Juez de primera Instancia, Juzgado Octavo Civil del Circuito de Cali, <b>niega</b> , por considerar que existen otros mecanismos de defensa judicial, y no se encuentra razón alguna para considerar que se vulnero un derecho fundamental de la accionante ya que el cierre no fue repentino.

Numero de Expediente	Demandante	Pruebas	Condiciones de Vulnerabilidad	Decisión
			Sanitario Navarro.	
T. 2079694	Ángela María Alzate	1. copia de Documento de Identificación. 2. Informe de la Empresa de Servicio Público de Aseo de Cali EMSIRVA.	Es cabeza de hogar, tiene dos hijos menores de edad a su cargo: - Francisco José Alzate. - Esmeralda Alzate. Su sustento económico lo devenga exclusivamente como reciclador del Relleno Sanitario Navarro.	Juez de Primera instancia, Juzgado Primero Penal del Circuito de Cali, <b>niega</b> , por considerar que, existen otros mecanismos de defensa judicial para la protección de sus derechos. Segunda Instancia, Tribunal Superior del Distrito de Cali, <b>confirma</b> la decisión.
T. 2140927	Diego Ruiz Angulo	1. Copia de Documento de identificación. 2. copia carné N. 0720 de Plan Social. 3. Acta de reunión entre los representantes de los recicladores de Navarro y los representantes de la administración municipal, CVC y EMSIRVA. 4. Informe de la Empresa de Servicio Público de Aseo de Cali EMSIRVA. 5. Declaración del Accionante ante el juzgado.	Es cabeza de hogar, tiene cinco hijos menores de edad a su cargo: - Diego Armando Ruiz. - Yihan Ruiz. - Nilson Ruiz - Kerwin Alexander Ruiz - Jhon Bairon Ruiz - Kerlin Dayan Ruiz Su sustento económico lo devenga exclusivamente como reciclador del Relleno Sanitario Navarro.	Juez de primera instancia, Juzgado 18 penal del Circuito de Cali, <b>niega</b> , por considerar que, existe otro mecanismo de defensa judicial para la protección de los derechos del accionante, y además no existe razón alguna para concederla como mecanismo transitoria.
T. 2146448	Leidy Johana Torres	1. Informe de la Empresa de Servicio Público de Aseo de Cali EMSIRVA.	Es cabeza de hogar, tiene dos hijos menores de edad a su cargo: - Sara Yuliza Quiñones. - Tifanni Valeria	Juez de primera instancia, Juzgado 18 Penal del Circuito, <b>niega</b> , por considerar que, existe otro mecanismo de defensa judicial para la protección de los derechos

<b>Numero de Expediente</b>	<b>Demandante</b>	<b>Pruebas</b>	<b>Condiciones de Vulnerabilidad</b>	<b>Decisión</b>
			Quiñones. 3 años y 4 meses. Su sustento económico lo devenga exclusivamente como reciclador del Relleno Sanitario Navarro.	del accionante, y además no existe razón alguna para concederla como mecanismo transitorio.