



Cartagena de Indias D.T. y C., siete (07) de septiembre de dos mil dieciocho (2017).

I. RADICACIÓN, IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO Y DE LAS PARTES.

Acción	INCIDENTE DE DESACATO-ACCIÓN POPULAR
Radicado	13-001-23-33-000-1999-00003-01
Demandante	JHON JAIRO GUIRAL BARRETO Y OTROS
Demandado	ALCALDES DEL DISTRITO DE CARTAGENA
Magistrado Ponente	LUÍS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ
Asunto	No declarar en desacato

Procede la Sala a resolver el Incidente de Desacato promovido dentro del proceso de la referencia, por los señores JHON JAIRO GUIRAL BARRETO, TIRSO MARTINEZ CASTILLO, PEDRO BARRIOS GARCIA y JORGUE CABARCAS CUELLO contra los ALCALDES DEL DISTRITO DE CARTAGENA y la CORPORACION PARA EL DESARROLLO DE BAZURTO, por el incumplimiento de la sentencia de fecha 25 de mayo proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado mediante la cual se modificó la providencia de fecha 12 de mayo de 2000 proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar y ordenó al Distrito Turístico de Cartagena proceder al desalojo de los vendedores ambulantes que no cuenten con la debida autorización administrativa y que ocupan el espacio público de acceso al mercado de Bazurto y reubicar aquellos autorizados.

II. ANTECEDENTES

1. La Acción Popular.

Los señores JHON JAIRO GUIRAL BARRETO, TIRSO MARTINEZ CASTILLO, PEDRO BARRIOS GARCIA y JORGUE CABARCAS CUELLO, actuando en nombre propio, interpusieron Acción Popular contra el DISTRITO DE CARTAGENA y la CORPORACION PARA EL DESARROLLO DE BAZURTO con el fin de que se protegieran los derechos colectivos a la libre locomoción e igualdad en contribución.

El Tribunal Administrativo de Bolívar, mediante sentencia de Acción Popular de fecha 13 de marzo de 2000, resolvió lo siguiente:

"PRIMERO: Ordénese al DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS y a la CORPORACION PARA EL DESARROLLO DE BAZURTO-CORDEBAZ reorganizar a los vendedores ambulantes estacionarios que desempeñan su trabajo en el Mercado de Bazurto. A CORDEBAZ le corresponde el área recibida mediante contrato de Concesión para su administración, es decir el área privada del Mercado que se encuentra cubierta y descubierta y al DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE





CARTAGENA DE INDIAS le corresponde la zona restante, o sea el espacio público. Esta reorganización se hará conjuntamente con las demás autoridades que tengan injerencia en este asunto como es el DEPARTAMENTO ADMISNITRATIVO DE TRANSITO Y TRANSPORTES DISTRITAL-DATT y los funcionarios del DISTRITO que ejerzan sus funciones en las dependencias de Espacios Públicos.

SEGUNDO: Dada la complejidad de la reubicación de los vendedores ambulantes y estacionales se le concede al DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS y a la CORPORACION PARA EL DESARROLLO DE BAZURTO-CODEBAZ un término de CUARENTA (40) DIAS para el cumplimiento de esta sentencia, termino dentro del cual se tendrán que reubicar a los citados vendedores en sitios donde no perturben el libre tránsito tanto peatonal como vehicular, lo cual permite el libre acceso a los establecimientos de comercio ubicados en el Mercado de Bazurto.

(...)" .

La accionada DISTRITO DE CARTAGENA impugnó la decisión anterior, por lo que mediante providencia de fecha 25 de mayo de 2000 el H. Consejo de Estado modificó el fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Bolívar de fecha 13 de marzo de 2000 ordenando lo siguiente:

"PRIMERO: Modifícase la sentencia de marzo 13 de 2000, proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar, en el sentido de ordenar al Alcalde del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena proceder al desalojo de los vendedores ambulantes que no cuenten con la debida autorización administrativa y que ocupan el espacio público y en las vías de acceso al mercado de Bazurto, y reubicar a aquellos autorizados y se confirma en todo lo demás.

SEGUNDO: La primera instancia dará aplicación, en cuanto a ello hubiere lugar, a los artículos 34 inciso final y 41 y 80 de la ley 472 de 1998"

Mediante escrito recibido en este Tribunal los accionantes, promovieron incidente de desacato contra el Alcalde Mayor del Distrito de Cartagena, por el incumplimiento del fallo de impugnación de acción popular proferido por el H. Consejo de Estado de fecha 25 de mayo de 2000.

Como parte del trámite del incidente de desacato y antes de entrar a resolver de fondo el mismo, la Sala mediante auto de fecha 18 de diciembre de 2000 (Fl. 26), procedió a realizar requerimiento al ALCALDE DEL DISTRITO



DE CARTAGENA, para que se pronunciara sobre el cumplimiento del fallo de acción popular en segunda instancia de fecha 25 de mayo de 2000 emitido por el H. Consejo de Estado.

A través de memorial adiado 01 de junio de 2009, el incidentado CARLOS DIAZ REDONDO, en su calidad de Alcalde del Distrito de Cartagena de indias, dio respuesta al auto de requerimiento emitido por esta Judicatura el 30 de mayo de 2018.

Mediante auto de fecha 16 de febrero de 2009, esta corporación declaró en desacato a la Alcaldesa electa para el momento de proferirse la providencia JUDITH PINEDO FLOREZ por el incumplimiento de la sentencia de acción popular de fecha 25 d mayo de 2000 (Fl.221 cuaderno 1).

Posteriormente, en auto de fecha 21 de mayo de 2009, el H. Consejo de Estado declaró la nulidad de todo lo actuado desde el auto admisorio del incidente de desacato, y ordenó la vinculación del alcalde que antecedió a Carlos Díaz Redondo y a quienes lo sucedieron en ese cargo de Alcalde Mayor Distrital hasta la fecha para que rindan un informe del cumplimiento del fallo (Fl. 549).

Por lo anterior, en auto de fecha 2 de julio de 2009 se ordenó cumplir lo resuelto por el superior y se vinculó al trámite incidental a la doctora, GINA BENEDETTI VELEZ, doctor ALBERTO BARBOZA SENIOR, NICOLAS CURI VERGARA y a la doctora JUDITH PINEDO FLOREZ. Se advierte que el transcurso del proceso se ha vinculado a los Alcaldes del Distrito de Cartagena MANUEL VICENTE DUQYE VASQUEZ, SERGIO LONDOÑO ZUREK, ANTONIO QUINTO GUERRA VARELA y YOLANDA WONG BALDIRIS.

II.LA DEFENSA

ALCALDE DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS – CARLOS DIAZ REDONDO (2000-2003)

En el informe rendido por el doctor CARLOS DIAZ RESONDO de fecha 15 de enero de 2001 (Fl. 33) manifiesta que el Distrito ha realizado un control permanente del espacio público y ha dispuesto la reubicaciones de los vendedores ambulantes en el mismo mercado de Bazurto, que pese a los problemas financieros del distrito han dado cumplimiento a la orden judicial.

Divide las acciones realizadas por la Alcaldía en dos fases: en la Fase 1 señala que la Alcaldía de la doctora Gina Benedetti de Vélez realizó gestiones, actuaciones y operativos con el objetivo de llevar acabo, tanto



la recuperación del espacio público como la reubicación de los vendedores ambulantes y estacionarios que cuenta con el respectivo permiso de la Administración Distrital. Aduce que se trazaron las pautas, el plan de acción y el cronograma necesario para dar cumplimiento a la Acción Popular. La Secretaria de Gobierno realizó el trabajo de campo para determinar el número de vendedores ambulantes que ocupaban el espacio público en la zona del Mercado de Bazurto, arrojando como resultado un total de 2.057 vendedores ambulantes y estacionarios.

En la Fase 2 referente a las acciones desplegadas por la Alcaldía de del Distrito de Cartagena dirigidas por el doctor Carlos Díaz Redondo, manifiesta que solicitó a las Empresas Publicas Distritales el cumplimiento del fallo de la acción popular, así como también impartió instrucciones al Secretario de Asuntos Jurídicos y Secretario de Gobierno para lograr el cumplimiento del mismo. Señala que el Gerente Liquidador de las Empresas Publicas Distritales le informa que existe un lugar para la disposición inmediata para reubicación y otro existente por rehabilitar, que luego de una visita que se realizó a los lugares designados para la reubicación se recomendó adecuarlos.

ALCALDE DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS (E) – RODOLFO DIAZ WRIGHT (2003-2003)

El doctor Rodolfo Díaz Wright en su informe (Fl. 971) manifiesta que estuvo como Alcalde Encargado de Cartagena por 32 días, tiempo que en general transcurrió dentro de la mayor normalidad y autoridad, toda vez que para finales de la vigencia presupuestal, todos los recursos habían sido agotados, la tesorería estaba sin fondos y ninguna acción que requiera gastos o inversiones puede realizarse con carencia absoluta de fondos. Sin embargo señala que realizo gestiones tendientes a despejar el carril de solo bus en el sector del Mercado de Bazurto, pues reunió a todos los vendedores que ocupaban el carril y negoció con ellos que no serían molestados y conservarían su derecho, siempre y cuando se retiraran unos metros atrás y despejaran el carril, aduce que dichos vendedores aceptaron, y se retiraron, posteriormente con la participación del Cuerpo de Bomberos se realizó una limpieza en el sector, la Policía Nacional y la Infantería de Marina brindaron seguridad para evitar reinvasiones.

ALCALDE DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS – ALBERTO BARBOSA SENIOR (2004-2005)

En el informe rendido por el doctor Alberto Barbosa Senior a través de la Oficina Asesora Jurídica de la Alcaldía de Cartagena de Indias (Fl. 162)





manifestó que el Distrito de Cartagena a través de la Gerencia de Espacio Público, proyectó en coordinación con los macroproyectos de la ciudad, las políticas encaminadas a solucionar la problemática que se presenta en materia de ocupación del espacio público, no solo en el Mercado de Bazurto, sino en toda la ciudad de Cartagena, entre las cuales se pueden destacar:

Control a la Ocupación del Espacio Público: Permanente control policivo para tratar de evitar que la problemática de las ventas callejeras aumenten, por lo anterior, la Gerencia de Espacio Público y Movilidad implementaron la realización de unas encuestas con el fin de definir el número total de vendedores ambulantes y estacionarios que se encuentran ubicados en el mercado y establecer el tipo de actividad que cada uno de estos ejerce para efectos de su relocalización. De igual manera la Secretaria del interior y la Administración del Mercado de Bazurto tienen la responsabilidad de ejercer el control policivo con la designación de una brigada permanente encargada de realizar las acciones operativas para el número total de vendedores no aumente y que los autorizados cumplan con las obligaciones contempladas en los derechos laborales.

Aprovechamiento de la capacidad de las estructuras comerciales existentes: La Alcaldía de Cartagena solicitó a la Secretaria de Infraestructura y al Dadis la revisión de la capacidad física e higiénica del Mercado de Bazurto con el objeto de lograr la reubicación en el interior del mismo a los vendedores de alimentos perecederos que se encuentran actualmente ocupando el espacio público.

Generación de los locales comerciales: El Distrito adquirió un lote de terreno en un área cercana a la avenida Pedro de Heredia con la finalidad de realizar un programa de reubicación de los vendedores de mercancías varias, complementando con la capacitación necesaria para efectos de llevar un negocio dentro del comercio formal.

ALCALDE DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS – NICOLAS CURI VERGARA (2005-2007)

En el informe rendido por el doctor Nicolás Curí Vergara de fecha 11 de junio de 2008 (FI. 170) manifiesta que el Distrito de Cartagena se ha preocupado por la reubicación de los vendedores ambulantes que tienen y los que no cuentan con permiso ubicados en el Mercado de Bazurto y es por ello que adelantaron gestiones para su reubicación, incluyendo dentro del Plan de Ordenamiento Territorial "POT" la renovación urbana del Mercado de Bazurto y sus zonas adyacentes, así mismo han realizado operativos para el





desalojo de los vendedores ambulantes que no cuenten con los permisos y que ocupan zonas de acceso a dicho mercado y en especial la margen izquierda de la vía (Avenida Pedro de Heredia) contando para ello con el apoyo de la fuerza pública y los agentes del Departamento de Tránsito y Transporte (DATT).

ALCALDE DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS – JUDITH PINEDO FLOREZ (2008-2011)

En el informe presentado por la doctora Judith Pinedo Flórez (FI.740) a través la Gerencia de Espacio Público y Movilidad manifiesta que dicha administración no se puede responsabilizar por posibles hechos u omisiones acaecidos durante los gobiernos distritales anteriores, y que si bien es cierto el cumplimiento del fallo mencionado es obligación de la Administración Distrital de Cartagena de Indias, la cual constituye una sola unidad, y la no materialización en su integridad, de la orden emitida, a lo largo de estos 10 años, no es endilgable desde ningún punto de vista al gabinete de los funcionarios, por cuanto no es posible responder por las decisiones tomadas o dejadas de tomar, en dicho mandatos distritales, que han impedido la concreción integral del fallo.

En ese orden de ideas, señalan que el Distrito de Cartagena estableció los canales de comunicación con los vendedores informales ocupantes del espacio público que se encuentran apostados en la referida zona del Mercado de Bazurto, a fin de lograr una concertación que permita recuperar el espacio público, en virtud del principio de Confianza Legítima, para que se acojan a alguna alternativa que ofrezca la Administración Distrital.

Por lo anterior, informan que la Administración Distrital desarrolló un "Programa de Gestión Integral del Espacio Público" el cual se enmarca dentro del Plan de Desarrollo POR UNA SOLA CARTAGENA, más exactamente en la Estrategia 1. Ciudad a Escala Humana del Objetivo Estratégico 5. Construir una ciudad para soñar, en la que se encuentra el referido programa, mediante la cual se garantizaba la preservación del espacio público libre de apropiaciones privadas.

Que para la recuperación del espacio público, la Alcaldía Mayor actuó de manera interadministrativa, a través de varias dependencias para lograr un fin común: Proteger el espacio público en la jurisdicción del distrito. Que dentro de la ejecución del plan de desalojo y recuperación del espacio público de la plaza de mercado, era necesario tener certeza acerca de cuáles de los ocupantes del espacio público de esa zona de la ciudad,



carecen del beneficio de la confianza legítima, y cuales cuentan con ese beneficio, lo que implica su relocalización bien sea con reubicación o con compensación económica, por lo que la Administración Distrital suscribió convenio interadministrativo No. 6672 del 10 de noviembre de 2009, con la Universidad de Cartagena, para la elaboración de un estudio sociológico, a través de censos y encuestas, que permitieron obtener la información que ha servido para determinar quiénes tiene derecho a la reubicación o se encuentran beneficiados dentro del Plan de Manejo de Espacio Público de Transcaribe S.A.

De igual manera, manifiestan la Administración Distrital desde el año 2009 cuenta con unos recursos económicos de mil ochocientos millones de pesos (\$1.800.000.000.00) entregados por Transcaribe S.A., como cooperación para que el Distrito de Cartagena garantice el despeje de las áreas requeridas en la construcción del subtramo V-A, de las obras del Sistema Integrado de Transporte Masivo, que estos recursos fueron comprometidos en el marco del desarrollo del Convenio de Cooperación entre el Distrito Turístico de Cartagena de Indias-Gerencia de Espacio Público y Movilidad y Transcaribe S.A. para la implementación del Plan de Ocupantes del Espacio Público sobre el Tramo de Bazurto-India Catalina.

Así como también, el Distrito ha dispuesto la utilización de recursos por un monto de tres mil millones de pesos (\$3.000.000.000.00) destinados al programa de Gestión Integral del Espacio Público, perteneciente al Objetivo No. 5 del Plan de Desarrollo Distrital.

ALCALDE DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS – MANUEL VICENTE DUQUE VASQUEZ (2016-2017)

En el informe rendido por la Administración Distrital de Manuel Vicente Duque Vásquez (Fl. 827) manifiesta que con respecto al el proceso de recuperación del espacio público en la zona de afectación por la construcción del tramo 5A de Transcaribe, con relación a los ocupantes de "Solo Bus" se profirió la Resolución 0014 del 24 de mayo de 2011 mediante la cual se resolvió:

PRIMERO: *Inclúyase en el inventario distrital de espacios públicos recuperados y preservados, el área de espacio público que hace parte del Tramo 5ªA del SITM de Transcaribe, llamado comúnmente solo-bus compuesto de uno de los carriles vehiculares de la Avenida Pedro de Heredia, sentido norte-sur, desde la carrera 25 hasta la transversal 22 entrando por la Diagonal 21 hasta el Cai Bazurto, así como el Puente peatonal ubicado cerca de Almacentro."*





Por otra parte señalan que, la Gerencia de Espacio Público y Movilidad de la Alcaldía Mayor de Cartagena, la Alcaldía de la Localidad Histórica y del Caribe Norte y la Policía Metropolitana de Cartagena, han realizado operativos de control de lunes a sábado en el Mercado de Bazurto y en el Barrio Martínez Martelo sobre todo en las vías de acceso al Mercado de Bazurto, desalojando a los vendedores informales que ocupan el espacio público.

Argumentan que si se llegare a constatar que algunos de los que fueron compensados, se encuentran ocupando el espacio público, afirman que se encontrarían frente a nuevos hechos, ocurridos con posterioridad al cumplimiento de las órdenes judiciales, y si se trata se nuevos ocupantes, invadiendo el espacio público recuperado por el Distrito, igualmente sería nuevos hechos que no fueron planteados dentro de la acción popular primigenia, ocurridos con posterioridad al cumplimiento de las sentencias.

Manifiesta que en el sector de Bazurto, se han adelantado diversos estudios socioeconómicos que dan cuenta de una población de ocupantes del espacio público que presentan características especiales, como un alto nivel de arraigo a la zona, dependencia del mercado de Bazurto y alta vulnerabilidad al ser habitantes de zonas residenciales de estratos bajos, razón por la cual, se hace indispensable su protección e inclusión a los programas de relocalización adelantados por el Distrito, en ese sentido se suscribió con la Universidad de Cartagena, el contrato Interadministrativo No. 451-2016 con el objetivo de realizar un estudio de " *caracterización socioeconómica de los vendedores del Mercado de Bazurto en la Ciudad de Cartagena*".

Aduce que teniendo en cuenta que la Central de Abastos principal no ha sido construida a la fecha, el Distrito de Cartagena, a través de la Gerencia de Espacio público y Movilidad de la alcaldía Mayor de Cartagena realizó convocatoria para los antiguos comerciantes del Mercado de Santa Rita y comerciantes reubicados del mercado de Bazurto para la escogencia de los locales comerciales de la nueva Plaza de Mercado Minoritario Santa Rita y a los vendedores que se acojan a este programa, no solo se les adjudicará un local comercial sino que se les entregará un capital semilla por lo que la Gerencia de Espacio Público y Movilidad cuenta con un rubro de cuatrocientos cincuenta millones de pesos (\$450.000.000.00) para le ejecución del citado programa.

ALCALDE DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS (E) – SERGIO LONDOÑO ZUREK (2017)



En el informe rendido por el doctor Sergio Londoño Zurek (FI 951) manifestó que con relación a la orden de desalojar a los vendedores ambulantes que no cuentan con la debida autorización administrativa y que ocupaban el espacio público señalan que existe cumplimiento de dicha orden, mediante resolución No. 0014 del 24 de mayo de 2011:

PRIMERO: *Inclúyase en el inventario distrital de espacios públicos recuperados y preservados, el área de espacio público que hace parte del Tramo 5ªA del SITM de Transcaribe, llamado comúnmente solo-bus compuesto de uno de los carriles vehiculares de la Avenida Pedro de Heredia, sentido norte-sur, desde la carrera 25 hasta la transversal 22 entrando por la Diagonal 21 hasta el Cai Bazurto, así como el Puente peatonal ubicado cerca de Almacentro."*

Que sumado a lo anterior, la Gerencia de Espacio Público ha informado que a la zona recuperada se le han realizado de forma frecuente operativos de control, entre otras en las vías de acceso al Mercado de Bazurto, desalojando a los vendedores informales que ocupan el espacio público.

Por otro lado, en cuando a la reubicación de los vendedores ambulantes se tiene lo siguiente:

1. Se suscribió con la Universidad de Cartagena, el contrato Interadministrativo No. 451-2016 con el objetivo de realizar un estudio de "caracterización socioeconómica de los vendedores del Mercado de Bazurto en la Ciudad de Cartagena", en ejecución del mencionado contrato, la Universidad e Cartagena hizo entrega de los resultados de la primera fase de caracterización de los comerciantes, lo cual constituye en un insumo para la toma de decisiones respecto de las acciones a desarrollar con miras a lograr el traslado definitivo del Mercado de Bazurto y por ende el despeje definitivo de las vías de acceso al Mercado de Bazurto.
2. Teniendo en cuenta que la Central de Abastos principal no ha sido construida a la fecha, el Distrito de Cartagena, a través de la Gerencia de Espacio público y Movilidad de la alcaldía Mayor de Cartagena realizó convocatoria para los antiguos comerciantes del Mercado de Santa Rita y comerciantes reubicados del mercado de Bazurto para la escogencia de los locales comerciales de la nueva Plaza de Mercado Minoritario Santa Rita y a los vendedores que se acojan a este programa, no solo se les adjudicará un local comercial sino que se les entregará un capital semilla por lo que la Gerencia de Espacio Público y Movilidad cuenta con un rubro de cuatrocientos





cincuenta millones de pesos (\$450.000.000.00) para la ejecución del citado programa.

ALCALDE DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS- ANTONIO QUINTO GUERRA VARELA (2018)

En el informe rendido por la Administración Distrital de Antonio Quinto Guerra Varela (FI.999) manifestó que con relación a la orden de desalojar a los vendedores ambulantes que no cuentan con la debida autorización administrativa y que ocupaban el espacio público señalan que existe cumplimiento de dicha orden, mediante resolución No. 0014 del 24 de mayo de 2011:

***PRIMERO:** Inclúyase en el inventario distrital de espacios públicos recuperados y preservados, el área de espacio público que hace parte del Tramo 5ªA del SITM de Transcaribe, llamado comúnmente solo-bus compuesto de uno de los carriles vehiculares de la Avenida Pedro de Heredia, sentido norte-sur, desde la carrera 25 hasta la transversal 22 entrando por la Diagonal 21 hasta el Cai Bazurto, así como el Puente peatonal ubicado cerca de Almacentro."*

Que sumado a lo anterior, la Gerencia de Espacio Público ha informado que a la zona recuperada se le han realizado de forma frecuente operativos de control, entre otras en las vías de acceso al Mercado de Bazurto, desalojando a los vendedores informales que ocupan el espacio público.

Por otro lado, en cuando a la reubicación de los vendedores ambulantes se tiene lo siguiente:

1. Se suscribió con la Universidad de Cartagena, el contrato Interadministrativo No. 451-2016 con el objetivo de realizar un estudio de "caracterización socioeconómica de los vendedores del Mercado de Bazurto en la Ciudad de Cartagena", en ejecución del mencionado contrato, la Universidad de Cartagena hizo entrega de los resultados de la primera fase de caracterización de los comerciantes, lo cual constituye en un insumo para la toma de decisiones respecto de las acciones a desarrollar con miras a lograr el traslado definitivo del Mercado de Bazurto y por ende el despeje definitivo de las vías de acceso al Mercado de Bazurto.
2. Teniendo en cuenta que la Central de Abastos principal no ha sido construida a la fecha, el Distrito de Cartagena, a través de la Gerencia de Espacio público y Movilidad de la alcaldía Mayor de



Cartagena realizó convocatoria para los antiguos comerciantes del Mercado de Santa Rita y comerciantes reubicados del mercado de Bazurto para la escogencia de los locales comerciales de la nueva Plaza de Mercado Minoritario Santa Rita y a los vendedores que se acojan a este programa, no solo se les adjudicará un local comercial sino que se les entregará un capital semilla por lo que la Gerencia de Espacio Público y Movilidad cuenta con un rubro de cuatrocientos cincuenta millones de pesos (\$450.000.000.00) para la ejecución del citado programa.

Finalmente señala que el doctor Antonio Quinto Guerra Varela, resulto electo en las elecciones atípicas efectuadas en la ciudad de Cartagena el 6 de mayo de 2018 y tomo posesión del cargo el 11 de mayo del mismo año, es decir, sin que haya transcurrido más de un mes desde su posesión; que si bien es cierto desde la fecha de ejecutoria de la orden judicial precitada ahora han transcurrido más de 10 años, no es menos cierto que durante su gestión, de algo menos de un mes, a través de la gerencia del espacio público se ha continuado ejerciendo los controles.

ALCALDE DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS (E) – YOLANDA WONG BALDIRIS (2018)

En el informe rendido por la Administración Distrital de Yolanda Wong Baldiris (Fl. 1032) manifestó que con relación a la orden de desalojar a los vendedores ambulantes que no cuentan con la debida autorización administrativa y que ocupaban el espacio público señalan que existe cumplimiento de dicha orden, mediante resolución No. 0014 del 24 de mayo de 2011:

PRIMERO: *Inclúyase en el inventario distrital de espacios públicos recuperados y preservados, el área de espacio público que hace parte del Tramo 5ªA del SITM de Transcaribe, llamado comúnmente solo-bus compuesto de uno de los carriles vehiculares de la Avenida Pedro de Heredia, sentido norte-sur, desde la carrera 25 hasta la transversal 22 entrando por la Diagonal 21 hasta el Cai Bazurto, así como el Puente peatonal ubicado cerca de Almacentro."*

Que sumado a lo anterior, la Gerencia de Espacio Público ha informado que a la zona recuperada se le han realizado de forma frecuente operativos de control, entre otras en las vías de acceso al Mercado de Bazurto, desalojando a los vendedores informales que ocupan el espacio público.



Por otro lado, en cuando a la reubicación de los vendedores ambulantes se tiene lo siguiente:

1. Se suscribió con la Universidad de Cartagena, el contrato Interadministrativo No. 451-2016 con el objetivo de realizar un estudio de "caracterización socioeconómica de los vendedores del Mercado de Bazurto en la Ciudad de Cartagena", en ejecución del mencionado contrato, la Universidad e Cartagena hizo entrega de los resultados de la primera fase de caracterización de los comerciantes, lo cual constituye en un insumo para la toma de decisiones respecto de las acciones a desarrollar con miras a lograr el traslado definitivo del Mercado de Bazurto y por ende el despeje definitivo de las vías de acceso al Mercado de Bazurto.
2. Teniendo en cuenta que la Central de Abastos principal no ha sido construida a la fecha, el Distrito de Cartagena, a través de la Gerencia de Espacio público y Movilidad de la alcaldía Mayor de Cartagena realizó convocatoria para los antiguos comerciantes del Mercado de Santa Rita y comerciantes reubicados del mercado de Bazurto para la escogencia de los locales comerciales de la nueva Plaza de Mercado Minoritario Santa Rita y a los vendedores que se acojan a este programa, no solo se les adjudicará un local comercial sino que se les entregará un capital semilla por lo que la Gerencia de Espacio Público y Movilidad cuenta con un rubro de cuatrocientos cincuenta millones de pesos (\$450.000.000.00) para le ejecución del citado programa.

Finalmente, señala que la doctora Yolanda Wong Baldiris, fue encargada mediante Decreto 949 de 3 de junio de 2018 y tomo posesión del cargo el 07 de junio del mismo años, es decir sin que haya transcurrido mas de un mes desde su posesión, siendo imposible que se pueda atribuir un posible desacato en este poco tiempo de gestión. Que si bien es cierto desde la fecha de ejecutoria de la orden judicial precitada ahora han transcurrido más de 10 años, no es menos cierto que durante su gestión, de algo menos de un mes, a través de la gerencia del espacio público se ha continuado ejerciendo los controles.

III. CONSIDERACIONES

1. Competencia.



Es competente la Corporación para conocer del asunto en estudio, por tratarse de un Incidente de Desacato promovido en una Acción Popular conocida por esta Magistratura.

Al respecto, el inciso final del artículo 41 de la Ley 472 de 1991 señala que *"La sanción será impuesta por la misma autoridad que profirió la orden judicial, mediante trámite incidental y será consultada al superior jerárquico, quien decidirá en el término de tres (3) días si debe revocarse o no la sanción"*.

2. Problema Jurídico.

Corresponde al Despacho determinar si el Distrito de Cartagena ha incumplido injustificadamente el fallo de acción popular de fecha 25 de mayo proferida por la Sección Quinta del H. Consejo de Estado.

3. Tesis.

Estima la Sala que en el presente caso no hay lugar a declarar en desacato a la doctora Gina Benedetti de Vélez, Carlos Díaz Redondo, Rodolfo Díaz Wright, Alberto Barboza Senior, Nicolás Curí Vergara, Judith Pinedo Flórez, Manuel Vicente Duque Vásquez, Sergio Londoño Zurek, Antonio Quinto Guerra Varela y Yolanda Wong Baldiris, en su calidad de Alcaldes del Distrito de Cartagena por el fallo de acción popular de fecha 25 de mayo proferida por la Sección Quinta del H. Consejo de Estado.

La anterior tesis, se soporta en los argumentos que a continuación se exponen.

4. El cumplimiento de los fallos de acción popular.

El artículo 88 de la Constitución Política le asignó al legislador la tarea de regular las acciones populares *"para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza (...)"*. En cumplimiento de ese mandato, la Ley 472 de 1998 las definió como el medio procesal que cualquier persona natural o jurídica, organización o entidad pública con funciones de control, intervención o vigilancia puede ejercer para *"evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible"*.



La norma señala que las acciones populares proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que viole o amenace los derechos e intereses colectivos, que puede promoverse durante el tiempo que subsista la amenaza o peligro y precisa los aspectos procesales que rigen su trámite: los términos para su traslado y contestación, la posibilidad de dictar medidas cautelares en cualquier etapa del proceso, la viabilidad de concluirlo a partir de la celebración de un pacto de cumplimiento y el contenido y los efectos de la sentencia. Por último, especifica los recursos que proceden contra las providencias que se dictan mientras son tramitadas y contempla las medidas coercitivas que puede adoptar el juez del caso con el objeto de hacer efectiva su decisión. En este punto, se refiere, específicamente, al incidente de desacato.

Partiendo de ese marco normativo, la Corte Constitucional ha destacado los aspectos más sobresalientes de las acciones populares, centrándose, específicamente, en las características que les son intrínsecas en su condición de acciones constitucionales. Así, ha puntualizado que se trata de acciones públicas, dado que pueden ser promovidas por cualquier persona directamente, sin necesidad de apoderado judicial y ha resaltado la celeridad de su trámite, el cual se sujeta a los principios de prevalencia del derecho sustancial, publicidad, economía, celeridad y eficacia.

Este último principio, el de eficacia, consagrado en el artículo 2º de la Carta Política como un fin esencial del Estado, compromete a las autoridades con la adopción de medidas encaminadas a *"garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución"*. Eso significa que las decisiones que se adopten en aras de proteger tales derechos colectivos, deben garantizar, también, que la situación que motivó la solicitud de amparo se resuelva efectivamente.

Es precisamente ese propósito, la protección efectiva de los derechos colectivos, el que fundamenta las responsabilidades que la Ley 472 de 1998 le atribuyó al juez de la acción popular en relación con el impulso del proceso y con la adopción de las medidas necesarias para hacer realidad las órdenes que en ese sentido se impartan en el respectivo fallo.

La Ley 472, en efecto, dotó al juez popular de amplias facultades oficiosas destinadas a lograr que cada uno de estos momentos -el trámite de la acción y la fase de cumplimiento del fallo- realicen el principio de eficacia



y privilegien el derecho sustancial sobre cualquier exigencia formal que pueda obstaculizar la protección del derecho o interés colectivo de que se trate.

Para que tales objetivos se alcancen mientras la acción popular está en curso, el juez de la acción popular debe cumplir con unas obligaciones concretas, entre las que se cuentan las de "producir decisión de fondo so pena de incurrir en falta disciplinaria sancionable con destitución" vincular de oficio a los posibles responsables del hecho u omisión que motivó la acción, si no fueron identificados por el accionante; imponer, motu proprio, las medidas previas necesarias para hacer cesar el daño causado o prevenir su estructuración inminente y decretar las pruebas que resulten pertinentes en aras de la solución del asunto bajo examen.

Tales obligaciones desarrollan la especificidad que el legislador quiso imprimirle a la acción popular y confirman la importancia del rol que cumple el juez que la tramita en la salvaguarda de los derechos e intereses colectivos eventualmente vulnerados. Sobre el particular, la Corte Constitucional indicó recientemente:

"En efecto, se debe tener en cuenta que las acciones populares poseen una estructura especial que las diferencia de los demás procesos litigiosos, en cuanto son un mecanismo de protección de los derechos colectivos, radicados para efectos del reclamo judicial en cabeza de quien actúa a nombre de la sociedad, pero de los que al mismo tiempo son titulares cada uno de los miembros que forman la parte demandante de la acción judicial. En consecuencia, como director del proceso, el juez puede conminar, exhortar, recomendar o prevenir, a fin de evitar una eventual vulneración o poner fin a una afectación actual de los derechos colectivos que se pretenden proteger, sin que tal decisión constituya un capricho del juez constitucional. Es así como, un elemento esencial de las acciones populares es el carácter oficioso con que debe actuar el juez, sus amplios poderes y con miras a la defensa de los derechos colectivos".¹

Todo esto confirma la variedad de instrumentos con los que cuenta el juez de la acción popular para lograr que el trámite de la misma sea expedito y eficaz, como lo reclama la trascendencia de los derechos que aspira a proteger. No obstante, como se dijo antes, la concreción del principio constitucional de eficacia exige que además de impulsar el proceso, en ejercicio de las facultades oficiosas que para el efecto le concedió la Ley

¹ Sentencia T-443 de 2013 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt).



472 de 1998, el juez de la acción popular adopte las medidas necesarias para que las órdenes de protección que impartió surtan sus efectos.

4.1 El incidente de desacato como instrumento coercitivo y disciplinario en cabeza del juez popular. Responsabilidad de las autoridades por el desconocimiento de los fallos de acción popular

Con el propósito de dotar al Juez Constitucional de un instrumento capaz de combatir la desobediencia de las autoridades al momento de desconocer los fallos de acción popular, la Ley 472 de 1991 estableció el Incidente de Desacato como mecanismo procesal para conseguir el forzoso cumplimiento de esta especie de mandatos judiciales.

El Desacato de acción popular es un trámite incidental tendiente a verificar, a petición de parte interesada o interesados, el cumplimiento de las órdenes impartidas por el Juez popular, cuando quiera que se pueda considerar que las autoridades obligadas a dar, hacer o no hacer en pro de la protección de los derechos colectivos han sido renuentes al obedecimiento de las ordenes. El Incidente de Desacato suele terminar con el proferimiento de un Auto Interlocutorio que puede declarar o no en desacato a la autoridad obligada al cumplimiento del fallo, en el evento en que la entidad sea declarada en desacato esta será sancionada con multa y/o arresto dependiendo del caso.

Cuando se trata del obedecimiento de los fallos de acción popular existen dos clases de responsabilidades, dependiendo si se habla del cumplimiento del fallo propiamente dicho o del cumplimiento por medio del trámite incidental de desacato: (i) cuando se está frente al cumplimiento del fallo de acción popular propiamente dicho la responsabilidad del funcionario es objetiva; y, (ii) cuando se trata del cumplimiento a través del trámite incidental la responsabilidad es del orden subjetivo.

Así pues, el Juez Constitucional, dentro del trámite incidental, deberá establecer si el incumplimiento del fallo se debe a una conducta dolosa o culposa de la autoridad respectiva, y no a un hecho ajeno del querer de éste o a la negligencia o renuencia de los accionantes. Vale decir que la carga de la prueba en el Incidente de Desacato está en cabeza de la entidad transgresora, restándole a los actores manifestar que ésta ha incumplido con lo ordenado por el Juez popular.



Esta magistratura puede concluir diciendo que el verdadero objetivo del Incidente de Desacato es el cumplimiento del fallo, independientemente que a partir de la declaratoria de desacato se deriven sanciones en contra de la autoridad incumplida.

5. Caso en concreto.

En el caso de marras, los señores JHON JAIRO GUIRAL BARRETO, TIRSO MARTINEZ CASTILLO, PEDRO BARRIOS GARCIA y JORGUE CABARCAS CUELLO interpusieron incidente de desacato contra los ALCALDES DEL DISTRITO DE CARTAGENA, por el incumplimiento de la sentencia de fecha 25 de mayo proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado, en el cual se ordenó;

"PRIMERO: Modificase la sentencia de marzo 13 de 2000, proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar, en el sentido de ordenar al Alcalde del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena proceder al desalojo de los vendedores ambulantes que no cuenten con la debida autorización administrativa y que ocupan el espacio público y en las vías de acceso al mercado de Bazurto, y reubicar a aquellos autorizados y se confirma en todo lo demás.

A su turno, El Tribunal Administrativo de Bolívar, mediante sentencia de Acción Popular de fecha 13 de marzo de 2000, resolvió lo siguiente:

"PRIMERO: Ordénese al DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS y a la CORPORACION PARA EL DESARROLLO DE BAZURTO-CORDEBAZ reorganizar a los vendedores ambulantes estacionarios que desempeñan su trabajo en el Mercado de Bazurto. A CORDEBAZ le corresponde el área recibida mediante contrato de Concesión para su administración, es decir el área privada del Mercado que se encuentra cubierta y descubierta y al DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS le corresponde la zona restante, o sea el espacio público. Esta reorganización se hará conjuntamente con las demás autoridades que tengan injerencia en este asunto como es el DEPARTAMENTO ADMISNITRATIVO DE TRANSITO Y TRANSPORTES DISTRITAL- DATT y los funcionarios del DISTRITO que ejerzan sus funciones en las dependencias de Espacios Públicos.



*SEGUNDO: Dada la complejidad de la reubicación de los vendedores ambulantes y estacionales se le concede al DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS y a la CORPORACION PARA EL DESARROLLO DE BAZURTO-CODEBAZ un término de CUARENTA (40) DIAS para el cumplimiento de esta sentencia, termino dentro del cual se tendrán que reubicar a los citados vendedores en sitios donde no perturben el libre tránsito tanto peatonal como vehicular, lo cual permite el libre acceso a los establecimientos de comercio ubicados en el Mercado de Bazurto.
(...)” .*

Mediante escrito recibido en este Tribunal los accionantes, promovieron incidente de desacato contra el Alcalde Mayor del Distrito de Cartagena, por el incumplimiento del fallo de impugnación de acción popular proferido por el H. Consejo de Estado de fecha 25 de mayo de 2000. En auto de fecha 16 de febrero de 2009, esta corporación declaró en desacato a la Alcaldesa electa para el momento de proferirse la providencia JUDITH PINEDO FLOREZ por el incumplimiento de la sentencia de acción popular de fecha 25 de mayo de 2000 (Fl.221 cuaderno 1).

Posteriormente, en auto de fecha 21 de mayo de 2009, el H. Consejo de Estado declaró la nulidad de todo lo actuado desde el auto admisorio del incidente de desacato, y ordenó la vinculación del alcalde que antecedió a Carlos Díaz Redondo y a quienes lo sucedieron en ese cargo de Alcalde Mayor Distrital hasta la fecha para que rindan un informe del cumplimiento del fallo (Fl. 549).

Por lo anterior, en auto de fecha 2 de julio de 2009 se ordenó cumplir lo resuelto por el superior y se vinculó al trámite incidental a la doctora, GINA BENEDETTI VELEZ, doctor ALBERTO BARBOZA SENIOR, NICOLAS CURI VERGARA y a la doctora JUDITH PINEDO FLOREZ. Se advierte que el transcurso del proceso vinculó a todos los alcaldes distritales, entre ellos al doctor RODOLFO DIAZ WRIGHT, MANUEL VIDENTE DUQUE CORREA, SERGIO LONDOÑO ZUREK, ANTONIO QUINTO GUERRA VARELA y YOLANDA WONG BALDIRIS, esta última, actual alcaldesa encargada del Distrito de Cartagena hasta la fecha.

Los vinculados recorrieron el traslado informado cada uno las acciones y gestiones realizadas por los mismos con el fin darle cumplimiento al



mencionado fallo de acción popular. No obstante lo anterior, se observa que la doctora Gina Benedetti de Vélez, no presentó el informe solicitado por esta Magistratura, sin embargo del informe rendido por el doctor Carlos Díaz Redondo se puede inferir las gestiones realizadas por la doctora Gina Benedetti de Vélez quien fue su predecesor.

Es dable precisar, que para efectos de declarar en Desacato, es necesario examinar aspectos objetivos y subjetivos en la conducta de los funcionarios accionados. Como se anotó en párrafos precedentes en el marco normativo de esta providencia, lo primero se concreta en el mero incumplimiento y lo segundo en la falta de justificación del incumplimiento, es decir en la renuencia. Por ello, no todo incumplimiento constituye necesariamente desacato, pues se requiere la concurrencia de los dos elementos, esto es, objetivo y subjetivo

Así, para la constatación del incumplimiento de una sentencia de acción popular basta con que el juez encuentre demostrado que la orden impartida no se ha materializado. No interesa averiguar el grado de culpa o negligencia de la autoridad encargada de darle cumplimiento, pues de lo que se trata es de tomar medidas para que la orden sea finalmente cumplida.

En cambio, el desacato busca establecer la responsabilidad subjetiva del funcionario o funcionarios por cuya conducta se ha omitido el cumplimiento de la sentencia. Ahí sí juegan papel importante todos los elementos propios de un régimen sancionatorio, verbigracia, los grados y modalidad de culpa o negligencia con que haya actuado el funcionario, las posibles circunstancias de justificación, agravación o atenuación de la conducta e incluso el dolo.

Contrastado el contenido de los fallos con el informe rendido por el Distrito de Cartagena, se concluye que desde el punto de vista objetivo, efectivamente existe incumplimiento de los mismos, específicamente frente a las órdenes de i) reubicar a los vendedores ambulantes que cuentan con la autorización administrativa y que ocupan el espacio público. ii) desalojo de los vendedores ambulantes que no cuentan con la debida autorización administrativa que ocupan el espacio público del Mercado de Bazurto.

No obstante lo anterior, le corresponde al Despacho analizar el elemento subjetivo de la responsabilidad de los Alcaldes Distritales de Cartagena frente al referido incumplimiento con el propósito de establecer si existen o no razones que lo justifican y por ende sería procedente la negativa de





declarar en desacato e imponer las correspondientes sanciones pecuniarias.

En este orden procede la Sala a analizar el contenido del informe rendido, se reitera con miras a establecer si existen causas justificativas del pluricitado incumplimiento:

- **ALCALDE DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS – CARLOS DIAZ REDONDO (2000-2003)**

En el informe rendido por el doctor CARLOS DIAZ RESONDO de fecha 15 de enero de 2001 (Fl. 33) manifiesta que el Distrito ha realizado un control permanente del espacio público y ha dispuesto la reubicaciones de los vendedores ambulantes en el mismo mercado de Bazurto, que pese a los problemas financieros del distrito han dado cumplimiento a la orden judicial.

Divide las acciones realizadas por la Alcaldía en dos fases: en la Fase 1 señala que la Alcaldía de la doctora Gina Benedetti de Vélez realizó gestiones, actuaciones y operativos con el objetivo de llevar acabo, tanto la recuperación del espacio público como la reubicación de los vendedores ambulantes y estacionarios que cuenta con el respectivo permiso de la Administración Distrital. Aduce que se trazaron las pautas, el plan de acción y el cronograma necesario para dar cumplimiento a la Acción Popular. La Secretaria de Gobierno realizó el trabajo de campo para determinar el número de vendedores ambulantes que ocupaban el espacio público en la zona del Mercado de Bazurto, arrojando como resultado un total de 2.057 vendedores ambulantes y estacionarios.

En la Fase 2 referente a las acciones desplegadas por la Alcaldía de del Distrito de Cartagena dirigidas por el doctor Carlos Díaz Redondo, manifiesta que solicitó a las Empresas Publicas Distritales el cumplimiento del fallo de la acción popular, así como también impartió instrucciones al Secretario de Asuntos Jurídicos y Secretario de Gobierno para lograr el cumplimiento del mismo. Señala que el Gerente Liquidador de las Empresas Publicas Distritales le informa que existe un lugar para la disposición inmediata para reubicación y otro existente por rehabilitar, que luego de una visita que se realizó a los lugares designados para la reubicación se recomendó adecuarlos.

- **ALCALDE DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS (E) – RODOLFO DIAZ WRIGHT (2003-2003)**



El doctor Rodolfo Díaz Wright en su informe (Fl. 971) manifiesta que estuvo como Alcalde Encargado de Cartagena por 32 días, tiempo que en general transcurrió dentro de la mayor normalidad y autoridad, toda vez que para finales de la vigencia presupuestal, todos los recursos habían sido agotados, la tesorería estaba sin fondos y ninguna acción que requiera gastos o inversiones puede realizarse con carencia absoluta de fondos. Sin embargo señala que realizó gestiones tendientes a despegar el carril de solo bus en el sector del Mercado de Bazurto, pues reunió a todos los vendedores que ocupaban el carril y negoció con ellos que no serían molestados y conservarían su derecho, siempre y cuando se retiraran unos metros atrás y despejaran el carril, aduce que dichos vendedores aceptaron, y se retiraron, posteriormente con la participación del Cuerpo de Bomberos se realizó una limpieza en el sector, la Policía Nacional y la Infantería de Marina brindaron seguridad para evitar reinvasiones.

- **ALCALDE DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS – ALBERTO BARBOSA SENIOR (2004-2005)**

En el informe rendido por el doctor Alberto Barbosa Senior a través de la Oficina Asesora Jurídica de la Alcaldía de Cartagena de Indias (Fl. 162) manifestó que el Distrito de Cartagena a través de la Gerencia de Espacio Público, proyectó en coordinación con los macroproyectos de la ciudad, las políticas encaminadas a solucionar la problemática que se presenta en materia de ocupación del espacio público, no solo en el Mercado de Bazurto, sino en toda la ciudad de Cartagena, entre las cuales se pueden destacar:

Control a la Ocupación del Espacio Público: Permanente control policivo para tratar de evitar que la problemática de las ventas callejeras aumenten, por lo anterior, la Gerencia de Espacio Público y Movilidad implementaron la realización de unas encuestas con el fin de definir el número total de vendedores ambulantes y estacionarios que se encuentran ubicados en el mercado y establecer el tipo de actividad que cada uno de estos ejerce para efectos de su relocalización. De igual manera la Secretaria del interior y la Administración del Mercado de Bazurto tienen la responsabilidad de ejercer el control policivo con la designación de una brigada permanente encargada de realizar las acciones operativas para el número total de vendedores no aumente y que los autorizados cumplan con las obligaciones contempladas en los derechos laborales.

Aprovechamiento de la capacidad de las estructuras comerciales existentes: La Alcaldía de Cartagena solicitó a la Secretaria de Infraestructura y al DADIS la revisión de la capacidad física e higiénica del





Mercado de Bazurto con el objeto de lograr la reubicación en el interior del mismo a los vendedores de alimentos perecederos que se encuentran actualmente ocupando el espacio público.

Generación de los locales comerciales: El Distrito adquirió un lote de terreno en un área cercana a la avenida Pedro de Heredia con la finalidad de realizar un programa de reubicación de los vendedores de mercancías varias, complementando con la capacitación necesaria para efectos de llevar un negocio dentro del comercio formal.

- **ALCALDE DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS – NICOLAS CURI VERGARA (2005-2007)**

En el informe rendido por el doctor Nicolás Curí Vergara de fecha 11 de junio de 2008 (Fl. 170) manifiesta que el Distrito de Cartagena se ha preocupado por la reubicación de los vendedores ambulantes que tienen y los que no cuentan con permiso ubicados en el Mercado de Bazurto y es por ello que adelantaron gestiones para su reubicación, incluyendo dentro del Plan de Ordenamiento Territorial "POT" la renovación urbana del Mercado de Bazurto y sus zonas adyacentes, así mismo han realizado operativos para el desalojo de los vendedores ambulantes que no cuenten con los permisos y que ocupan zonas de acceso a dicho mercado y en especial la margen izquierda de la vía (Avenida Pedro de Heredia) contando para ello con el apoyo de la fuerza pública y los agentes del Departamento de Tránsito y Transporte (DATT).

- **ALCALDE DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS – JUDITH PINEDO FLOREZ (2008-2011)**

En el informe presentado por la doctora Judith Pinedo Flórez (Fl.740) a través la Gerencia de Espacio Público y Movilidad manifiesta que dicha administración no se puede responsabilizar por posibles hechos u omisiones acaecidos durante los gobiernos distritales anteriores, y que si bien es cierto el cumplimiento del fallo mencionado es obligación de la Administración Distrital de Cartagena de Indias, la cual constituye una sola unidad, y la no materialización en su integridad, de la orden emitida, a lo largo de estos 10 años, no es endilgable desde ningún punto de vista al gabinete de los funcionarios, por cuanto no es posible responder por las decisiones tomadas o dejadas de tomar, en dicho mandatos distritales, que han impedido la concreción integral del fallo.

En ese orden de ideas, señalan que el Distrito de Cartagena estableció los canales de comunicación con los vendedores informales ocupantes del



espacio público que se encuentran apostados en la referida zona del Mercado de Bazurto, a fin de lograr una concertación que permita recuperar el espacio público, en virtud del principio de Confianza Legítima, para que se acojan a alguna alternativa que ofrezca la Administración Distrital.

Por lo anterior, informan que la Administración Distrital desarrolló un "Programa de Gestión Integral del Espacio Público" el cual se enmarca dentro del Plan de Desarrollo POR UNA SOLA CARTAGENA, más exactamente en la Estrategia 1. Ciudad a Escala Humana del Objetivo Estratégico 5. Construir una ciudad para soñar, en la que se encuentra el referido programa, mediante la cual se garantizaba la preservación del espacio público libre de apropiaciones privadas.

Que para la recuperación del espacio público, la Alcaldía Mayor actuó de manera interadministrativa, a través de varias dependencias para lograr un fin común: Proteger el espacio público en la jurisdicción del distrito. Que dentro de la ejecución del plan de desalojo y recuperación del espacio público de la plaza de mercado, era necesario tener certeza acerca de cuáles de los ocupantes del espacio público de esa zona de la ciudad, carecen del beneficio de la confianza legítima, y cuales cuentan con ese beneficio, lo que implica su relocalización bien sea con reubicación o con compensación económica, por lo que la Administración Distrital suscribió convenio interadministrativo No. 6672 del 10 de noviembre de 2009, con la Universidad de Cartagena, para la elaboración de un estudio sociológico, a través de censos y encuestas, que permitieron obtener la información que ha servido para determinar quiénes tiene derecho a la reubicación o se encuentran beneficiados dentro del Plan de Manejo de Espacio Público de Transcaribe S.A.

De igual manera, manifiestan la Administración Distrital desde el año 2009 cuenta con unos recursos económicos de mil ochocientos millones de pesos (\$1.800.000.000.00) entregados por Transcaribe S.A., como cooperación para que el Distrito de Cartagena garantice el despeje de las áreas requeridas en la construcción del subtramo V-A, de las obras del Sistema Integrado de Transporte Masivo, que estos recursos fueron comprometidos en el marco del desarrollo del Convenio de Cooperación entre el Distrito Turístico de Cartagena de Indias-Gerencia de Espacio Público y Movilidad y Transcaribe S.A. para la implementación del Plan de Ocupantes del Espacio Público sobre el Tramo de Bazurto-India Catalina.

Así como también, el Distrito ha dispuesto la utilización de recursos por un monto de tres mil millones de pesos (\$3.000.000.000.00) destinados al





programa de Gestión Integral del Espacio Público, perteneciente al Objetivo No. 5 del Plan de Desarrollo Distrital.

- **ALCALDE DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS – MANUEL VICENTE DUQUE (2016-2017)**

En el informe rendido por la Administración Distrital de Manuel Vicente Duque (Fl. 827) manifiesta que con respecto al el proceso de recuperación del espacio público en la zona de afectación por la construcción del tramo 5A de Transcaribe, con relación a los ocupantes de "Solo Bus" se profirió la Resolución 0014 del 24 de mayo de 2011 mediante la cual se resolvió:

PRIMERO: *Inclúyase en el inventario distrital de espacios públicos recuperados y preservados, el área de espacio público que hace parte del Tramo 5ªA del SITM de Transcaribe, llamado comúnmente solo-bus compuesto de uno de los carriles vehiculares de la Avenida Pedro de Heredia, sentido norte-sur, desde la carrera 25 hasta la transversal 22 entrando por la Diagonal 21 hasta el Cai Bazurto, así como el Puente peatonal ubicado cerca de Almacentro."*

Por otra parte señalan que, la Gerencia de Espacio Público y Movilidad de la Alcaldía Mayor de Cartagena, la Alcaldía de la Localidad Histórica y del Caribe Norte y la Policía Metropolitana de Cartagena, han realizado operativos de control de lunes a sábado en el Mercado de Bazurto y en el Barrio Martínez Martelo sobre todo en las vías de acceso al Mercado de Bazurto, desalojando a los vendedores informales que ocupan el espacio público.

Argumentan que si se llegare a constatar que algunos de los que fueron compensados, se encuentran ocupando el espacio público, afirman que se encontrarían frente a nuevos hechos, ocurridos con posterioridad al cumplimiento de las órdenes judiciales, y si se trata se nuevos ocupantes, invadiendo el espacio público recuperado por el Distrito, igualmente sería nuevos hechos que no fueron planteados dentro de la acción popular primigenia, ocurridos con posterioridad al cumplimiento de las sentencias.

Manifiesta que en el sector de Bazurto, se han adelantado diversos estudios socioeconómicos que dan cuenta de una población de ocupantes del espacio público que presentan características especiales, como un alto nivel de arraigo a la zona, dependencia del mercado de Bazurto y alta vulnerabilidad al ser habitantes de zonas residenciales de estratos bajos, razón por la cual, se hace indispensable su protección e inclusión a los programas de relocalización adelantados por el Distrito, en ese sentido se



suscribió con la Universidad de Cartagena, el contrato Interadministrativo No. 451-2016 con el objetivo de realizar un estudio de " *caracterización socioeconómica de los vendedores del Mercado de Bazurto en la Ciudad de Cartagena*".

Aduce que teniendo en cuenta que la Central de Abastos principal no ha sido construida a la fecha, el Distrito de Cartagena, a través de la Gerencia de Espacio público y Movilidad de la alcaldía Mayor de Cartagena realizó convocatoria para los antiguos comerciantes del Mercado de Santa Rita y comerciantes reubicados del mercado de Bazurto para la escogencia de los locales comerciales de la nueva Plaza de Mercado Minoritario Santa Rita y a los vendedores que se acojan a este programa, no solo se les adjudicará un local comercial sino que se les entregará un capital semilla por lo que la Gerencia de Espacio Público y Movilidad cuenta con un rubro de cuatrocientos cincuenta millones de pesos (\$450.000.000.00) para la ejecución del citado programa.

• **ALCALDE DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS (E) – SERGIO LONDOÑO ZUREK (2017)**

En el informe rendido por el doctor Sergio Londoño Zurek (FI 951) manifestó que con relación a la orden de desalojar a los vendedores ambulantes que no cuentan con la debida autorización administrativa y que ocupaban el espacio público señalan que existe cumplimiento de dicha orden, mediante resolución No. 0014 del 24 de mayo de 2011:

PRIMERO: *Inclúyase en el inventario distrital de espacios públicos recuperados y preservados, el área de espacio público que hace parte del Tramo 5ªA del SITM de Transcaribe, llamado comúnmente solo-bus compuesto de uno de los carriles vehiculares de la Avenida Pedro de Heredia, sentido norte-sur, desde la carrera 25 hasta la transversal 22 entrando por la Diagonal 21 hasta el Cai Bazurto, así como el Puente peatonal ubicado cerca de Almacentro."*

Que sumado a lo anterior, la Gerencia de Espacio Público ha informado que a la zona recuperada se le han realizado de forma frecuente operativos de control, entre otras en las vías de acceso al Mercado de Bazurto, desalojando a los vendedores informales que ocupan el espacio público.

Por otro lado, en cuando a la reubicación de los vendedores ambulantes se tiene lo siguiente:



3. Se suscribió con la Universidad de Cartagena, el contrato Interadministrativo No. 451-2016 con el objetivo de realizar un estudio de "caracterización socioeconómica de los vendedores del Mercado de Bazurto en la Ciudad de Cartagena", en ejecución del mencionado contrato, la Universidad de Cartagena hizo entrega de los resultados de la primera fase de caracterización de los comerciantes, lo cual constituye en un insumo para la toma de decisiones respecto de las acciones a desarrollar con miras a lograr el traslado definitivo del Mercado de Bazurto y por ende el despeje definitivo de las vías de acceso al Mercado de Bazurto.
 4. Teniendo en cuenta que la Central de Abastos principal no ha sido construida a la fecha, el Distrito de Cartagena, a través de la Gerencia de Espacio público y Movilidad de la alcaldía Mayor de Cartagena realizó convocatoria para los antiguos comerciantes del Mercado de Santa Rita y comerciantes reubicados del mercado de Bazurto para la escogencia de los locales comerciales de la nueva Plaza de Mercado Minoritario Santa Rita y a los vendedores que se acojan a este programa, no solo se les adjudicará un local comercial sino que se les entregará un capital semilla por lo que la Gerencia de Espacio Público y Movilidad cuenta con un rubro de cuatrocientos cincuenta millones de pesos (\$450.000.000.00) para la ejecución del citado programa.
- **ALCALDE DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS- ANTONIO QUINTO GUERRA VARELA (2018)**

En el informe rendido por la Administración Distrital de Antonio Quinto Guerra Varela (FI.999) manifestó que con relación a la orden de desalojar a los vendedores ambulantes que no cuentan con la debida autorización administrativa y que ocupaban el espacio público señalan que existe cumplimiento de dicha orden, mediante resolución No. 0014 del 24 de mayo de 2011:

PRIMERO: *Inclúyase en el inventario distrital de espacios públicos recuperados y preservados, el área de espacio público que hace parte del Tramo 5ªA del SITM de Transcaribe, llamado comúnmente solo-bus compuesto de uno de los carriles vehiculares de la Avenida Pedro de Heredia, sentido norte-sur, desde la carrera 25 hasta la transversal 22 entrando por la Diagonal 21 hasta el Cai Bazurto, así como el Puente peatonal ubicado cerca de Almacentro."*



Que sumado a lo anterior, la Gerencia de Espacio Público ha informado que a la zona recuperada se le han realizado de forma frecuente operativos de control, entre otras en las vías de acceso al Mercado de Bazurto, desalojando a los vendedores informales que ocupan el espacio público.

Por otro lado, en cuando a la reubicación de los vendedores ambulantes se tiene lo siguiente:

3. Se suscribió con la Universidad de Cartagena, el contrato Interadministrativo No. 451-2016 con el objetivo de realizar un estudio de "caracterización socioeconómica de los vendedores del Mercado de Bazurto en la Ciudad de Cartagena", en ejecución del mencionado contrato, la Universidad e Cartagena hizo entrega de los resultados de la primera fase de caracterización de los comerciantes, lo cual constituye en un insumo para la toma de decisiones respecto de las acciones a desarrollar con miras a lograr el traslado definitivo del Mercado de Bazurto y por ende el despeje definitivo de las vías de acceso al Mercado de Bazurto.
4. Teniendo en cuenta que la Central de Abastos principal no ha sido construida a la fecha, el Distrito de Cartagena, a través de la Gerencia de Espacio público y Movilidad de la alcaldía Mayor de Cartagena realizó convocatoria para los antiguos comerciantes del Mercado de Santa Rita y comerciantes reubicados del mercado de Bazurto para la escogencia de los locales comerciales de la nueva Plaza de Mercado Minoritario Santa Rita y a los vendedores que se acojan a este programa, no solo se les adjudicará un local comercial sino que se les entregará un capital semilla por lo que la Gerencia de Espacio Público y Movilidad cuenta con un rubro de cuatrocientos cincuenta millones de pesos (\$450.000.000.00) para le ejecución del citado programa.

Finalmente señala que el doctor Antonio Quinto Guerra Varela, resulto electo en las elecciones atípicas efectuadas en la ciudad de Cartagena el 6 de mayo de 2018 y tomo posesión del cargo el 11 de mayo del mismo año, es decir, sin que haya transcurrido más de un mes desde su posesión; que si bien es cierto desde la fecha de ejecutoria de la orden judicial precitada ahora han transcurrido más de 10 años, no es menos cierto que durante su gestión, de algo menos de un mes, a través de la gerencia del espacio público se ha continuado ejerciendo los controles.

- **ALCALDE DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS (E) – YOLANDA WONG BALDIRIS (2018)**



En el informe rendido por la Administración Distrital de Yolanda Wong Baldiris (Fl. 1032) manifestó que con relación a la orden de desalojar a los vendedores ambulantes que no cuentan con la debida autorización administrativa y que ocupaban el espacio público señalan que existe cumplimiento de dicha orden, mediante resolución No. 0014 del 24 de mayo de 2011:

***PRIMERO:** Inclúyase en el inventario distrital de espacios públicos recuperados y preservados, el área de espacio público que hace parte del Tramo 5ªA del SITM de Transcaribe, llamado comúnmente solo-bus compuesto de uno de los carriles vehiculares de la Avenida Pedro de Heredia, sentido norte-sur, desde la carrera 25 hasta la transversal 22 entrando por la Diagonal 21 hasta el Cai Bazurto, así como el Puente peatonal ubicado cerca de Almacentro."*

Que sumado a lo anterior, la Gerencia de Espacio Público ha informado que a la zona recuperada se le han realizado de forma frecuente operativos de control, entre otras en las vías de acceso al Mercado de Bazurto, desalojando a los vendedores informales que ocupan el espacio público.

Por otro lado, en cuando a la reubicación de los vendedores ambulantes se tiene lo siguiente:

3. Se suscribió con la Universidad de Cartagena, el contrato Interadministrativo No. 451-2016 con el objetivo de realizar un estudio de "caracterización socioeconómica de los vendedores del Mercado de Bazurto en la Ciudad de Cartagena", en ejecución del mencionado contrato, la Universidad e Cartagena hizo entrega de los resultados de la primera fase de caracterización de los comerciantes, lo cual constituye en un insumo para la toma de decisiones respecto de las acciones a desarrollar con miras a lograr el traslado definitivo del Mercado de Bazurto y por ende el despeje definitivo de las vías de acceso al Mercado de Bazurto.
4. Teniendo en cuenta que la Central de Abastos principal no ha sido construida a la fecha, el Distrito de Cartagena, a través de la Gerencia de Espacio público y Movilidad de la alcaldía Mayor de Cartagena realizó convocatoria para los antiguos comerciantes del Mercado de Santa Rita y comerciantes reubicados del mercado de Bazurto para la escogencia de los locales comerciales de la nueva Plaza de Mercado Minoritario Santa Rita y a los vendedores que se acojan a este programa, no solo se les adjudicará un local comercial sino que se les entregará un capital semilla por lo que la Gerencia de



Espacio Público y Movilidad cuenta con un rubro de cuatrocientos cincuenta millones de pesos (\$450.000.000.00) para la ejecución del citado programa.

Finalmente, señala que la doctora Yolanda Wong Baldiris, fue encargada mediante Decreto 949 de 3 de junio de 2018 y tomó posesión del cargo el 07 de junio del mismo año, es decir sin que haya transcurrido más de un mes desde su posesión, siendo imposible que se pueda atribuir un posible desacato en este poco tiempo de gestión. Que si bien es cierto desde la fecha de ejecutoria de la orden judicial precitada ahora han transcurrido más de 10 años, no es menos cierto que durante su gestión, de algo menos de un mes, a través de la gerencia del espacio público se ha continuado ejerciendo los controles.

De lo anterior, se concluye que de parte de los Alcaldes del Distrito de Cartagena no ha existido una renuencia injustificada en el cumplimiento de los aludidos fallos, sino que por el contrario ha existido disposición y diligencia, que se evidencia a partir de las distintas actuaciones realizadas por dicha autoridad, encaminadas a obtener el cumplimiento de las órdenes judiciales proferidas por H. Consejo de Estado y el Tribunal Administrativo de Bolívar; situación que lleva a la Sala a la conclusión de que no debe declararse en desacato a los accionados, ni imponerles la sanción pecuniaria;

Por otro lado, precisa la Sala que la finalidad del desacato es la efectiva protección de los derechos vulnerados; el objeto del desacato no es la sanción en sí misma, sino proporcionar el cumplimiento del fallo, por lo que se advierte, que es de conocimiento público que los accionados no desempeñan el cargo de Alcalde del Distrito de Cartagena de Indias, es decir, no tienen la competencia para realizar las gestiones tendientes al real y efectivo cumplimiento de la sentencia de acción popular, pues la única que tiene esa función en la actualidad es la doctora YOLANDA WONG BALDIRIS, por lo que se le conminará para que le dé cumplimiento a dichas decisiones judiciales con prontitud y celeridad, observando los términos legales mínimos necesarios para realizar las actuaciones presupuestales, administrativas y técnicas necesarias.

En conclusión, la Sala Considera que no existe la falta imputada a los accionados, por tal razón procederá a no declarar en desacato a los accionados GINA BENEDETTI VELEZ, ALBERTO BARBOZA SENIOR, NICOLAS CURI VERGARA, JUDITH PINEDO FLOREZ, RODOLFO DIAZ WRIGHT, MANUEL VIDENTE DUQUE VAZQUEZ, SERGIO LONDOÑO ZUREK, ANTONIO QUINTO GUERRA VARELA y YOLANDA WONG BALDIRIS, por el cumplimiento de la



sentencia de acción popular de fecha 25 d mayo de 2000 proferida por el H. Consejo de Estado; no obstante lo anterior, se conminará a la YOLANDA WONG BALDIRIS, en su calidad de Alcalde del Distrito de Cartagena, para que le dé total cumplimiento al mismo.

RESUELVE

PRIMERO: NO DECLARAR EN DESACATO a los accionados GINA BENEDETTI VELEZ, ALBERTO BARBOZA SENIOR, NICOLAS CURI VERGARA, JUDITH PINEDO FLOREZ, RODOLFO DIAZ WRIGHT, MANUEL VIDENTE DUQUE VAZQUEZ, SERGIO LONDOÑO ZUREK, ANTONIO QUINTO GUERRA VARELA y YOLANDA WONG BALDIRIS, en su calidad de ALCALDES DEL DISTRITO DE CARTAGENA, por los motivos expuestos en esta providencia.

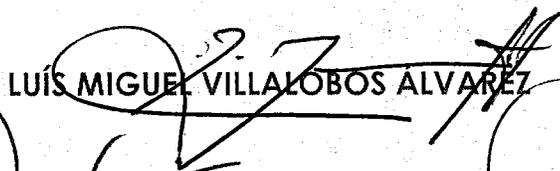
SEGUNDO: CONMÍNESE a la doctora YOLANDA WONG BALDIRIS, en su calidad de Alcaldesa Encargada del Distrito de Cartagena, o quien haga sus veces, para que le dé cumplimiento a la sentencia de fecha 25 de mayo de 2000 proferido por el H. Consejo de Estado con prontitud y celeridad, observando los términos legales mínimos necesarios para realizar las actuaciones presupuestales, administrativas y técnicas necesarias.

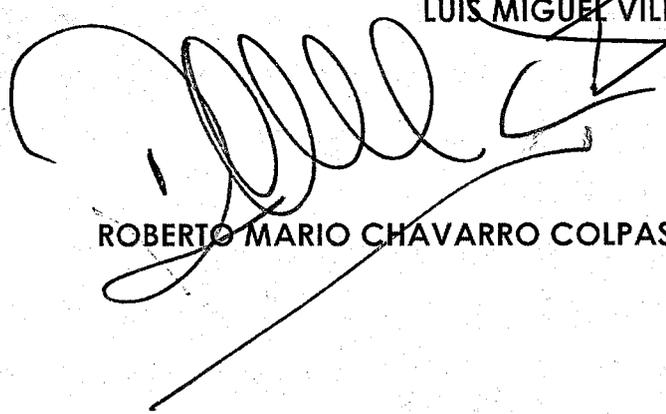
TERCERO: Por secretaría, **REMÍTASE** inmediatamente el expediente al Honorable Consejo de Estado, para que se surta el grado jurisdiccional de consulta, conforme al artículo 52 del Decreto 2591 de 1991.

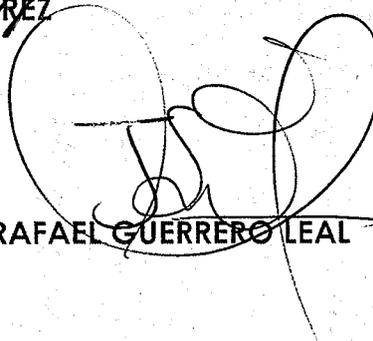
CUARTO: Surtida la consulta, **ARCHÍVESE** el presente expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LOS MAGISTRADOS


LUIS MIGUEL VILLALOBOS ALVAREZ


ROBERTO MARIO CHAVARRO COLPAS


JOSE RAFAEL GUERRERO LEAL