

Sentencia T-143/21

DERECHO AL TRABAJO Y MÍNIMO VITAL-Política pública de prohibición de vehículos de tracción animal debe contener un enfoque diferencial que priorice los sujetos de especial protección constitucional

VEHICULOS DE TRACCION ANIMAL-Regulación normativa

ERRADICACION DE VEHICULOS DE TRACCION ANIMAL-Sustitución de los vehículos de tracción animal por un vehículo automotor, según artículo 98 de la Ley 769 de 2002

DERECHO AL TRABAJO-Triple naturaleza constitucional, valor, principio y derecho fundamental/DERECHO AL TRABAJO Y SUSTITUCIÓN DE VEHÍCULOS DE TRACCIÓN ANIMAL-Política pública y principio de igualdad material

POLITICA PUBLICA-Condiciones básicas a la luz de la Constitución Política

(...) a los alcaldes les asiste la obligación de diseñar, escoger e implementar las políticas públicas que en mayor medida satisfagan los derechos fundamentales de los ciudadanos, máxime cuando cuentan con un amplio margen de medidas a adoptar, como ocurre en el caso de la sustitución de vehículos de tracción animal.

SUSTITUCIÓN DE VEHÍCULOS DE TRACCIÓN ANIMAL-Contexto en el municipio de Yumbo

ESTADO FRENTE A SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCION-Imposición de mandatos constitucionales

Demandante: Israel Montenegro Sánchez

Demandados: alcalde y secretaria de Tránsito y Transporte, del municipio de Yumbo (Valle del Cauca)

Magistrado Sustanciador:

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Bogotá D.C., dieciocho (18) de mayo dos mil veintiuno (2021)

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente,

## SENTENCIA

En el proceso de revisión de las sentencias de tutela proferidas por el Juzgado Primero Penal Municipal de Yumbo y el Juzgado Veintidós Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Cali, en el trámite de la solicitud de amparo de la referencia.

### I. ANTECEDENTES

#### 1. Solicitud

Israel Montenegro Sánchez, en nombre propio, el 6 de agosto de 2019, presentó solicitud de tutela contra el alcalde municipal y la secretaria de tránsito y transporte, ambos de Yumbo, por considerar violados sus derechos fundamentales al mínimo vital, al trabajo en condiciones dignas y justas, a la protección de la tercera edad y a la igualdad, dadas sus condiciones de debilidad manifiesta, presuntamente vulnerados por los accionados por los hechos que se describen a continuación.

#### 2. Hechos y argumentos de la solicitud

2.1. La Ley 769 de 2002, “Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre”, prohibió, en el artículo 98, el tránsito urbano de vehículos de tracción animal en los municipios de categoría especial y primera<sup>1</sup>.

2.2. La administración municipal de Yumbo por temas presupuestales, en el año 2019 decidió sustituir sólo 18 carretillas por camionetas marca Changan, dándole prelación a las que se encontraban rodando por las calles del referido municipio.

2.3. Según el demandante, se escogieron 17 beneficiarios para la referida sustitución y la última camioneta se sortearía entre los restantes carretilleros; motivo por el cual, se propuso a los funcionarios encargados de hacer la lista que lo tuvieran en cuenta porque fueron sus condiciones de salud las que no le permitieron seguir rodando su carretilla. Sin embargo, su solicitud no fue atendida<sup>2</sup>.

2.4. En relación con sus condiciones personales, el accionante expuso que tiene 74 años; la mayor parte de su vida se ha desempeñado como carretillero<sup>3</sup>; padece de gonartrosis y coxartrosis, lo que le ha generado un cuadro de limitación funcional de movimiento<sup>4</sup>; vive en las márgenes del río Cauca; y no cuenta con pensión ni ingreso alguno, porque no ha podido trabajar por sus impedimentos físicos.

### 3. Pretensiones

El demandante solicita que se tutelen sus derechos fundamentales al mínimo vital, al trabajo en condiciones dignas y justas, a la protección de la tercera edad y a la igualdad dada sus condiciones de debilidad manifiesta y, como consecuencia de ello, se ordene a los accionados incluirlo en la lista de los beneficiarios del programa de sustitución de carretillas “agregando una camioneta Changan más de las que se van a comprar para cumplir con la Ley 769 de 2002”.

### 4. Oposición a la demanda

El Juzgado Primero Penal Municipal de Yumbo, mediante Auto del 8 de agosto de 2019, admitió la demanda y corrió traslado de esta<sup>5</sup>.

Asimismo, vinculó a la presente acción constitucional al Consorcio Colombia Mayor, como tercero interesado en las resultas del proceso, con el fin de que se pronunciara sobre la demanda de tutela.

4.1. Dentro de la oportunidad procesal, el alcalde municipal de Yumbo, a través de apoderado, señaló<sup>6</sup>:

-La alcaldía municipal de Yumbo ha venido realizando el proceso de sustitución de vehículos de tracción animal, el cual ha presentado un retraso ocasionado por los mismos prestadores del servicio de carga.

-La administración municipal ha sido participativa e incluyente. Frente al mencionado programa, debe advertirse que se consensuó con la comunidad la forma como iba a ser ejecutado. Precisamente, en reunión con las asociaciones de carretilleros Asocarruajes y Asocoberos y las organizaciones animalistas del municipio de Yumbo, se acordaron unos compromisos entre los participantes, respecto de los cuales el demandante estuvo de

acuerdo, como se evidencia con la firma del acta.

-La administración se comprometió, en atención a limitaciones presupuestales, a sustituir 18 vehículos de tracción animal por camionetas marca Changan, las cuales superan ampliamente los requerimientos estipulados en la norma que ordena la sustitución. Por las condiciones topográficas y el trabajo a realizar, y después de algunas pruebas, se concluyó que no resultaba viable sustituir los vehículos de tracción animal por vehículos tipo motocarro, pues estos no colmaron las necesidades.

-Como lo manifestó el accionante en la demandada de tutela, él no realiza, desde hace algún tiempo, actividades con su vehículo de tracción animal. En los últimos cuatro años, desempeñaron dicha labor 18 operadores los cuales están incluidos en el programa de sustitución.

-El demandante quedó en igualdad de condiciones con los restantes 24 operadores que ya no realizan dicho trabajo.

-Bajo las consideraciones expuestas, no se ha vulnerado derecho fundamental alguno, dado que el demandante no trabaja para la administración municipal y es por ministerio de la ley que debe sustituirse la actividad a la que se refiere. Respecto de los problemas de salud mencionados, el accionante debe resolverlos como hasta ahora lo ha hecho.

4.2. Por otra parte, el apoderado general de la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. -Fiduagraria S.A., mediante apoderado judicial, informó al juez de primera instancia lo siguiente<sup>7</sup>:

-A partir de diciembre de 2018, Fiduagraria S.A. obra como administradora fiduciaria del Fondo de Solidaridad Pensional, en virtud del contrato de encargo fiduciario No. 604 del 21 de noviembre de 2018, suscrito con el Ministerio de Trabajo, labor que antes desempeñaba el Consorcio Colombia Mayor; razón por la cual, fue vinculada al trámite constitucional. Sin embargo, ahora esta entidad es la que se encuentra plenamente facultada para rendir informe en el presente trámite.

-En el Sistema de Información del Fondo de Solidaridad Pensional (FSP), sobre la afiliación del demandante, se registra que ingresó al programa Colombia Mayor el 1 de mayo de 2013 y

actualmente se encuentra activo.

-La pretensión que se plantea en la demanda de tutela no está en cabeza de Fiduagraria S.A., debido a que el funcionamiento de la entidad está circunscrito a la administración del Fondo de Solidaridad Pensional y el subsidio concedido al accionante se ha pagado oportunamente.

-En caso de que se diera alguna orden en contra de la entidad, referente a la disposición de los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional, la decisión requiere que previamente el Ministerio del Trabajo comparezca al proceso, por cuanto es el ordenador del gasto del fondo.

En estos términos, plantea la necesidad de vincular al Ministerio de Trabajo con el fin de integrar debidamente el contradictorio y evitar futuras nulidades.

## 5. Decisión de primera instancia

El Juzgado Primero Penal Municipal de Yumbo, mediante sentencia proferida el 22 de agosto de 2019<sup>8</sup>, declaró improcedente la tutela al considerar que el demandante cuenta con otros medios de defensa judicial en la jurisdicción civil y de lo contencioso administrativo.

A juicio de la autoridad judicial no se vulneraron los derechos fundamentales del accionante, ni se demostró que las actuaciones de la administración pública hubiesen sido arbitrarias o carentes de fundamento legal.

Señaló que no es posible ordenar a una entidad pública en sede de tutela la asignación de bienes muebles o inmuebles como beneficios estatales o municipales, sin el cumplimiento de los requisitos legales por parte del posible beneficiario y sin el agotamiento de los procedimientos previamente establecidos para ello. Una orden de esa naturaleza podría desconocer no solo los derechos de otras personas; sino también, afectar el principio de legalidad, lo cual riñe con la finalidad del mecanismo constitucional.

En cuanto a la vulneración del derecho a la igualdad alegada por el demandante, se afirmó que este no hizo referencia a su situación con relación a la de las otras personas que fueron beneficiadas con la sustitución de las carretillas, luego, no es posible realizar un análisis comparativo.

## 6. Impugnación

El demandante impugnó la decisión por las siguientes razones<sup>9</sup>:

- El juez de primera instancia no comprendió los hechos expuestos en la demanda de tutela.
- Es equivocado el análisis que efectuó del requisito de subsidiariedad.
- No se tuvo en cuenta que desde que empezó el programa de sustitución de vehículos de tracción animal, él asistió a las diferentes reuniones que fueron convocadas por la administración municipal, informó acerca de su situación y solicitó que le fuera concedido el beneficio. Sin embargo, se le vulneró su derecho a la vida digna y sus condiciones laborales.
- Lleva 25 años como carretillero, desempeñando una labor “informal e institucional” de servicio a la comunidad, como es el transporte de carga. Actividad, para la cual fue capacitado esporádicamente y en la que adquirió derechos y deberes.
- Su esposa de 63 años y él dependen de los ingresos que genera la carretilla, la cual es conducida actualmente por un operador debido a sus condiciones de salud.

## 7. Decisión de segunda instancia

El Juzgado Veintidós Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Cali, mediante sentencia del 1 de octubre de 2019<sup>10</sup>, confirmó el fallo impugnado, por las mismas razones que el juez de primera instancia.

Asimismo, consideró que el accionante no acreditó que se encontrara ante un perjuicio irremediable. Destacó que tiene cubiertos los servicios de salud en el régimen subsidiado y recibe un subsidio económico por su condición de adulto mayor.

## 8. Actuación en sede de revisión

8.1. El suscrito magistrado sustanciador, mediante Auto del 24 de septiembre de 2020<sup>11</sup>, en procura de aclarar los elementos fácticos que motivaron la tutela y lograr un mejor proveer, solicitó diferentes elementos probatorios a la parte accionada, al Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA- y a la representante de las organizaciones animalistas del municipio de

Yumbo los cuales se detallarán a continuación.

8.1.1. Gabriel Andrés Henríquez Zorrilla, apoderado especial del municipio de Yumbo, el 8 de octubre del 2020, vía correo electrónico<sup>12</sup>, dio respuesta a cada uno de los interrogantes planteados en el auto de pruebas en estos términos:

“1) ¿El municipio de Yumbo, a través de la Secretaría de Tránsito y Transporte, o de cualquier otra dependencia, tiene un censo vigente de personas que se auto reconocen como pertenecientes al gremio de carretilleros o conductores de vehículos de tracción animal? En caso de que se cuente con el censo referido, se solicita remitir copia del mismo”.

Respuesta.: La Secretaría de Tránsito y Transporte del municipio de Yumbo cuenta con el siguiente grupo de personas que han sido reconocidas como cocheros vigentes: (i) de la asociación Asococheros (José Antonio Agudelo Flórez, Jorge Hernán Aguirre Valera, José Fernando Anzola Rangel, Juan Bautista Henao, Jhon Humberto Chacón Díaz, Orlando Córdoba Zambrano, Emilson Erazo Bolaños, Jesús María Erazo, Adolfo Fernández -fallecido, lo representa Ana Rosa Ureste García-, Tito Alberto Garzón García, Jairo Garzón, Arnello de Jesús Hernández Amechinta, Oscar Darío Herrera, Gustavo Herrera Arbeláez, Berto Imbachi Imbachi, Luis Alberto Jurado, José Reinaldo Loaiza Velásquez, Mario Fernando Méndez Lozano, José Reinaldo Luna Velásquez, Jorge Enrique Mera Lozano e Israel Sánchez Montenegro y (ii) de la asociación Asocarruajes (Luis Eduardo Murcia, Joaquín Nieto, Erick Johan Osorio Giraldo, José Hernán Paniagua Gil, Libardo Pineda, Agustín Pinto Mogollón, Ana María Pinto Mogollón, Sergio Pinto Mogollón, Anselmo Pinto Mogollón, Benjamín Prado Muñoz -fallecido, lo representa Fabiola Rojas-, Hermilda Prado, Manuel Fernando Prado Nieva, Arison Realpe, Fredy Rodríguez Portillo, Jorge Enrique Romero, Fabio Saavedra Muñiz, Argemiro Salazar -fallecido, lo representa Sandra Ximena Salazar Ávila-, Javier Sánchez Ceballos, Manuel José Trujillo -fallecido -lo representa Patricia Trujillo Noreña, Arsecio Valencia Correa y Carmen de Jesús Mutis Benavidez.

“2) ¿Cuál es el programa adoptado por la administración municipal para dar cumplimiento a la Ley 769 de 2002 “Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre”, concretamente lo estipulado en el artículo 98, relacionado con la prohibición de circulación de los vehículos de tracción animal y su parágrafo 2º, esto es, la obligación de promover actividades alternativas y sustitutivas para los conductores de vehículos de tracción animal y

¿Cuál es nivel de ejecución y cumplimiento?”.

Respuesta.: El municipio de Yumbo, ente territorial de primera categoría, inició desde el año 2012 un proceso de censo de carretilleros que arrojó como resultado un total de 63 cocheros. En el lapso 2012-2015 fueron beneficiados en el proceso de sustitución 21, quedando pendientes 42 y en el año 2020 se logró la entrega de la totalidad de los semovientes tipo equinos que aún se encontraban activos culminando este proceso conforme se había programado en el Plan de Desarrollo “Yumbo Territorio de Oportunidades para la gente” periodo 2016-2019 en el cual se proyectó “Sustituir el 100% de los vehículos de tracción animal que transitan en el municipio”.

El excedente de carretilleros por sustituir, es decir, 24, se realizará en dos etapas: 12 en el año que cursa y los últimos 12 para el siguiente con lo cual se culminará con éxito el proceso de sustitución de vehículos de tracción animal “que era una deuda que tenía la administración municipal para con esta comunidad que tanto han aportado al desarrollo de Yumbo y sobre todo, el descanso de los animales que eran en algunas ocasiones maltratados por sus cocheros” (Sic). Precisamente, el Plan de Desarrollo “Creemos en Yumbo” periodo 2020-2023, se proyectó como meta finalizar con la sustitución de los 42 cocheros.

“3) En caso de que se tenga diseñado un programa de sustitución de los vehículos de tracción animal ¿Cuáles son los beneficios que recibirán los conductores o conductoras y cuáles son los requisitos estipulados para acceder a ellos?”

Respuesta.: Los beneficiarios del proceso de sustitución de vehículos de tracción animal, contarán con similares beneficios que los recientemente sustituidos carretilleros, es decir, un vehículo camioneta pick up.

Respecto de los requisitos para acceder a tales beneficios se tiene que “es POTESTAD” de las agremiaciones de carretilleros del municipio de Yumbo. Así, dentro de la autonomía de las asociaciones se determinarán las 12 personas que serán beneficiadas en el proceso de sustitución durante este año lectivo y las otras 12 en el siguiente.

“4) En el evento de que no se tenga diseñado un programa para dar cumplimiento a lo señalado en la Ley 769 de 2002 (artículo 98), sírvanse informar ¿Qué políticas públicas se planean implementar y en cuánto tiempo? Específicamente, en lo relacionado con las



alternativas para quienes conducen vehículos de tracción animal, entre ellas, la sustitución de estos vehículos. Así mismo, ¿Cuáles son los beneficios y requisitos estipulados para acceder a ellos?”

Respuesta.: Ver las respuestas a las preguntas 2 y 3.

“5) En la ejecución del Plan de Desarrollo municipal “Yumbo Territorio de Oportunidades para la Gente 2016-2019” ¿Cuáles fueron los términos del acuerdo del 01 de junio de 2019 entre la administración municipal de Yumbo y las asociaciones de carretilleros Asocuarrajes y Asococheros? Sírvase aportar al proceso copia del mismo. ¿Cómo operó el programa de sustitución de los vehículos de tracción animal por camionetas marca Changan? ¿Cuáles fueron los parámetros para escoger a las personas beneficiarias y los requisitos que debían cumplir? ¿Cuántas personas resultaron beneficiadas de dicha sustitución de vehículos? ¿Cuándo se efectuó la sustitución y si se tiene conocimiento de la realización de un sorteo para la asignación de una de las camionetas? ¿El señor Israel Montenegro Sánchez ha sido beneficiario de una camioneta o de cualquier programa alternativo para sustituir los vehículos de tracción animal en virtud de la Ley 769 de 2002?”

8.1.2. Farid de Jesús Figueroa Torres, director de formación profesional del Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA el 8 de octubre del 2020, por medio de correo electrónico<sup>13</sup>, dio respuesta a las preguntas formuladas en el auto de pruebas en los siguientes términos:

“¿Qué programas de actividades alternativas y sustitutivas para conductores de vehículos de tracción animal tiene?”.

Respuesta: El SENA tiene en su oferta educativa 470 programas de formación titulada, en los niveles de tecnólogos, técnicos, operarios y auxiliares y una oferta complementaria de más de 2.700 cursos de duración corta la cual va dirigida a fortalecer competencias laborales y emprendimiento para los trabajadores y colombianos en todos los sectores de la economía.

Específicamente respecto del de sustitución de vehículos de tracción animal, las alcaldías municipales y distritales deben presentar en sus planes estratégicos las opciones que les permitan generar programas dirigidos a esta población con el fin de que se vincule a la formalidad de un sector y tenga acceso a procesos de emprendimiento. El SENA realiza el acompañamiento a estos planes, si los entes territoriales lo solicitan.

Conforme a lo expuesto, los cursos orientados a esa población dependen de las iniciativas que cada ente local solicite, lo cual significa que no hay una formación específica para actividades alternativas y sustitutivas para conductores de vehículos de tracción animal.

“¿Cuál es el tiempo de duración de dichos programas?”.

Respuesta: La duración de los programas de formación en el SENA son para la formación titulada en (i) tecnólogos dos (2) años, (ii) técnicos dieciocho (18) meses; (iii) operarios y auxiliares seis (6) meses y (iv) los cursos cortos de cuarenta y ocho (48) horas a cuatrocientos veinte (420) horas.

Se reitera que no existe una formación específica para la población aludida.

“¿Qué municipios o distritos se han acogido a ellos?”.

Respuesta: El distrito capital, en el año 2013, le asignó un vehículo mecánico como sustitución y alternativa a los recicladores con el fin de que continuaran con su labor. Por ello, el SENA los capacitó en cursos cortos de conducción segura, seguridad vial, reparación del vehículo y atención al cliente. Asimismo, los formó en temas alternativos para creación de empresas con énfasis en procesos de administración, finanzas y mercadeo.

Consultado el sistema académico “Sofía PLUS” de la entidad no se registra formación académica para las alcaldías a nivel nacional en actividades alternativas y sustitutivas para conductores de vehículos de tracción animal.

“¿El municipio de Yumbo se ha acogido a algún programa y en qué momento?”

Respuesta: Revisada la información del sistema académico “Sofía PLUS” de la entidad y consultada la Regional del Sena en el Valle del Cauca y sus Centros de Formación que hacen oferta educativa en el municipio de Yumbo, no se encontró formación dirigida a promover actividades alternativas y sustitutivas para conductores de vehículos de tracción animal.

8.1.3. Yuli Paulyn Ordóñez Castañeda, representante de las organizaciones animalistas del municipio de Yumbo, el 8 de octubre del 2020, vía correo electrónico<sup>14</sup>, allegó al expediente de tutela de la referencia el acta de acuerdo del proceso de sustitución de los vehículos de tracción animal efectuada en asamblea general el 21 de junio de 2019 con la participación de

las asociaciones de carretilleros Asocarruajes y Asocochoeros, el mencionado movimiento y la administración municipal.

Adicionalmente informó lo siguiente:

-En la reunión efectuada el 21 de junio de 2019 en uno de los auditorios de la Universidad del Valle, Sede Yumbo, se determinó, previo consenso, quiénes serían los primeros beneficiarios de la primera fase del proceso, en la que se sustituirían 18 binomios por camionetas. Las dos restantes etapas, y que comprenden a los 24 carretilleros aún pendientes, se ejecutaría en la siguiente administración, es decir, en la actual.

-En la primera asignación de los beneficiarios de las primeras 18 camionetas se acordó por parte de los 42 carretilleros que se incluiría a quienes se encontraran activos rodando en el municipio; pues estos, al percibir su sustento de esta actividad, serían los damnificados en el evento de que les fueran retiradas las carretillas.

-Al evidenciarse que 17 personas se encontraban en la situación descrita, respecto del cupo restante, se realizó un sorteo entre las dos opciones elegidas por los asistentes: una que consistió en asignarle el beneficio a Israel Montenegro Sánchez (demandante) y la otra someter a una rifa el cupo No. 18, quedando después de la votación con una participación del 93% (10/29) la última alternativa. Así, por azar, salió beneficiado Emilson Erazo Bolaños.

Se advierte que en todo el proceso de sustitución mencionado se han sometido a consenso las decisiones adoptadas, particularmente el señor Montenegro Sánchez estuvo presente en la reunión efectuada el 21 de junio de 2019, fue partícipe de la votación y de la determinación adoptada.

8.2. Una vez se dio cumplimiento al artículo 64 del Reglamento Interno de la Corte Constitucional, el señor Herney Rojas Arenas, el 13 de octubre del 2020, vía correo electrónico<sup>15</sup>, quien dice actuar en calidad de asesor jurídico de la asociación Asocochoeros y del demandante, solicitó tutelar los derechos fundamentales invocados por las siguientes razones:

-La Ley 769 de 2002 constituye un mandato general de sustitución de un sistema obsoleto e inconveniente para el medio ambiente y el derecho al trabajo de los carretilleros.

-No existe justificación para que el municipio de Yumbo, privilegiado por unos ingresos presupuestales altos al ser una zona industrial importante y con 42 carretilleros censados, no haya cumplido el mencionado mandato legal emitido hace 18 años, al realizar la sustitución de vehículos de tracción animal de manera parcial y discriminatoria.

-La sustitución parcial que hizo la Alcaldía Municipal de Yumbo el pasado 1° de septiembre de la anualidad que cursa, al discriminar a 24 carretilleros “injustamente” constituye una “vía de hecho” que desconoce el mandato consagrado en el artículo 98 de la Ley 769 de 2002 y los derechos fundamentales a la igualdad, al trabajo en condiciones dignas y justas de quienes no fueron beneficiados y, en el caso particular del demandante, además, el derecho a la protección especial y reforzada por tratarse de una persona en condiciones de discapacidad.

-El municipio pretende “descargar su obligación de proporcionar la sustitución en forma total” en los mismos carretilleros, al hacer unos sorteos de adjudicación que “no son dignos ni están reglados en ninguna norma”.

Posteriormente, el 15 de octubre del 2020, mediante correo electrónico<sup>16</sup>, el señor Rojas Arenas informó a la Corte que por negligencia de la administración municipal no fueron censados todos los carretilleros existentes, pues dicho procedimiento se realizó teniendo en cuenta sólo a los afiliados a las asociaciones Asococheros y Asocarruajes, quedando excluidos, los señores Sergio Pinto Flórez y Jorge Aibar Cifuentes.

Finalmente, el señor Herney Rojas, el 19 de octubre del 2020, mediante correo electrónico<sup>17</sup>, indicó que Luis Augusto Ordóñez Fajardo también quedó excluido del censo, a pesar de haberse desempeñado como carretillero.

8.3. Por fuera del término establecido en el Auto del 24 de septiembre de 2020 proferido por el magistrado sustanciador, Aura Elvira Narváez Agudelo, directora (e) del Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA, Regional Valle, mediante correo electrónico<sup>18</sup>, dio respuesta a las preguntas formuladas en el proveído referenciado en estos términos:

“1. ¿Qué programas de formación en actividades alternativas y sustitutivas para conductores de vehículos de tracción animal tiene?”

Respuesta.: En los últimos diez años, en el SENA Valle del Cauca se han vinculado al “Programa de adaptación laboral” 8.681 personas cuyas formaciones son diversas de acuerdo con el interés ocupacional de los trabajadores y del sector empresarial en el que se encuentre vinculado.

Respecto de la “sustitución de vehículos de tracción animal”, esta entidad brinda la formación de acuerdo con las actividades alternativas y sustitutivas que defina la administración municipal y a los intereses ocupacionales de la población, los cuales se definen mediante una ruta de atención diferencial a través de “talleres de orientación ocupacional e identificación de intereses” que realizan profesionales de la Agencia Pública de Empleo, cuyo resultado es entregado a los entes territoriales.

Así, los programas de formación que se brindan dependen del interés de la población y de las estrategias de sustitución que defina la administración municipal, de modo tal que toda la oferta está a disposición de ser concertada para su realización.

El Sena, Regional Valle, cuenta con programas de formación complementaria presencial y programas técnicos, relacionados con diez Centros de Formación en áreas ocupacionales del sector productivo, que pueden ser ofrecidos y concertados con la administración municipal de Yumbo.

Respuesta: Para definir la duración de los programas a ofertar estos tienen diferencias de acuerdo con el nivel de formación, como son:

Nivel de Formación

Créditos

(mínimos)

Horas Totales

(mínimas)

Etapas lectivas

Etapa productiva

Créditos

(mínimos)

Horas

(mínimas)

Créditos

(mínimos)

Horas

(mínimas)

Especialización Tecnológica ET

18

864

18

864

No aplica

No aplica

Tecnología TG

83

3984

65

3120

18

Profundización Técnica PT

9

432

9

432

No aplica

No aplica

Técnico Labora TL

30

1440

16

768

14

672

Auxiliar AU

Operario OP

16

768

11

528

5

240

Formación Complementario FC

1

48

1

No aplica

No aplica

Evento de Divulgación Tecnológica EDT

N/A

4

No aplica

No aplica

No aplica

No aplica

Fuente: resolución 2198 de 2019

El SENA puede diseñar un Evento de Divulgación Tecnológica (EDT) que se ajuste a las



necesidades definidas para atender la población objetivo, teniendo como insumo la caracterización sociodemográfica que el municipio haya realizado y que se puedan considerar como una alternativa sustitutiva para los conductores de vehículos de tracción animal.

“3. ¿Qué municipios o distritos se han acogido a ellos?”

Respuesta.: Para el caso del Departamento del Valle del Cauca los municipios con los que se han realizado actividades articuladas por solicitud de la administración municipal, relacionados con la sustitución de vehículos de tracción animal son Santiago de Cali, Palmira y Yumbo.

El 28 de septiembre de 2012 se realizó en la ciudad de Santiago de Cali el “Foro de Sustitución de Vehículos de Tracción Animal en Colombia”.

En estos foros, el SENA aporta la experiencia en los procesos de adaptación laboral y atención a la población vulnerable, a partir de una ruta en tres direcciones: “Programas de formación y capacitación para el trabajo; orientación para la búsqueda de empleo y asesoría para la conformación de unidades productivas”.

En estas actividades, se plantea a todos los entes territoriales una estrategia de intervención en los siguientes términos: “1. Que los municipios definan el censo de la población y su caracterización; 2. Establecer acuerdos de acción con las Alcaldías de acuerdo a las alternativas de sustitución; 3. Definir un plan de formación; 4. Descentralizar la oferta para llegar donde está la población y 5. La necesidad de la articulación interinstitucional para brindar una atención integral a la población y a sus familias”.

“4. ¿El municipio de Yumbo se ha acogido a algún programa y en qué momento?”

Respuesta: La administración municipal de Yumbo a través de la Secretaría de Tránsito y la Secretaría de Desarrollo Económico en el año 2012, solicitó al SENA la articulación para la sustitución de vehículos de tracción animal, de esta reunión se concertó realizar “un taller de orientación ocupacional e identificación de intereses en el municipio de Yumbo”, el cual se realizó el 20 de septiembre de 2012 y participaron 34 personas, cuyo resultado fue entregado a la Alcaldía de Yumbo.

Se advierte, que el SENA tiene oferta permanente de formación en el municipio de Yumbo de acuerdo con la demanda de los entes territoriales, las organizaciones sociales y el sector productivo. Actualmente se están brindando 94 programas de formación concertados con la Alcaldía de Yumbo con lo cual se benefician 2.575 personas.

Importa recalcar que el SENA brindará el apoyo que sea necesario para atender a la población en articulación con el municipio de Yumbo de acuerdo con la estrategia de sustitución de vehículos de tracción animal que se defina y los intereses ocupacionales de la población.

8.4. La entonces Sala Quinta de Revisión, mediante Auto del 23 de octubre de 2020 dispuso la vinculación al presente trámite de las asociaciones Asocojeros y Asocarruajes<sup>19</sup> y puso de presente que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 133 del Código General del Proceso, tenían la posibilidad de solicitar la nulidad de todo lo actuado por cuanto no habían sido vinculadas al proceso de tutela.

Para efectos de lo anterior, con fundamento en el artículo 137 del Código General del Proceso, les otorgó un término de diez (10) días hábiles siguientes a la notificación de esa providencia para que se pronunciaran y se les indicó que, si omitían hacerlo sanearía la mencionada nulidad y el trámite de revisión de la tutela de la referencia continuaría, considerándolas como partes del proceso.

Así mismo dispuso la suspensión de términos.

De acuerdo con el informe de la secretaría general de la corporación del 26 de noviembre de 2020, durante el término concedido en el Auto del 23 de octubre del citado año, no se recibió respuesta alguna<sup>20</sup>.

## I. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### 1. Competencia

Esta Sala de Revisión es competente para revisar los fallos de tutela proferidos dentro del trámite de la referencia, con fundamento en lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 86 y el numeral 9° del artículo 241 de la Constitución, en concordancia con los artículos 33 a 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

## 1. Cuestión previa

Antes de abordar el estudio de fondo, la Sala de Revisión examinará la procedencia de la tutela en este asunto. Luego de verificar el cumplimiento de los requisitos de procedibilidad, y si es del caso, formulará el respectivo problema jurídico con el fin de realizar el examen sobre la posible vulneración de los derechos fundamentales invocados.

### 1. Procedibilidad de la tutela

El artículo 86 de la Constitución, en concordancia con lo previsto en los artículos 1, 5, 6, 8, 10 y 42 del Decreto Ley 2591 de 1991, dispone los elementos que el juez constitucional debe observar con el fin de determinar la procedencia de la tutela, entendiendo que estos son: (i) la legitimación en la causa (por activa y pasiva); (ii) la inmediatez; y (iii) la subsidiariedad.

### 1. Legitimación para actuar

#### 1. Legitimación por activa

El artículo 86 de la Constitución establece que la tutela es un mecanismo de defensa al que puede acudir cualquier persona para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública, o por los particulares en los casos señalados en la ley.

El artículo 10 del Decreto Ley 2591 de 1991<sup>21</sup> dispone, por su parte, que “podrá ser ejercida,

en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos”.

En el presente caso, el demandante, Israel Montenegro Sánchez, promovió la acción constitucional en nombre propio al considerar que el alcalde y la secretaria de Tránsito y Transporte del municipio de Yumbo vulneraron sus derechos fundamentales al mínimo vital, al trabajo en condiciones dignas y justas, a la protección de la tercera edad y a la igualdad, dadas sus condiciones de debilidad manifiesta.

En este contexto, el solicitante de la tutela, quien actúa como titular de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados, se encuentra legitimado.

### 3.1.2. Legitimación por pasiva

3.1.2.1. De conformidad con los artículos 86 de la Constitución y 5 del Decreto Ley 2591 de 1991, las acciones u omisiones del alcalde y la secretaria de Tránsito y Transporte del municipio de Yumbo, como autoridades públicas, pueden ser cuestionadas a través de la tutela cuando se les atribuye la vulneración de derechos fundamentales.

En efecto, el demandante promovió la acción constitucional contra las autoridades mencionadas por considerar que, al no ser incluido como beneficiario en el programa de sustitución de vehículos de tracción animal del municipio de Yumbo, le fueron vulnerados sus derechos fundamentales al mínimo vital, al trabajo en condiciones dignas y justas, a la protección al adulto mayor y a la igualdad, dadas sus condiciones de debilidad manifiesta.

3.1.2.2. Ahora bien, respecto del Consorcio Colombia Mayor, entidad vinculada al presente trámite por el juez de primera instancia, cuya labor fue reemplazada a partir de diciembre de 2018 por Fiduagraria S.A., en virtud del contrato de encargo fiduciario No. 604 del 21 de noviembre de 2018, suscrito con el Ministerio de Trabajo, a juicio de la Sala, no están llamados a responder en este caso, por cuanto el asunto se circunscribe a determinar si se vulneraron los derechos fundamentales de Israel Montenegro Sánchez al no incluirlo como beneficiario en el programa de sustitución de vehículos de tracción animal.

Bajo ese entendido, la Sala dispondrá la desvinculación del presente proceso del Consorcio

Colombia Mayor y de Fiduagraria S.A.

## 1. Requisito de inmediatez

El artículo 86 de la Constitución establece que cualquier persona tendrá “acción de tutela” para reclamar “en todo momento”, si considera vulnerados sus derechos fundamentales, expresión que es reproducida en el artículo 1° del Decreto Ley 2591 de 1991. A pesar de que la informalidad es una de las notas definitorias de la tutela, la jurisprudencia constitucional ha señalado que su presentación debe hacerse dentro de un plazo oportuno<sup>22</sup>, contado a partir del momento en que ocurre la situación que vulnera o amenaza vulnerar los derechos fundamentales. Ello se explica, dada la naturaleza de este mecanismo constitucional, pues es un instrumento de protección inmediata y efectiva de derechos fundamentales, cuyo trámite fue instituido como breve y sumario al alcance de cualquier persona.

La solicitud de tutela fue promovida por el señor Montenegro Sánchez el 06 de agosto de 2019, actuación que se dio como consecuencia de la no inclusión como beneficiario en el programa de sustitución de vehículos de tracción animal del municipio de Yumbo. De dicha situación el demandante se enteró por su participación, el 21 de junio de 2019, en la asamblea general de los representantes legales de las Asociaciones de Carretilleros Asocarruajes y Asococheros y las organizaciones animalistas del municipio de Yumbo, en la que se acordó la forma como se realizaría la primera sustitución<sup>23</sup>; así que, entre la ocurrencia del hecho generador de la presunta vulneración de derechos y la presentación de la solicitud de amparo transcurrieron 46 días, plazo que a la luz de la jurisprudencia constitucional se considera razonable.

## 1. Requisito de subsidiariedad

El requisito de subsidiariedad de la tutela se deriva del artículo 86 de la Constitución, en cuanto dispone que “[e]sta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”.

Esta corporación, respecto de dicho requisito constitucional, ha manifestado que aun cuando

la tutela ha sido consagrada como un mecanismo judicial para la protección inmediata de los derechos fundamentales, la Constitución lo ha previsto con un carácter subsidiario y residual, lo cual implica que procede supletoriamente<sup>24</sup>.

No obstante, conforme al artículo 86 superior, la tutela es procedente aun cuando existan otros medios de defensa judicial si con ella se busca precaver la ocurrencia de un perjuicio irremediable, caso en el cual se adoptará una decisión con efectos temporales, esto es, mientras se define la controversia mediante los recursos judiciales ordinarios.

Según la jurisprudencia constitucional para determinar la configuración de un perjuicio irremediable, deben observarse los siguientes elementos<sup>25</sup>:

Por un lado, el perjuicio ha de ser inminente, esto es, que está por suceder; en segundo término, las medidas necesarias para evitarlo han de ser urgentes, con el fin de dar una solución adecuada frente a la proximidad del daño y para armonizarlas con las particularidades del caso. Por otro, el perjuicio debe ser grave, es decir, susceptible de ocasionar un detrimento significativo en el haber jurídico (moral o material) de una persona; y finalmente, la respuesta requerida por vía judicial debe ser impostergable, dicho, en otros términos, basada en criterios de oportunidad y eficiencia con el objeto de precaver la consumación de un daño antijurídico irreparable.

En esa misma línea, el artículo 6º del Decreto Ley 2591 de 1991 dispone que la acción constitucional procede siempre que el medio ordinario de defensa no sea eficaz para la protección inmediata de los derechos fundamentales, atendiendo a las circunstancias en que se encuentra el solicitante.

En el presente caso, el demandante no dispone de un mecanismo judicial idóneo distinto a la tutela para defender sus derechos fundamentales presuntamente vulnerados.

Lo anterior, por cuanto la determinación de los beneficiarios de la sustitución de los vehículos de tracción animal por camionetas marca Changan se adoptó en una reunión de concertación y participación efectuada el 21 de junio de 2019 en el municipio de Yumbo a la que asistieron, entre otros, los miembros de las asociaciones Asococheros y Asocarruajes y, no propiamente, en una asamblea de socios, evento que permite, en principio, aplicar lo dispuesto en el artículo 382 del Código General del Proceso que se refiere a la impugnación

de actos de asambleas, juntas directivas o de socios.

Adicionalmente, no obra en el expediente algún acto administrativo mediante el cual: (i) la administración municipal de Yumbo le hubiera otorgado en el año 2019 a 18 carretilleros las camionetas marcha Changan y (ii) negado al señor Montenegro Sánchez la inclusión en la lista de los beneficiarios del programa de sustitución de vehículos de tracción animal, pues, según lo expuesto en los antecedentes él pidió de manera verbal a los funcionarios encargados de hacer la lista que lo tuvieran en cuenta para la asignación del último vehículo automotor que se iba a entregar, pero su solicitud no fue atendida. Adicionalmente, no existe un acto ficto negativo ante la ausencia de respuesta por parte de las entidades demandadas a una petición del demandante en ese sentido. De ahí que, no es posible acudir al medio de control de las decisiones administrativas.

Precisado lo anterior, a continuación, la Sala planteará el problema jurídico que le corresponde resolver.

#### 4. Problema jurídico

A partir de las circunstancias fácticas que dieron lugar al ejercicio de la acción constitucional, de las decisiones adoptadas en las instancias judiciales y de las pruebas allegadas en sede de revisión, esta Sala debe determinar si la no inclusión del demandante como beneficiario del programa de sustitución de vehículos de tracción animal por parte de las entidades demandadas vulneró sus derechos fundamentales al mínimo vital, al trabajo en condiciones dignas y justas, a la protección del adulto mayor y a la igualdad, dadas sus condiciones de debilidad manifiesta.

Para resolver el problema jurídico planteado se abordarán los siguientes temas: (i) la política pública de sustitución de vehículos de tracción animal; (ii) la sustitución de vehículos de tracción animal en el municipio de Yumbo y, con base en lo anterior, (iii) se resolverá el caso concreto.

#### 5. Política pública de sustitución de vehículos de tracción animal

El Congreso de la República, mediante Ley 769 de 2002, expidió el Código Nacional de Tránsito Terrestre, con el objetivo de regular la circulación de los peatones, usuarios,

pasajeros, conductores, motociclistas, ciclistas, agentes de tránsito y vehículos por las vías públicas y ciertas vías privadas (Art. 1º).

Con dicha regulación, se buscó garantizar la seguridad y comodidad de los habitantes, la preservación de un ambiente sano y la protección del uso común del espacio público.

Para la Corte resulta claro que “(...) si no existiera una regulación adecuada de la circulación de personas y vehículos sobre las vías públicas, los derechos de los particulares, así como el interés colectivo, se verían gravemente afectados: la descoordinación de las fuerzas físicas que actúan en el escenario del tránsito vehicular y peatonal provocaría la accidentalidad constante de sus elementos y el medio ambiente no resistiría la ausencia de una normatividad que reglamentare la emisión de gases tóxicos por parte de los automotores, para poner sólo los ejemplos más evidentes. Fines tan esenciales al Estado como la prosperidad general y la convivencia pacífica (Art. 2º C.P.) serían irrealizables si no se impusieran normas de conducta claras y precisas para el ejercicio del derecho de circulación.”<sup>26</sup>

Bajo este contexto, en el artículo 98 del referido código se prohibió el tránsito urbano de vehículos de tracción animal en municipios de categoría especial y primera, y se dispuso que las autoridades de tránsito procederían a retirar ese tipo de vehículos, salvo los utilizados para actividades turísticas. Esta norma fue declarada parcialmente inexecutable por la Corte, en la Sentencia C-355 de 200327, condicionando el aparte que se declaró executable, bajo el entendido que la prohibición allí consagrada debía ser materializada por las autoridades territoriales competentes, a unas vías definidas y por motivos de seguridad vial, y previa la adopción de medidas alternativas y sustitutivas para quienes realizaban la actividad de transporte en esta clase de vehículos<sup>28</sup>.

Posteriormente, el Decreto 1666 de 2010<sup>29</sup> reglamentó la sustitución de los vehículos de tracción animal. Específicamente, el artículo 1º autorizó el cambio por motocarros con homologación para carga liviana hasta de 770 kilogramos de capacidad y estableció que los alcaldes de los municipios de categoría especial y de primera, debían desarrollar y concluir esa actividad alternativa de sustitución antes del 31 de enero de 2012.

Como consecuencia de las solicitudes de ampliación de dicho plazo por parte de varias autoridades locales y organizaciones de carretilleros, debido a que no había sido posible



culminar los programas de capacitación a los conductores, los procedimientos y programas para la recepción de los semovientes y la sustitución por los vehículos automotores, entre otros, antes de la fecha indicada<sup>30</sup>, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 178 de 2012<sup>31</sup>. En el artículo 1° autorizó el mencionado cambio por vehículos automotores debidamente homologados para carga, señaló la posibilidad de desarrollar programas alternativos que no necesariamente obliguen el reemplazo por otro automotor; y, por último, estableció como plazo para desarrollar y concluir esa actividad alternativa de sustitución el 31 de enero de 2013.

Luego, se expidió el Decreto 1079 de 2015<sup>32</sup> que en el artículo 2.3.7.1, al igual que el anteriormente expedido, autorizó la sustitución de vehículos de tracción animal por vehículos automotores debidamente homologados para carga y señaló la posibilidad de desarrollar programas alternativos que no necesariamente obliguen el reemplazo por otro automotor.

Cabe señalar que, “al adoptar la fórmula del Estado Social de Derecho e incorporar un mandato de promoción de la igualdad material, (la Constitución) impone un deber positivo de actuación a las autoridades, consistente en luchar por la erradicación de las desigualdades sociales existentes, hasta el máximo de sus posibilidades y con el grado más alto de diligencia, poniendo especial atención a la satisfacción de las necesidades básicas de quienes están en situación de precariedad económica.”<sup>33</sup>

Así las cosas, los planes y programas adoptados por las autoridades deben cumplir determinados requisitos cuando los mismos afectan los derechos de las personas. Precisamente, los condicionamientos a las políticas públicas en general se explican por la incorporación del principio de igualdad material en la Constitución (artículo 13 superior).

En aplicación de dicho principio -igualdad material- las autoridades tienen el deber de propender por la erradicación de las desigualdades, especialmente de las que provienen de circunstancias económicas y sociales. Para cumplir con este objetivo, tienen la obligación de diseñar y ejecutar políticas públicas que permitan alcanzar una igualdad real y efectiva mediante implementación de medidas de carácter progresivo que no empeoren la situación de la población con mayor vulnerabilidad. Todo acto restrictivo ocasiona para sus destinatarios efectos negativos frente a sus derechos. Por ello, los planes o programas diseñados por las autoridades deben buscar que las medidas: (i) cumplan con parámetros de

razonabilidad y proporcionalidad, y (ii) estén acompañadas de otras acciones que contrarresten los impactos negativos<sup>34</sup>.

Para la Sala, la prohibición del tránsito urbano de vehículos de tracción animal en municipios de categoría especial y primera tiene una estrecha vinculación con el derecho al trabajo, el cual ha sido concebido no solo como factor esencial de la sociedad, sino además como “principio axiológico” de la Constitución<sup>35</sup>. De allí que el texto fundamental le reconozca una triple dimensión: “i) valor fundante del Estado social de derecho<sup>36</sup>; ii) principio rector del ordenamiento jurídico y iii) derecho-deber social<sup>37</sup> con carácter fundamental. Este se caracteriza, según la jurisprudencia constitucional, por su contenido progresivo<sup>38</sup> como un derecho social y económico.<sup>39</sup> El trabajo y su protección, además, adquiere la categoría de derecho humano, atendiendo el contenido de los instrumentos internacionales ratificados por Colombia y que integran el bloque de constitucionalidad<sup>40</sup>.”<sup>41</sup>

Precisamente, la Corte respecto al mandato de optimización que le impone atender progresivamente los derechos económicos, sociales y culturales ha señalado que: “[I] La Constitución Colombiana consagra un catálogo amplio de derechos sociales, pero somete la actuación del Estado en esta materia, al llamado principio de progresividad. En este sentido, la Constitución admite que la satisfacción plena de los derechos sociales exige una inversión considerable de recursos públicos con los cuales el Estado no cuenta de manera inmediata. Por ello, dada la escasez de recursos, la satisfacción de los derechos sociales está sometida a una cierta ‘gradualidad progresiva’. En este sentido, la Corte Constitucional, siguiendo el derecho internacional, ha entendido que, en general, la obligación del Estado en materia de derechos sociales, es la de adoptar medidas, ‘hasta el máximo de los recursos posibles’, para lograr progresivamente la plena efectividad de tales derechos<sup>42</sup>”

En armonía con lo expuesto, resulta claro que existe una situación contraria a los mandatos constitucionales cuando el Estado no solo ha omitido realizar el diseño de una política pública; sino también, cuando se ha adoptado una, pero no se implementaron las acciones mínimas o éstas resultan insuficientes para consolidar la garantía efectiva del derecho<sup>43</sup>.

Ahora bien, las facetas prestacionales de los derechos fundamentales tienen un contenido exigible, por cuanto debe existir “un plan escrito, público, orientado a garantizar progresiva y sosteniblemente el goce efectivo del derecho, sin discriminación y con espacios de

participación en sus diferentes etapas que, en efecto, se estén implementando”<sup>44</sup>.

Estos requisitos fueron explicados, por la Corte, entre otras, en la Sentencia T-531 de 2017, la cual será reiterada en los siguientes términos:

1. Existencia de un plan: si el Estado no diseña planes dirigidos a garantizar de forma progresiva la faceta prestacional de un derecho fundamental, no es posible asegurar el goce efectivo del derecho ni en la actualidad ni en el futuro. Respecto de la realización del diseño o formulación de un plan de política pública, la Corte ha dicho lo siguiente:

No basta la simple descripción de un plan para garantizar la faceta prestacional de un derecho fundamental, pues para ello es necesario que la autoridad desarrolle acciones y omisiones orientadas a resolver la problemática social<sup>45</sup>.

2. Publicidad: este plan debe estar al alcance de todas las personas que quieran acceder a él, especialmente de aquellas a las cuales esta faceta prestacional garantizará la protección de su derecho. Por ello, es necesario que se encuentre por escrito.

3. Tiempos de progreso: en la medida en que los planes progresivamente deben garantizar el goce efectivo de los derechos, es necesario la existencia de unos límites temporales, es decir, no puede estar sujeto a la indefinición. Además, debe ser un lapso razonable, pues si es excesivo no estaría haciendo efectiva esta faceta.

4. Goce efectivo: todos los planes que se implementen en el marco de las políticas públicas deben estar encaminados a garantizar efectiva y materialmente los derechos, mediante la adopción de las medidas pertinentes para su consecución.

5. Progresar sosteniblemente: la política pública que se dirija al goce efectivo de un derecho debe avanzar sosteniblemente. Esto se traduce en que debe pretender alcanzar nuevos logros que se mantengan en el tiempo, y además, conservar los obtenidos.

7. Participación: Colombia es una democracia participativa, el artículo 2º de la Constitución reconoce que este es un fin esencial del Estado, el cual deberá “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y

cultural de la Nación; defender la independencia nacional”. En este contexto, la participación está permitida en cualquier etapa de las actuaciones de la administración incluyendo aquellas que se desarrollan dentro de las políticas públicas. Así, conforme la jurisprudencia, no puede existir un plan que no apruebe la participación, o que asegurándola sea intrascendente.

8. Se esté implementando: esto implica que el plan deba estar en ejecución, es decir, no solo enunciado en el papel. Sin embargo, no tiene que haber culminado.

#### 6. Sustitución de vehículos de tracción animal en el municipio de Yumbo

En relación con el tema en el municipio de Yumbo se encuentra que:

-El 6 de diciembre de 2011 se expidió el Decreto municipal 283, mediante el cual se conformó y estructuró el Comité de Sustitución de Vehículos de Tracción Animal para el desarrollo del Programa de Actividades Alternativas Sustitutivas de Vehículos de Tracción Animal.

-En el año 2012 la Secretaría de Tránsito y Transporte de Yumbo identificó 67 propietarios de vehículos de tracción animal en el municipio<sup>47</sup>.

En el citado año, diferentes profesionales de las secretarías que conformaron el Comité de Sustitución de vehículos de tracción animal elaboraron un estudio socio económico de la población censada para establecer el tipo de alternativa a sustituir.

En septiembre 20 de esa anualidad, el Sena realizó “un taller de orientación ocupacional e identificación de intereses en el municipio de Yumbo”.

-En los meses de mayo y septiembre de 2013, la fundación Goodyear les brindó a los censados una capacitación en administración de negocios con el fin de establecer las bases para la selección de una nueva actividad económica.

En los meses de agosto a diciembre de 2013, mediante un convenio suscrito entre el municipio de Yumbo y la Fundación Integral para América Latina -FIPAL- se realizó la implementación de unidades productivas dirigida a los 67 censados, adelantándose el programa de adopción equina por medio del cual se ubicaron 24 equinos en adopción.

-Se expidió el Decreto municipal 222 de 2013, mediante el cual se implementaron las actividades alternativas y sustitutivas para los conductores de los vehículos de tracción animal y se facultó a cada entidad encargada de la supervisión y seguimiento para adoptar los procedimientos necesarios para el desarrollo de sus disposiciones generales, señalando que se tendrían como beneficiarios los definidos por la Secretaría de Tránsito y Transporte con base en la actualización al censo realizado en el año 2012.

-El Decreto municipal 076 de 2014, prohibió la circulación de los vehículos de tracción animal en el casco urbano del municipio de Yumbo y se adoptaron medidas relacionadas con la inmovilización de la carreta, la posesión del equino inmovilizado y las sanciones en caso de incumplimiento, entre otras.

-El Plan de Desarrollo 2012-2015, denominado “Yumbo Garantía Colectiva”, adoptado mediante Acuerdo número 009 de mayo 25 de 2012, consagró como uno de los ejes estratégicos que soportan la ruta para afianzar los derechos de los ciudadanos, el denominado “Eje territorial: territorio y calidad ambiental”. En el artículo 108 modificado por el artículo 62 del Acuerdo número 029 de diciembre 5 de 2013<sup>48</sup> se estableció el programa “Planes de Tránsito, Educación, Dotación, Equipos y Seguridad Vial” cuya meta producto fue sustituir el 100% de los vehículos de tracción animal que transitaban en el municipio.

-En el lapso de 2012 a 2015 fueron beneficiados en el proceso de sustitución 21 cocheros a los que se les realizó la sustitución por una nueva unidad de negocio productiva.

-El Plan de Desarrollo 2016-2019 denominado “Yumbo Territorio de Oportunidades para la Gente”, adoptado mediante Acuerdo número 002 de 1 de junio de 2016<sup>49</sup>, dispuso como una de las líneas estratégicas “Yumbo Territorio de Oportunidades para el Desarrollo Económico” y planteó dentro del programa “Yumbo Territorio para la Movilidad”, el subprograma “Seguridad Vial” en el que se fijó la meta de “sustituir el 100% de los servicios de tracción animal que transitan en el municipio”.

-El Decreto municipal 235 de 2020, prohibió la circulación de los vehículos de tracción animal en toda la jurisdicción del municipio de Yumbo y se adoptaron medidas relacionadas con la sanción al conductor, la inmovilización de la carreta, y la posesión del equino inmovilizado,

entre otras.

-En la actualidad el municipio de Yumbo tiene un censo de 42 carretilleros, pertenecientes a las Asociaciones Asocoberos y Asocarruajes<sup>51</sup>.

-El nivel de ejecución y cumplimiento del programa adoptado por la administración municipal para dar cumplimiento a la Ley 769 de 2002, específicamente, la obligación de promover actividades alternativas y sustitutivas para los vehículos de tracción animal, según el municipio de Yumbo es el siguiente: del censo de carretilleros efectuado en el año 2012 y que arrojó un total de 63 cocheros<sup>52</sup> fueron beneficiados en el periodo comprendido del 2012-2015 en el plan de sustitución 21, quedando pendientes 42; en el año 2020, se logró la entrega de la totalidad de los semovientes tipo equinos que aún se encontraban rodando.

La sustitución de los carretilleros pendientes, esto es, 24, se realizará en dos etapas<sup>53</sup>.

-En la asamblea general de carretilleros que tuvo una participación del 93% (39 miembros activos de esa población) se acordó quiénes serían las 18 personas beneficiarias de la sustitución de vehículos de tracción animal, decisión que fue aceptada por la administración municipal y ejecutada en el año 2020<sup>54</sup>.

-Los beneficiarios del proceso de sustitución de vehículos de tracción animal contarán con similares beneficios que los recientemente sustituidos carretilleros, es decir, un vehículo camioneta pick up.

El requisito para acceder a tales beneficios es “potestad” de las agremiaciones de carretilleros. Dentro de la autonomía de las asociaciones se determinarán las 12 personas que serán beneficiadas en las dos etapas<sup>55</sup>.

## 8. Caso concreto

Israel Montenegro Sánchez presentó solicitud de tutela en contra del alcalde y la secretaria de Tránsito y Transporte del municipio de Yumbo, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales al mínimo vital, al trabajo en condiciones dignas y justas, a la protección de la tercera edad y a la igualdad dadas sus condiciones de debilidad manifiesta, presuntamente vulnerados al no ser beneficiario del programa de sustitución de vehículos de tracción animal, pese haber informado que no cumplía con el requisito exigido para obtener dicho

beneficio consistente en que se encontrara rodando la carretilla por las calles del referido municipio, debido a su mal estado de salud.

Los jueces de instancia declararon improcedente la tutela al considerar que el demandante cuenta con otros medios de defensa judicial ante la jurisdicción civil y de lo contencioso administrativo, sin especificarse cuáles, y no logró acreditar la existencia de un perjuicio irremediable.

Adicionalmente, señalaron que no se vulneraron los derechos fundamentales del demandante, ni se demostró que las actuaciones de la administración pública fueron arbitrarias o carentes de fundamento legal. Se destacó que por vía de tutela no es posible ordenarle a una entidad pública la asignación de bienes muebles o inmuebles como beneficios estatales o municipales sin que se cumplan los requisitos legales por parte del posible beneficiario y sin agotar el procedimiento previsto para tal fin.

Bajo este contexto, esta Sala debe determinar si la no inclusión del demandante como beneficiario del programa de sustitución de vehículos de tracción animal por parte de las entidades demandadas vulneró los derechos fundamentales invocados por este.

En primer lugar, de acuerdo con las pruebas allegadas al expediente, se acreditó que el municipio de Yumbo viene adelantando el programa de sustitución de vehículos de tracción animal a través de la realización de censos para identificar a los propietarios de estos, el desarrollo de programas de capacitación dirigidos a los conductores y la sustitución por vehículos automotores para carga en los términos del artículo 2.3.7.1 Decreto 1079 de 2015.

En segundo lugar, en relación con el modo como fueron repartidas las camionetas entre los carretilleros identificados en el censo vigente, aspecto frente al cual el demandante tiene reparos, la Sala destaca lo siguiente:

\* El 01 de junio de 2019, la administración municipal, las Asociaciones de Carretilleros Asocarruajes y Asocoberos y las Organizaciones Animalistas de Yumbo, después de varias reuniones en mesas de trabajo, lograron acordar con los 42 carretilleros que se encontraban en el censo de la Secretaría de Tránsito y Transporte la sustitución de vehículos de tracción animal por camionetas<sup>56</sup>.

\* La administración municipal por temas presupuestales se comprometió a sustituir 18 carretillas por camionetas marca Changan.

\* Las mencionadas asociaciones se comprometieron a que los 18 carretilleros que serían beneficiados con la entrega de las camionetas entregarían los binomios (caballo-carretilla). Y, los 24 restantes, los equinos inicialmente y después las carretillas en la próxima sustitución que se ejecutara<sup>57</sup>.

\* El 21 de junio de 2019 se realizó una asamblea general con la asistencia de los 42 carretilleros y los representantes legales de las Asociaciones de Carretilleros Asocarruajes y Asocochoeros y de las organizaciones animalistas del municipio de Yumbo.

En dicha reunión se acordó quiénes serían los primeros beneficiarios de la sustitución de vehículos de tracción animal, dándole prelación a los que se encontraban rodando por las calles del referido municipio, pues estos, al percibir su sustento de esta actividad, serían los damnificados en el evento de que les fueran retiradas las carretillas.

Dado que 7 carretilleros pertenecientes a Asocochoeros y 11 de Asocarruajes se encontraban en la situación descrita, es decir, 17 carretillas se encontraban rodando, el cupo restante fue sorteado entre las dos alternativas elegidas por los asistentes: una consistió en asignarle el beneficio al demandante y la otra someter a una rifa el cupo No. 18, quedando después de la votación con una participación del 93% (10/29) la última opción.

El caso objeto de revisión pone de manifiesto la necesidad de que el municipio de Yumbo en el diseño y ejecución de la política pública de sustitución de vehículos de tracción animal tenga en cuenta todos los criterios constitucionales relacionados con la existencia de un plan, su publicidad, tiempos de progreso, el goce efectivo de los derechos, el progreso sostenible, la no discriminación, la participación y la ejecución.

Refuerza lo anterior, que a los alcaldes les asiste la obligación de diseñar, escoger e



implementar las políticas públicas que en mayor medida satisfagan los derechos fundamentales de los ciudadanos, máxime cuando cuentan con un amplio margen de medidas a adoptar, como ocurre en el caso de la sustitución de vehículos de tracción animal.

La Sala en el asunto que se analiza evidencia lo siguiente:

-Al definir los destinatarios de las medidas de sustitución no se observa que la administración municipal de Yumbo haya tenido en consideración un enfoque diferencial que priorice, por ejemplo, la atención de personas con limitaciones físicas, sensoriales o mentales permanentes, mujeres en condición de pobreza extrema, personas indígenas, afrocolombianas o en situación de desplazamiento forzado, entre otras.

-Después de varias reuniones entre la administración municipal, las organizaciones animalistas y las asociaciones de carretilleros fueron estas últimas las que determinaron los beneficiarios de la medida de sustitución, que consistió en la entrega de camionetas.

La Corte no desconoce que el derecho a la participación como expresión del principio democrático supera la concepción de democracia representativa y, por ello, trasciende la esfera electoral y que, a través de este derecho, no solo se fortalece el concepto de ciudadanía, sino también el papel de los ciudadanos en las decisiones de la esfera pública que incluyen el ámbito electoral y cualquier proceso de decisión que afecta su vida<sup>58</sup>.

No obstante, en este caso, la administración debe priorizar la política pública, pues es el Estado, en primer término, el llamado a prestar una ayuda especial a aquellas personas que por su condición o por su situación merecen una atención y protección reforzada de sus derechos.

Ahora bien, esto no significa que la Sala reproche la actuación de las asociaciones de carretilleros Asocarruajes y Asocoberos cuando adoptaron un criterio de solución aleatorio para escoger al beneficiario de la última camioneta asignada por la administración municipal dentro de la política de sustitución referida, pues la figura del sorteo ha sido aceptada por la Corte Constitucional que incluso ha reconocido las bondades de la selección mediante la suerte y su naturaleza democrática<sup>59</sup>.

-En el marco de la política pública de sustitución de vehículos de tracción animal, no solo existe la posibilidad de que esta sea realizada por otro tipo de vehículo automotor, pues el parágrafo segundo del artículo 98 de la Ley 769 de 2002 y el artículo 2.3.7.1 Decreto 1079 de 2015 contemplan la alternativa de que las alcaldías municipales y distritales en asocio con el SENA promuevan actividades alternativas y sustitutivas para los carretilleros, o se ofrezcan otras no necesariamente relacionadas con el transporte.

En el presente caso, si se tiene en cuenta el censo total de carretilleros en el municipio de Yumbo y quiénes se han efectivamente beneficiado por las distintas medidas alternativas y sustitutivas, existe un número de personas que no pueden ejercer la labor de la cual derivaban su sustento y tampoco otra que les permita obtener los ingresos para cubrir sus necesidades, lo anterior desconoce la Sentencia C-355 de 2003 en la que la Corte declaró exequible el mencionado artículo 98 bajo el entendido que la prohibición allí consagrada debía ser concretada por las autoridades territoriales competentes, a unas vías determinadas y por motivos de seguridad vial, y previa la adopción de medidas para quienes realizaban la actividad de transporte en vehículos de tracción animal, siendo entonces necesario un enfoque diferencial en el que la administración priorice a los que están en mayores condiciones de vulnerabilidad, pues, éstos son los que resultan más afectados.

En el presente caso, el señor Israel Montenegro Sánchez se desempeñaba como carretillero en el municipio de Yumbo, actividad de la cual derivaba sus ingresos para satisfacer sus necesidades básicas y que fue prohibida por los decretos municipales 076 de 2014 y 235 de 2020. En el expediente no obra prueba según la cual el demandante haya sido beneficiado con algún programa de sustitución. Por lo anterior, respecto del señor Montenegro se concluye que no se ha adoptado una medida concreta en los términos de la sentencia de constitucionalidad referida, vulnerándose sus derechos fundamentales al trabajo y al mínimo vital, pues, actualmente, al estar totalmente prohibida esta actividad, quedó sin alternativas para trabajar en otra labor que le provea sustento.

Así, el municipio de Yumbo frente al demandante no ha logrado materializar un plan en el marco de la política pública de sustitución de vehículos de tracción animal, encaminado a satisfacer el goce efectivo de su derecho al trabajo y al mínimo vital a través de medidas de sustitución con alternativas concretas para laborar, con lo cual tampoco se le garantiza la especial protección constitucional que merece por su avanzada edad y sus condiciones de

salud.

En consecuencia, la Sala REVOCARÁ la sentencia proferida por el Juzgado Veintidós Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Cali el 1 de octubre de 2019, la cual confirmó el fallo dictado por el Juzgado Primero Penal Municipal de Yumbo el 22 de agosto de 2019, en el trámite del proceso de tutela T-7.804.648. En su lugar, concederá el amparo de los derechos fundamentales al mínimo vital, al trabajo en condiciones dignas y justas, a la protección de la tercera edad y a la igualdad dada las condiciones de debilidad manifiesta de Israel Montenegro Sánchez.

Por lo anterior, ordenará al municipio de Yumbo para que incluya en la política pública de sustitución de vehículos de tracción animal un enfoque diferencial que priorice la atención de los sujetos de especial protección constitucional y adopte un plan con las medidas adecuadas y necesarias para satisfacer el goce efectivo del derecho al trabajo y el mínimo vital consultando las circunstancias particulares de los destinatarios. El plan específico que se adopte deberá contener fechas y plazos precisos que permitan su seguimiento.

En atención a que, de conformidad con la política pública adoptada por la administración municipal de Yumbo para dar cumplimiento a la Ley 769 de 2002, según la respuesta al auto de pruebas proferido en sede de revisión, se proyectaron las gestiones administrativas correspondientes para terminar el proceso de sustitución entre los años 2020 y 2021 en el marco del Plan de Desarrollo 2020-2023 denominado “Creemos en Yumbo”, se ordenará a dicho ente territorial que incluya al accionante en el programa de sustitución de la actividad que realizaba, que no necesariamente consiste en asignar vehículo, antes del 31 de diciembre de 2021, dado que el Decreto municipal 235 de 2020 estableció la prohibición definitiva para la circulación de los vehículos de tracción animal dentro del municipio, lo cual deja al accionante sin la posibilidad de trabajar en esta actividad, y según las pruebas que obran en el expediente, esto lo ubica en una franja de mayor pobreza y vulnerabilidad.

### III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO.- LEVANTAR la suspensión de términos para fallar el presente asunto.

SEGUNDO.- REVOCAR el fallo de segunda instancia proferido el 1 de octubre de 2019 por el Juzgado Veintidós Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Cali que confirmó, el dictado el 22 de agosto de 2019 por el Juzgado Primero Penal Municipal de Yumbo en el trámite del proceso de tutela T-7.804.648. En su lugar, CONCEDER la protección de los derechos fundamentales al mínimo vital, al trabajo en condiciones dignas y justas, a la protección a la tercera edad y a la igualdad de Israel Montenegro Sánchez.

TERCERO.- ORDENAR al municipio de Yumbo para que incluya en la política pública de sustitución de vehículos de tracción animal un enfoque diferencial que priorice la atención de los sujetos de especial protección constitucional y adopte un plan con medidas adecuadas y necesarias para satisfacer el goce efectivo del derecho al trabajo consultando las circunstancias particulares de los destinatarios. El plan específico que se adopte deberá contener fechas y plazos precisos que permitan hacer un seguimiento del desarrollo del plan.

CUARTO.- ORDENAR al municipio de Yumbo que, en caso de no haberlo hecho, incluya al señor Israel Montenegro Sánchez en la política de sustitución, en un plazo que no podrá sobrepasar el 31 de diciembre de 2021, por las razones expuestas en esta providencia.

QUINTO.- DESVINCULAR del proceso de tutela T-7.804.648 a la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. -Fiduagraria S.A.

SEXTO.- Por Secretaría General, LÍBRENSE las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

Con salvamento parcial de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DE LA MAGISTRADA

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

A LA SENTENCIA T-143/21

DERECHO AL TRABAJO Y SUSTITUCIÓN DE VEHÍCULOS DE TRACCIÓN ANIMAL-Amparo otorgado no es idóneo para restablecer los derechos fundamentales del accionante, al otorgar amplio margen de discrecionalidad para su cumplimiento (Salvamento parcial de voto)

Expediente: T-7.804.648.

Acción de tutela presentada por Israel Montenegro Sánchez en contra del alcalde y la Secretaría de Tránsito y Transporte, del municipio de Yumbo (Valle del Cauca).

Magistrado Sustanciador:

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, a continuación, presento las razones por las cuales, salvo parcialmente mi voto en la decisión adoptada el 18 de mayo de 2021, por la Sala Cuarta de Revisión, en la Sentencia T-143 de 2021.

1. El expediente de la referencia corresponde a una acción de tutela interpuesta por Israel Montenegro Sánchez, en contra del alcalde y la Secretaría de Tránsito y Transporte del

municipio de Yumbo, Valle del Cauca. El peticionario, quien trabajaba como transportador en un vehículo de tracción animal, alega la presunta vulneración de sus derechos fundamentales “al mínimo vital, al trabajo en condiciones dignas y justas, a la protección de la tercera edad y a la igualdad dadas sus condiciones de debilidad manifiesta”<sup>60</sup>.

1. Según el accionante, las entidades demandadas vulneraron sus derechos porque no le concedieron la medida de sustitución de los vehículos de tracción animal implementada por el municipio de Yumbo. Argumentó que el ente territorial estableció que los vehículos mencionados serían reemplazados por camionetas tipo pick up. Así, en el 2019, sustituyó 18 carretillas. Por medio de asociaciones gremiales, el municipio escogió a 17 beneficiarios. El demandante solicitó que el cupo restante le fuera asignado, en atención a su avanzada edad y sus condiciones de salud. Sin embargo, por voto de las mayorías, decidieron escoger al azar a la persona que sería beneficiaria de la medida. Por lo tanto, el actor solicitó: (i) el amparo de los derechos fundamentales invocados; y, (ii) ordenar a los accionados incluirlo en la lista de los beneficiarios del programa de sustitución de carretillas “agregando una camioneta Changan más de las que se van a comprar para cumplir con la Ley 769 de 2002”.

1. En sede de revisión, la Sala expuso que el Legislador prohibió el tránsito urbano de los vehículos de tracción animal en los municipios de categoría especial y de primera categoría. En todo caso, la Sentencia C-355 de 2003<sup>61</sup> declaró la exequibilidad condicionada de esa norma, “en el entendido de que la prohibición se debe concretar por las autoridades competentes de tránsito a determinadas vías, por motivos de seguridad vial. Así mismo en el entendido que la prohibición solo entra a regir siempre que real y efectivamente se hayan adoptado las medidas alternativas y sustitutas previstas en el parágrafo segundo en el respectivo distrito o municipio”. En ese sentido, consideró que correspondía a las autoridades municipales diseñar e implementar un plan para sustituir los vehículos de tracción animal que cumpliera con los criterios jurisprudenciales sobre el diseño de políticas públicas<sup>62</sup>. Entre ellos, la aplicación de un criterio diferencial que permitiera priorizar la atención de personas en situaciones de vulnerabilidad como las personas con limitaciones físicas,

sensoriales o mentales, en situación de pobreza extrema, entre otras. Sin embargo, a su juicio, la alcaldía de Yumbo no estableció medidas de enfoque diferencial dentro de su política de sustitución de vehículos de tracción animal. Por lo tanto, incumplió con los requisitos establecidos en la jurisprudencia para el diseño de este tipo de políticas.

Respecto de la situación del accionante, la Sala precisó que las autoridades demandadas vulneraron los derechos fundamentales invocados. Advirtió que, el sustento del demandante provenía de su trabajo como transportador en un vehículo de tracción animal. Sin embargo, el municipio de Yumbo prohibió la circulación de dichas carretillas dentro de todo el ente territorial<sup>63</sup>, sin otorgarle una medida de sustitución apropiada al actor. De manera que, el peticionario quedó sin alternativas para cubrir sus necesidades básicas. Esa situación vulneró sus derechos fundamentales al trabajo y al mínimo vital. A su vez, desconoció su condición de sujeto de especial protección constitucional por su avanzada edad y sus condiciones de salud. Por esa razón, esta Corporación consideró que el municipio debe incluir al peticionario en la política establecida para sustituir la actividad que realizaba. En ese sentido, aclaró que la inclusión del accionante en la política de sustitución no necesariamente implica la asignación de un vehículo.

En consecuencia, la decisión amparó los derechos fundamentales del accionante al mínimo vital, al trabajo en condiciones dignas y justas, a la protección de la tercera edad y a la igualdad. Como medidas de protección, ordenó al municipio de Yumbo: (i) incluir un enfoque diferencial que priorice la atención de los sujetos de especial protección constitucional en la política pública de sustitución de vehículos de tracción animal; (ii) adoptar un plan con medidas adecuadas y necesarias para garantizar el goce efectivo del derecho al trabajo de conformidad con las condiciones particulares de los destinatarios de las medidas; y, (iii) en caso de no haberlo hecho, incluir al accionante en la política de sustitución dentro de un plazo que no deberá exceder el 31 de diciembre de 2021.

1. Aunque comparto la mayor parte de la decisión acogida en la sentencia, difiero de la medida adoptada para restablecer los derechos del accionante. La sentencia ordena incluir al demandante en la política pública de sustitución. Sin embargo, considero que esa medida no es efectiva para restablecer los derechos vulnerados. Lo anterior, porque, de un lado, el

petionario está incluido en la política pública. Y, del otro, la decisión deja un amplio margen de discrecionalidad a las autoridades municipales para determinar cuál es la medida de sustitución idónea para el caso concreto. Aquello puede afectar el restablecimiento de los derechos fundamentales vulnerados y desconocer el derecho a la igualdad del accionante.

El accionante hace parte de la política pública de sustitución. Por esa razón, ordenar su inclusión en el programa no tiene un efecto material que le garantice sus derechos fundamentales

1. Tal y como lo establece la decisión mayoritaria, el programa de sustitución de vehículos de tracción animal del municipio de Yumbo consta de tres partes: (i) la identificación de los propietarios de esos vehículos a través de censos aplicados por la Secretaría de Tránsito y Transporte; (ii) el desarrollo de programas de capacitación dirigidos a los conductores; y, (iii) la sustitución de las carretillas por vehículos automotores para carga en los términos del artículo 2.3.7.1 Decreto 1079 de 2015<sup>64</sup>. Según el Decreto municipal 222 de 2013, el primer componente de la política tiene el propósito de establecer quiénes serán beneficiarios de las medidas de sustitución<sup>65</sup>.

1. En sede de revisión, el municipio de Yumbo respondió a un cuestionario formulado por el despacho del Magistrado Sustanciador. En esa oportunidad, precisó que el accionante hace parte del censo ejecutado por la Secretaría de Tránsito y Transporte de ese ente territorial<sup>66</sup>. Eso significa, entonces, que el demandante hace parte de los beneficiarios de la política pública. Una muestra de ello es su participación en las reuniones realizadas para definir la forma de ejecutar las medidas de sustitución acordadas entre los beneficiarios y el municipio. Por lo tanto, ordenar que lo incluyan en el programa de sustitución de vehículos de tracción animal en nada cambia la situación del accionante. En consecuencia, esa medida de protección no es idónea para restablecer sus derechos al trabajo y al mínimo vital.

1. A mi juicio, la discusión de fondo planteada por el accionante giraba en torno a la



ejecución de la política pública en su caso concreto, más no a su exclusión del plan municipal de sustitución. Por lo tanto, la Sala debió ordenar al municipio reemplazar el vehículo de tracción animal del accionante por uno de automotor de carga en las mismas condiciones de los demás beneficiarios de la medida.

El amplio margen de discrecionalidad otorgado a las entidades accionadas para definir la medida de sustitución apropiada puede afectar el restablecimiento de los derechos del demandante y desconocer su derecho a la igualdad

1. La sentencia, en sus consideraciones, aclara que la inclusión del accionante en el programa de sustitución no necesariamente implica la asignación de un vehículo automotor, porque la legislación contempla varios mecanismos de sustitución de los vehículos de tracción animal. De manera que, según la mayoría, el municipio no está obligado a entregar un vehículo automotor. Sin embargo, la decisión no establece cuáles son los requisitos que debe cumplir la medida de sustitución para superar la vulneración de los derechos del accionante. Por esa razón, el municipio tendría un amplio margen de discrecionalidad para definir cuál sería medida de sustitución procedente para el caso del accionante y tampoco podría imponérsele nada específico cuando se evalúa el cumplimiento del fallo.

1. En ejercicio de esa discrecionalidad, el ente territorial puede aplicar cualquier medida de sustitución para que cese la vulneración de los derechos del accionante. En todo caso, la situación del accionante merece unas consideraciones especiales. El ciudadano es una persona de avanzada edad y sufre varios padecimientos de salud. De manera que, la sustitución del vehículo de tracción animal del accionante debe garantizarle una inclusión real, pronta y efectiva en el mercado laboral, bajo condiciones que le aseguren un ingreso adecuado para cubrir su mínimo vital. Por lo tanto, la medida adoptada en la sentencia no garantiza de forma efectiva los derechos del accionante.

1. Por otra parte, la decisión objeto de disenso señala que, el 1 de junio de 2019, la

administración municipal, las asociaciones de carretilleros y las organizaciones animalistas de Yumbo acordaron que los vehículos de tracción animal de las 42 personas incluidas en el censo serían sustituidos por camionetas, sin distinción<sup>67</sup>. Considero que ese acuerdo, construido a partir de un proceso dialógico, hace parte de la política pública que implementó el municipio para sustituir las carretillas. Por lo tanto, las autoridades correspondientes tienen el deber de cumplir las condiciones de ese acuerdo. Así lo hicieron, en el 2019, con 18 personas de las 42 incluidas en el censo de la Secretaría de Tránsito y Transporte. Adicionalmente, la decisión de esta Corporación reconoce que, los beneficiarios, a quienes no les han aplicado la medida de sustitución, tendrán como beneficio una camioneta pick up<sup>68</sup>.

1. A pesar de lo anterior, la Sala estableció una excepción para la aplicación de esa regla al caso del accionante y al hacerlo dejó en manos de la administración la libertad para cumplir o no cumplir los acuerdos logrados por las partes interesadas. Lo anterior, porque la orden permite que el municipio sustituya el vehículo de tracción animal del peticionario por cualquier otra medida de las establecidas en la norma. De manera que, la orden de la Corte daría lugar a que la administración municipal pueda incumplir el acuerdo y adoptar una medida menos favorable para el demandante. Aquello podría profundizar su situación de vulnerabilidad. Adicionalmente, la sentencia no justifica porqué la situación del actor, en comparación con las demás personas incluidas en el censo, amerita un trato diferenciado. La decisión de la Corte debía exigir la aplicación directa e inmediata del artículo 13 superior, según el cual, el Estado está obligado a otorgar tratos diferenciados y favorables en favor de personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad o debilidad manifiesta.

1. De esta manera, expongo las razones que me conducen a salvar parcialmente mi voto, respecto de la medida adoptada por la Sala Cuarta de Revisión para restablecer los derechos del accionante, en la providencia de la referencia.

Fecha ut supra

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

1 “ARTÍCULO 98. ERRADICACIÓN DE LOS VEHÍCULOS DE TRACCIÓN ANIMAL. En un término de un (1) año, contado a partir de la iniciación de la vigencia de la presente ley, se prohíbe el tránsito urbano en los municipios de Categoría Especial y en los municipios de primera categoría del país, de vehículos de tracción animal. A partir de esa fecha las autoridades de tránsito procederán a retirar los vehículos de tracción animal.

PARÁGRAFO 1°. Quedan exceptuados de la anterior medida los vehículos de tracción animal utilizados para fines turísticos, de acuerdo a las normas que expedirá al respecto el Ministerio de Transporte.

PARÁGRAFO 2°. Las alcaldías municipales y distritales en asocio con el SENA tendrán que promover actividades alternativas y sustitutivas para los conductores de los vehículos de tracción animal.”

La Corte Constitucional, en Sentencia C-355 de 2003, declaró inexecutable el texto subrayado y condicionó la exequibilidad del resto del artículo, en el sentido que la restricción al tránsito de vehículos de tracción animal no debe comenzar a regir desde la vigencia de la ley, sino desde el momento en que la administración local -municipal o distrital- ponga en funcionamiento los programas de capacitación y las actividades alternativas y sustitutas para los conductores de dichos vehículos.

2 La demanda de tutela se encuentra en el Cuad. 1, fls. 1 a 3.

3 Carné expedido por la Asociación de cocheros de Yumbo Acodeyumbo a nombre de Israel Montenegro.

4 Historia clínica del señor Montenegro Sánchez. Cuad. 1, fls. 4 a 29.

5 Cuad. 1, fl. 34.

6 Cuad. 1, fls. 39 a 65.

7 Cuad. 1, fls. 66 a 67.

8 Cuad. 1, fls. 93 a 104.

9 Cuad. 1, fls. 107 y 108.

10 Cuad. 1, fls. 112 a 120.

11 Cuad. 2, fls. 17 y 18.

12 Cuad. 2, fls. 29 a 36.

13 Cuad. 2, fls. 37 a 45.

14 Cuad. 2, fls. 46 a 55.

15 Cuad. 2, fl. 69.

17 Cuad. 2, fls. 79 a 85.

18 Cuad. 2, fls. 87 a 92.

19 Cuad. 2, fls. 93 a 95.

20 Cuad. 2, fl. 92.

21 “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución”.

22 Corte Constitucional, SU- 018 de 2018.

23 El acuerdo consistió en que la entrega de camionetas se realizaría para 7 carretilleros pertenecientes a Asocochoeros y 11 de Asocarruajes.

24 Corte Constitucional, Sentencia T-341 de 2016.

25 Corte Constitucional, Sentencia T-370 de 2017, reiterada en la Sentencia T-273 de 2018.

26 Corte Constitucional, Sentencia C- 355 de 2003, citada en la Sentencia C-981 de 2010.

27 En esa sentencia, la Corte declaró la inexecutable de las siguientes expresiones del artículo 98 de la Ley 769 de 2002: “Erradicación de los”; “contado a partir de la iniciación de

la vigencia de la presente ley”, y “A partir de esa fecha las autoridades de tránsito procederán a retirar los vehículos de tracción animal” y la exequibilidad del resto del artículo, “... bajo el entendido de que la prohibición a que se contrae la norma se debe concretar, por las autoridades municipales o distritales competentes, a determinadas vías y por motivos de seguridad vial, y que la misma sólo entrará a regir siempre que real y efectivamente se hayan adoptado las medidas alternativas y sustitutivas previstas en el párrafo 2º del artículo 98 de la ley antes citada, en el respectivo distrito o municipio.”

28 Sobre el citado artículo la Corte Constitucional se ha pronunciado en sede de control abstracto en Sentencias C-475 y C-481, ambas de 2003.

29 “Por el cual se establecen medidas relacionadas con la sustitución de vehículos de tracción animal”.

30 Folio 1 del Decreto 178 de 2012.

31 “Por el cual se establecen medidas relacionadas con la sustitución de vehículos de tracción animal”.

32 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte”.

33 Corte Constitucional, Sentencia T-772 de 2003.

34 Ibídem.

35 Corte Constitucional, Sentencia C-107 de 2002.

36 “En la sentencia T-221 de 1992 la Corte señaló que en su ‘suelo axiológico’ se encuentra el valor del trabajo, que según el Preámbulo de la Carta fundamental se debe asegurar a los integrantes de la sociedad, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo. Por ello el Constituyente le otorgó al trabajo el carácter de principio informador del Estado Social de Derecho, al considerarlo como uno de sus fundamentos, al lado de la dignidad humana, la solidaridad de las personas que integran la sociedad y la prevalencia del interés general (artículo 1º de la Constitución)”.

37 “Sentencias C-055 de 1999, C-019 de 2004”.

38 “Sentencias C-580 de 1996, C-019 de 2004, C-038 de 2004, C-100 de 2005, C-177 de 2005, C-425 de 2005, C-614 de 2009, C-1125 de 2008 y C-185 de 2019, entre otras”.

39 “Preámbulo y artículos 1, 25 y 53 de la Constitución”.

40 “i) la Declaración Universal de Derechos Humanos –art. 23-; ii) el Pacto de derechos Civiles y Político –art. 8; iii) el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –art. 6 y 7 -; iv) la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; v) la Convención Americana sobre Derechos Humanos y Protocolo de San Salvador; y vi) los diferentes convenios de la OIT – Colombia ha ratificado 61 convenios, de los cuales 52 están en vigor, entre los cuales se encuentran los 8 fundamentales-”.

41 Corte Constitucional, Sentencia C-171 de 2020.

42 “Salvo que se trate de los derechos sociales fundamentales, como, por ejemplo, el derecho de los menores a la educación básica gratuita.”

43 Corte Constitucional, Sentencia T-388 de 2013.

44 Corte Constitucional, Sentencia T-595 de 2002, T-025 de 2004 y C-351 de 2013 citadas en la Sentencia T-531 de 2017.

45 Corte Constitucional, Sentencia T-388 de 2013.

46 Corte Constitucional, Sentencia T-388 de 2013.

47 Esta Cifra se encuentra señalada en la parte considerativa del Decreto municipal 076 del 7 de abril de 2014 expedido por el alcalde del municipio de Yumbo y difiere de la consignada en la respuesta al auto de pruebas en sede de revisión en el que la administración municipal señala que en el año 2012 el censo arrojó como resultado un total de 63 carreterrileros.

48 <http://www.concejoyumbo.gov.co/wp-content/uploads/2021/03/pdf/acuerdos/2013>

49 <http://www.concejoyumbo.gov.co/wp-content/uploads/2020/09/pdf/acuerdos/2016>

50 <http://www.concejoyumbo.gov.co/wp-content/uploads/2020/10/pdf/acuerdos/2020>

51 Lo anterior de conformidad con la respuesta del municipio de Yumbo al auto de pruebas del 24 de septiembre de 2020, en el que se interroga acerca del censo vigente de personas que se auto reconocen como pertenecientes al gremio de carretilleros o conductores de vehículos de tracción animal.

52 Esta Cifra difiere de la señalada en la parte considerativa del Decreto municipal 076 del 7 de abril de 2014 expedido por el alcalde del municipio de Yumbo, pues allí se señala que el censo arrojó 67 propietarios de vehículos de tracción animal.

53 Op cit.

54 Esta fue la respuesta del municipio de Yumbo ante el interrogante ¿Cuáles fueron los términos del acuerdo del 01 de junio de 2019 entre la administración municipal de Yumbo y las asociaciones de carretilleros Asocuarrajes y Asocochoeros? Sírvase aportar al proceso copia del mismo. ¿Cómo operó el programa de sustitución de los vehículos de tracción animal por camionetas marca Changan? ¿Cuáles fueron los parámetros para es

55 Ibídem.

56 Copia del acta de acuerdo

para la sustitución de carretillas en el municipio de Yumbo. Cuad. 1, fls. 41 a 44.

57 Ibídem.

58 Corte Constitucional, Sentencia T-637 de 2001.

59 En la Sentencia C-497 de 2019, la Corte declaró exequible el artículo 183 del Código Electoral que consagró la figura del sorteo como mecanismo para decidir la elección cuando dos o más candidatos o listas obtienen igual número de votos.

60 Sentencia T-143 de 2021, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

61 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

62 Según la jurisprudencia constitucional, para garantizar la faceta prestacional de los derechos fundamentales es necesario que exista un plan escrito que permita asegurar de forma progresiva y sostenible el goce efectivo del derecho. Ese programa debe: (i) ser público; (ii) contar con una planeación sujeta a unos plazos razonables; (iii) pretender que se garanticen los derechos materialmente de forma efectiva; (iv) establecer estrategias de progreso sostenible en el tiempo; (v) garantizar la no discriminación; (vi) permitir la participación de la ciudadanía; y, (vii) ser implementado efectivamente. Ver al respecto: Sentencias T-124 de 2020, M.P. Carlos Bernal Pulido; T-302 de 2017, M.P. Aquiles Arrieta Gómez; T-531 de 2017, M.P. Alberto Rojas Ríos; T-388 de 2013, M.P. María Victoria Calle Correa; entre otras.

63 Decretos municipales 076 de 2014 y 235 de 2020.

64 Decreto 1079 de 2015. Artículo 2.3.7.1. “Sustitución de vehículos de tracción animal. Autorizar la sustitución de vehículos de tracción animal por vehículos automotores debidamente homologados para carga, para facilitar e incentivar el desarrollo y promoción de actividades alternativas y sustitutivas para los conductores de vehículos de tracción animal. // En cumplimiento de la adopción de medidas alternativas y sustitutivas, los alcaldes de los municipios de categoría especial y de los municipios de primera categoría del país podrán desarrollar programas alternativos de sustitución que no necesariamente obliguen la sustitución de un vehículo de tracción animal por otro vehículo automotor”. (Negrilla fuera del texto).

65 Así lo reconoce la sentencia al establecer que “[s]e expidió el Decreto municipal 222 de 2013, mediante el cual se implementaron las actividades alternativas y sustitutivas para los conductores de los vehículos de tracción animal y se facultó a cada entidad encargada de la supervisión y seguimiento para adoptar los procedimientos necesarios para el desarrollo de sus disposiciones generales, señalando que se tendrían como beneficiarios los definidos por la Secretaría de Tránsito y Transporte con base en la actualización al censo realizado en el año 2012”. Sentencia T-143 de 2021, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

66 Respuesta a la primera pregunta del auto de pruebas del 14 de septiembre de 2020. Ver al respecto: Sentencia T-143 de 2021, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo. Folio 6.

68 Sentencia T-143 de 2021, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo. Folio 26.