

Sentencia T-192/14

Referencia: Expediente T-4.118.670

Demandante: Ana Cristina Paz Gil

Demandado: Alcaldía Mayor de Bogotá y Empresa Transmilenio S.A.

Magistrado Ponente:
GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá, D.C., primero (1º) de abril de dos mil catorce (2014)

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio y Nilson Elías Pinilla Pinilla, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En la revisión del fallo proferido el 13 de septiembre de 2013 por el Juzgado Cuarenta y Dos Civil del Circuito de Bogotá D.C., mediante el cual se confirmó la providencia dictada el 29 de julio de 2013 por el Juzgado Cuarenta Civil Municipal de Bogotá D.C., dentro de la acción de tutela promovida por la señora Ana Cristina Paz Gil, en contra de la Alcaldía Mayor de Bogotá y de la Empresa Transmilenio S.A..

El presente expediente fue escogido para revisión por la Sala de Selección Número Once, por medio de auto de 14 de noviembre de 2013, y repartido a la Sala Cuarta de Revisión.

I. ANTECEDENTES

1. La solicitud

La demandante, Ana Cristina Paz Gil, actuando en nombre propio, impetró la presente acción de tutela contra la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Empresa Transmilenio S.A., en procura de obtener la protección de sus derechos fundamentales al trabajo, a la dignidad humana, a la igualdad y a la libertad de locomoción, los cuales considera vulnerados por las entidades accionadas,

debido a que los vehículos azules del Sistema Integrado de Transporte Público - SIPT- de Transmilenio S.A. no cuentan con las condiciones necesarias para el acceso y la movilidad de la población discapacitada.

La situación fáctica que fundamenta la invocación del amparo constitucional, es la que a continuación se expone:

2. Hechos

2.1. La accionante, de 54 años de edad, al ser una *“paciente con secuelas de luxación congénita bilateral de las caderas, con múltiples cirugías en zona bilateral y requerimiento de tratamiento quirúrgico en cadera derecha, por desgaste protésico y aflojamiento con dolor”* y dado que *“presenta discapacidad funcional alta”*, le es imposible mantenerse de pie por sí misma, requiriendo del uso de muletas.

2.2. En aras de asistir a su lugar de trabajo y realizar sus diligencias personales, debe hacer uso del transporte público urbano de la ciudad de Bogotá D.C..

2.3. Afirma que la implementación de los vehículos azules del Sistema Integrado de Transporte Público - SIPT- de Transmilenio S.A. afecta su situación y la del resto de personas en condición de discapacidad, toda vez que los buses no cuentan con las plataformas y medidas necesarias para el acceso de este grupo poblacional.

2.4. Por consiguiente, dada la dificultad para desplazarse, en reiteradas ocasiones, se ha visto compelida a incumplir con sus deberes laborales, toda vez que *i)* no cuenta con el dinero necesario para movilizarse en taxi; *ii)* la estación de Transmilenio más cercana a su casa se encuentra aproximadamente a treinta cuadras de distancia y; *iii)* el sector en que reside no cuenta con rutas alimentadoras, pues los únicos buses que cubren dicho trayecto son los del SITP; circunstancia que ha generado detrimento en sus ingresos.

2.5. Finalmente, sostiene que pese a que en el proyecto del Nuevo Sistema de Transporte Público de Bogotá se encuentra consagrado como objetivo, entre otros, lograr una cobertura del 100% en la prestación del servicio público y ajustar tecnológicamente la flota actual, reduciendo los índices de accidentalidad y mejorando la accesibilidad, aún no se ha realizado la implementación estructural pertinente para el acceso de discapacitados que requieren del uso de insumos como muletas, sillas de ruedas o caminadores, condición *sine qua non* para cumplir con los propósitos planteados.

3. Pretensiones

En armonía con lo anteriormente descrito, la demandante pretende que por medio de la acción de tutela le sean protegidas sus garantías fundamentales al trabajo, a la dignidad humana, a la igualdad y a la libertad de locomoción y, en consecuencia, se ordene a Transmilenio S.A. y a la Alcaldía Mayor de Bogotá que, en un término no mayor a cuarenta y ocho horas, se implementen los vehículos azules del SITP con la infraestructura adecuada para que las personas en condición de discapacidad puedan hacer uso de ellos.

4. Pruebas

A continuación se relacionan las pruebas relevantes que reposan en el expediente:

- Copia del registro de intervención quirúrgica, signada por un médico especialista en ortopedia y traumatología, de fecha 31 de enero de 2012, en el que consta que la accionante fue sometida a implante total de cadera por prótesis y a injerto óseo en pelvis (folio 7 del cuaderno 2).
- Copia de la remisión a quince sesiones de fisioterapia, de fecha 27 de abril de 2012, firmada por un médico especialista en ortopedia y traumatología, con diagnóstico de fibromialgia, lesión de manguito rotador bilateral y secuelas revisión RTC bilateral (folio 11 del cuaderno 2).
- Copia del documento denominado “indicaciones médicas”, de fecha 11 de junio de 2013, proferido por un médico especialista en ortopedia y traumatología en el que indica que la actora es una *“paciente con secuelas de luxación congénita bilateral de las caderas, con múltiples cirugías en zona bilateral y requerimiento de tratamiento quirúrgico en cadera derecha, por desgaste protésico y aflojamiento con dolor. Presenta discapacidad funcional alta, por compromiso bilateral y requerimiento de muletas”* (folio 19 del cuaderno 2).

5. Respuesta de la entidad accionada

5.1. Secretaría de Movilidad de la Alcaldía Mayor de Bogotá

La Directora de Asuntos Legales de la Secretaría Distrital de la Movilidad dio respuesta a los requerimientos de la tutela, mediante la presentación de un escrito orientado a oponerse a lo pretendido.

Sostiene que la presente acción es improcedente, toda vez que la petente cuenta con otros mecanismos de defensa judicial para la resolución de situaciones de esta naturaleza, tales como, las acciones populares o de grupo. De igual manera, afirma que en el *sub examine* se emplea el mecanismo constitucional como una etapa procesal externa y extemporánea.

Sostiene que desconocer la legalidad y trascendencia del SITP por medio de una tutela supone desatender el principio de legalidad que cobija la actuación de la administración.

Asimismo, manifiesta que la actora pretende que se encaucen los recursos y esfuerzos en implementar ayudas y/o dispositivos que faciliten el acceso al transporte, en el entendido que la discapacidad física, que es la que requiere la adecuación de los vehículos, solo representa el 23% del total de la población.

A renglón seguido, expresa que dentro de la gradualidad de la implementación del SITP se irá incorporando flota accesible al sistema. Resalta que la flota troncal de TM y la alimentadora de la FASE III es totalmente adecuada y que es obligación de los operadores contar con por lo menos dos vehículos accesibles por zona.

Añade que el estudio ha priorizado 18 rutas urbanas y 9 alimentadoras, que atienden los principales orígenes y destinos de la PCD incluida en el registro distrital de la Secretaría de Salud, y que en la gradualidad de reposición de flota se espera que estas rutas cuenten con vehículos accesibles y la infraestructura de soporte con las ayudas adecuadas para los usuarios que padecen alguna de las siete discapacidades incluidas en el Acuerdo Distrital 505 de 2012.

Finalmente, indica que existe falta de legitimidad por pasiva de la Secretaría Distrital de Movilidad, habida cuenta que en ningún momento ha vulnerado derecho fundamental alguno, por cuanto esta entidad, de acuerdo con los requerimientos y necesidades de la comunidad del sector, determinó que más del 80% de los vehículos que operan en las rutas urbanas del SITP corresponden a buses que venían prestando el servicio de transporte público colectivo y, por tanto, cuentan con las mismas condiciones de ascenso y descenso de pasajeros. Agrega que el SITP contará con las condiciones idóneas para el uso por parte de la población discapacitada a corto y mediano plazo.

5.2. Empresa de Transporte del Tercer Milenio -Transmilenio S.A.-

Dentro de la oportunidad procesal correspondiente, el apoderado de la Empresa de Transporte del Tercer Milenio -Transmilenio S.A.- se opuso a la prosperidad de la acción de tutela, al considerar que hay insuficiencia en la causa y falta de legitimidad, toda vez que la empresa a la que representa no ha incurrido en acciones u omisiones que deriven en la lesión de los derechos fundamentales de la accionante.

En lo concerniente al Sistema Integrado de Transporte Público -SITP- y su implementación, resalta que el Plan Maestro de Movilidad, expedido mediante el Decreto Distrital 319 de 2006, impuso a cargo de Transmilenio S.A. la obligación de implementar el SITP, deber que fue condicionado al

cumplimiento de etapas encaminadas a permitir una adopción progresiva, con el fin de prestar un adecuado servicio al usuario. Dichos ciclos incluyen la implantación gradual, la operación integrada y un periodo de integración con los modos férreos.

A continuación se pronuncia acerca de los derechos fundamentales presuntamente violados, así:

En primer lugar, sostiene que no existe afectación del principio de dignidad humana, toda vez que Transmilenio S.A. ofrece accesibilidad equitativa al sistema de transporte público de la ciudad en cada uno de sus componentes -es decir, troncal, alimentador, urbano, complementario y especial- para todos los usuarios, indiscriminadamente de su condición física, edad, sexo, ingresos familiares, religión, ideas políticas, etc.

En aras de sustentar su afirmación, según la cual, el sistema ha considerado a las personas con discapacidad, manifiesta que este cuenta, entre otros, con las siguientes condiciones de infraestructura y de atención: homogeneidad en el diseño de todas las estaciones para permitir el fácil desplazamiento y ubicación de los usuarios, especialmente de quienes se encuentran en condición de discapacidad; rampas en los accesos tanto a nivel como a desnivel; puentes peatonales, preferiblemente con rampa, ascensores y plataformas en portales y estaciones intermedias y en algunas estaciones en las que por limitaciones de espacio público no es posible hacer puentes con rampa; apoyos isquiáticos¹ que sirven de soporte; puertas preferenciales para el abordaje y descenso de personas en condición de discapacidad, mujeres embarazadas, niños, adultos mayores, con señalización adecuada, especialmente para los adultos invidentes y/o con baja visión; tableros electrónicos en las estaciones y portales, que indican el tiempo de llegada del próximo bus y sirven de apoyo, sobre todo a personas en condición de discapacidad auditiva; losetas²; toperoles³ en las plataformas de los portales, para indicar el riesgo de caída a las personas en condición de discapacidad visual; diseño de plataforma alta de buses y estaciones que permiten el fácil acceso de personas en sillas de ruedas.

Asimismo, aduce que para el caso de los alimentadores, los contratos establecen que Transmilenio S.A. debe disponer de un bus para cada uno de los servicios, equipado con los elementos necesarios para permitir el acceso de personas en silla de ruedas.

Recuerda que para cada una de las zonas de operación del SITP, el operador debe vincular dos vehículos accesibles con características para el transporte de

¹ El Diccionario de la Real Academia Española define el vocablo “isquiático” como “perteneciente o relativo al isquion”, el cual, a su vez, corresponde al “hueso que en los mamíferos adultos se une al ilion y al pubis para formar el hueso innominado, y constituye la parte posterior de este”.

² De conformidad con la obra en mención, “loseta” significa “baldosa; trampa formada por una losa pequeña”.

³ La definición de “toperol”, según la RAE, es “pieza de la suela de algunos zapatos deportivos”.

personas con movilidad y/o comunicación reducida, conforme a lo señalado en el manual de operaciones y en las normas NTC 5701 y/o 5702. El ente gestor podrá solicitar el incremento de estos vehículos cuando se detecte un aumento significativo en la demanda del servicio.

De igual modo, indica que para la población con discapacidad física y movilidad reducida, las alternativas que serán objeto de estudio, obedecerán a la gradualidad de implementación del sistema, teniendo en cuenta que cerca del 70% de la flota operativa corresponde a vehículos usados, situación que dificulta que la solución a implementar para el inicio de operación cubra al 100% las necesidades de la población con discapacidad.

En lo que atañe a la improcedencia de la acción, señala que el imponer la obligación de realizar modificaciones a los vehículos que pertenecen a empresas particulares que prestan el servicio de transporte público de pasajeros en Bogotá dentro del SITP, no tiene cabida a través del mecanismo constitucional invocado, habida cuenta que los aspectos técnicos de los vehículos de propiedad de los concesionarios vinculados al SITP son regulados por los pliegos de condiciones de las licitaciones públicas, los cuales son actos administrativos de carácter general.

A renglón seguido, arguye que es improcedente que el juez de tutela extralimite sus funciones, coadministrando, al punto de solicitar adoptar decisiones que corresponden a la administración, sobre la base de un presupuesto previamente aprobado y la existencia de disponibilidad de recursos.

Para culminar, señala que la demanda es improcedente por inexistencia absoluta de vulneración de derechos fundamentales por parte de la empresa Transmilenio S.A., pues la actora no establece ni demuestra el nexo de causalidad entre una acción u omisión de la entidad y la presunta transgresión.

II. DECISIÓN JUDICIAL QUE SE REVISAS

1. Decisión de primera instancia

Mediante sentencia proferida el 29 de julio de 2013, el Juzgado Cuarenta Civil Municipal de Bogotá D.C. negó el amparo pretendido por la señora Ana Cristina Paz Gil, al considerar improcedente la acción constitucional.

Para fundamentar su decisión, sostuvo que la actora cuenta con los medios necesarios para defender su relación con la demandada, y que de la situación concreta no se desprende que el mecanismo tutelar proceda de manera transitoria para evitar un perjuicio irremediable, dado que la situación descrita no pone en peligro su vida.

2. Impugnación

Fue presentada por la demandante con el argumento de que la tutela es la herramienta idónea y eficaz para evitar un perjuicio irremediable.

Aunado a lo anterior, sostiene que no son de recibo los pronunciamientos de los accionados, dado que la estructura para el acceso de discapacitados a los buses de Servicio Público del SITP es solamente un objetivo lejano y, efectivamente, se violan sus derechos fundamentales, por no contar con los mismos beneficios que tienen los ciudadanos no discapacitados.

Por último, contra lo aducido por la parte demandada, expresa que sí demostró la vulneración de las garantías alegadas, toda vez que aportó los elementos que prueban el padecimiento de la discapacidad y la circunstancia de que las rutas del SITP son las que le sirven para desplazarse dentro de la ciudad.

Finalmente, indica que aun cuando el juez de instancia aludió a la existencia de otros mecanismos de defensa, jamás evaluó su efectividad.

3. Decisión de Segunda Instancia

El Juzgado Cuarenta y Dos Civil del Circuito de Bogotá, mediante sentencia de 13 de septiembre de 2013, confirmó el fallo proferido por el *a quo*, argumentando que la accionante solicita la protección de los derechos relacionados con la adecuada prestación de un servicio público, pero no demuestra que la eventual afectación de tales garantías pueda comprometer alguna de índole fundamental. De igual manera, considera que no se percibe la existencia de un perjuicio irremediable que le genere efectos fatales, irremovibles, irrecuperables, o circunstancia extrema que haga razonable la intervención excepcional del juez de tutela.

En ese orden de ideas, concluye que no existen razones de justificación para el no uso de las acciones especializadas.

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA DECISIÓN

1.- Competencia

La Corte Constitucional es competente, a través de esta Sala, para revisar la sentencia proferida dentro del proceso de la referencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9º, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y en cumplimiento de lo ordenado por el auto de 14 de noviembre de 2013, proferido por la Sala de Selección número Once.

2. Procedibilidad de la acción de tutela

2.1. Legitimación activa

El artículo 86 de la Carta establece que toda persona tendrá derecho a acudir a la acción de tutela para reclamar ante los jueces, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

Precepto que es desarrollado por el artículo 10° del Decreto 2591 de 1991, el cual dispone que:

“La acción de tutela 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.

También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud. También podrá ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales”.

En esta oportunidad, la señora Ana Cristina Paz Gil actúa en defensa de sus derechos e intereses, razón por la cual se encuentra legitimada para actuar como demandante.

2.2. Legitimación pasiva

La empresa Transmilenio S.A., como sujeto encargado de la prestación de un servicio público, y la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., como entidad pública, se encuentran legitimadas como parte pasiva, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 5° y por el numeral 3° del artículo 42 del Decreto 2591 de 1991, y en razón a que se les atribuye la violación de los derechos fundamentales.

3. Problema Jurídico

Corresponde a la Sala Cuarta de Revisión determinar si las entidades accionadas desconocen las garantías fundamentales al trabajo, a la dignidad humana, a la igualdad y a la libertad de locomoción de Ana Cristina Paz Gil, debido a que los buses azules del SITP, que son los que circulan cerca a su lugar de residencia y que requiere para su desplazamiento, no cuentan con las condiciones de accesibilidad para las personas con discapacidad.

Antes de abordar el caso concreto se realizará un análisis jurisprudencial de temas como: *i)* El transporte público, medio indispensable para garantizar el goce efectivo de la libertad de locomoción; *ii)* la especial protección constitucional de la que son acreedores las personas en condición de discapacidad; *iii)* el derecho a acceder al servicio de transporte público y; *iv)*

procedencia de la tutela para la protección de intereses colectivos cuando se busca la protección de un derecho fundamental.

4. El transporte público, medio indispensable para garantizar el goce efectivo de la libertad de locomoción

Desde los albores de su jurisprudencia, la Corte Constitucional ha señalado que la libertad de locomoción, garantía consagrada en el artículo 24 superior, comprende, entre otras, la posibilidad de transitar o desplazarse de un lugar a otro dentro del territorio del propio país, especialmente, en tratándose de las vías y los espacios públicos. El mentado derecho es de suma relevancia, habida cuenta que constituye un presupuesto para el ejercicio de otras garantías, tales como, el trabajo, la salud o la educación.

Por consiguiente, esta corporación ha señalado, por ejemplo, que la circunstancia del cierre de una vía implica la trasgresión o limitación de la garantía a circular libremente, salvo que medie una justificación legal y constitucionalmente razonable.

Al respecto, cabe destacar que en la sentencia T-423 de 1993⁴, la Corte precisó que *“para que exista una violación al derecho fundamental de locomoción respecto del libre tránsito por las vías públicas, se deben cumplir con los siguientes requisitos: a) que se trate de un vía pública; b) que efectivamente se prive a las personas del libre tránsito por esa vía; y c) que se lesione el principio del interés general”*.

Sumado a lo anterior, esta corporación ha estimado que las limitaciones al derecho en comento pueden ser indirectas, es decir, pueden provenir de las consecuencias que genera la actividad que realiza una persona. Por ello, en la sentencia T-066 de 1995⁵ se consideró que la Delegación Departamental de la Registraduría Nacional del Estado Civil para Norte de Santander y Especial de Cúcuta, desconocía la libertad de locomoción de los vecinos del sector en el que se encontraba ubicada al no tomar las medidas necesarias para evitar la molestia que generaba su presencia, toda vez que al implicar un flujo permanente de personas, vehículos, vendedores ambulantes y plastificadores de cédulas, ocasionaba, entre otras, dificultad en el ingreso a los hogares de las personas que residen en el vecindario.

Ahora bien, en diversos pronunciamientos, entre ellos, en la sentencia T-640 de 1992⁶, el Tribunal Constitucional sostuvo que el servicio de transporte público urbano es un medio necesario para ejercer la libertad de locomoción, además, destacó la importancia, especialmente, económica y social de dicho servicio.

⁴ M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

⁵ M.P. Hernando Herrera Vergara.

⁶ M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

“(l)os derechos al trabajo, al estudio, a la libre circulación, a la recreación y al libre desarrollo de la personalidad resultan amenazados como consecuencia de la prestación discontinua e irregular del servicio de transporte (...)” a una zona marginal de una ciudad.

Al respecto, cabe precisar que de conformidad con el artículo 3° de la Ley 105 de 1993⁷ el transporte público *“es una industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas por medio de vehículos apropiados a cada una de las infraestructuras del sector, en condiciones de acceso, calidad y seguridad de los usuarios, sujeto a una contraprestación económica”*.

Asimismo, en dicha disposición indicó que el transporte público se regirá por los siguientes principios:

1. DEL ACCESO AL TRANSPORTE:

El cual implica:

- a. Que el usuario pueda transportarse a través del medio y modo que escoja en buenas condiciones de acceso, comodidad, calidad y seguridad.*
- b. Que los usuarios sean informados sobre los medios y modos de transporte que le son ofrecidos y las formas de su utilización.*
- c. Que las autoridades competentes diseñen y ejecuten políticas dirigidas a fomentar el uso de los medios de transporte, racionalizando los equipos apropiados de acuerdo con la demanda y propendiendo por el uso de medios de transporte masivo.*
- d. Que el diseño de la infraestructura de transporte, así como en la provisión de los servicios de transporte público de pasajeros, las autoridades competentes promuevan el establecimiento de las condiciones para su uso por los discapacitados físicos, sensoriales y psíquicos.*

2. DEL CARÁCTER DE SERVICIO PÚBLICO DEL TRANSPORTE:

La operación del transporte público en Colombia es un servicio público bajo la regulación del Estado, quien ejercerá el control y la vigilancia necesarios para su adecuada prestación en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad.

Excepcionalmente la Nación, las Entidades Territoriales, los Establecimientos Públicos y las Empresas Industriales y Comerciales del Estado de cualquier orden, podrán prestar el

⁷“Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones”.

servicio público de transporte, cuando este no sea prestado por los particulares, o se presenten prácticas monopolísticas u oligopolísticas que afecten los intereses de los usuarios. En todo caso el servicio prestado por las entidades públicas estará sometido a las mismas condiciones y regulaciones de los particulares.

Existirá un servicio básico de Transporte accesible a todos los usuarios. Se permitirán de acuerdo con la regulación o normatividad el transporte de lujo, turísticos y especiales, que no compitan deslealmente con el sistema básico.

3. DE LA COLABORACIÓN ENTRE ENTIDADES:

Los diferentes organismos del Sistema Nacional de Transporte velarán porque su operación se funde en criterios de coordinación, planeación, descentralización y participación.

4. DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA:

Todas las personas en forma directa, o a través de las organizaciones sociales, podrán colaborar con las autoridades en el control y vigilancia de los servicios de transporte. Las autoridades prestarán especial atención a las quejas y sugerencias que se formulen y deberán darles el trámite debido.

5. DE LAS RUTAS PARA EL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS:

Entiéndese por ruta para el servicio público de transporte el trayecto comprendido entre un origen y un destino, con un recorrido determinado y unas características en cuanto a horarios, frecuencias y demás aspectos operativos.

El otorgamiento de permisos o contratos de concesión a operadores de transporte público particulares no genera derechos especiales, diferentes a los estipulados en dichos contratos o permisos.

El Gobierno Nacional establecerá las condiciones para el otorgamiento de rutas para cada modo de transporte, teniendo en cuenta los estudios técnicos que se elaboren con énfasis en las características de la demanda y la oferta.

6. DE LA LIBERTAD DE EMPRESA:

Para la constitución de empresas o de formas asociativas de transporte no se podrán exigir otros requisitos que los establecidos en las normas legales y en los reglamentos respectivos.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso anterior, para acceder a la prestación del servicio público, las empresas, formas asociativas de transporte y de economía solidaria deberán estar habilitadas por el Estado. Para asumir esa responsabilidad, acreditarán condiciones que demuestren capacidad técnica, operativa, financiera, de seguridad y procedencia del capital aportado.

Las autoridades sólo podrán aplicar las restricciones a la iniciativa privada establecidas en la Ley, que tiendan a evitar la competencia desleal, el abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado, para garantizar la eficiencia del sistema y el principio de seguridad.

El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte o sus organismos adscritos reglamentará las condiciones de carácter técnico u operativo para la prestación del servicio, con base en estudios de demanda potencial y capacidad transportadora.

El transporte de carga será prestado por personas naturales o jurídicas debidamente autorizadas por las autoridades y el Gobierno Nacional regulará su funcionamiento. El Gobierno establecerá los lineamientos para que el transporte de carga se lleve a cabo bajo condiciones de seguridad y eficiencia. Igualmente no existirán restricciones para rutas y frecuencias, estas serán determinadas por el mercado. El Gobierno Nacional podrá establecer condiciones técnicas y de seguridad para la prestación del servicio y su control será responsabilidad de las autoridades de tránsito.

7. DE LOS PERMISOS O CONTRATOS DE CONCESIÓN:

Sin perjuicio de lo previsto en tratados, acuerdos o convenios de carácter internacional, la prestación del servicio de transporte público estará sujeta a la expedición de un permiso o contrato de concesión u operación por parte de la autoridad competente.

Quien cumpla con las exigencias que al respecto se establezcan, tendrá derecho a ese permiso o contrato de concesión u operación. Quedan incluidos dentro de este literal los servicios de transportes especiales.

8. DEL TRANSPORTE INTERMODAL:

Las autoridades competentes promoverán el mejor comportamiento intermodal, favoreciendo la sana competencia entre modos de transporte, así como su adecuada complementación.

9. DE LOS SUBSIDIOS A DETERMINADOS USUARIOS:

El Gobierno Nacional, las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales podrán establecer subsidios a favor de estudiantes, personas discapacitadas físicamente, de la tercera edad y atendidas por servicios de transporte indispensables, con tarifas fuera de su alcance económico. En estos casos, el pago de tales subsidios será asumido por la entidad que lo establece la cual debe estipular en el acto correspondiente la fuente presupuestal que lo financie y una forma de operación que garantice su efectividad. Los subsidios de la Nación sólo se podrán canalizar a través de transferencias presupuestales”.

De las disposiciones citadas cabe colegir que: *i)* la libertad de locomoción es una condición para el goce efectivo de otros derechos fundamentales; *ii)* su afectación se puede derivar, tanto de acciones positivas, es decir, cuando directamente se obstruye la circulación de los ciudadanos, como cuando se genera ese efecto indirectamente o por omisión en la remoción de barreras o en la creación de una infraestructura adecuada para la circulación; *iii)* el servicio de transporte público es necesario para el ejercicio de la libertad de locomoción, y de los demás derechos constitucionales que dependen de la posibilidad de movilizarse, en especial, para aquellos sectores marginados de la población urbana que no cuentan con otras alternativas de transporte y; *iv)* el servicio básico de transporte debe ser accesible para todos los usuarios⁸.

5. La condición de sujetos de especial protección constitucional de las personas con discapacidad

En virtud de la obligación constitucional del Estado de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, el artículo 13 superior prevé una protección especial para grupos poblacionales discriminados o marginados, dadas sus condiciones económicas, físicas o mentales, mediante la adopción de medidas a su favor.

En cuanto a la normativa constitucional que regula la protección reforzada de la que son acreedores las personas en condición de discapacidad, cabe destacar: *i)* el artículo 47, que ordena al Estado adelantar una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran; *ii)* el artículo 54, consagra la protección especial para los

⁸. Al respecto, véase la sentencia T-505 de 1º de agosto de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

discapacitados en materia laboral, en tanto que el artículo 68 lo hace en materia de educación.

Por otra parte, es menester señalar que la garantía en comento no solamente ha sido objeto de protección por parte del texto superior, sino que también existe una amplia gama de instrumentos internacionales que se han desarrollado en defensa de las personas discapacitadas a partir de la Declaración de los Derechos de los Impedidos en 1975, proclamada por la Asamblea General.

Al respecto, este Tribunal Constitucional ha sostenido que *las obligaciones del Estado Colombiano para con los discapacitados no sólo surgen de los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia, sino en general de las manifestaciones de voluntad de la comunidad internacional con respecto del reconocimiento de sus derechos humanos y de su dignidad humana, principios que además de regir el orden público internacional, son pilares fundamentales de la constitucionalidad colombiana*⁹.

Ahora bien, en lo que atañe al ámbito legal, es de destacar que así como la citada Ley 105 de 1993 reconoce que la accesibilidad al transporte de las personas con discapacidad es uno de los principios bajo los cuales debe operar la actividad, existe múltiples disposiciones a lo largo de la legislación nacional que regulan la especial protección que el Estado debe brindar a la población en comento, por ejemplo, en materia de educación, trabajo, bienestar social, espacio público y comunicaciones, *verbigracia*, la Ley 361 de 1997, “*Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones*”.

Al respecto, cabe mencionar que el artículo 1º de dicha norma establece que la integración debe propender hacia la completa realización personal de los discapacitados y por su total integración social. De igual modo, el artículo 4º, referente a la accesibilidad, entendida como “*la condición que permite en cualquier espacio o ambiente interior o exterior, el fácil y seguro desplazamiento de la población en general, y el uso en forma confiable y segura de los servicios instalados en estos ambientes*”, busca evitar y erradicar los obstáculos físicos en el diseño y ejecución de las vías y espacios públicos y del mobiliario urbano, así como en la construcción o reestructuración de edificios de propiedad pública o privada, teniendo en cuenta que las barreras físicas son “*todas aquellas trabas, irregularidades y obstáculos físicos que limiten o impidan la libertad o movimiento de las personas*”.

Por otra parte, la jurisprudencia constitucional ha propugnado por brindar a las personas que se encuentran en condición de discapacidad, con fundamento en la defensa del orden constitucional vigente, en el reconocimiento de la situación de marginación y vulnerabilidad que sufre este grupo poblacional, cuyas limitaciones tienen un origen físico, mental o son el resultado de

⁹. Corte Constitucional, Sentencia T-030 de 28 de enero de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

violentas agresiones que ocurren dentro del contexto del conflicto armado por el que ha venido atravesando el país.

La Corte, consciente de la exclusión que agobia a las personas discapacitadas, a quienes les es negado el acceso al espacio público, al mundo laboral o a los servicios de educación, transporte o comunicaciones en condiciones de igualdad, ha propendido a la eliminación de los impedimentos y las cargas excesivas que los afecta, situación que pugna con los postulados de democracia participativa y Estado social de derecho contenido en el artículo 1° Superior.

“En el curso de la historia, las personas discapacitadas han sido tradicional y silenciosamente marginadas. A través del tiempo, las ciudades se han construido bajo el paradigma del sujeto completamente habilitado. La educación, la recreación, el transporte, los lugares y los medios de trabajo, incluso el imaginario colectivo de la felicidad, se fundan en la idea de una persona que se encuentra en pleno ejercicio de todas sus capacidades físicas y mentales. Quien empieza a decaer o simplemente sufre una dolencia que le impide vincularse, en igualdad de condiciones, a los procesos sociales —económicos, artísticos, urbanos—, se ve abocado a un proceso difuso de exclusión y marginación, que aumenta exponencialmente la carga que debe soportar.

La marginación que sufren las personas discapacitadas no parece obedecer a los mismos sentimientos de odio y animadversión que originan otro tipo de exclusiones sociales (raciales, religiosas o ideológicas). Sin embargo, no por ello es menos reprochable. En efecto, puede afirmarse que se trata de una segregación generada por la ignorancia, el miedo a afrontar una situación que nos confronta con nuestras propias debilidades, la vergüenza originada en prejuicios irracionales, la negligencia al momento de reconocer que todos tenemos limitaciones que deben ser tomadas en cuenta si queremos construir un orden verdaderamente justo, o, simplemente, el cálculo según el cual no es rentable tomar en cuenta las necesidades de las personas discapacitadas. Estas circunstancias llevaron, en muchas ocasiones, a que las personas con impedimentos físicos o psíquicos fueran reclusas en establecimientos especiales o expulsadas de la vida pública. Sin embargo se trataba de sujetos que se encontraban en las mismas condiciones que el resto de las personas para vivir en comunidad y enriquecer —con perspectivas nuevas o mejores—, a las sociedades temerosas o negligentes para las cuales eran menos que invisibles”¹⁰.

¹⁰. Corte Constitucional, Sentencia T-285 de 3 de abril de 2003, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

En tal virtud, la Corte ha tomado medidas encaminadas a la eliminación de los obstáculos que impiden la adecuada integración social de los discapacitados en condiciones de igualdad material y real.

Respecto del derecho a la educación, la Corte ha señalado que *“las instituciones educativas ordinarias tienen la obligación de permitir el ingreso de personas con limitaciones físicas para ayudar de esta manera a su integración social, así ello implique un esfuerzo adicional razonable de su parte”*¹¹.

Por último, en materia laboral, esta Corporación ha rechazado la circunstancia de que la Administración, en ejercicio de la facultad discrecional que tiene para declarar insubsistente a un trabajador, desvincule del empleo a una persona en condición de discapacidad, sin autorización de la Oficina del Trabajo, pues de hacerlo se vulneraría su derecho a la igualdad, entre otros.

6. El derecho de las personas en condición de discapacidad a acceder a los servicios de transporte público

El legislador, en aras de regular el derecho de accesibilidad de las personas discapacitadas, de desarrollar los artículos 13, 24, 47, 54 y 68 superiores y las garantías reconocidas en tratados internacionales, consagró, en el artículo 59 de la Ley 361 de 1997, el deber de las empresas -sean de carácter público, privado o mixto- encargadas de la prestación del servicio de transporte, de facilitar, sin costo adicional para el usuario, el desplazamiento de los equipos de ayuda biomédica, sillas de ruedas u otros insumos, y de los perros guías acompañantes de las personas con limitación visual. Adicionalmente, la disposición en alusión expresa que en caso de que entre los pasajeros se encuentren personas con discapacidad, se les debe reservar las sillas de la primera fila.

Lo anterior no debe entenderse como una patente de curso para exigir la implementación inmediata de los vehículos destinados a la prestación del servicio de transporte, por cuanto esta implica un proceso de carácter progresivo que necesariamente demanda el diseño y puesta en marcha de políticas públicas.

En materia de jurisprudencia constitucional, y en lo atinente al derecho a la libertad de locomoción, en sentencia T-823 de 1999¹², esta corporación decidió que con fundamento en la especial protección constitucional de que son titulares las personas en condición de discapacidad, la negativa adoptada por la Alcaldía Mayor de Bogotá frente a la concesión de un permiso de circulación en su vehículo particular durante las horas de “pico y placa” a una persona que padecía de cuadriplejía espástica, constituía una transgresión de

¹¹. Corte Constitucional, Sentencia T-150 de 1º de marzo de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹². M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

las garantías fundamentales a la igualdad, a la autonomía y a la libre circulación, por omisión del deber de trato especial. En dicha ocasión, la Corte sostuvo:

“(...) de ninguna manera el bienestar general es un argumento suficiente para desconocer el deber de especial protección de las personas discapacitadas cuando quiera que una política pública tiene como consecuencia una restricción más gravosa para los derechos fundamentales de este grupo poblacional. En estos casos la administración no tiene alternativa distinta de adoptar los correctivos necesarios para evitar que a la marginación social, económica y cultural contra la que deben luchar diariamente las personas discapacitadas, se sume una carga mayor a la que deben soportar el resto de los habitantes de la ciudad, que restringe severamente su autonomía al impedirles por completo el derecho a la circulación en el horario restringido (...)”.

Respecto al espacio público, esta corporación ha señalado que su destinación al uso común, *incluye la garantía de acceso al mismo para toda la población. La finalidad de facilitar el desplazamiento y el uso confiable y seguro del espacio público por parte de las personas, en especial de aquéllas limitadas físicamente, impone la toma de medidas especiales para asegurar dicho acceso y permanencia*¹³.

Por otra parte, la Corte ha señalado la relación existente entre el derecho al espacio público con el derecho a acceder al espacio físico, reconocido a los discapacitados. Frente a ello, en la sentencia C-410 de 2001¹⁴, sostuvo que *con el objeto de que las personas con limitaciones físicas, psíquicas o sensoriales, puedan superar la limitación que les impide integrarse a la sociedad, en condiciones de normalidad, las autoridades deben, entre otros aspectos, prever que en todos los lugares se destinen espacios apropiados para el estacionamiento de los vehículos en que aquellas se transporten y regular su uso debidamente, con el objeto de hacer realidad su derecho de acceder al espacio físico, como presupuesto indispensable de igualdad.*

7. Procedencia de la tutela para la protección de intereses colectivos cuando se busca la protección de un derecho fundamental

Debido a que el ordenamiento jurídico colombiano consagra mecanismos judiciales específicos para la defensa de intereses y derechos colectivos, en los cuales se puede surtir un amplio debate probatorio y buscar las medidas tendientes a una adecuada protección, este tribunal constitucional ha reiterado que cuando se pretenda resolver conflictos que involucren este tipo de intereses se debe, por regla general, acudir a la jurisdicción de lo contencioso

¹³. Sentencia T-288 de 5 de julio de 1995.

¹⁴. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

administrativo. Por ende, el mecanismo constitucional, dado su carácter subsidiario y residual, no es la vía adecuada para hacer efectiva la resolución de los asuntos en mención.

No obstante, y si bien por mandato constitucional la acción tuitiva solamente procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial -salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable-, las consideraciones anteriores no son absolutas, toda vez que si de la vulneración de un derecho colectivo se desprenden graves consecuencias para garantías fundamentales, la tutela será idónea como mecanismo de defensa para estos.

Así las cosas, esta corporación ha admitido la procedencia de la tutela i) *cuando la afectación de los derechos colectivos requiere la intervención urgente e inmediata del juez constitucional para evitar un perjuicio irremediable. (...) En este caso, es fundamental demostrar la premura de la intervención judicial y ii) cuando la amenaza o vulneración de un derecho colectivo, produce la afectación directa de un derecho fundamental (...). No determina la procedencia de la acción popular o de la acción de tutela el número de personas que accede a la justicia, ni el nombre del derecho que se busca proteger*"¹⁵.

De igual modo, es pertinente mencionar lo dicho por esta Corte en la sentencia T-661 de 2012¹⁶, referente a los elementos a tener en cuenta al momento de analizar la procedencia de la acción constitucional en los casos en los que existe una transgresión de un derecho fundamental, a partir de la vulneración de un derecho colectivo, y cómo esta cualidad desplaza la acción popular como medio eficaz de protección de las garantías fundamentales:

“Conforme a esa doctrina constitucional, y tal y como esta Corte lo sintetizó y reiteró en la sentencia T-1451 de 2000, MP Martha Victoria Sáchica Méndez, para que la tutela proceda y prevalezca en caso de afectación de un interés colectivo, es necesario (i) que exista conexidad entre la vulneración de un derecho colectivo y la violación o amenaza a un derecho fundamental, de tal suerte que el daño o la amenaza del derecho fundamental sea consecuencia inmediata y directa de la perturbación del derecho colectivo`. Además, (ii) el peticionario debe ser la persona directa o realmente afectada en su derecho fundamental, pues la acción de tutela es de naturaleza subjetiva; (iii) la vulneración o la amenaza del derecho fundamental no deben ser hipotéticas sino que deben aparecer expresamente probadas en el expediente. Y (iv) finalmente, la orden judicial debe buscar el restablecimiento del derecho fundamental afectado, y ´no del derecho colectivo en sí mismo considerado, pese

¹⁵. Sentencia T-888 de 12 de septiembre de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

¹⁶. Sentencia T-661 de 24 de agosto de 2012, M.P. Adriana María Guillén Arango.

a que con su decisión resulte protegido, igualmente, un derecho de esta naturaleza".

8. Análisis del caso concreto

Como quedó expuesto, la señora Ana Cristina Paz Gil solicita la protección de sus garantías fundamentales al trabajo, a la dignidad humana, a la igualdad y a la libertad de locomoción, las cuales considera vulneradas por la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Empresa Transmilenio S.A., toda vez que los vehículos del Sistema Integrado de Transporte Público -SITP- carecen de la infraestructura adecuada para que las personas en condición de discapacidad, como ella, puedan hacer uso de estos.

La actora, de cincuenta y cuatro años de edad, padece de luxación congénita bilateral de las caderas, por lo cual ha sido sometida a múltiples cirugías. Dicha circunstancia le impide mantenerse de pie por sí misma, requiriendo del uso de muletas.

Indica que el SITP es el único medio de transporte que tiene al alcance para desplazarse a su lugar de trabajo y realizar sus diligencias personales, dado que *i)* debido a la implementación de este sistema, no operan buses normales; *ii)* carece de recursos económicos suficientes para movilizarse en taxi; *iii)* la estación de Transmilenio más cercana a su casa se encuentra aproximadamente a treinta cuadras de distancia y; *iv)* el sector en que reside no cuenta con rutas alimentadoras, siendo los buses del SITP los únicos que cubren dicho trayecto.

Por consiguiente, sostiene que ha sufrido una mengua en sus ingresos y que en algunas ocasiones ha incurrido en inasistencia a su lugar de trabajo.

Inconforme con las omisiones anteriormente señaladas, la señora Paz Gil promovió acción de tutela con miras a lograr la adecuación de los buses, cimentando su solicitud en que se ve obligada a soportar una carga adicional a la de las demás personas no discapacitadas.

Por su parte, la Alcaldía Distrital de Movilidad y Transmilenio S.A. se opusieron a las pretensiones de la demanda, al considerar que en el expediente no hay prueba de la transgresión de los derechos fundamentales invocados.

En ese orden de ideas, y de conformidad con las consideraciones anteriormente expuestas, esta Sala de Revisión estima que si bien Ana Cristina Paz Gil no tiene derecho a gozar de manera inmediata e individualizada de las prestaciones solicitadas, sí lo tiene en cuanto a que, por lo menos, exista un plan mediante el cual se busque gradualmente garantizar su acceso al servicio de transporte público de Bogotá D.C.. De lo contrario, se atentaría no solo contra su libertad de locomoción, sino también contra su derecho a la igualdad y las diversas garantías cuyo ejercicio se encuentra supeditado a la posibilidad

de movilizarse, como el trabajo, la salud o el libre desarrollo de la personalidad. Por tanto, esta corporación ordenará la elaboración de un plan que garantice el carácter programático de las pretensiones invocadas.

Ahora bien, para tal fin, se le concederá a la empresa de transporte un plazo máximo de dos años. Aunque en principio podría considerarse que este es un término extenso y que no atiende inmediatamente las expectativas de la demandante, dicho lapso no es irracional, toda vez que encuentra su justificación en dos razones, a saber: *i)* la complejidad relativa a la elaboración y ejecución del plan, sobre todo, en lo concerniente al compromiso de recursos administrativos y financieros por parte del Distrito Capital, y *ii)* la circunstancia de que Transmilenio S.A., pese a no contar con un método que responda a las necesidades de las personas en condición de discapacidad en el SITP, sí ha realizado inversiones importantes en este sentido en el Sistema Troncal y, además, ha demostrado su interés en avanzar en el acceso al sistema de transporte masivo de la capital en condiciones de igualdad.

Por último, es de resaltar que a pesar de que se constató una omisión por parte de la empresa Transmilenio S.A., esta Sala de Revisión considera que, en ningún modo esta ha demostrado ser insensible ante la situación de las personas en condición de discapacidad. Por el contrario, como se dijo, el Sistema Integrado de Transporte Público -SITP- es un ejemplo de la preocupación que se ha tenido en atender a las necesidades de transporte de todos los habitantes del Distrito Capital, incluido el grupo poblacional vulnerable en comento, el cual, en razón a su condición física, sigue estando marginado y excluido de la sociedad.

En tal virtud, las medidas que se adopten en cumplimiento de la presente providencia, constituirán logros adicionales a los ya obtenidos por Transmilenio S.A. en la misión de superar los obstáculos que impiden la inclusión social de las personas en condición de discapacidad.

IV. 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. REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Cuarenta y Dos Civil del Circuito de Bogotá, el 13 de septiembre de 2013, que a su vez confirmó la proferida por el Juzgado 40 Civil Municipal de Bogotá el 29 de julio de 2013 con fundamento en las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO. TUTELAR los derechos fundamentales al trabajo, a la dignidad humana, a la igualdad y a la libertad de locomoción de Ana Cristina Paz Gil, y en consecuencia, **ORDENAR** al Distrito Capital y a Transmilenio S.A. que en el término máximo de dos años, a partir de la notificación de la presente providencia, diseñe y ponga en ejecución un plan orientado a garantizar el acceso de personas en condición de discapacidad, como la actora, al Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá, sin tener que soportar limitaciones que supongan cargas excesivas. El diseño de dicho plan de acción debe llevarse a cabo dentro de los primeros seis meses del término mencionado y, deberá atender las necesidades reales de esa población.

TERCERO.- ORDENAR al Distrito Capital y a Transmilenio S.A. que informe cada tres meses al juez de primera instancia, a quien se encarga de verificar el cumplimiento de la decisión de amparo, a la comunidad concernida, en particular, a la accionante, a la Personería de Bogotá y a la Defensoría del Pueblo sobre el avance del plan para que puedan participar en las fases de diseño, ejecución y evaluación del mismo en lo pertinente.

CUARTO. Por Secretaría General, librese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado
Con aclaración de voto

NILSON ELÍAS PINILLA PINILLA
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO
Secretaria General



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre