



Sentencia T-621/19

Referencia: expediente T-7.265.724

Acción de tutela presentada por Héctor Alonso Bedoya Gaviria en contra de las alcaldías municipales de Pereira y La Virginia, con vinculación del Instituto Nacional de Vías –Invías– y el Área Metropolitana Centro Occidente –AMCO–.

Magistrado Ponente:
ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Bogotá, D. C., diecinueve (19) de diciembre de dos mil diecinueve (2019)

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Gloria Stella Ortiz Delgado, Cristina Pardo Schlesinger y Antonio José Lizarazo Ocampo, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, pronuncia la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión de los fallos proferidos, en primera instancia, por el Juzgado Segundo de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de Pereira, el 20 de septiembre de 2018, y en segunda instancia, por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Pereira, el 6 de noviembre de 2018, dentro del proceso de tutela iniciado por Héctor Alonso Bedoya Gaviria en contra de los Municipios de Pereira y La Virginia, con vinculación del Instituto Nacional de Vías –Invías– y el Área Metropolitana Centro Occidente –AMCO–.

El expediente de la referencia fue seleccionado para revisión por la Sala de Selección de Tutelas Número Cuatro, mediante auto del 10 de abril de 2019, y notificado el 2 de mayo del mismo año¹.

¹ Folios 2 al 21 del cuaderno de revisión.

I. ANTECEDENTES

1. Demanda y solicitud

El señor Héctor Alonso Bedoya Gaviria, de 54 años², presentó acción de tutela en contra de los Municipios de Pereira y La Virginia, con el propósito de obtener el amparo de sus derechos fundamentales a la libre movilidad y locomoción, a la dignidad humana y a la integridad física, al estimarlos vulnerados en razón de la negativa de las administraciones municipales a retirar los bolardos y otros “*obstáculos*” ubicados en la entrada y la salida del puente Bernardo Arango, que impiden el libre tránsito de las personas en situación de discapacidad que se ven en la necesidad de utilizar sillas de ruedas, muletas o caminadores para procurarse el desplazamiento³.

A continuación, se exponen los hechos más relevantes que fueron descritos en la demanda:

1.1. El accionante es habitante del corregimiento de Caimalito del Municipio de Pereira y se encuentra en situación de discapacidad ya que tiene una “*limitación física para la marcha*”⁴, por lo que debe desplazarse en una silla ruedas⁵.

1.2. Sostuvo que él en particular y los habitantes de dicho corregimiento y comunidades aledañas (habló de diecisiete mil habitantes del sector) se han visto afectados por la ubicación de unos bolardos y otros “*obstáculos*” en la entrada y la salida del puente Bernardo Arango ya que, en razón de su localización, es imposible el paso de personas en sillas de ruedas, con muletas o caminadores, o con coches para bebé. Lo anterior, con la consecuente puesta en riesgo de la integridad física de las personas en situación de discapacidad, los adultos mayores y niños y niñas de hasta tres años, grupos poblacionales que son considerados como de especial protección constitucional.

1.3. Narró que los habitantes del corregimiento tuvieron varias reuniones con las administraciones municipales de Pereira y La Virginia, el Invías, el Área Metropolitana Centro Occidente –AMCO–, algunos concejales y el corregidor de Caimalito, en donde se solicitó el retiro de los bolardos y los otros obstáculos ubicados en la entrada y la salida del puente Bernardo Arango, por el riesgo que implicaban para las personas en situación de discapacidad y el impacto negativo en sus derechos fundamentales a la libre movilidad y locomoción, a la dignidad humana y a la integridad física.

² A folio 8 del cuaderno principal obra fotocopia de la cédula de ciudadanía en la que se indica como fecha de nacimiento de Héctor Alonso Bedoya Gaviria, el 2 de noviembre de 1965. En adelante, los folios a que se haga referencia corresponderán al cuaderno principal a menos que se señale otra cosa.

³ La demanda y sus anexos obran a folios 2 al 31.

⁴ Folio 2.

⁵ A folio 9 obra fotocopia de la constancia de registro del accionante para localización y caracterización de personas con discapacidad de la Alcaldía Municipal de La Virginia.

1.4. Señaló que el puente Bernardo Arango supuestamente fue declarado patrimonio arquitectónico, histórico y cultural de la Nación⁶ y que, en razón de ello, se han tomado medidas para conservarlo y preservarlo. Sin embargo, no se han tenido en consideración los derechos de las personas con movilidad reducida, ya sea por una situación de discapacidad o por tratarse de adultos mayores, o de niños y niñas de hasta tres años, que por ello requieren de ayudas para movilizarse como sillas de ruedas, muletas, caminadores o coches.

1.5. Lo anterior, explicó, ha afectado en gran medida los derechos a la salud y a la vida de las personas en situación de discapacidad que están enfermas y deben trasladarse de Caimalito al Municipio de La Virginia para recibir atención de urgencia, ya que no pueden utilizar el puente Bernardo Arango, obra que durante muchos años fue de tránsito vehicular. Al respecto, narró el caso de dos mujeres que padecían enfermedades graves, una de ellas niña con síndrome de Down, quienes fallecieron antes de llegar a la ambulancia, ubicada al final del puente referido.

1.6. Sostuvo que si bien es cierto que en las mesas técnicas programadas en relación con la problemática descrita, se dijo por parte de los ingenieros que se realizó un estudio técnico que contemplaba el área exacta para el paso de sillas de ruedas médicas y no de sillas de ruedas hechas de forma artesanal; también lo es que la mayoría de las personas en condición de discapacidad *“tienen sillas de ruedas hechas o sillas con un pedal en la mano de fácil manejo para la persona con movilidad reducida”*. Consideró, entonces, que no son de recibo las razones señaladas por los funcionarios en el sentido de que las obras realizadas tuvieron en cuenta el *“Manual de Accesibilidad Universal”*⁷, pues, en razón de la marginalidad y situación económica de gran parte de los habitantes de Caimalito, las personas en situación de discapacidad que presentan movilidad reducida no cuentan con los recursos necesarios para la compra de sillas de ruedas médicas.

1.7. Expresó que los bolardos y los obstáculos ubicados a la entrada y la salida del puente tienen la finalidad de *“evitar la circulación de motos y carros”*, para proteger la seguridad de las personas que transitan a pie por dicha obra, pese a que ello puede ser vigilado, controlado y sancionado por parte de las autoridades competentes, para lo que pueden ser instaladas cámaras de seguridad, o, en todo caso, acudir a otras medidas que no sean tan restrictivas de la libertad de tránsito y locomoción, como, por ejemplo, la adecuación del puente con el diseño inicial aprobado por toda la comunidad en las mesas técnicas y que consistía en *“dos carriles peatonales izquierda y derecha y por el centro sillas de ruedas y triciclos”*⁸.

⁶ Al respecto, el accionante señaló que no se conoce el acto administrativo a través del cual se hace la mencionada declaración de la obra pública descrita.

⁷ Folio 3.

⁸ Folio 3.

1.8. Citando la Sentencia T-304 de 2017, señaló que no son las personas en situación de discapacidad las que deben adaptarse al entorno físico que ha sido construido para las personas que gozan de plenas capacidades funcionales, sino que es la sociedad la obligada a garantizar espacios respetuosos de la diversidad y de las distintas situaciones humanas.

1.9. Con fundamento en lo anterior, solicitó que se tutelén los derechos fundamentales invocados y, en consecuencia, se ordene a las entidades territoriales accionadas que, de manera inmediata, procedan al retiro de los bolardos y de todo obstáculo ubicado en el puente Bernardo Arango, que limite la libre movilidad y locomoción de personas en situación de discapacidad, adultos mayores, niños y niñas de hasta tres años que sean transportados en un coche para bebé y personas enfermas que deban ser atendidas de urgencia.

Con la demanda se aportaron las siguientes pruebas documentales relevantes:

- Fotocopia de la respuesta con radicado No. 74 del 12 de enero de 2017, firmada por el secretario de planeación y desarrollo económico de la Alcaldía Municipal La Virginia, y dirigido a los peticionarios Luis Gonzaga Galeano y José Jesús Avaíd⁹, del corregimiento de Caimalito. En dicho documento se lee: “[...] *el municipio no puede acceder a su pretensión porque el desmonte de dichos bolardos es lo que a la fecha garantiza la vida útil de la estructura que es patrimonio ARQUITECTÓNICO, HISTÓRICO Y CULTURAL según lo preceptuado en la Ley 1185 de 2008 que modifica y adiciona la Ley 397 de 1997. [...]. || Además me permito [controvertir] la situación descrita por los peticionarios toda vez que en espacios de diálogo con [las Alcaldías] de Pereira, de La Virginia y la comunidad donde se ha discutido ampliamente la solicitud, se ha concluido que la estructura si permite el normal uso y disfrute de la misma a personas en condiciones de discapacidad y movilidad reducida según lo normado en los artículos 4 y 22 de la Ley General de Cultura, igualmente se ha señalado, que el número de personas que han solicitado dicha apertura son muy pocos (sic) en contraste con más de 4.000 usuarios permanentes de la estructura que la usan como medio de tránsito peatonal o como destino turístico entre el corregimiento y el municipio [...]*”¹⁰.
- Fotocopia de las actas del 24 de enero y del 28 de febrero de 2018, que dan cuenta de las reuniones realizadas en la Personería de Pereira con ocasión de las mesas de trabajo convocadas con la comunidad y funcionarios de la administración municipal y el Área Metropolitana Centro Occidente –AMCO–, para analizar la “[p]roblemática de la comunidad de Caimalito con el uso del puente peatonal Bernardo

⁹ El derecho de petición obra a folio 14. En dicho documento se solicita estudiar la posibilidad de retirar los bolardos del puente Bernardo Arango, y aplicar otras medidas de control para impedir el paso de motocicletas por parte de las autoridades de tránsito.

¹⁰ Folios 15 y 16.

Arango para los tricicleros y discapacitados”¹¹. En el documento del 24 de enero de 2018, se lee que miembros de la comunidad de Caimalito manifestaron *“que el puente tiene unos bolardos, que imposibilita el paso de las personas discapacitadas, con movilidad reducida en silla de ruedas que son aproximadamente 70 personas*”¹².

- Fotocopia del “concepto técnico aclaratorio respecto a la posibilidad de variar la carga viva de diseño en el puente Bernardo Arango del municipio de La Virginia Risaralda”, realizado por el ingeniero civil John Alexander Vásquez, el 28 de febrero de 2018, y dirigido al Invías, Dirección Territorial de Risaralda¹³.
- Fotocopia del acta de reunión No. 1 del 1 de marzo de 2018, en el Área Metropolitana Centro Occidente –AMCO–. Tema: “[...] conocer de primera mano, las condiciones técnicas que rodearon la decisión de restringir el paso a los tricicleros y otros vehículos por el puente Bernardo Arango”. A dicha reunión asistieron el corregidor de Caimalito, una delegada de la Personería de Pereira, concejales de La Virginia, funcionarios del AMCO, un funcionario de la Secretaría de Movilidad de Pereira, un funcionario del Invías Territorial Risaralda e invitados técnicos¹⁴.
- Fotocopia del oficio fechado el 17 de marzo de 2018, dirigido por la comunidad a la defensora del pueblo del departamento de Risaralda, Elsa Gladys Cifuentes, en donde los firmantes le ponen de presente la problemática generada por la colocación de unas barreras de hierro en el puente Bernardo Arango, que están afectando la libre movilidad de personas en situación de discapacidad que transitan en sillas de ruedas. El documento aparece firmado por el señor Héctor Alonso Bedoya Gaviria¹⁵.
- Fotocopia de la memoria de la reunión realizada en la sede de la oficina de la Corregiduría de Caimalito el 4 de abril de 2018, con asunto “Visita de verificación queja bolardos y situación puente Bernardo Arango”, y con asistencia de funcionarios de la Defensoría del Pueblo de la Regional Risaralda y de la Corregiduría de Caimalito, de la Junta de Acción Comunal y de líderes de la comunidad. En dicho documento se lee: “[...] se aborda el tema de los bolardos instalados en la entrada y la salida del puente Bernardo Arango, tanto el comisario como los líderes de la comunidad exponen las situaciones de vulnerabilidad que se presenta[n,] especialmente con las personas con limitaciones físicas, madres gestantes, madres con hijos menores de tres años, personas mayores de 60 años y los tricicleros, razón por la cual el clamor de los

¹¹ Folios 27 al 32.

¹² Folio 30.

¹³ Folios 23 y 24.

¹⁴ Folios 19 al 22.

¹⁵ Folio 10.

habitantes de Caimalito es retirar los bolardos instalados en la entrada y la salida del puente y para evitar el tránsito de motocicletas y/o vehículos, se instalen cámaras de seguridad, reforzar la vigilancia o compromiso de la comunidad. || Ante la petición de los líderes, se tomarán acciones inmediatas, oficiando a INVIAS, al Área Metropolitana, solicitando información al respecto con el fin de documentarnos para poder estudiar la viabilidad de interponer acciones constitucionales”¹⁶.

- Fotocopia del oficio fechado el 12 de abril de 2018, según entrada No. 26896 del 09/04/2018, dirigido por el director territorial de Risaralda del Inviás a la defensora del Pueblo de la Regional Risaralda. Allí se indica que la entidad firmó el Convenio 3261-2013 con el Municipio de La Virginia con el objeto de *“aunar esfuerzos para la rehabilitación del puente Bernardo Arango sobre el río Cauca carretera La Virginia - Caimalito municipio de La Virginia departamento de Risaralda”*, por un valor inicial de \$3.000.000.000,00. Y se agrega: *“el CDP que soporta este convenio es el No. 259214 de fecha 06/03/2014, el rubro o imputación presupuestal es: C-113-600-618 MEJORAMIENTO Y MANTENIMIENTO PARA LA CONECTIVIDAD REGIONAL, RECURSOS DE LA NACIÓN, con una autorización de vigencias futuras de fecha 07/11/2013. Posteriormente tuvo una Adición 1 por valor de \$730.000.000,00 y otra adición 2 por valor de 1.120.000.000, para un total de convenio de \$4.850.000.000,00, de los cuales se ejecutaron \$4.846.132.909,00; la intervención terminó el 30/09/2015. En [el] marco de este convenio el Municipio de La Virginia celebró el contrato de Obra No. 001-2014, con el Consorcio San Carlos; la interventoría a ese contrato de obra la ejecutó el Consorcio MDS”¹⁷* (mayúsculas originales). En relación con el tema de la movilidad de personas en situación de discapacidad, el documento señala: *“Para las personas con movilidad reducida, se tuvo en cuenta que las barreras permitían el paso para una silla de ruedas médica y no para una silla de ruedas Hechiza (es decir una construida o elaborada con tubería de forma artesanal)”¹⁸.*
- Fotocopia del oficio STYM.110-000205-E-2018 del 26 de abril de 2018, a través del cual la directora y la subdirectora de transporte y movilidad del Área Metropolitana Centro Occidente le informan a la defensora del pueblo de la Regional Risaralda que la autoridad de tránsito competente en relación con el control del puente Bernardo Arango, hasta el corregimiento de Caimalito, es el Instituto de Movilidad de Pereira, y que en la jurisdicción del Municipio de La Virginia, la competencia es de la Secretaría de Tránsito y Movilidad de dicha administración municipal¹⁹.

¹⁶ Folios 11 y 12.

¹⁷ Folios 25 y 26.

¹⁸ Folio 25, reverso.

¹⁹ Folio 33.

2. Respuestas de las entidades demandadas y vinculadas

2.1. El Juzgado Segundo de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de Pereira, mediante auto No. 2274 del 19 de julio de 2018, admitió la acción de tutela descrita y ordenó la vinculación del Invías²⁰.

2.2. En respuesta oportuna a la acción de tutela, se plantearon las siguientes solicitudes y argumentaciones:

2.2.1. La Alcaldía Municipal de La Virginia solicitó rechazar por improcedente la acción de tutela en razón de la existencia de otros mecanismos de defensa judicial, y, en su defecto, negar la pretensión invocada, debido a que no ha vulnerado derechos fundamentales de las personas con movilidad reducida²¹.

Adicionalmente, explicó: (i) el puente Bernardo Arango fue construido entre 1926 a 1928 por el constructor Gonzalo Echeverri, con la finalidad de conectar el Municipio de La Virginia con *“la orilla pereirana del Río Cauca”*²², pero, desde 1971 y debido a su deterioro, para entonces de casi 50 años, se destinó solo para paso peatonal con el fin de evitar posibles accidentes y un colapso de la estructura debido a su obsolescencia y antigüedad; además, en relación con la reciente intervención de la obra, resaltó que *“para su construcción y adecuación, los ingenieros pensaron en las personas con discapacidad en sillas de ruedas médicas y se estableció el paso de las mismas por medio de dichos bolardos”*²³. (ii) Las personas que necesitan atención médica del corregimiento de Caimalito son atendidas en el Hospital San Pedro y San Pablo de La Virginia, y el acceso al municipio puede lograrse de forma peatonal, cruzando el puente Bernardo Arango, o por medio vehicular por la vía principal, la cual conecta con las carreteras principales de los demás municipios. (iii) La colocación de los bolardos se hizo para evitar el paso vehicular y para impedir un *“accidente de gran magnitud debido a que la estructura posee casi 100 años”*²⁴. (iv) No es cierto que se impida la movilidad de las personas en situación de discapacidad, o de adultos mayores o niños y niñas, ya que el paso peatonal es libre para todos los ciudadanos de los Municipios de Pereira y La Virginia, además, los ingenieros realizaron un estudio técnico que consideró el acceso de sillas de ruedas médicas.

2.2.2. El Instituto Nacional de Vías, Territorial Risaralda, solicitó negar la tutela de los derechos invocados por el señor Bedoya Gaviria en relación con dicha entidad, debido a que no ha vulnerado derecho fundamental alguno²⁵.

Adicionalmente, precisó: (i) el puente Bernardo Arango fue acogido como patrimonio mediante el Decreto 625 del 17 de octubre de 2007, *“Por medio del*

²⁰ Folio 34.

²¹ La respuesta obra a folios 38 al 40.

²² Folio 38.

²³ *Ibídem*.

²⁴ Folio 38, reverso.

²⁵ La respuesta obra a folios 41 al 43.

cual se adopta el inventario de bienes patrimoniales de conservación arquitectónica, histórica y cultural y se dictan otras disposiciones”, emanado de la administración municipal de Pereira; con todo, según el Grupo de Investigación y Documentación, Programa Vigías del Patrimonio, de la Dirección de Patrimonio del Ministerio de Cultura, “*revisada la lista de Bienes de Interés Cultural a nivel nacional, no se encuentra registro del Puente Metálico BERNARDO ARANGO, ubicado en el Municipio de La Virginia Risaralda*”²⁶, por lo que concluyó que la obra referida “*NO fue elevado a Patrimonio Arquitectónico de la Nación*”. (ii) El puente Bernardo Arango no hace parte del inventario vial del Instituto, ni se encuentra dentro de su objeto, por lo que no es competente para tomar decisiones acerca del retiro o permanencia de los elementos denominados bolardos. (iii) En el marco del convenio interadministrativo No. 3261 de 2013, cuyo objeto era “[a]unar esfuerzos para la rehabilitación del puente Bernardo Arango sobre el río Cauca - carretera La Virginia - Caimalito, municipio de La Virginia, departamento de Risaralda”²⁷, el Invías le proporcionó a la administración municipal todos los recursos necesarios para la realización de la rehabilitación que fue terminada el 30 de septiembre de 2015²⁸.

3. Decisión que se revisa del juez de tutela de primera instancia

3.1. El Juzgado Segundo de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de Pereira, mediante sentencia del 31 de julio de 2018²⁹, tuteló los derechos fundamentales a la igualdad, la movilidad y la libre locomoción del señor Bedoya Gaviria y, en consecuencia, ordenó a los representantes legales y/o a quien haga sus veces de la Alcaldía de La Virginia, la Alcaldía de Pereira y el Instituto Nacional de Vías –Invías–, que “*modifiquen el ingreso y salida del puente Bernardo Arango que comunica a los municipios de Pereira y La Virginia de manera tal que las personas en situación de discapacidad con sillas de ruedas fijas o hechizas puedan acceder al mismo*”³⁰.

El fallo precisó que se pretende proteger los derechos fundamentales de las personas con movilidad reducida, más no los derechos de los tricicleros del sector y mucho menos de los conductores de motocicletas y vehículos; por lo que es responsabilidad de las administraciones municipales de La Virginia y Pereira, adoptar las medidas necesarias para vigilar, controlar y sancionar a cualquier persona diferente a aquellos en situación de discapacidad que hagan uso del puente Bernardo Arango.

²⁶ Folio 92, reverso.

²⁷ Folio 91.

²⁸ Indicó que se contó con un presupuesto total de 4.850 millones de pesos, y un plazo final de veintiún meses y catorce días, siendo la fecha de inicio de las obras de rehabilitación el 16 de diciembre de 2013 y la fecha de terminación el 30 de septiembre de 2015. Además, aclaró que el dinero fue entregado por parte del Invías al Municipio de La Virginia para que este contratara las obras de rehabilitación, y de forma independiente a dichos recursos, el Invías contrató la interventoría que realizó la vigilancia y control del contrato de obra (folio 91, reverso).

²⁹ La providencia obra a folios 44 al 48.

³⁰ Folio 48, reverso.

3.2. Extemporáneamente, la Alcaldía Municipal de Pereira solicitó declarar la improcedencia de la acción de tutela por la existencia de otros mecanismos de defensa judicial, entre ellos la acción popular, además, porque no se demostró la existencia de un perjuicio irremediable. Adicionalmente, precisó que “*el puente Bernardo Arango se encuentra bajo la tutela del Área Metropolitana Centro Occidente (AMCO)*”³¹, situación que deja sin competencia al ente territorial para realizar el retiro de los bolardos solicitado. Así, a continuación, alegó la falta de legitimación en la causa en la presente acción constitucional³².

Anexó fotocopia del “*concepto técnico aclaratorio respecto a la posibilidad de variar la carga viva de diseño en el puente Bernardo Arango del municipio de La Virginia Risaralda*”, realizado por el ingeniero civil John Alexander Vásquez, el 28 de febrero de 2018, y dirigido al Invías, Dirección Territorial de Risaralda. En dicho documento, obran las siguientes conclusiones y recomendaciones:

“Respecto a la posibilidad de permitir el paso de vehículos (triciclos cargados), nos permitimos manifestar que dicha petición no es procedente para aprobarse desde el componente estructural, lo cual se fundamenta en las siguientes razones.

- a. Permitir el paso de triciclos cargados, abre las posibilidades de que otros vehículos (motocicletas y automóviles) pudieran intentar transitar por el puente.
- b. La seguridad de los usuarios del puente se vería comprometida al mezclar tráfico de vehículos con flujo peatonal.
- c. En el diseño de reforzamiento no [s]e consideraron cargas cíclicas, efectos puntuales por ruedas, ni solicitaciones derivadas del frenado de vehículos (impacto); debido a que las cargas peatonales se pueden considerar estáticas y uniformemente repartidas en la superficie donde actúan.
- d. La prueba de carga realizada al puente en octubre de 2015, resultó satisfactoria para las solicitaciones consideradas y la misma se aplicó de manera estática, acorde con los criterios concebidos para el diseño; por lo anterior se pretende hacer claridad que en el evento de permitirse actuar en el puente cualquier tipología de carga diferente a la utilizada en el cálculo del reforzamiento, el comportamiento futuro de la estructura en este caso será responsabilidad del funcionario o entidad que determine o apruebe dicha cambio”³³.

3.3. Luego de impugnada la sentencia del 31 de julio de 2018 por parte del Invías³⁴ y la Alcaldía Municipal de Pereira³⁵, el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Pereira, mediante auto del 10 de septiembre de 2018, declaró la nulidad de las diligencias a partir del fallo de primera instancia, debido a la falta

³¹ Folio 54.

³² La respuesta y sus anexos obran a folios 51 al 66.

³³ Folio 64.

³⁴ La impugnación obra a folios 68 al 70.

³⁵ La impugnación obra a folios 71 al 75.

de vinculación del Área Metropolitana Centro Occidente –AMCO–, por lo que devolvió el expediente al juez de primera instancia a efectos de que se surtiera la vinculación requerida³⁶.

3.4. Una vez vinculada por el Juzgado Segundo de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de Pereira³⁷, el Área Metropolitana Centro Occidente –AMCO– solicitó negar la pretensión invocada por el accionante debido a que no le vulneró derecho fundamental alguno³⁸.

Adicionalmente, precisó: (i) la entidad no tiene dentro de sus funciones ni el diseño ni la construcción ni el mantenimiento del puente, y no fue la encargada de su reconstrucción y de colocar las barreras técnicas para impedir el tránsito de vehículos automotores (motos, automóviles y triciclos), lo que fue realizado a través de un convenio interadministrativo suscrito entre el Invías y la Alcaldía Municipal de La Virginia, en el que se tuvo en cuenta que la obra pública solo tendría un uso peatonal. (ii) La obra de restauración la adelantó el consorcio San Carlos mediante contrato de obra pública No. 001 de 2014, suscrito entre este y la Alcaldía de La Virginia, y la interventoría estuvo a cargo del consorcio MSD. (iii) La participación de la entidad en algunas reuniones con la comunidad “no fue dentro de la órbita de sus competencias [Ley 1625 de 2013] sino buscando de manera articulada una solución conjunta con las comunidades”³⁹. (iv) El puente Bernardo Arango no figura dentro de los activos o bienes de propiedad del Área Metropolitana Centro Occidente. (v) El puente antes de su restauración permitía el desplazamiento de vehículos automotores como automóviles, motocicletas, triciclos, entre otros. (vi) El Invías y las alcaldías municipales de Pereira y La Virginia “definieron en diversos comités técnicos que al puente se le daría un uso peatonal con la posibilidad de tener un carril central para ciclorutas”⁴⁰, además, que permitir un uso diferente al peatonal afectaría la carga viva con la cual fue diseñado estructuralmente al momento de su restauración. Por ello, no es posible cambiar las características actuales del puente, por cuanto se alterarían los diseños estructurales “liberándose totalmente de responsabilidad quien ejecutó las obras”⁴¹.

Concluyó que cualquier ciudadano en condiciones normales puede desplazarse peatonalmente “caminando, trotando, en bicicleta”⁴² por la obra pública, y que una persona en situación de discapacidad puede desplazarse en silla de ruedas “conservando las condiciones establecidas en el Manual de Accesibilidad Universal, al que se le debe dar cumplimiento por estar debidamente reglamentado y no pretender que cualquier diseño se deba adaptar de manera particular a la situación esgrimida y no probada por el actor [...]”⁴³.

³⁶ Folio 96.

³⁷ La vinculación se hizo a través de auto No. 3072 del 11 de septiembre de 2018 (folio 98).

³⁸ El escrito de respuesta obra a folios 101 al 114.

³⁹ Folio 102.

⁴⁰ Folio 105.

⁴¹ Folio 106.

⁴² Folio 105.

⁴³ *Ibídem*.

3.5. El Juzgado Segundo de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de Pereira, mediante sentencia del 20 de septiembre de 2018, tuteló los derechos fundamentales a la igualdad, la movilidad y la libre locomoción del señor Héctor Alonso Bedoya Gaviria y, en consecuencia, le ordenó al representante legal y/o a quien haga sus veces de la Alcaldía de La Virginia, que realice las modificaciones o tome las medidas que sean necesarias para permitir el ingreso y salida del puente Bernardo Arango que comunica a los Municipios de Pereira y La Virginia, de las personas con movilidad reducida, con sillas de ruedas fijas o hechizas. Adicionalmente, desvinculó a la Alcaldía de Pereira, al Instituto Nacional de Vías –Invías– y Área Metropolitana Centro Occidente –AMCO–⁴⁴.

Reiterando los argumentos de la decisión originalmente tomada, se precisó que el fallo pretende proteger los derechos fundamentales de las personas con movilidad reducida, más no los derechos de los tricicleros del sector y mucho menos de los conductores de motocicletas o automotores; y que tampoco se pretende poner en riesgo la seguridad vial del puente, por lo que es responsabilidad de la administración municipal de La Virginia con ayuda de las autoridades competentes, adoptar las medidas necesarias para vigilar, controlar y sancionar a cualquier persona diferente a aquellos en situación de discapacidad que hagan mal uso del puente Bernardo Arango, una vez se garantice la movilidad para ese grupo poblacional.

4. Impugnación

El 27 de septiembre de 2018, la Alcaldía Municipal de La Virginia impugnó la sentencia del 20 de septiembre de 2018, reiterando los argumentos de improcedencia de la acción de tutela señalados en ideas anteriores; en su defecto, solicitó negar la pretensión de protección constitucional⁴⁵.

Adicionalmente, precisó: (i) el puente Bernardo Arango constituye una infraestructura pública que presta servicios para la movilidad y el transporte de la población entre el corregimiento de Caimalito de la ciudad de Pereira y el Municipio de La Virginia, siendo de gran importancia para la población del corregimiento que demanda en su mayoría bienes y servicios que se prestan en La Virginia, por lo que el flujo de personas tiene mayor representación en la población de Caimalito (estimada para el 2016 en 6.952 personas). (ii) Si bien el accionante mencionó que se pone en riesgo la vida de los habitantes del corregimiento por la restricción del acceso de vehículos por el puente objeto de solicitud de intervención, es importante resaltar que el corregimiento cuenta con acceso al Municipio de La Virginia por el puente Francisco Jaramillo, a través del cual se conectan los Municipios de Pereira y La Virginia, estando Caimalito a escasos cinco minutos. (iii) En caso de que haya pronunciamiento de fondo, y previo cuestionamiento acerca de la falta de razones para desligar a las entidades inicialmente vinculadas, solicitó modificar el sentido del fallo en

⁴⁴ El fallo obra a folios 115 al 120.

⁴⁵ El escrito de impugnación obra a folios 124 al 137.

cuanto este no debe excluir a la Alcaldía de Pereira y al Área Metropolitana Centro Occidente, porque, además de tener responsabilidad con la obra pública, el Municipio de La Virginia carece de la capacidad institucional, técnica, operativa, financiera y presupuestal para asumir los costos de las obras que implica la intervención ordenada por la decisión.

5. Decisión que se revisa del juez de tutela de segunda instancia

El Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Pereira, mediante sentencia del 6 de noviembre de 2018, revocó la decisión del Juzgado Segundo de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de Pereira y, en su lugar, declaró improcedente la acción de tutela al considerar la existencia de otros mecanismos de defensa judicial⁴⁶. Con todo, señaló que los derechos fundamentales del señor Héctor Alonso Bedoya Gaviria *“no están siendo vulnerados, pues las modificaciones realizadas a la aludida estructura, estuvieron debidamente reglamentadas y no se omitió tener en cuenta [a las personas con movilidad restringida], no siendo posible ordenar que el diseño, reconstrucción y modificación se deba adecuar de manera particular a la situación de cada persona, pues existen conceptos de expertos que aseguran que se cumplieron con las normas universales para ello”*⁴⁷.

6. Actuaciones en sede de revisión

6.1. La Sala Quinta de Revisión, mediante auto del 26 de julio de 2019⁴⁸, decretó algunas pruebas con la finalidad de obtener elementos de juicio que le permitieran adoptar una decisión más informada en el caso objeto de estudio; además, suspendió los términos del presente proceso. Las pruebas decretadas fueron las siguientes:

6.1.1. Solicitó a la Alcaldía Municipal de La Virginia y a la Alcaldía Municipal de Pereira que informaran: (i) el marco de sus competencias legales en relación con la adecuación, el mantenimiento, la vigilancia y el cuidado del puente Bernardo Arango ubicado en circunscripción territorial de La Virginia. (ii) Si la obra pública referida ha sido reconocida como patrimonio arquitectónico, histórico y cultural de la Nación, anexando el acto de reconocimiento. (iii) Si existe una política pública municipal orientada a las personas en situación de discapacidad, anexando los respectivos soportes de ello. (iv) Si se ha realizado una caracterización de las personas en situación de discapacidad que requieren transitar por el puente. (v) Si dada la problemática planteada en relación con el tránsito por el puente Bernardo Arango de algunas personas en situación de discapacidad, se ha buscado articular una solución con la comunidad directamente afectada. (vi) Si se han realizado campañas viales para prevenir el tránsito de vehículos, entre ellos, motocicletas y triciclos, por el puente Bernardo Arango y si hay autoridades de tránsito u otras, que hagan vigilancia

⁴⁶ La providencia obra a folios 4 al 7 del cuaderno de impugnación.

⁴⁷ Folio 7 del cuaderno de impugnación.

⁴⁸ Folios 28 al 33 del cuaderno de revisión.

en la obra. (vii) Cualquier otro hecho o fundamento que se considere sea necesario tener en cuenta para la decisión del caso estudiado. Adicionalmente, se solicita a la Alcaldía de Pereira, (viii) aportar el Decreto 625 del 17 de octubre de 2007, *“Por medio del cual se adopta el inventario de bienes patrimoniales de conservación arquitectónica, histórica y cultural y se dictan otras disposiciones”*.

6.1.2. Solicitó al Área Metropolitana Centro Occidente –AMCO– que informara: (i) el marco de sus competencias legales en relación con la adecuación, el mantenimiento, la vigilancia y el cuidado del puente Bernardo Arango ubicado en circunscripción territorial de La Virginia. (ii) El marco de sus competencias legales en relación con la movilidad y el transporte en el puente Bernardo Arango. (iii) Si existe una política pública metropolitana orientada a las personas en situación de discapacidad, anexando los respectivos soportes de ello. (iv) Si dada la problemática planteada en relación con el tránsito por el puente Bernardo Arango de algunas personas en situación de discapacidad, se ha buscado articular una solución conjunta con las administraciones municipales implicadas y la comunidad directamente afectada. (v) Cualquier otro hecho o fundamento que se considere sea necesario tener en cuenta para la decisión del caso estudiado.

6.1.3. Solicitó al Instituto Nacional de Vías –Invías– que informara: (i) el marco de sus competencias legales en relación con la adecuación, el mantenimiento, la vigilancia y el cuidado del puente Bernardo Arango ubicado en circunscripción territorial de La Virginia. (ii) Cuáles son las normas y especificaciones técnicas que deben cumplir las obras peatonales (en este caso el puente Bernardo Arango del Municipio de La Virginia, Risaralda) para permitir la libre locomoción de personas en situación de discapacidad que se movilizan en sillas de ruedas. (iii) Cualquier otro hecho o fundamento que se considere sea necesario tener en cuenta para la decisión del caso estudiado.

6.1.4. Solicitó a la Dirección de Patrimonio del Ministerio de Cultura que (i) informara si el puente Bernardo Arango ubicado en La Virginia, Risaralda, está incluido en el inventario de bienes que administra. Y, en atención a su experiencia en la conservación, protección, recuperación y sostenibilidad del patrimonio arquitectónico, histórico y cultural de la Nación, (ii) presentara un concepto acerca del caso estudiado, que expone la problemática generada por la colocación de unos bolardos en las entradas de la obra pública descrita, que impiden la libre locomoción de personas en situación de discapacidad que se movilizan en sillas de ruedas no médicas.

6.1.5. Solicitó al señor Héctor Alonso Bedoya Gaviria que (i) enviara la información contenida en el CD anexo a la acción de tutela, que incluye un registro fotográfico de las obras realizadas en el puente Bernardo Arango que están impidiendo su libre locomoción, debido a que los archivos digitales existentes en el expediente de tutela no permiten su lectura; (ii) explicara en qué consisten los *“otros obstáculos ubicados en la entrada y la salida del puente*

Bernardo Arango”, y (iii) ampliara cualquier otro hecho o fundamento que considere sea necesario tener en cuenta para la decisión del caso estudiado.

6.1.6. Invitó a Dejusticia, al Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social (PAIIS), a Temblores ONG, a la Sociedad Colombiana de Ingenieros y a la Asociación de Ingenieros de Risaralda, para que participaran en el proceso brindando sus respectivos conceptos acerca del caso estudiado.

6.2. Mediante comunicación del 26 de agosto de 2019⁴⁹, la Secretaría General de la Corporación informó que dio cumplimiento a lo ordenado en el auto del 26 de julio de 2019 y que en término oportuno recibió las siguientes respuestas:

6.2.1. El 2 de agosto de 2019, el director de patrimonio y memoria del Ministerio de Cultura⁵⁰ dio respuesta en los siguientes términos⁵¹: (i) una vez revisado el listado de Bienes de Interés Cultural (BIC) del ámbito nacional administrado por el ministerio, “*se encontró que el inmueble denominado Puente Bernardo Arango de La Virginia, Risaralda, NO cuenta con declaratoria como BIC del ámbito nacional, ni se encuentra localizado en zona de influencia de un bien declarado para dicho ámbito*”⁵² (mayúsculas originales), por lo tanto no está encargado de su administración. (ii) En virtud de las competencias asignadas en la Ley 397 de 1997 (Ley General de Cultura) y en el Decreto Reglamentario 1080 de 2015, según las cuales corresponde al Ministerio de Cultura la aplicación del Régimen Especial de manejo y Protección de los bienes de interés cultural del ámbito nacional, se abstiene de conceptuar acerca del presente caso, debido a que el manejo y administración de dicho inmueble corresponde al ámbito territorial.

6.2.2. El 6 de agosto de 2019, el apoderado judicial de la Alcaldía de Pereira⁵³ dio respuesta en los siguientes términos⁵⁴: (i) por ser el puente Bernardo Arango una obra nacional le compete al Ministerio de Transporte, a través del Invías o la Agencia Nacional de Infraestructura –ANI–, “*realizar el mantenimiento, el reforzamiento estructural, la vigilancia y el cuidado*”⁵⁵ de la obra, que comunica al Municipio de La Virginia con el corregimiento de Caimalito del Municipio de Pereira. Prueba de lo anterior es que la restauración se realizó como resultado de un convenio interadministrativo (3261-2013) suscrito entre el Invías y el Municipio de La Virginia. (ii) El puente no ha sido reconocido como patrimonio arquitectónico, histórico y cultural de la Nación. (iii) Por medio del Acuerdo 55 de 2011 se adoptó la política pública de discapacidad en el Municipio de Pereira 2011-2021. (iv) No se ha realizado una caracterización de las personas en situación de discapacidad que requieren transitar por el puente; con todo, la Secretaría de Salud de Pereira informó que en el

⁴⁹ Folios 221 y 222 del cuaderno de revisión.

⁵⁰ Doctor Alberto Escovar Wilson-White.

⁵¹ El escrito obra a folio 148.

⁵² Folio 148 del cuaderno de revisión.

⁵³ Doctor Jovany Sánchez Tabares.

⁵⁴ La respuesta obra a folios 59 al 62 del cuaderno de revisión.

⁵⁵ Folio 59 del cuaderno de revisión.

corregimiento de Caimalito “se encuentran 134 discapacitados a corte mes de julio del presente año, de los cuales 88 se han registrado en el mes de junio y los restantes en el mes de julio calendario”⁵⁶. (v) Se han desarrollado unas mesas de trabajo conjunta entre la Defensoría del pueblo, las alcaldías de Pereira y La Virginia, la Personería de Pereira, el Concejo Municipal de La Virginia, el Área Metropolitana Centro Occidente y el Instituto de Movilidad de Pereira, para determinar la viabilidad técnica de abrir el acceso del puente para tricicleros y otro tipo de automotor, pero, según el ingeniero John Alexander Vásquez (asesor de estructura metálica), no debe sobrepasarse la carga considerada en el diseño. (vi) La entidad encargada de formular las políticas, los planes, programas y proyectos en materia de movilidad del Municipio de Pereira es el Instituto de Movilidad, que aportó el “*Plan de movilidad a implementar durante el desarrollo del proyecto de intervención para el cierre del puente Bernardo Arango, municipio de La Virginia de Risaralda*”. Sin embargo, a la fecha no se han realizado campañas viales para prevenir el tránsito de vehículos ni motocicletas, como tampoco la instalación de cámaras de seguridad o ubicación de agentes de tránsito para vigilar la circulación, “*ya que el puente presenta un acceso restringido con bolardos de gran calibre, lo que conlleva[ría] un gasto innecesario*”⁵⁷. (vii) En las actas derivadas de las mesas de trabajo realizadas con las distintas entidades, que contaron con el apoyo de profesionales expertos en la materia, como el ingeniero John Alexander Vásquez, se indica: “*Al inicio de la ejecución de las labores de consultoría estructural, se definió en diversos comités técnicos que se sostuvieron con las autoridades participantes del proceso (Invías, Municipio de Pereira y Municipio de La Virginia) que al puente se le daría UN USO PEATONAL con la posibilidad de tener un carril central para cicloruta*”⁵⁸; de acuerdo con lo anterior la “*concepción de diseño del reforzamiento se fundamentó en la premisa de un puente peatonal con cicloruta*”⁵⁹. (viii) Precisó que “*se hizo una inspección de campo al puente objeto de la discusión, pudiendo constatar que en sentido Caimalito - La Virginia, ya no se encuentran algunas barreras y/o obstáculos para permitir el acceso de las personas discapacitadas en sillas de ruedas, [...], caso contrario en el sentido La Virginia - Caimalito si se encuentra la totalidad de las barreras [...]*” (adjuntó registro fotográfico)⁶⁰.

⁵⁶ Folio 59, reverso, del cuaderno de revisión.

⁵⁷ Folio 60 del cuaderno de revisión.

⁵⁸ Folio 60, reverso, del cuaderno de revisión.

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ En CD anexo aportó las siguientes pruebas (folio 62 del cuaderno de revisión): Acuerdo 055 de 2011, “por el cual se adopta la política pública de discapacidad en el municipio de Pereira 2012-2021”. Actas de reunión realizadas en abril de 2018 con el siguiente objetivo: “[...] tener una herramienta técnica para los funcionarios competentes [de tomar la] decisión de abrir o dar paso por el puente Bernardo Arango a los tricicleros y otros medios de transporte de manera libre y sin restricciones”; se incluye el informe técnico del ingeniero John Alexander Vásquez. Base de datos de discapacitados del corregimiento de Caimalito, Pereira, en cuya casilla 71 se identifica al señor Héctor Alonso Bedoya Gaviria, con fecha de nacimiento del 2 de noviembre de 1965, quien padece una discapacidad motriz. Decreto No. 625 del 17 de octubre de 2007, “por medio del cual se adopta el inventario de bienes patrimoniales de conservación arquitectónica, histórica y cultural y se dictan otras disposiciones”. En el artículo 1 se enlista como inmueble patrimonial de conservación arquitectónica, histórica y cultural, el “Puente Bernardo Arango. Sobre el Río Cauca” (número de ficha 39), con un nivel de protección N1L, que, según el artículo 4, corresponde a una conservación integral, “[a]plicado a Inmuebles de valor arquitectónico relevante sin alterar, cuyo valor individual y en el conjunto los hacen susceptibles de un nivel de protección máximo y permiten establecer restricciones importantes a las acciones de transformación

6.2.3. El 9 de agosto de 2019, el alcalde del Municipio de La Virginia⁶¹ dio respuesta en los siguientes términos⁶²: (i) entre los años 2014 y 2015 se realizó una rehabilitación del puente Bernardo Arango, mediante el convenio interadministrativo No. 3261 de 2013 celebrado entre el Invías y el ente territorial, con base en los estudios y diseños proporcionados por el Área Metropolitana de Centro Occidente –AMCO–. Refirió el informe técnico realizado por el ingeniero civil John Alexander Vásquez, el 28 de febrero de 2018, y dirigido al Invías, Dirección Territorial de Risaralda. (ii) Revisados los archivos de Planeación Municipal, no se encontró certificación o acto alguno de reconocimiento del puente Bernardo Arango como patrimonio arquitectónico e histórico de la Nación ni del departamento, ni evidencia de que se hubiera realizado ese trámite, “*como equivocadamente se afirmó inicialmente*”⁶³. (iii) Si bien no existe una política pública municipal orientada a las personas en situación de discapacidad, sí se cuenta con un Comité de Discapacidad creado mediante Acuerdo 02 del 23 de febrero de 2009 por el Concejo Municipal. (iv) Se realizó una caracterización de las personas en situación de discapacidad en forma general, pero no específicamente de quienes transitan por el puente, debido a que son “*los habitantes de Caimalito que pertenecen al Municipio de Pereira [...] los que usan el puente hacia La Virginia, cuando requieren servicios de salud o educación*”⁶⁴. Precisó que gestionó con el AMCO una ruta especial para transportar personas en situación de discapacidad a un costo más bajo que el precio normal de los pasajes. (v) La estructura sí permite el normal uso y paso de las personas en situación de discapacidad con movilidad reducida que se transportan en “*sillas de ruedas normales*”⁶⁵; el número de personas que han solicitado la apertura es muy bajo en contraste con más de 4.000 usuarios permanentes de la estructura que la utilizan para el tránsito peatonal o como destino turístico entre el corregimiento y el municipio. Informó que en el marco de la intervención vial que está ejecutando la concesión Pacíficotres sobre el puente Francisco Jaramillo Ochoa, que constituye otra ruta de acceso de Caimalito al Municipio de La Virginia, “*se ha socializado la posibilidad que en la ampliación del mismo se considere un paso exclusivo para triciclos, bicicletas y peatones, mitigando así las condiciones de riesgo que describen los peticionarios al usar este otro puente*”⁶⁶ (negrillas fuera de texto). (vi) La administración municipal ha realizado campañas viales para prevenir el tránsito de vehículos, entre ellos, motocicletas y triciclos por el puente Bernardo Arango y sí hay autoridades de tránsito que hagan vigilancia en el bien público. Precisó que el puente es solo peatonal y que fueron construidos unos dispositivos para evitar el tránsito de motocicletas y triciclos.

[...]”. Plan de Movilidad para el cierre del puente Bernardo Arango de junio de 2014. Siete imágenes fotográficas del puente que permiten ver los obstáculos ubicados en las entradas de la obra.

⁶¹ Doctor Javier Antonio Ocampo López.

⁶² El escrito obra a folios 55 al 57 de cuaderno de revisión.

⁶³ Folio 56 del cuaderno de revisión.

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ Folio 56, reverso, del cuaderno de revisión.

⁶⁶ *Ibidem*.

6.2.4. El 11 de agosto de 2019, el señor Héctor Alonso Bedoya Gaviria envió CD con la información referida en su solicitud de amparo y un registro fotográfico que permite identificar los elementos instalados al ingreso del puente Bernardo Arango, entre los que se observan unos bolardos que impiden el libre tránsito de personas que se movilizan en sillas de ruedas, incluso, médicas⁶⁷.

6.2.5. El 12 de agosto de 2019, el director del Área Metropolitana Centro Occidente⁶⁸ dio respuesta en los siguientes términos⁶⁹: (i) el marco general que regula las competencias de la entidad, se encuentra en la Ley 1625 de 2013, Régimen para las Áreas Metropolitanas. Señaló que no construye obras de infraestructura vial, pero sí ejerce funciones como autoridad de transporte público y de transporte masivo, de acuerdo con la Ley 105 de 1993, la Ley 310 de 1996, la Ley 336 de 1996 y el Decreto 3109 de 1997, siendo el Acuerdo Metropolitano 017 del 27 de diciembre de 2001, la norma que constituyó al AMCO como autoridad única de transporte metropolitano; adicionalmente, que no tiene ninguna competencia funcional en relación con el mantenimiento, la conservación, la reparación, el cuidado y la vigilancia del puente Bernardo Arango, que comunica los Municipios de Pereira y La Virginia. (ii) Mediante el Acuerdo Metropolitano 016 del 23 de octubre de 2009 la movilidad fue declarada como hecho metropolitano. En el caso particular del puente, señaló que el Plan de Movilidad Metropolitano formulado en el año 2005-2006, en el proyecto de área de manejo especial en el Municipio de La Virginia, establece el *“Mejoramiento del Puente Peatonal sobre el río cauca: aplicación de piso existente, pintura y señalización que permita ampliar su capacidad y manejo diferenciado de la circulación peatonal y de bicicletas, consolidándolo como uno de los principales elementos de identidad, memoria patrimonial y de encuentro de la ciudad”*⁷⁰; frente al deterioro sistemático del puente Bernardo Arango y la amenaza a la seguridad de los usuarios, después de muchas gestiones interinstitucionales, se logró entre el Municipio de la Virginia y el Invías suscribir el convenio interadministrativo No. 3261 de 2013; desde el inicio de la ejecución de las obras se definió en diversos comité técnicos que se le daría *“UN USO PEATONAL con la posibilidad de tener un carril central para cicloruta”*⁷¹ (mayúsculas originales); desde el momento en que se terminaron las obras ha habido inconformidad por parte de los tricicleros en razón de la ubicación de *“unos mecanismos físicos (BOLARDOS) en los accesos del puente”*⁷² (mayúsculas originales), lo que generó solicitudes de apertura del puente a las distintas entidades implicadas, entre ellas, el Concejo Municipal de La Virginia, en donde en dos sesiones realizadas en 2018 se insistió en la apertura del puente para los tricicleros, por lo que el Invías concertó una reunión técnica en la que se señaló: *“el tema no es de carga sino de seguridad vial y que*

⁶⁷ Folio 150 del cuaderno de revisión.

⁶⁸ Doctor Herman de Jesús Calvo Pulgarín.

⁶⁹ El escrito y sus anexos obran a folios 69 al 141 de cuaderno de revisión.

⁷⁰ Folios 88 y 89 del cuaderno de revisión.

⁷¹ Folio 89 del cuaderno de revisión.

⁷² *Ibidem*.

frente a las personas con movilidad reducida se tuvo en cuenta que las barreras permitían el paso para una silla de ruedas médica y no de una silla de ruedas hechiza”⁷³; que como institución articuladora que buscaba facilitar soluciones a la problemática presentada, realizó varias reuniones con las diferentes entidades en donde se acordó consultar al Invías, quien se pronunció en el sentido de que el puente solo puede ser objeto de paso peatonal, para lo cual se tuvo en cuenta el concepto técnico del ingeniero John Alexander Vásquez, quien señaló que no era procedente autorizar el paso de vehículos (triciclos cargados) teniendo en cuenta el componente estructural de la obra, además porque se pone en riesgo la seguridad de los peatones; el Área metropolitana no es competente para regular, controlar ni vigilar el flujo peatonal en el puente, pues dicha función está atribuida a los organismos de tránsito de los municipios implicados. (iii) Dentro de la política pública para la movilidad sustentable, adoptada mediante Acuerdo Metropolitano 016 del 29 de diciembre de 2011, se prevé en el punto referente al ser humano que “[l]a accesibilidad, será parte integrante de la movilidad de tal forma que esté permitido el acceso de toda la población (con o sin limitaciones cognitivas o físicas) a bienes o servicios ofrecidos en la región AMCO”⁷⁴; adicionalmente, en el punto referente al Estado y el territorio, se indica que “toda infraestructura construida por el AMCO, deberá incluir como prioridad aquellos elementos para el servicio a las personas especialmente en [situación de discapacidad]”⁷⁵. (iv) El Área Metropolitana ha participado en varias reuniones buscando articular soluciones que permitan atender las inquietudes de la comunidad dentro del marco de la legalidad, la accesibilidad y la seguridad, que son soportes fundamentales de la movilidad⁷⁶.

6.2.6. El 12 de agosto de 2019, el director territorial de Risaralda del Invías⁷⁷ dio respuesta en los siguientes términos⁷⁸: (i) las competencias legales del Invías en relación con el puente Bernardo Arango se dieron únicamente a través del convenio interadministrativo No. 3261 de 2013, del cual derivaron las obligaciones para el instituto de transferir los recursos económicos al Municipio

⁷³ Folio 90 del cuaderno de revisión.

⁷⁴ Folio 93 del cuaderno de revisión.

⁷⁵ Folio 94 del cuaderno de revisión.

⁷⁶ En CD anexo a la respuesta aportó el Plan Integral de Movilidad Metropolitana en el territorio de los municipios que conforman el Área Metropolitana del Centro Occidente –AMCO– del 20 de junio de 2006 (folio 96 del cuaderno de revisión). Adicionalmente incluyó la siguiente información: fotocopia de la solicitud suscrita por la comunidad y dirigida a la Defensora del Pueblo de Risaralda, Elsa Gladys Cifuentes, en donde se expone la problemática presentada por el cierre del puente Bernardo Arango; fotocopia de las actas de reunión del 4 de abril de 2018, con el objetivo: “Visita de verificación queja bolardos y situación puente Bernardo Arango”, del 5 de abril de 2018, con el objetivo: “[...] tener una herramienta técnica, para que los funcionarios competentes para la toma de decisión abrir o dar paso por el puente Bernardo Arango a los tricicleros y otros medios de transporte de manera libre y sin restricciones”, entre otras; fotocopia del informe técnico del ingeniero civil John Alexander Vásquez, con fecha del 28 de febrero de 2018; fotocopia de diferentes comunicaciones enviadas por la comunidad a la Alcaldía Municipal de Pereira en torno a la problemática discutida; fotocopia del Acuerdo Metropolitano 017 del 27 de diciembre de 2001, “En virtud del cual el Área Metropolitana del Centro Occidente se constituye en Autoridad Única de Transporte Público Metropolitano”; fotocopia del Acuerdo Metropolitano 016 del 29 de diciembre de 2011, “Por el cual se adopta la política pública para la movilidad sustentable en el Área Metropolitana Centro Occidente”; fotocopia del Acuerdo Metropolitano 017 del 29 de diciembre de 2011, “Por el cual se adopta el Plan Integral de Movilidad Metropolitana en el territorio de los municipios que conforman el Área Metropolitana Centro Occidente –AMCO– (folios 97 al 140).

⁷⁷ Doctor Fabio Botero Echeverry.

⁷⁸ El escrito y sus anexos obran a folios 143 al 145 del cuaderno de revisión.

de La Virginia y la de contratar la interventoría de las obras objeto del convenio. El Invías no es responsable ni propietario de la obra de infraestructura, toda vez que no se encuentra contemplada en el inventario vial, de acuerdo con la Resolución No. 5133 de 2016⁷⁹, en razón de ello, la adecuación, mantenimiento, vigilancia y cuidado del puente no es función, deber, ni responsabilidad de la entidad. (ii) El Ministerio de Transporte tiene un manual de “*Accesibilidad al medio físico y al transporte*” publicado en el 2000, cuyo objetivo “*es establecer parámetros adecuados y definir pautas en torno a las características y condiciones necesarias para la circulación, permanencia y accesibilidad de todas las personas y en especial [...] las personas con algún tipo de discapacidad a los espacios, edificios y transporte público. Como todo manual es una guía y a pesar de que no hay un capítulo especial sobre acceso a puentes peatonales, se da una noción al diseñador de cómo podrían ser las rampas de accesos*”⁸⁰. Señaló que el problema de accesibilidad en el puente “*radica en que, si se deja libre el acceso al puente, se genera un problema de seguridad vial, pues entrarían toda clase de vehículos al puente, tales como motocicletas que generan riesgo al peatón*”⁸¹. Indicó que el puente tiene una rampa de acceso y un elemento regulatorio para que pase el peatón y la persona que se moviliza en silla de ruedas. (iii) Finalmente, planteó la falta de legitimación en la causa de la entidad en relación con la presente acción de tutela⁸².

6.2.7. El 12 de agosto de 2019, la directora ejecutiva de la Sociedad Colombiana de Ingenieros⁸³ señaló la imposibilidad de brindar concepto técnico frente al caso que se discute en razón de su naturaleza jurídica⁸⁴.

6.2.8. El 12 de agosto de 2019, el presidente y el coordinador técnico de la Asociación de Ingenieros de Risaralda⁸⁵ señalaron que realizaron una inspección ocular al puente Bernardo Arango, ubicado en el Municipio de La Virginia, y que “[e]s evidente que las estructuras instaladas al acceso al citado puente limitan el desplazamiento de las personas en situación de discapacidad. No hay necesidad de acudir a un concepto técnico para visualizar tal situación”⁸⁶.

⁷⁹ “Por la que se expide parcialmente la categorización de las vías que conforman el Sistema Nacional de Carreteras o Red Vial Nacional correspondiente al Instituto Nacional de Vías, INVÍAS”.

⁸⁰ Folio 144, reverso, del cuaderno de revisión.

⁸¹ *Ibídem*.

⁸² En CD anexo a la respuesta aportó: acta de liquidación del convenio interadministrativo No. 3261 de 2013; acta de recibo del convenio interadministrativo No. 3261 de 2013; acta de la reunión realizada en el Área Metropolitana Centro Occidente el 1 de marzo de 2018, cuyo objetivo fue “[...] tener una herramienta técnica, para que los funcionarios competentes para la toma de decisión de abrir o dar paso por el Puente BERNARDO ARANGO a los Tricicleros y otros medios de transporte de manera libre y sin restricciones” (mayúsculas originales), que contó con la participación del ingeniero estructural John Alexander Vásquez, diseñador de la repotenciación del puente a cargo del contratista de obra Consorcio San Carlos; informe técnico realizado por el ingeniero Vásquez el 28 de febrero de 2018; Manual de Accesibilidad al medio físico y al transporte del Ministerio de Transporte, entre otros documentos.

⁸³ Doctora Odette Spir.

⁸⁴ El escrito obra a folios 173 al 177 del cuaderno de revisión.

⁸⁵ Doctores Carlos Emilio Arango Buitrago y Álvaro Diego Giraldo Castrillón, respectivamente.

⁸⁶ El escrito obra a folio 179 del cuaderno de revisión.

6.2.9. El 14 de agosto de 2019, el Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social (PAIIS) del Consultorio Jurídico de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes⁸⁷ aportó algunos elementos de juicio frente al caso objeto de análisis, con la finalidad de solicitar a la Sala que estructure un fallo en favor de las pretensiones del accionante tras el análisis de: (i) el alcance que tiene el derecho a la libertad de locomoción de las personas con discapacidad y su relación con la accesibilidad y los criterios de igualdad vinculantes para el Estado colombiano por parte del orden nacional e internacional, y (ii) las obligaciones del Estado para garantizar los derechos de las personas con discapacidad en relación con los juicios de ponderación para el ejercicio de políticas públicas y acciones afirmativas. En el concepto se concluyó:

“Lo[s] hechos de la acción de tutela dan cuenta sobre la falta de accesibilidad con la que cuenta el puente Bernardo Arango ubicado en el municipio de La Virginia. Los bolardos impuestos por la administración de esta estructura no solo representan una lesión de derechos fundamentales de la población que se moviliza en silla de ruedas aledaña al puente, sino que se erige como una medida de discriminación directa bajo un criterio sospechoso en el que la medida sólo afecta a la población con discapacidad física.

La acción fue atacada desde un comienzo por la parte accionada bajo el argumento de que existe otro medio de defensa, pero como ya se mencionó este argumento resulta impertinente y escueto bajo dos precisiones: (i) no existe otro medio de defensa idóneo mediante el cual el accionante pudiese obtener la protección de sus derechos fundamentales, por lo que exigir la prejudicialidad constitucional por una vía distinta a la que Héctor Bedoya acudió sería imponer una carga desproporcionada al accionante sin causa justificada. Por otra parte, (ii) la Corte ha sido enfática en conceder el requisito de subsidiaridad de la tutela cuando se presenta en tensión derechos fundamentales de sujetos bajo especial protección constitucional, y en este caso también nos encontramos bajo este criterio, pues se acudió a la jurisdicción constitucional dada la urgencia de proteger la libre locomoción, la vida y la integridad de una persona con discapacidad.

Ahora bien, después de haber analizado el marco normativo nacional e internacional vinculante que permitiese resolver los temas de fondo del caso *sub examine*, es claro que el principio y derecho a la accesibilidad funge como un criterio anterior al goce de todos los derechos que tienen las personas con discapacidad. Es deber del Estado garantizar el acceso a esta población a los espacios físicos y arquitectónicos no solo a través de la eliminación de barreras ya existentes, sino que a través del diseño previo de sus políticas y proyectos para que de esta forma siempre se tenga en cuenta la diversidad humana existente en la sociedad. La accesibilidad se encuentra encaminada a toda la población con discapacidad, debe contar con un diseño universal que siempre debe ser previo y que por lo tanto no excluye la posibilidad de aplicar ajustes

⁸⁷ La intervención obrante a folios 151 al 172 del cuaderno de revisión, aparece firmada por la directora de PAIIS, Juliana Bustamante Reyes, el asesor jurídico Federico Isaza Piedrahita, y el estudiante Jaime Santiago Salgado López.

razonables concretos una vez el proyecto o la política se encuentre concretada. Es por esto que todas aquellas previsiones o medidas de seguridad propias de cualquier proyecto diseñado por el Estado deben contar con un enfoque diferencial que permita un diseño previo adecuado a las necesidades de la población en situación de discapacidad.

Por consiguiente, no es válido el argumento de los accionados sobre la permanencia de los bolardos dada la seguridad que éstos brindan al impedir el paso de vehículos y así garantizar la seguridad de los peatones y la estabilidad de la estructura. Sobre este aspecto se le presentó a la Corte de forma muy respetuosa un test de proporcionalidad en el que se concluyó lo siguiente: la medida si bien es idónea porque en principio alcanza los fines propuestos por la administración, no es necesaria ya que resulta ser altamente lesiva frente al beneficio que representa y el cual se puede alcanzar a través de otras medidas tales como el acompañamiento de personal de tránsito o la supervisión con cámaras. La medida puede considerarse como discriminación indirecta hacia un sector de la población, teniendo en cuenta el alcance que de ella hace la CDPD⁸⁸.

Finalmente, se mencionó un argumento residual que consideramos puede surgir en el curso del proceso, en relación con la posible calidad que el puente Bernardo Arango puede tener de patrimonio cultural arquitectónico. Frente a esto, en el expediente no obra prueba idónea ni conducente que dé certeza sobre tal afirmación, por lo que en principio dicho argumento no tiene nacedero en el presente caso. Pese a esto, en el caso en el que diera certeza sobre la calidad de patrimonio cultural de este puente, se esboz[aron] en la presente intervención argumentos suficientes que permiten concluir que el deber del Estado en garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad a espacios públicos se extiende a aquellos lugares declarados patrimonios culturales. Esto, no solo por respetar el derecho a la libre locomoción, sino por también garantizar el acceso a la cultura que se resguarda en dicha arquitectura”⁸⁹.

6.2.10. El 20 de agosto de 2019, Temblores ONG⁹⁰ presentó concepto sobre la accesibilidad, el diseño universal y el derecho a la ciudad de las personas con discapacidad, aplicado al caso concreto, bajo el modelo social materializado en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) que “*elimina la concepción de la discapacidad como algo inherente a la persona*”⁹¹, y “*se propone una aceptación social de la diferencia, y de esta forma, una intervención no en los individuos, sino directamente en las estructuras sociales, que son las que impiden la inclusión y el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad*”⁹². En cuanto a la procedencia de la acción de tutela, se sostuvo que sugerir que el mecanismo idóneo para la imposición de la carga de la transformación estructural es la acción popular, constituye una forma de violencia institucional que perpetúa la sistemática situación de negación de derechos que experimenta el accionante. Ahora, en

⁸⁸ Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

⁸⁹ Folios 170 y 171 del cuaderno de revisión.

⁹⁰ El concepto está firmado por los investigadores Daniela Rojas Molina, Sebastián Lanz Sánchez y Alejandro Lanz Sánchez. Folios 207 al 215 del cuaderno de revisión.

⁹¹ Folio 208 del cuaderno de revisión.

⁹² Folio 209 del cuaderno de revisión.

relación con el fondo del asunto, se solicitó tutelar los derechos fundamentales del señor Héctor Alonso Bedoya Gaviria a la libre movilidad y locomoción, a la dignidad humana y a la integridad física, principalmente, con fundamento en los siguientes argumentos:

“[...] si bien se debe partir de los principios de diseño universal para la construcción y diseño de obras tales como el puente Bernardo Arango, en el caso concreto el Estado tiene la obligación de eliminar las barreras –cuando éstas ya existen– de manera progresiva y sin excusarse en que no hay presupuesto suficiente, lo cual asegura el cumplimiento del derecho a la accesibilidad que tienen las personas con discapacidad. Ahora bien, el concepto de ajustes razonables no es procedente en el caso concreto, pues si bien en principio este derecho opera *ex nunc* y la accesibilidad *ex ante*, la colocación de los bolardos no sólo afecta las necesidades particulares del accionante, sino que también afecta la accesibilidad de todas las personas con discapacidad en sillas de ruedas⁹³. [...]

Desde Temblores ONG hemos identificado que a [las personas en situación de discapacidad] se les niega sistemáticamente su derecho a ocupar un lugar en el territorio, se les impide construir su identidad en el espacio público, se les niega su derecho al trabajo, a la movilidad y que lo anterior, sin lugar a dudas, no solo figura como una práctica estatal de negación sistemática de sus derechos fundamentales, sino que también representa la negación de su derecho a la ciudad. En efecto, las prácticas de expulsión del espacio público de las personas en situación de discapacidad (esto es, la segregación que producen las ciudades que han excluido de su planeación y de sus planes de desarrollo a las personas con discapacidad), la ausencia de una infraestructura accesible para personas con movilidad reducida y la interposición de obstáculos físicos en el espacio público, como los bolardos a la entrada y la salida del puente Bernardo Arango, no solo figuran como ejemplos de la negación del derecho a la ciudad, sino como dispositivos estatales de negación de los derechos a la vida digna, a la integridad personal, a la autonomía, a la libertad de locomoción y a la no discriminación en razón de la discapacidad.

Los planes de ordenamiento y [la] regulación del uso del espacio público han legitimado, en nombre del desarrollo urbano, peligrosas prácticas de exclusión socio-espacial que terminan por convertirse en mecanismos de negación del derecho a la ciudad. Si bien el derecho a la ciudad no figura dentro de la carta de derechos, como categoría de análisis, resulta útil para entender cómo, a través de la negación de este derecho, se ponen en riesgo principios constitucionales de protección a los derechos fundamentales. Así, en el caso de la referencia, se observa cómo la disposición de los bolardos a la entrada y la salida del puente Bernardo Arango (i) representa un obstáculo directo entre el accionante y el goce de su derecho a la libertad de locomoción; (ii) afecta de manera desproporcionada la accesibilidad y la movilidad de las personas en situación de discapacidad; (iii) genera prácticas de segregación socio-espacial que perjudican primordialmente a la población en situación de

⁹³ Folio 212, reverso, del cuaderno de revisión.

discapacidad, pues deben tomar rutas alternas para movilizarse; (iv) se convierte en un dispositivo violatorio de la dignidad humana de las personas con discapacidad, pues el tiempo que deben emplear para movilizarse es considerablemente mayor al del resto de la ciudadanía”⁹⁴.

Finalmente, se hicieron las siguientes recomendaciones: (i) ordenar a las administraciones locales retirar los bolardos ubicados a la entrada y la salida del puente, así como los demás objetos que impidan la libertad de locomoción del accionante; (ii) ordenar a la Secretaría de Planeación Municipal de La Virginia incluir la participación de las personas con discapacidad en la elaboración de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, e incorporar en sus actuaciones el modelo social de la discapacidad; (iii) ordenar a la Alcaldía de La Virginia constituir una mesa técnica, que involucre la participación de personas con discapacidad, que tenga como propósito convertir los espacios del municipio en espacios accesibles para las personas con discapacidad.

6.2.11. El 22 de agosto de 2019, dentro del término de traslado de las anteriores respuestas, el alcalde municipal de La Virginia⁹⁵ señaló: (i) el puente Bernardo Arango es una vía peatonal desde hace más de quince años, que permite la movilidad de los habitantes del corregimiento de Caimalito de Pereira y de La Virginia; está acondicionado para el desplazamiento de personas en situación de discapacidad y, concretamente, en sillas de ruedas; por razones de protección y seguridad de los peatones y de la estructura misma, tiene instalados unos bolardos que impiden el tránsito de vehículos de transporte público y privado. (ii) La intervención estructural del puente, realizada entre el 2014 y el 2015, obedeció a estudios y diseños y cumplió con las normas técnicas conforme a su condición de paso peatonal; en dicha obra se invirtieron cuantiosos recursos públicos; la ubicación de los bolardos era esencial para restringir el tránsito de motocicletas y triciclos entre el corregimiento de Caimalito y la ciudad de La Virginia, para no afectar la estructura del puente ni poner en riesgo la seguridad de las personas que hacen uso de la obra. (iii) Reiteró lo planteado en el informe técnico del ingeniero John Alexander Vásquez y en el oficio DT-RIS 15217 del 12 de abril de 2018, emanada del director territorial del Invías, en el que se señaló: “[...] el tema no es de carga, sino de seguridad vial, ya que sería un riesgo permitir que al mismo tiempo estuvieran circulando peatones y triciclos, y si se apertura a los triciclos, detrás del triciclo vendría la motocicleta y aún los vehículos. || Para las personas con movilidad reducida, se tuvo en cuenta que las barreras permitan el paso para una silla de ruedas médica y no para una silla de ruedas hechiza (es decir una construida o elaborada con tubería de forma artesanal)”⁹⁶. (vi) Lo pretendido por el accionante es el amparo de derechos colectivos no susceptibles de protección mediante la acción de tutela sino de una acción popular. (v) El accionante afirmó que se pone en riesgo la vida de los habitantes del corregimiento de Caimalito por la restricción del

⁹⁴ Folios 214, reverso, y 213 del cuaderno de revisión.

⁹⁵ Doctor Javier Antonio Ocampo López. El escrito obra a folios 217 al 220 del cuaderno de revisión.

⁹⁶ Folios 217, reverso, y 218 del cuaderno de revisión.

tránsito de vehículos por el puente Bernardo Arango, lo que no corresponde a la realidad ya que el corregimiento cuenta con una vía principal de tránsito motorizado y no motorizado que permite el acceso al Municipio de La Virginia, a través del puente vehicular Francisco Jaramillo, obra que permite conectar el corregimiento al Municipio de La Virginia a escasos cinco minutos; además, existe transporte público de buses entre estos dos puntos. (vi) Cuestionó la afirmación en el sentido de que el Municipio de La Virginia sea el propietario o administrador de la obra en discusión, además de que no hay prueba de ello, debido a que *“hay una clara conurbación y responsabilidad tanto del municipio de Pereira quien tiene la competencia y jurisdicción en el domicilio del accionante, como del Área Metropolitana [...] y también [del] INVÍAS como lo demuestra el convenio interadministrativo suscrito para la intervención del puente”*⁹⁷.

6.3. Mediante oficio del 27 de agosto de 2019⁹⁸, la Secretaría General de la Corporación remitió otras comunicaciones recibidas dentro del término de traslado de las respuestas referidas en el punto anterior, a saber:

6.3.1. La apoderada judicial del Área Metropolitana Centro Occidente⁹⁹ señaló que de la información y documentación aportada se puede confirmar que: (i) el AMCO no ejecutó ninguna de las obras de restauración del puente Bernardo Arango, realizadas como consecuencia del convenio interadministrativo No. 3261 de 2013, firmado entre el Municipio de La Virginia y el Invías. (ii) La destinación peatonal del uso del puente se definió en diferentes comité técnicos que se sostuvieron con las entidades participantes y con expertos, entre ellos, el ingeniero John Alexander Vásquez. (iii) El AMCO no autorizó ni colocó los bolardos en relación con los cuales se generó la inconformidad. (iv) El Área Metropolitana no es competente para regular, controlar y vigilar el flujo peatonal en el puente Bernardo Arango, pues esta función está atribuida a los organismos de tránsito de los Municipios de Pereira y La Virginia, en su condición de autoridad de tránsito, de acuerdo con el artículo 3 de la Ley 769 de 2002, modificado por la Ley 1383 de 2010; adicionalmente, no se ha constituido como organismo de apoyo de las autoridades de tránsito. (v) Todas las actuaciones del Área Metropolitana, que es una entidad administrativa y no territorial, se han realizado dentro del ámbito de sus competencias, buscando ser un articulador entre las diferentes entidades territoriales y organismos de control, en aras de buscar la mejor solución a la problemática presentada, además, porque *“le corresponde ejercer actividades que busquen el desarrollo integral de los municipios que la conforman, caso particular de la movilidad que es un elemento fundamental en la organización y planificación del territorio, pero sin olvidar la autonomía de los municipios”*¹⁰⁰. (vi) El puente Bernardo Arango no está incluido en el inventario físico de bienes de propiedad del AMCO. (vii) El Ministerio de Cultura fue categórico en afirmar que, una vez revisado el listado

⁹⁷ Folio 219 del cuaderno de revisión.

⁹⁸ Folio 223 del cuaderno de revisión.

⁹⁹ Doctora María Elida Álvarez Pino. El escrito y sus anexos obran a folios 225 al 228.

¹⁰⁰ Folio 226 del cuaderno de revisión.

de bienes de interés cultural (BIC) del ámbito nacional que administra, el puente Bernardo Arango no cuenta con declaración de BIC, absteniéndose de brindar concepto por cuanto el manejo y administración de dicho inmueble corresponde al nivel territorial. (viii) Que la obra sí fue declarado como patrimonio cultural por parte del Municipio de Pereira. (ix) Reiteró lo señalado por el ingeniero John Alexander Vásquez en el sentido de que *“la seguridad de los usuarios del puente se vería comprometida al mezclar tráfico de vehículos con flujo peatonal”*¹⁰¹. (x) Corresponde a los Municipios de Pereira y La Virginia tomar las decisiones relacionadas con la movilidad sobre el puente que comunica a sus poblaciones, cuya destinación es peatonal, y que *“permite el paso de personas en condición de discapacidad en sillas de ruedas que se adecuan al manual de accesibilidad universal”*¹⁰². Por lo anterior, solicitó la desvinculación de la entidad que representa, pues no ha ocasionado vulneración a los derechos fundamentales invocados por el accionante.

6.3.2. El director territorial de Risaralda del Invías¹⁰³ informó que no tiene pronunciamientos adicionales a los ya realizados en las oportunidades anteriores.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Esta Sala de Revisión es competente para revisar los fallos de tutela proferidos dentro del proceso 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 Política, en concordancia con los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Cuestión previa

La Sala precisa que en esta oportunidad concretará su análisis a la verificación de la presunta vulneración de los derechos fundamentales del accionante, quien, por su situación de discapacidad, se moviliza en silla de ruedas y encuentra una limitación a su libertad de locomoción a raíz de las estructuras tipo laberinto y los bolardos ubicados en las entradas del puente Bernardo Arango, que conecta el corregimiento de Caimalito del Municipio de Pereira y el Municipio de La Virginia. Lo anterior, sin desconocer que una posible orden orientada a la protección de sus derechos beneficiará a todas las personas que se encuentren en su misma situación o que, por tratarse de adultos mayores o de niños y niñas en edad temprana, requieran de otras ayudas para la movilidad, como muletas, caminadores o coches.

En ese orden, no entrará a considerar la situación de los tricicleros.

¹⁰¹ Folio 226, reverso, del cuaderno de revisión.

¹⁰² Folio 226, reverso, del cuaderno de revisión.

¹⁰³ Doctor Fabio Botero Echeverry. El escrito obra a folio 230 del cuaderno de revisión.

3. Examen de procedencia de la acción de tutela

Antes de la formulación del problema jurídico relacionado con la presunta vulneración de los derechos fundamentales invocados por Héctor Alonso Bedoya Gaviria, la Sala debe analizar el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela. Para ello, estudiará si en el presente asunto se demuestran los presupuestos de: (i) legitimación en la causa, por activa y por pasiva; (ii) subsidiariedad; y (iii) inmediatez.

3.1. Legitimación en la causa

3.1.1. *Legitimación en la causa por activa.* El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela es un mecanismo de defensa al que puede acudir cualquier persona para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales. Además, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991¹⁰⁴ establece 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*”.

En esta oportunidad, el señor Héctor Alonso Bedoya Gaviria presentó acción de tutela en contra de las alcaldías municipales de Pereira y La Virginia, con el propósito de obtener el amparo de sus derechos fundamentales a la libre movilidad y locomoción, a la dignidad humana y a la integridad física, al estimarlos vulnerados en razón de la negativa de las administraciones municipales a retirar los bolardos y otros obstáculos ubicados en las entradas del puente Bernardo Arango, que impiden su libre locomoción, pues en razón de su situación de discapacidad se ve en la necesidad de movilizarse en silla de ruedas. Dados los hechos, el accionante se encuentra legitimado en la causa para actuar en el presente trámite.

3.1.2. *Legitimación en la causa por pasiva.* El mismo artículo 86 de la Constitución Política y los artículos 1 y 5 del Decreto 2591 de 1991, establecen que la acción de tutela procede contra cualquier autoridad pública e incluso contra particulares¹⁰⁵. Así, la legitimación por pasiva se entiende como la aptitud procesal que tiene la persona contra la que se dirige la acción y quien está llamada a responder por la vulneración o la amenaza del derecho fundamental, cuando alguna resulte demostrada.

En el caso objeto de análisis, se advierte que las alcaldías municipales de Pereira y La Virginia, que son las entidades territoriales a las que el señor Bedoya Gaviria les atribuye la vulneración de sus derechos fundamentales, están legitimadas en la causa por pasiva para actuar en este proceso.

¹⁰⁴ “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”.

¹⁰⁵ Frente a este segundo grupo, el inciso quinto del artículo 86 de la Constitución precisa que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión.

3.2. Subsidiariedad

3.2.1. De acuerdo con los artículos 86 de la Constitución y 6 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela está revestida de un carácter subsidiario. El principio de subsidiariedad determina que dicho mecanismo de protección es procedente siempre que (i) no exista otro medio de defensa judicial; o aunque exista, (ii) este no sea idóneo y eficaz en las condiciones del caso concreto, o (iii) sea necesaria la intervención del juez constitucional para conjurar o evitar la consumación de un perjuicio irremediable en los derechos constitucionales.

Con todo, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que pese a la existencia de otros medios de defensa judicial, el examen de procedencia de la acción tutela debe tener en cuenta su eficacia, apreciada en concreto, atendiendo a las circunstancias en que se encuentra el accionante, en particular cuando se trata, como en el presente caso, de personas en situación de discapacidad y, por lo mismo, de *sujetos de especial protección constitucional*.

3.2.2. Ahora bien, la jurisprudencia constitucional ha establecido que la acción de tutela es excepcionalmente procedente para la protección de intereses colectivos cuando se busca el resguardo, a su vez, de un derecho fundamental¹⁰⁶. Así, ha determinado que procede “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 [...]”, agregando que, “[n]o 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”¹⁰⁷.

De igual forma, es necesario verificar que: (i) 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 al derecho fundamental sea consecuencia inmediata y directa de la perturbación al derecho colectivo; (ii) el accionante sea 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 al derecho fundamental no sea hipotética sino que aparezca probada en el expediente; y (iv) la orden judicial busque el restablecimiento del derecho fundamental afectado, y no del derecho colectivo en sí mismo considerado, pese a que con su decisión resulte protegido, igualmente, un derecho de esta naturaleza¹⁰⁸.

3.2.3. Diferentes salas de revisión de este Tribunal han admitido la procedencia de acciones de tutela en casos en los que se persigue la eliminación de barreras

¹⁰⁶ Corte Constitucional, Sentencias T-192 de 2014 y T-747 de 2015.

¹⁰⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-888 de 2008.

¹⁰⁸ Corte Constitucional, Sentencias T-1451 de 2000 y T-661 de 2012.

físicas y/o arquitectónicas instaladas en espacio público, vías o edificaciones, con afectación del derecho a la libertad de locomoción. Veamos:

- **Sentencia T-024 de 2000.** La Sala Sexta de Revisión estudió una acción de tutela presentada por el personero de Bogotá, quien actuaba en defensa de los derechos de un invidente, en contra de la Alcaldía Distrital de Bogotá, su Secretaría de Tránsito y Transporte y el Instituto de Desarrollo Urbano del Distrito Capital. La solicitud se fundamentaba en la afectación de la libertad de locomoción y la accesibilidad del accionante a su lugar de trabajo, el Instituto Nacional para Ciegos –INCI–, debido a los múltiples bolardos que se encontraban ubicados en inmediaciones de la sede.
- **Sentencia T-030 de 2010.** La Sala Novena de Revisión analizó el caso de una señora con poliomielitis que se desplazaba en silla de ruedas y se veía afectada por las barreras arquitectónicas y la ausencia de rampas en los andenes de la ciudad de Popayán, circunstancia que lesionaba su movilidad y su oficio como vendedora de lotería. En esa oportunidad, la Sala señaló que la acción de tutela era procedente para que cesara la discriminación a la que se encontraba sometida la accionante, como persona en situación de discapacidad, y se protegieran sus derechos fundamentales a la dignidad humana, a la igualdad y a la libertad de locomoción, a pesar de la existencia de la acción popular¹⁰⁹.
- **Sentencia T-747 de 2015.** La Sala Segunda de Revisión estudió una acción de tutela presentada en contra de Unitel S.A. ESP por una persona en situación de discapacidad que, en razón de ello, se movilizaba en una silla de ruedas. Entendió que se vulneraban sus derechos fundamentales a la libertad de locomoción, a la igualdad y a la dignidad, al haber instalado unos postes de telefonía básica en los andenes por los que debía circular a diario para llegar a su casa y que obstruían su paso.
- **Sentencia T-094 de 2016.** La Sala Tercera de Revisión estudió una acción de tutela presentada por una persona con esclerosis múltiple en contra de Salud Total EPS, por la vulneración de su derecho a la libertad de locomoción al colocar obstáculos (conos y bolardos) en la vía pública frente a sus centros de atención, que impedían que el vehículo que la transportaba la dejara en la entrada de la entidad de salud y, además, la obligaban a levantar las piernas para superar las barreras, lo que consideraba que constituía una carga excesiva, debido a que la esclerosis

¹⁰⁹ Adicionalmente, precisó “que a diferencia de lo estimado por el Alcalde Municipal de Popayán y por el juez de instancia, en este caso sí es procedente la acción de tutela y no las acciones consagradas en los artículos 87 y 88 de la Carta Política por cuanto se trata de derechos fundamentales de la accionante, quien, por cierto, actúa a título personal, como lo expuso claramente en su escrito de presentación de la acción. Por lo tanto, tal como se indicó en las sentencias T-1639 de 2000 y T-276 de 2003, procede por esta vía la protección judicial de los derechos fundamentales de la accionante para adoptar medidas concretas que mitiguen la situación de discriminación en que se encuentra”.

múltiple es una patología que reduce la movilidad de quien la padece de forma significativa.

3.2.4. Volviendo al caso concreto, la Sala resalta que se pretende la protección de derechos fundamentales de un sujeto de especial protección constitucional. Adicionalmente, tomando en consideración los parámetros que deben ser verificados para la procedencia de la acción de tutela en eventos en los que se presenta una intersección entre un derecho de naturaleza individual (la libertad de locomoción) y un interés colectivo (el espacio público), encuentra que: (i) la perturbación del espacio público –derecho colectivo– puede implicar una afectación de los derechos a la libertad de locomoción y a la igualdad del accionante, causada por la ubicación de unas barreras físicas en las entradas del puente Bernardo Arango, toda vez que no permiten el paso de sillas de ruedas; (ii) quien interpone la acción de tutela es la persona que afirma estar directamente afectada en sus derechos fundamentales; (iii) la presunta vulneración de los derechos constitucionales se atribuye a la omisión de las administraciones de adoptar medidas afirmativas que tengan en cuenta los derechos de las personas en situación de discapacidad que deben utilizar el puente y se movilizan en sillas de ruedas, como es el caso del señor Bedoya Gaviria, a quien, según alega, se le impide transitar libremente en razón de la existencia de barreras físicas; y (iv) la protección que se pretende procurar por medio de la acción de tutela tiene por finalidad garantizar el goce efectivo de los derechos a la libertad de locomoción y a la igualdad del señor Bedoya Gaviria, así implique, correlativamente, cesar la perturbación del espacio público.

Como consecuencia de lo anterior, la Sala estima que la acción de tutela para garantizar la protección de los derechos fundamentales del señor Héctor Alonso Bedoya Gaviria, cumple el requisito de subsidiariedad.

3.3. Inmediatez

3.3.1. El principio de inmediatez exige que la acción de tutela sea interpuesta en un tiempo razonable en relación con el acto que generó la presunta vulneración de los derechos fundamentales. Con todo, cuando el juez constitucional advierte que entre el momento de presentación de la acción y la ocurrencia del acto que conculcó los derechos alegados, transcurrió un lapso de tiempo considerable, este debe analizar los motivos por los cuales se presentó la inactividad del accionante, en tanto es inconstitucional otorgarle un término de caducidad a la solicitud de amparo, o rechazarla, únicamente con fundamento en el paso del tiempo¹¹⁰.

¹¹⁰ En ese sentido, puede consultarse la Sentencia C-543 de 1992, en la que la Corporación declaró la inexequibilidad de los artículos 11 y 12 del Decreto 2591 de 1991, los cuales regulaban la caducidad de la tutela cuando era interpuesta contra providencias judiciales.

En este orden de ideas, en la **Sentencia T-1028 de 2010**¹¹¹, la Sala Octava de Revisión señaló lo siguiente:

“Insistentemente ha resaltado esta Corporación que la razonabilidad del plazo no puede determinarse a priori, lo que se traduciría en la imposición de un término de caducidad o prescripción prohibido por el artículo 86 de la Constitución, sino de conformidad con los hechos de cada caso concreto. Es por ello que ‘en algunos casos, seis (6) meses podrían resultar suficientes para declarar la tutela improcedente; pero, en otros eventos, un término de 2 años se podría considerar razonable para ejercer la acción de tutela, ya que todo dependerá de las particularidades del caso [...]’¹¹².

3.3.2. Así, surtido el análisis de los hechos del caso concreto, el juez constitucional puede llegar a la conclusión de que una acción de tutela, que en principio parecería carente de inmediatez por haber sido interpuesta después de un tiempo considerable desde la amenaza o vulneración del derecho fundamental, en realidad resulta procedente debido a las particulares circunstancias que rodean el asunto. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha determinado algunos eventos, no taxativos, en que esta situación se puede presentar¹¹³:

“(i) La existencia de razones válidas para la inactividad, como podría ser, por ejemplo¹¹⁴, la ocurrencia de un suceso de fuerza mayor o caso fortuito, la incapacidad o imposibilidad del actor para interponer la tutela en un término razonable, la ocurrencia de un hecho completamente

¹¹¹ En el marco de una acción de tutela instaurada por una ciudadana en contra de las decisiones judiciales adoptadas por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia y la Sala Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Santa Marta, ámbito en el que el análisis de la razonabilidad del plazo debe ser más estricto por tratarse de una acción de tutela que controvierte providencias judiciales; la Sala Octava de Revisión consideró su procedencia a pesar del paso del tiempo (habían transcurrido dos años y ocho meses, aproximadamente, entre la expedición de la sentencia de casación atacada y la presentación de la solicitud de amparo), porque: (i) la supuesta vulneración de los derechos fundamentales de la accionante permanecía, es decir, continuaba y era actual, ya que seguía sin disfrutar de la pensión de sobrevivientes a la que tenía derecho, lo que la había llevado a “una situación crítica de pobreza” al no tener “una fuente de ingresos regular”; (ii) la carga de la interposición de la acción de tutela en un plazo razonable resultaba desproporcionada dada su condición de persona de la tercera edad (75 años) y su situación de debilidad manifiesta originada en la precaria situación económica que vivía, la cual era consecuencia, precisamente, de la falta del reconocimiento de la pensión de sobrevivientes; y (iii) en razón del estado de salud de la accionante, que también ha sido un criterio relevante en la jurisprudencia de este Tribunal (ver Sentencia T-654 de 2006).

¹¹² Corte Constitucional, Sentencia T-328 de 2010. En esa oportunidad, la Sala Quinta de Revisión se pronunció sobre la negativa del acceso a la pensión de sobrevivientes de una mujer, quien formuló la acción de tutela 32 meses después del hecho vulnerador. Consideró que debía efectuarse un análisis flexible de la inmediatez, teniendo en cuenta la edad de la peticionaria, el carácter permanente y actual de la violación alegada y su situación de vulnerabilidad económica. En aquella oportunidad, el alto Tribunal Constitucional sostuvo que a pesar de haberse presentado la tutela después de 32 meses del hecho vulnerador, “[l]a finalidad de la exigencia de la inmediatez no es imponer un término de prescripción o caducidad a la acción de tutela sino asegurarse de que se trate de una amenaza o violación de derechos fundamentales que requiera, en realidad, una protección inmediata, como se logra ver en el presente caso”.

¹¹³ Ver, Corte Constitucional, Sentencias T-526 de 2005, T-1110 de 2005, T-016 de 2006, T-158 de 2006, T-468 de 2006, T-654 de 2006, T-692 de 2006, T-890 de 2006, T-905 de 2006, T-1009 de 2006, T-1084 de 2006, T-593 de 2007, T-696 de 2007, T-792 de 2007, T-243 de 2008, T-594 de 2008, T-189 de 2009, T-265 de 2009, T-299 de 2009, T-691 de 2009, T-883 de 2009, T-328 de 2010, T-1028 de 2010, T-429 de 2011, T-998 de 2012, SU-158 de 2013, T-521 de 2013, T-483 de 2014, entre otras.

¹¹⁴ Corte Constitucional, Sentencias T-1009 de 2006 y T-299 de 2009 (cita original).

nuevo y sorpresivo que hubiere cambiado drásticamente las circunstancias previas, entre otras.

(ii) Cuando a pesar del paso del tiempo es evidente que la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales del accionante permanece, es decir, su situación desfavorable como consecuencia de la afectación de sus derechos continúa y es actual. Lo que adquiere sentido si se recuerda que la finalidad de la exigencia de la inmediatez no es imponer un término de prescripción o caducidad a la acción de tutela sino asegurarse de que se trate de una amenaza o violación de derechos fundamentales que requiera, en realidad, una protección *inmediata*.

(iii) Cuando la carga de la interposición de la acción de tutela en un plazo razonable resulta desproporcionada dada la situación de debilidad manifiesta en la que se encuentra el accionante, lo que constituye un trato preferente autorizado por el artículo 13 de la Constitución que ordena que *‘el Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan’*¹¹⁵ (cursivas originales).

3.3.3. Aplicando lo anterior al caso objeto de estudio, encuentra la Sala que si bien transcurrieron casi cuatro años entre la terminación de la rehabilitación del puente Bernardo Arango, el 30 de septiembre de 2015¹¹⁶, que incluyó la instalación de las barreras físicas cuyo retiro se solicita, y la presentación de la acción de tutela, el 19 de julio de 2018, confluyen circunstancias que permiten interpretar que el plazo no es irrazonable. Lo anterior, porque la presunta vulneración de los derechos fundamentales permanece en el tiempo, es decir, continúa y es actual, toda vez que aún están las barreras físicas instaladas en las entradas de la obra pública limitando la libre locomoción del accionante, quien, por su situación de discapacidad, se ve en la necesidad de utilizar silla de ruedas para movilizarse.

Adicionalmente, se observa que el señor Bedoya Gaviria ha intentado tramitar su reclamación directamente con las entidades accionadas, sin obtener resultados satisfactorios. Así, ha estado involucrado en las mesas de trabajo convocadas entre representantes de la comunidad del corregimiento de Caimalito y funcionarios de la Alcaldía de Pereira y del Área Metropolitana Centro Occidente, con el objeto de discutir la problemática que se presenta por la afectación del derecho a la libertad de locomoción de las personas en situación de discapacidad¹¹⁷. Incluso, el 17 de marzo de 2018, el accionante suscribió una petición dirigida por la comunidad a la Defensora del Pueblo del Departamento de Risaralda, Elsa Gladys Cifuentes, en donde los firmantes, buscando una interlocución con las autoridades competentes, le plantearon la problemática generada por la colocación de unas barreras físicas en el puente

¹¹⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-1028 de 2010. Esta posición ha sido reiterada en varias oportunidades, entre ellas, en la Sentencia T-087 de 2018, ya referida.

¹¹⁶ Folio 91.

¹¹⁷ Folios 27 al 32.

Bernardo Arango, que afectan la libre locomoción de personas con movilidad reducida¹¹⁸.

Por lo anterior, la Sala considera que el requisito de inmediatez se encuentra satisfecho en el caso concreto.

4. Planteamiento del problema jurídico

Acreditados los requisitos de procedencia de la acción de tutela en el asunto de la referencia, corresponde a la Sala resolver el siguiente problema jurídico: ¿vulneraron los Municipios de La Virginia y Pereira los derechos fundamentales a la igualdad y a la libertad de locomoción de Héctor Alonso Bedoya Gaviria, quien se encuentra en situación de discapacidad y se moviliza en silla de ruedas, al no garantizarle la *accesibilidad* al puente Bernardo Arango debido a la instalación de unas barreras físicas en las entradas de la obra pública que impiden el paso de personas en sillas de ruedas?

Para dar respuesta al anterior interrogante, la Sala recordará las reglas fijadas en la jurisprudencia constitucional sobre (i) la protección especial que debe brindar el Estado a las personas en situación de discapacidad, específicamente en materia de accesibilidad; y (ii) el derecho a la accesibilidad como presupuesto de la libertad de locomoción de las personas en situación de discapacidad. A continuación, (iii) resolverá el caso concreto.

5. La protección especial que debe brindar el Estado a las personas en situación de discapacidad, específicamente en materia de accesibilidad¹¹⁹

5.1. Las personas en situación de discapacidad han pertenecido a una población históricamente invisibilizada y excluida que ha sido objeto de marginación y discriminación, producto de la ignorancia y los prejuicios existentes en la sociedad, así como de los sentimientos de incomodidad, lástima y vergüenza

¹¹⁸ Folios 19 al 22. Dicha solicitud fue contestada mediante oficio fechado el 12 de abril de 2018, dirigido por el director territorial de Risaralda del Invías a la defensora del Pueblo de la Regional Risaralda. En esa ocasión, en relación con el tema de la libertad de locomoción de las personas en situación de discapacidad, el documento señaló que las barreras instaladas permitían el paso de una silla de ruedas médica y no de una silla de ruedas hechiza (folio 25, reverso).

¹¹⁹ Se sigue de cerca la Sentencia T-455 de 2018. En esa oportunidad la Sala Segunda de Revisión estudió una acción de tutela presentada por un joven, que debido a su estado de salud requería de una silla de ruedas para moverse, en contra de la Biblioteca Darío Echandía, el Banco de la República y la Alcaldía Municipal de Ibagué. Argumentó que se estaban vulnerando sus derechos fundamentales a la cultura, a la igualdad y a la libertad de locomoción debido a la imposibilidad de acceder a la biblioteca pública en razón de la existencia de barreras físicas, pues el ingreso del público se hacía a través de unas escaleras y no se incluían rampas para las personas que se movilizaban en silla de ruedas. La Sala concedió el amparo de los derechos fundamentales invocados y, en consecuencia, ordenó: (i) a la Biblioteca Pública Darío Echandía que adoptara las medidas pertinentes para readecuar la rampa de acceso para las personas en situación de discapacidad, eliminando la barrera física de los 8 escalones; y (ii) a la Alcaldía Municipal de Ibagué, que adoptara las acciones pertinentes para adecuar la vía y los andenes que permiten acceder a la Biblioteca por la calle 11 entre carreras 3 y 4, con el fin de garantizar la accesibilidad de las personas en situación de discapacidad, tanto al espacio público como a la Biblioteca. Para tal efecto, era necesario que removiera las barreras y obstáculos presentes, lo que significaba construir rampas en los andenes para acceder al sendero peatonal que conduce a la Biblioteca.

que suelen despertarse por quienes comparten los mismos espacios con personas diferentes¹²⁰.

Adicionalmente, la existencia de múltiples barreras de distinta naturaleza (físicas, culturales, legales, arquitectónicas) no solo ha dificultado el ejercicio pleno de los derechos de esta población, sino que ha limitado su movilidad, interacción y participación en la sociedad¹²¹. Así, muchas de las dificultades que afronta este grupo derivan de un *espacio físico* que no se encuentra adaptado a sus condiciones y particularidades, razón por la cual, su adecuación cumple un papel relevante en relación con la inclusión social de las personas en situación de discapacidad¹²².

5.2. La Constitución Política en varios de sus artículos establece una protección reforzada a favor de las personas en situación de discapacidad¹²³. Veamos: (i) la prohibición de discriminación y el deber del Estado de adoptar medidas a favor de grupos históricamente discriminados o marginados y de brindar una protección especial a quienes se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta por su condición económica, física o mental (art. 13); (ii) el derecho a circular libremente por el territorio nacional (art. 24); (iii) el deber del Estado de adelantar una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, y de prestarles la atención especializada que requieran (art. 47); (iv) la protección especial en materia laboral a favor de las personas en situación de discapacidad (art. 54); y (v) la promoción de la educación de las personas con discapacidad física o mental, o con capacidades excepcionales (art. 68).

5.3. La jurisprudencia constitucional ha resaltado la necesidad de interpretar esta protección de conformidad con los distintos instrumentos internacionales que reconocen derechos a favor de las personas en situación de discapacidad y que abogan por su garantía en igualdad de condiciones, dentro de los cuales se destacan la *Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad*, adoptada por la OEA en 1999, y la *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, adoptada por la ONU en 2006¹²⁴.

¹²⁰ Así lo han señalado diferentes salas de revisión de este Tribunal, entre otras, en las Sentencias T-207 de 1999, T-553 de 2011, T-269 de 2016 y T-455 de 2018.

¹²¹ Corte Constitucional, Sentencia T-269 de 2016.

¹²² *Ibidem*.

¹²³ Ver, entre otras, las Sentencias T-1639 de 2000, T-276 de 2003, T-553 de 2011, T-708 de 2015, T-747 de 2015, T-269 de 2016, T-304 de 2017, T-180A de 2017 y T-455 de 2018.

¹²⁴ Corte Constitucional, Sentencias T-276 de 2003, T-747 de 2015, T-269 de 2016, T-180A de 2017 y T-455 de 2018. Dentro de los instrumentos internacionales mencionados en las providencias se encuentran: la Declaración de los Derechos de los Impedidos de 1975, proclamada por la ONU; el Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales, adoptada por la ONU en 1966, y la Observación General Número 5 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 2006; el Convenio sobre la Readaptación Profesional y el Empleo de Personas Inválidas, adoptado por la Organización Internacional del Trabajo en 1983; el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, adoptado por la OEA en 1988; la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, adoptada por la OEA en 1999; y la Convención sobre los Derechos de las Personas en Situación de Discapacidad, adoptada por la ONU en 2006, aprobada en Colombia a través de la Ley 1346 de 2009 y ratificada el 10 de mayo de 2011.

De un lado, la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, incorporada al ordenamiento jurídico interno mediante la Ley 762 de 2002¹²⁵, tiene como objetivos prevenir y eliminar todas las expresiones de discriminación contra las personas en situación de discapacidad, y propiciar su plena integración a la sociedad (art. 2). El artículo 1 de la Convención dispone que *“el término ‘discapacidad’ significa una deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social”*.

En el marco de dicho instrumento, y con el fin de lograr los objetivos propuestos, los Estados parte se han comprometido a adoptar, entre otras, medidas para eliminar progresivamente la discriminación y promover la integración social por parte de los entes públicos y privados, y para que las edificaciones e instalaciones que se construyan faciliten el acceso a las personas que se encuentren en situación de discapacidad¹²⁶.

De otro lado, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), integrada al orden interno a través de la Ley 1346 de 2009¹²⁷, tiene como propósito promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas en situación de discapacidad, y promover el respeto de su dignidad (art. 1). El artículo 3 del instrumento establece unos principios generales, dentro de los cuales se incluye *la accesibilidad*, que es definida en el artículo 9 en los siguientes términos: *“A fin de que las personas con discapacidad puedan vivir en forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida, los Estados Partes adoptarán medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales”*.

¹²⁵ Avalada por la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-2001 de 2003.

¹²⁶ El artículo 3 de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, establece: “Para lograr los objetivos de esta Convención, los Estados parte se comprometen a: || 1. Adoptar las medidas de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de cualquier otra índole, necesarias para eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad, incluidas las que se enumeran a continuación, sin que la lista sea taxativa: || a) Medidas para eliminar progresivamente la discriminación y promover la integración por parte de las autoridades gubernamentales y/o entidades privadas en la prestación o suministro de bienes, servicios, instalaciones, programas y actividades, tales como el empleo, el transporte, las comunicaciones, la vivienda, la recreación, la educación, el deporte, el acceso a la justicia y los servicios policiales, y las actividades políticas y de administración; || b) Medidas para que los edificios, vehículos e instalaciones que se construyan o fabriquen en sus territorios respectivos faciliten el transporte, la comunicación y el acceso para las personas con discapacidad; || c) **Medidas para eliminar, en la medida de lo posible, los obstáculos arquitectónicos**, de transporte y comunicaciones que existan, con la finalidad de facilitar el acceso y uso para las personas con discapacidad; y || d) Medidas para asegurar que las personas encargadas de aplicar la presente Convención y la legislación interna sobre esta materia, estén capacitados para hacerlo. [...]” (negrillas fuera de texto).

¹²⁷ Avalada por esta Corporación en la Sentencia C-293 de 2010.

Frente a la accesibilidad, el referido artículo dispone que tales medidas, que deberán incluir la identificación y eliminación de obstáculos y barreras de acceso, se aplicarán a los edificios, las vías públicas, el transporte y otras instalaciones exteriores e interiores como escuelas, viviendas, centros médicos y lugares de trabajo¹²⁸.

5.4. Ahora bien, el legislador colombiano ha expedido normas relacionadas con la protección y la garantía de los derechos de las personas en situación de discapacidad, referidas al componente de *accesibilidad*.

Así, promulgó la Ley 361 de 1997, mediante la cual se establecieron mecanismos de integración social de las personas en situación de discapacidad. El título IV de la Ley se denomina “*De la accesibilidad*” y, de una parte, establece entre sus finalidades “*suprimir y evitar toda clase de barreras físicas 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*” (art. 43). De otra parte, define la accesibilidad 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. Por barreras físicas se entiende a todas aquellas trabas, irregularidades y obstáculos físicos que limiten o impidan la libertad o movimiento de las personas. [...]*” (art. 44).

Adicionalmente, la ley establece que la accesibilidad “*es un elemento esencial de los servicios públicos a cargo del Estado y por lo tanto deberá ser tomada en cuenta por los organismos públicos o privados en la ejecución de dichos servicios*” (art. 46). Y agrega que “*[e]n todo complejo vial y/o medio de transporte masivo, incluidos los puentes peatonales, túneles o estaciones que*

¹²⁸ El artículo 9 de la CDPD, señala: “Accesibilidad. || 1. A fin de que las personas con discapacidad puedan vivir en forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida, los Estados Partes adoptarán medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, **al entorno físico**, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e **instalaciones abiertos al público o de uso público**, tanto en zonas urbanas como rurales. **Estas medidas, que incluirán la identificación y eliminación de obstáculos y barreras de acceso**, se aplicarán, entre otras cosas, a: || a) Los edificios, **las vías públicas**, el transporte y otras instalaciones exteriores e interiores como escuelas, viviendas, instalaciones médicas y lugares de trabajo; || b) Los servicios de información, comunicaciones y de otro tipo, incluidos los servicios electrónicos y de emergencia. || 2. Los Estados Partes también adoptarán las medidas pertinentes para: || a) Desarrollar, promulgar y supervisar la aplicación de normas mínimas y directrices sobre la accesibilidad de las instalaciones y los servicios abiertos al público o de uso público; || b) Asegurar que las entidades privadas que proporcionan instalaciones y servicios abiertos al público o de uso público tengan en cuenta todos los aspectos de su accesibilidad para las personas con discapacidad; || c) Ofrecer formación a todas las personas involucradas en los problemas de accesibilidad a que se enfrentan las personas con discapacidad; || d) Dotar a los edificios y otras instalaciones abiertas al público de señalización en Braille y en formatos de fácil lectura y comprensión; || e) Ofrecer formas de asistencia humana o animal e intermediarios, incluidos guías, lectores e intérpretes profesionales de la lengua de señas, para facilitar el acceso a edificios y otras instalaciones abiertas al público; || f) Promover otras formas adecuadas de asistencia y apoyo a las personas con discapacidad para asegurar su acceso a la información; || g) Promover el acceso de las personas con discapacidad a los nuevos sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones, incluida Internet; || h) Promover el diseño, el desarrollo, la producción y la distribución de sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones accesibles en una etapa temprana, a fin de que estos sistemas y tecnologías sean accesibles al menor costo” (negritas fuera de texto).

se construyan en el territorio nacional, se deberá facilitar la circulación de las personas [en situación de discapacidad]” (art. 55).

La Ley 361 de 1997 fue reglamentada por el Decreto 1538 de 2005, que establece que todas sus disposiciones son aplicables al “*diseño, construcción, ampliación, modificación y en general, cualquier intervención y/u ocupación de vías públicas, mobiliario urbano y demás espacios de uso público*” (art. 1). Además, presenta las siguientes definiciones, entre otras (art. 2):

- **Accesibilidad:** condición que permite, en cualquier espacio o ambiente ya sea interior o exterior, el fácil y seguro desplazamiento de la población en general y el uso en forma confiable, eficiente y autónoma de los servicios instalados en esos ambientes.
- **Barreras físicas:** son todas aquellas trabas, irregularidades y obstáculos físicos que limitan o impiden la libertad o movimiento de las personas.
- **Barreras arquitectónicas:** son los impedimentos al libre desplazamiento de las personas, que se presentan al interior de las edificaciones.
- **Movilidad reducida:** es la restricción para desplazarse que presentan algunas personas debido a una discapacidad o que sin ser discapacitadas presentan algún tipo de limitación en su capacidad de relacionarse con el entorno al tener que acceder a un espacio o moverse dentro del mismo, salvar desniveles, alcanzar objetos situados en alturas normales.
- **Plan para la adaptación de los espacios públicos, edificios, servicios e instalaciones dependientes:** es el conjunto de acciones, estrategias, metas, programas, y normas de los municipios o distritos, dirigidas a adecuar los espacios públicos y edificios abiertos al público en lo relacionado con la eliminación de barreras físicas y la accesibilidad dentro de los plazos dispuestos en la Ley 361 de 1997 y sus decretos reglamentarios.
- **Vía de circulación peatonal:** zona destinada a la circulación peatonal, conformada por las franjas de amoblamiento y de circulación peatonal, tales como andenes, senderos y alamedas.

Frente a la *accesibilidad* al espacio público, el artículo 7 del Decreto dispone que, en las vías de circulación peatonal, se deberán eliminar todos los elementos y estructuras que obstaculicen la continuidad de la franja de circulación peatonal y que los espacios públicos peatonales no se podrán cerrar ni obstaculizar con ningún tipo de elemento que impida el libre tránsito peatonal¹²⁹.

¹²⁹ El artículo 7 del Decreto 1538 de 2005 dispone: “Artículo 7°. Accesibilidad al espacio público. Los elementos del espacio público deberán ser diseñados y contruidos dando cumplimiento a los siguientes parámetros: || A. Vías de circulación peatonal. || 1. Los andenes deben ser continuos y a nivel, sin generar obstáculos con los predios colindantes y deben ser tratados con materiales duros y antideslizantes en seco y en mojado. || 2. Para permitir la continuidad entre los andenes y/o senderos peatonales se dispondrán los elementos necesarios que superen los cambios de nivel en los cruces de calzadas, ciclorrutas y otros. En estos casos se

Con posterioridad al decreto reglamentario, se expidió la ley estatutaria de los derechos de las personas con discapacidad, Ley 1618 de 2013, cuyo objeto es garantizar y asegurar el ejercicio efectivo de los derechos de este grupo poblacional, *“mediante la adopción de medidas de inclusión, acción afirmativa y de ajustes razonables y eliminando toda forma de discriminación por razón de discapacidad, en concordancia con la Ley 1346 de 2009”* (art. 1).

El artículo 2 de la referida ley establece una serie de definiciones que resultan relevantes para el presente caso.

- Personas con y/o en situación de discapacidad: aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a mediano y largo plazo que, al interactuar con diversas barreras incluyendo las actitudinales, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.
- Inclusión social: es un proceso que asegura que todas las personas tengan las mismas oportunidades, y la posibilidad real y efectiva de acceder, participar, relacionarse y disfrutar de un bien, servicio o ambiente, junto con los demás ciudadanos, sin ninguna limitación o restricción por motivo de discapacidad, mediante acciones concretas que ayuden a mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad.
- Acciones afirmativas: políticas, medidas o acciones dirigidas a favorecer a personas o grupos con algún tipo de discapacidad, con el fin de eliminar o reducir las desigualdades y barreras de tipo actitudinal, social, cultural o económico que los afectan.
- Acceso y accesibilidad: condiciones y medidas pertinentes que deben cumplir las instalaciones y los servicios de información para adaptar el entorno, productos y servicios, así como los objetos, herramientas y utensilios, con el fin de asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, tanto en zonas urbanas como rurales. Las ayudas técnicas se harán con tecnología

utilizarán vados, rampas, senderos escalonados, puentes y túneles. || 3. En los cruces peatonales los vados deben conectar directamente con la cebrá o zona demarcada para el tránsito de peatones. || 4. Sobre la superficie correspondiente a la franja de circulación peatonal se debe diseñar y construir una guía de diferente textura al material de la superficie de la vía de circulación peatonal que oriente el desplazamiento de las personas invidentes o de baja visión. || 5. Para garantizar la continuidad de la circulación peatonal sobre la cebrá, en los separadores viales se salvarán los desniveles existentes con vados o nivelando el separador con la calzada. || 6. Cuando se integre el andén con la calzada, se debe prever el diseño y la construcción de una franja de textura diferente y la instalación de elementos de protección para los peatones, para delimitar la circulación peatonal de la vehicular. || 7. Las rampas de acceso a los sótanos de las edificaciones deberán iniciarse a partir del paramento de construcción y en ningún caso sobre la franja de circulación peatonal del andén. || 8. Se deberán eliminar todos los elementos y estructuras que obstaculicen la continuidad de la franja de circulación peatonal. || 9. Los espacios públicos peatonales no se podrán cerrar ni obstaculizar con ningún tipo de elemento que impida el libre tránsito peatonal [...]”.

apropiada teniendo en cuenta estatura, tamaño, peso y necesidad de la persona.

- Barreras físicas: aquellos obstáculos materiales, tangibles o contruidos que impiden o dificultan el acceso y el uso de espacios, objetos y servicios de carácter público y privado, en condiciones de igualdad por parte de las personas con discapacidad.

Frente al componente de *acceso y accesibilidad*, la Ley Estatutaria dispone que, como manifestación directa de la igualdad material y con el objetivo de fomentar la vida autónoma e independiente de las personas en situación de discapacidad, *“las entidades del orden nacional, departamental, distrital y local garantizarán el acceso de estas personas, en igualdad de condiciones, al entorno físico, al transporte, a la información y a las comunicaciones, incluidos los sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones, el espacio público, los bienes públicos, los lugares abiertos al público y los servicios públicos, tanto en zonas urbanas como rurales”* (art. 14).

Para tal fin, las entidades deberán adoptar una serie de acciones, tales como (i) diseñar un plan de adecuación de vías y espacios públicos, así como de accesibilidad al espacio público y a los bienes públicos de su circunscripción, que fije los ajustes razonables necesarios para avanzar progresivamente en la inclusión de las personas con discapacidad¹³⁰; (ii) implementar las medidas apropiadas para identificar y eliminar los obstáculos y para asegurar la accesibilidad universal de todas las personas con discapacidad al ambiente construido, transporte, información y comunicación, asegurando las condiciones para que las personas con discapacidad puedan vivir independientemente¹³¹; y (iii) dar efectivo cumplimiento a la normativa sobre accesibilidad en la construcción o adecuación de las obras que se ejecuten sobre el espacio público y privado que presten servicios al público, debiendo cumplir con los plazos señalados¹³².

La Ley Estatutaria 1618 de 2013 fue declarada exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-765 de 2012¹³³. En esa oportunidad, sostuvo que los objetivos y el contenido de dicha normativa apuntan al logro de la igualdad real y efectiva frente al disfrute de los derechos de las personas en situación de discapacidad, por medio de acciones afirmativas, lo cual encuentra correspondencia con los valores y principios que inspiran el Estado social de derecho¹³⁴.

¹³⁰ Numeral 3º del artículo 14.

¹³¹ Numeral 4º del artículo 14.

¹³² Numeral 5º del artículo 14.

¹³³ Con excepción de un apartado del artículo 17 de la ley, referente al derecho a la cultura, que fue declarado inexecutable.

¹³⁴ Lo anterior guarda correspondencia con la jurisprudencia constitucional que ha reconocido a las personas en situación de discapacidad como sujetos de especial protección, por lo cual surge el deber tanto del Estado como de la sociedad de adoptar acciones a favor de este grupo, con miras a garantizar sus derechos y remover los obstáculos que impiden su plena realización. Ver, entre otras, Sentencias T-096 de 2009, C-824 de 2011, C-606 de 2012 y T-747 de 2015.

5.5. En síntesis, la Constitución consagra diversas normas a favor de la protección y garantía de los derechos de las personas en situación de discapacidad, de lo cual se deriva una salvaguardia especial en cabeza del Estado respecto de esta población. Esta protección se refuerza y complementa con distintos instrumentos internacionales que protegen esos derechos y que se ocupan, entre otras, del elemento de *accesibilidad*, estableciendo obligaciones y medidas específicas a cargo de las entidades públicas tendientes a remover las barreras y obstáculos que impiden su garantía. Asimismo, el ordenamiento jurídico interno contempla diversas normas que materializan dichos postulados y que abogan por la adecuación del entorno físico como presupuesto de inclusión de este grupo poblacional.

6. El derecho a la accesibilidad como presupuesto de la libertad de locomoción de las personas en situación de discapacidad¹³⁵

6.1. El artículo 24 de la Constitución consagra el derecho a la libertad de locomoción en los siguientes términos: “[t]odo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia”.

La jurisprudencia constitucional ha señalado que la libertad de locomoción es un derecho fundamental que se deriva a su vez del derecho a la libertad que es inherente a la condición humana; además, reviste una especial importancia en tanto permite el ejercicio de otros derechos como la educación, el trabajo, la salud, el libre desarrollo de la personalidad y la autonomía¹³⁶.

En relación con las personas en situación de discapacidad, esta Corporación ha precisado que la libertad de locomoción comprende la obligación de remover las distintas barreras físicas y arquitectónicas existentes en el transporte, en las edificaciones, en las vías y en el espacio público, con el fin de brindarles *accesibilidad* universal, efectiva y segura en condiciones de igualdad¹³⁷, para que puedan vivir independientemente.

6.2. La garantía de accesibilidad se ha desarrollado en diversos ámbitos: (i) en medios masivos de transporte público y en sus instalaciones¹³⁸; (ii) en espacios públicos como vías y andenes¹³⁹; (iii) en edificaciones o instalaciones abiertas

¹³⁵ Se sigue de cerca la Sentencia T-455 de 2018, ya citada.

¹³⁶ Ver, entre otras, Sentencias T-150 de 1995, T-1639 de 2000, T-595 de 2002, T-192 de 2014, T-304 de 2017, T-269 de 2016 y T-180A de 2017.

¹³⁷ Ver, entre otras, Sentencias T-553 de 2011, T-747 de 2015, T-269 de 2016, T-304 de 2017 y T-180A de 2017.

¹³⁸ Corte Constitucional, Sentencias T-595 de 2002, T-192 de 2014 y T-708 de 2015.

¹³⁹ Corte Constitucional, Sentencias T-024 de 2000, T-030 de 2010, T-747 de 2015 y T-094 de 2016.

al público¹⁴⁰; (iv) en copropiedades residenciales¹⁴¹; (v) en viviendas de interés social¹⁴²; y (vi) en ambientes deportivos y recreativos¹⁴³.

En dichos escenarios este Tribunal ha garantizado la *accesibilidad* de las personas en situación de discapacidad en igualdad de condiciones, particularmente de aquellas que se movilizan en sillas de ruedas, y ha proferido distintas órdenes con el fin de remover las barreras y obstáculos existentes. En la mayoría de los casos, la Corporación ha protegido principalmente los derechos a la igualdad y a la libertad de locomoción, sin embargo, también ha extendido la protección a otros derechos fundamentales como la vida, la dignidad humana, la educación, el trabajo, la vivienda digna y la recreación, en atención a las solicitudes específicas de los accionantes.

Como fundamento de las decisiones, la Corte se ha respaldado principalmente en: (i) la protección constitucional a favor de las personas en situación de discapacidad; (ii) la prohibición de discriminación; y (iii) la libertad de locomoción.

6.3. Ahora bien, por resultar relevante para la resolución del presente asunto, se hará un breve recuento de los casos resueltos por esta Corporación en los que se ha garantizado la *accesibilidad* de las personas en situación de discapacidad en edificaciones o instalaciones abiertas al público, y en espacios públicos como vías y andenes.

6.3.1. *La garantía de accesibilidad en edificaciones o instalaciones abiertas al público.* En la **Sentencia T-1639 de 2000**, la Sala Novena de Revisión estudió dos casos acumulados en los cuales se presentaban barreras físicas para el acceso y desplazamiento de personas en sillas de ruedas. En uno de ellos, un estudiante solicitaba la protección especial del Estado para acceder en condiciones de igualdad a la Universidad de Antioquia, ante la ausencia de rampas en el campus universitario. En el otro caso, el accionante reclamaba la accesibilidad a un edificio del Centro Administrativo Municipal de Chiquinquirá que carecía de ascensor y de rampas para las personas en situación de discapacidad.

La Sala subrayó que la tutela procede para proteger el derecho a la igualdad de las personas en situación de discapacidad sometidas a discriminación y estimó que, en ambos casos, las entidades accionadas no se habían comprometido con el respeto de este derecho, por lo que correspondía ordenarles que tomaran las medidas necesarias para restablecer el equilibrio quebrantado en la prestación de los servicios que ofrecían, utilizando los medios y recursos apropiados a las circunstancias de los actores, respecto de quienes se predicaba un tratamiento especial.

¹⁴⁰ Corte Constitucional, Sentencias T-1639 de 2000, T-276 de 2003, T-1258 de 2008, T-553 de 2011, T-269 de 2016 y T-455 de 2018.

¹⁴¹ Corte Constitucional, Sentencias T-285 de 2003, T-810 de 2011, T-416 de 2013 y T-304 de 2017.

¹⁴² Corte Constitucional, Sentencias T-024 de 2015 y T-180A de 2017.

¹⁴³ Corte Constitucional, Sentencias T-288 de 1995 y T-297 de 2013.

En consecuencia, concedió la protección de los derechos invocados y ordenó (i) a la Universidad de Antioquia que programara las actividades académicas en espacios adecuados con la especial situación del solicitante; y (ii) a la Alcaldía de Chiquinquirá, dentro de plazos razonables, que dispusiera lo necesario para que el accionante realizara la gestión de sus asuntos ante la referida entidad, en igualdad de condiciones a los ciudadanos de dicho municipio.

En la **Sentencia T-276 de 2003**, la Sala Cuarta de Revisión conoció de una acción de tutela presentada contra la Alcaldía de Mariquita por un concejal que se movilizaba en silla de ruedas, debido a que el palacio municipal no contaba con rampas y ascensores que permitieran su ingreso y desplazamiento, circunstancia que le impedía cumplir con las funciones políticas y administrativas que el cargo le exigía.

La Sala indicó que, a partir de los principios constitucionales, las normas del derecho internacional, las disposiciones legales y la jurisprudencia constitucional sobre la materia, el ámbito de protección especial de la locomoción de una persona con discapacidad contempla la *accesibilidad* a las instalaciones y edificios abiertos al público en condiciones de igualdad, es decir, sin tener que soportar obstáculos, barreras o limitaciones que supongan cargas excesivas. En ese sentido, constató una omisión en el cumplimiento de las disposiciones que garantizaban la accesibilidad física a los lugares abiertos al público y subrayó que ello afectaba de manera particular al accionante, quien debía frecuentar las oficinas del palacio municipal para el cabal cumplimiento de sus funciones.

En consecuencia, protegió los derechos fundamentales a la igualdad y a la libertad de locomoción del solicitante, y ordenó al Concejo Municipal y a la Alcaldía Municipal de Mariquita, Tolima, que adoptaran las acciones necesarias para eliminar las barreras arquitectónicas existentes en el lugar.

Más adelante, en la **Sentencia T-1258 de 2008**, la Sala Quinta de Revisión conoció de una acción de tutela presentada contra la Corte Constitucional por una persona de talla baja, porque estimaba que la altura de las ventanillas de atención al público del Tribunal constituía una barrera que le impedía acceder en forma adecuada a la información y, con ello, se vulneraban sus derechos a la dignidad personal y a la igualdad.

La Sala reconoció que los parámetros y diseños de una infraestructura física, inadecuada para personas de talla pequeña, representan una amenaza o, incluso lesión, de los derechos de acceso a la información y atención de estas personas, no solo en el ámbito de la administración de justicia sino del Estado en su conjunto. Por ello, consideró que había fallado en su deber de ofrecer un trato especial que le asegurara al accionante el disfrute de sus derechos constitucionales, toda vez que afrontaba barreras arquitectónicas que le impedían acceder a la información de la entidad.

Por consiguiente, ordenó a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura que elaborara una política sectorial de accesibilidad y de adecuación de la infraestructura física de la Rama Judicial, que garantizara el carácter programático de los derechos fundamentales a la igualdad y al acceso a la información y atención públicas del accionante y de las personas de talla baja, en los diferentes escenarios de atención al público del órgano, a fin de superar, en el ámbito de las sedes judiciales, la omisión en el trato de este grupo poblacional y los problemas de integración social de estas personas.

En la **Sentencia T-553 de 2011**, la Sala Séptima de Revisión conoció el caso de un abogado litigante que se desplazaba en silla de ruedas y que estimaba vulnerados los derechos a la igualdad y a dignidad humana por parte del Consejo Superior de la Judicatura, toda vez que el complejo judicial de Paloquemao carecía de condiciones de accesibilidad dentro del edificio, pues no había ascensores y las salas de audiencia eran muy estrechas, circunstancia que afectaba su desempeño profesional.

En dicha oportunidad, la Sala resaltó que el derecho a la *accesibilidad* constituye un puente para el disfrute de otras garantías constitucionales como la libertad de locomoción, el libre desarrollo de la personalidad y la autonomía como expresión de la dignidad humana, pues a través de la posibilidad de acceder a diferentes espacios físicos, el individuo puede elegir hacia dónde quiere dirigirse de manera autónoma y seguir el plan de vida que él mismo se ha trazado. En esa medida, la Corporación advirtió que la entidad accionada había omitido el deber de trato diferenciado, como quiera que el accionante era una persona con discapacidad a la cual se le marginaba y excluía del acceso al ambiente físico en el referido complejo judicial y que, además, no tenía una forma alternativa para movilizarse y cumplir las labores inherentes a su ejercicio profesional y, por tanto, se encontraba en desventaja frente a los demás abogados que sí podían movilizarse por todas las instalaciones.

Con base en dichas consideraciones, encontró que el ejercicio pleno de su derecho a la igualdad de oportunidades en el desempeño de su oficio y de otras garantías constitucionales como el trabajo, el mínimo vital y la dignidad humana, estaban siendo limitadas sin justificación alguna, por lo cual profirió distintas órdenes con el fin de que se lograra la adecuación física de la edificación. Adicionalmente, dispuso que se diseñara un plan específico que garantizara la libertad de locomoción de las personas en situación de discapacidad.

Posteriormente, en la **Sentencia T-269 de 2016**, la Sala Primera de Revisión conoció de una acción de tutela presentada por un comerciante que se movilizaba en silla de ruedas y que requería desplazarse dentro de un centro comercial para vender sus productos, por cuanto dicho establecimiento carecía de las condiciones físicas necesarias para su libre locomoción.

La Sala resaltó que tanto la Constitución, que instituye la protección reforzada de que gozan las personas en situación de discapacidad, como las disposiciones internacionales y legales vigentes, que regulan la accesibilidad y protegen sus derechos, *“establecen obligaciones para todas las instalaciones y edificaciones independientemente del servicio que se preste, orientadas a asegurar que este sector de la población no sea marginado de la vida social, pública, política, comercial, cultural, educativa o deportiva eliminando en consecuencia las barreras y obstáculos que impiden su natural desenvolvimiento en sociedad”*¹⁴⁴.

Así, concedió el amparo de los derechos fundamentales a la igualdad, al trabajo, al mínimo vital, a la dignidad humana y a la libertad de locomoción al encontrar que no existía un plan específico que garantizara gradualmente la accesibilidad física de las personas en situación de discapacidad a las instalaciones del establecimiento comercial, lo que desconocía la especial protección constitucional de la que son titulares. En ese sentido, ordenó al ente accionado que diseñara un plan específico para garantizar los derechos de este grupo poblacional.

En la **Sentencia T-382 de 2018**, la Sala Sexta de Revisión analizó el caso de una niña en situación de discapacidad, que utilizaba una silla de ruedas para su desplazamiento, que tenía afectados sus derechos fundamentales a la igualdad, a la accesibilidad y a la libertad de locomoción debido a que no contaba con rampas que permitieran su acceso al planchón La Bala del Sinú desde el Parque Lineal Ronda del Sinú, donde atraca o zarpa dicha barca cautiva en las márgenes izquierda y derecha del río.

La Sala, entre otras medidas, ordenó a la Alcaldía de Montería que diseñara en forma definitiva un plan específico que garantice el derecho fundamental de la niña a la accesibilidad y a la libertad de locomoción, de forma que se adecúe la infraestructura del parque lineal, para garantizar su ingreso al planchón La Bala del Sinú, de acuerdo con las obligaciones constitucionales derivadas de los artículos 13, 24 y 47, las normas internacionales aplicables y la legislación nacional, específicamente la Ley 1618 de 2013. Y, realizado lo anterior, que iniciara inmediatamente su ejecución, incluyendo la construcción de la respectiva rampa de acceso en las márgenes izquierda y derecha del Río Sinú.

Finalmente, en la **Sentencia T-455 de 2018**, la Sala Segunda de Revisión estudió una acción de tutela presentada por un joven, que debido a su estado de salud requería de una silla de ruedas para moverse, en contra de la Biblioteca Darío Echandía, el Banco de la República y la Alcaldía Municipal de Ibagué. Argumentó que se estaban vulnerando sus derechos fundamentales a la cultura, a la igualdad y a la libertad de locomoción debido a la imposibilidad de acceder a la biblioteca pública en razón de la existencia de barreras físicas, pues el ingreso del público se hacía a través de unas escaleras y no se incluían rampas para las personas que se movilizaban en sillas de ruedas.

¹⁴⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-269 de 2016.

La Sala recordó “*que las personas en situación de discapacidad son sujetos de especial protección, fundada en las condiciones de vulnerabilidad, debilidad manifiesta y en la desprotección histórica y generalizada, por lo cual es un deber del Estado y de la sociedad, realizar acciones para la garantía de los derechos fundamentales de esta población, mediante la prohibición de obstáculos para la realización de sus derechos y adoptando acciones afirmativas*”¹⁴⁵.

Así, concedió el amparo de los derechos fundamentales invocados por el accionante y, en consecuencia, ordenó (i) a la Biblioteca Pública Darío Echandía que adoptara las medidas pertinentes para readecuar la rampa de acceso para las personas en situación de discapacidad, eliminando la barrera física de los 8 escalones; y (ii) a la Alcaldía Municipal de Ibagué que adoptara las acciones pertinentes para adecuar la vía y los andenes que permitieran acceder a la Biblioteca, para lo que era necesario que removiera las barreras y obstáculos presentes, lo que significaba construir rampas en los andenes para acceder al sendero peatonal que conduce a la Biblioteca.

6.3.2. *La garantía de accesibilidad en espacios públicos como vías y andenes.* En la **Sentencia T-024 de 2000**, la Sala Sexta de Revisión estudió una acción de tutela presentada por el personero de Bogotá, quien actuaba en defensa de los derechos de un invidente, en contra de la Alcaldía Distrital de Bogotá, su Secretaría de Tránsito y Transporte y el Instituto de Desarrollo Urbano del Distrito Capital. La solicitud se fundamentaba en la afectación de la libertad de locomoción y la accesibilidad del accionante a su lugar de trabajo, el Instituto Nacional para Ciegos –INCI–, debido a los múltiples bolardos que se encontraban ubicados en inmediaciones de la sede.

En las consideraciones de la sentencia, fueron establecidos unos parámetros que debía tener en cuenta la administración demandada respecto a las personas con discapacidad. Al respecto, señaló:

“Las autoridades deben propender por la protección de la integridad del espacio público y su destinación al uso común, sin olvidar que según la Constitución se debe dar trato preferencial a los disminuidos físicos no solo porque el artículo 47 ordena protegerlos sino porque el artículo 13 expresamente determina que el Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta. Lo anterior implica que, en lo relativo al espacio público, atendiendo el derecho a la igualdad como lo consagra la Constitución, se debe facilitar el adecuamiento, diseño y construcción de mecanismos de acceso y tránsito, hacia y en el espacio público, que no solo garanticen la movilidad general, sino también el acceso a estos espacios, de las personas con movilidad reducida, temporal o permanente, o cuya capacidad de orientación se

¹⁴⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-455 de 2018.

encuentra disminuida por edad, analfabetismo, incapacidad o enfermedad. En otras palabras, la accesibilidad, al y en el espacio público, es esencial para los disminuidos físicos. Y si no se les viabiliza la accesibilidad, se viola la diferenciación positiva consagrada en el artículo 13 de la C.P.”.

En consecuencia, la Sala concedió el amparo de los derechos fundamentales a la vida y a la igualdad en cuanto trato preferente, y ordenó a la Alcaldía de Bogotá que iniciara la concertación con las directivas del INCI para retirar los obstáculos que dificultaban el desplazamiento del ciudadano en situación de discapacidad, en la zona cercana a su lugar de trabajo.

Más adelante, en la **Sentencia T-030 de 2010**, la Sala Novena de Revisión conoció el caso de una ciudadana con poliomielitis que se desplazaba en silla de ruedas y se veía afectada por las barreras arquitectónicas y la ausencia de rampas en los andenes de la ciudad de Popayán, circunstancia que lesionaba su movilidad y su oficio como vendedora de lotería. Adicionalmente, por pertenecer al Concejo Municipal de Discapacitados, la solicitante desarrollaba una labor social de acompañamiento y asesoría a grupos vulnerables que le exigía desplazarse a distintas entidades públicas –como la Gobernación y la Alcaldía Municipal–, las cuales carecían de rampas para su acceso.

La Sala constató una omisión del deber de trato especial a favor de la accionante, ya que a pesar de los intentos por garantizar su accesibilidad, aún persistían obstáculos que impedían su desplazamiento en los sitios por ella descritos. En consecuencia, ordenó a la Gobernación del Cauca que ejecutara las acciones pertinentes para la efectiva eliminación de las barreras arquitectónicas que implicaban la violación de sus derechos fundamentales, incluyendo la realización de rampas, la adecuación de los andenes y la instalación de baños públicos accesibles y teléfonos públicos que pudieran ser utilizados por las personas que se trasladan en sillas de ruedas.

En la **Sentencia T-747 de 2015**, la Sala Segunda de Revisión estudió una acción de tutela presentada en contra de Unitel S.A. ESP por una persona en situación de discapacidad que se movilizaba en una silla de ruedas. Entendió que se vulneraban sus derechos fundamentales a la libertad de locomoción, a la igualdad y a la dignidad, debido a que la empresa de servicios públicos había instalado unos postes de telefonía básica en los andenes del barrio donde residía, impidiéndole su libre desplazamiento desde y hacia su vivienda.

La Sala resaltó que las personas en situación de discapacidad son sujetos de especial protección debido a las condiciones de vulnerabilidad y debilidad manifiesta y a la desprotección histórica y generalizada que han tenido que padecer, por lo que es un deber del Estado y de la sociedad adelantar acciones afirmativas para la garantía de los derechos fundamentales de esta población, mediante la prohibición de obstáculos para la realización de sus derechos.

Frente al caso concreto, señaló que se vulnera la libertad de locomoción cuando se imponen barreras que impiden el tránsito de una persona en espacios o vías públicas que, además, deben ser accesibles para todos los miembros de la sociedad. En ese sentido, aclaró que la afectación de los derechos del accionante proviene de la omisión de retirar los postes que impedían el paso y de no realizar conductas tendientes a garantizar la accesibilidad al espacio público de una persona con discapacidad¹⁴⁶.

En consecuencia, la Sala tuteló los derechos fundamentales a la locomoción y a la igualdad del accionante, y le ordenó a la empresa de servicios públicos y al Departamento de Planeación Municipal de Yumbo (vinculado por el juez de instancia), que procediera a realizar un plan para que, de acuerdo con las competencias constitucionales y legales, retirara los postes cuya ubicación fue cuestionada, o se otorgara una alternativa viable para garantizar el derecho a la libre locomoción del accionante, eliminando las barreras físicas o arquitectónicas.

Finalmente, en la **Sentencia T-094 de 2016**, la Sala Tercera de Revisión estudió una acción de tutela presentada por una persona con esclerosis múltiple en contra de Salud Total EPS, por la vulneración de su derecho a la libertad de locomoción al colocar obstáculos (conos y bolardos) en la vía pública frente a sus centros de atención, que impedían que el vehículo que la transportaba la dejara en la entrada de la entidad de salud y la obligaban a levantar las piernas para superar las barreras, lo que consideraba una carga que no tenía que soportar.

En esa oportunidad, la Sala tuteló el derecho fundamental a la libertad de locomoción de la usuaria, y le ordenó a la EPS que dispusiera de una zona próxima a sus centros de atención ubicados en la ciudad de Bogotá, debidamente señalizada y libre de obstáculos, con el fin de que los vehículos que transportaran personas en situación de discapacidad, pudieran estacionar mientras los pacientes ingresaban al establecimiento médico¹⁴⁷.

¹⁴⁶ En esa oportunidad la Sala de Revisión concluyó que “el derecho a la libertad de locomoción de personas en [situación] de discapacidad supone un esfuerzo mancomunado del Estado, los particulares que prestan un servicio público y la sociedad en general –en aplicación del principio de solidaridad establecido en el artículo 95 CP– de suprimir las barreras arquitectónicas, físicas, en el transporte, vías y espacio público, para que en condiciones de igualdad se brinde accesibilidad a las personas que se encuentran en situación de discapacidad”.

¹⁴⁷ En relación con la libertad de locomoción de las personas en situación de discapacidad, la Sala precisó que “es un derecho que además de ser constitucional, ha sido objeto de desarrollo en distintos instrumentos internacionales como se vio en párrafos anteriores, así como en la Ley 361 de 1997, particularmente en el título que se refiere a la accesibilidad, normatividad que es clara en afirmar que éstas personas tienen derecho a acceder al espacio público, en condiciones de igualdad y, esto implica que, no deben existir barreras que se conviertan en una carga excesiva, como sucede en el caso que estudia esta Sala. Los bolardos y conos que ubica Salud Total EPS en la vía pública son obstáculos que, además de impedir que el vehículo en el que se transporta la accionante se estacione frente al centro de atención de la EPS, la obligan a levantar las piernas, situación que se constituye en una carga excesiva, debido a que la esclerosis múltiple, es una patología que reduce la movilidad de quien la padece de forma significativa”.

6.4. En resumen, la jurisprudencia constitucional ha reconocido la accesibilidad al espacio público de las personas en situación de discapacidad, en igualdad de condiciones, como presupuesto necesario para garantizar la libertad de locomoción de este grupo poblacional y permitir el disfrute de otros derechos fundamentales como la igualdad, la dignidad humana y el trabajo. Esta garantía supone la adopción de diferentes medidas con el fin de remover las respectivas barreras y obstáculos a los que se ven enfrentadas dichas personas.

7. La Alcaldía de La Virginia vulneró los derechos fundamentales a la igualdad y a la libertad de locomoción de Héctor Alonso Bedoya Gaviria

7.1. Pasa la Sala a argumentar por qué concluye que la Alcaldía de La Virginia vulneró los derechos fundamentales a la igualdad y a la libertad de locomoción de Héctor Alonso Bedoya Gaviria, quien se encuentra en situación de discapacidad física y se moviliza en silla de ruedas, al no garantizarle la *accesibilidad* al puente Bernardo Arango debido a la instalación de unas barreras físicas en las entradas de la obra pública que impiden el paso de personas en sillas de ruedas.

Para la solución del caso concreto la Sala tiene en cuenta la siguiente regla: el Estado, en todos sus niveles, tiene el deber de garantizar el acceso a los espacios físicos de uso público de las personas con discapacidad, ya sea a través del diseño previo de sus políticas públicas y de proyectos adecuados a sus necesidades, o de la eliminación de las barreras físicas ya existentes, para posibilitarles que puedan vivir en forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida, en igualdad de condiciones con las demás personas.

Adicionalmente, tiene en consideración lo señalado por la Sala Octava de Revisión en la Sentencia T-257 de 2018:

“El entorno físico está concebido para individuos sin ningún tipo de limitación lo cual corresponde al imaginario acerca de la perfección, la belleza, el paradigma del sujeto “normalmente” habilitado. Muchas de sus dificultades surgen precisamente de un espacio físico no adaptado a sus condiciones pues un medio social negativo puede convertir la discapacidad en invalidez. Por el contrario, un ambiente social positivo e integrador puede contribuir de manera decisiva a facilitar y aliviar la vida de estas personas permitiéndoles llevar a cabo sus aspiraciones más profundas. De lo anterior surge entonces que el ambiente físico tiene una gran importancia en términos de inclusión/exclusión social para las personas en [situación] de discapacidad”¹⁴⁸.

7.2. El puente Bernardo Arango ubicado en el Municipio de La Virginia, Risaralda, constituye una infraestructura pública que presta servicios para la movilidad de la población entre el corregimiento de Caimalito del Municipio de

¹⁴⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-257 de 2018.

Pereira y el Municipio de La Virginia. Debido a su deterioro por el paso de los años, tuvo una rehabilitación entre el 16 de diciembre de 2013 (fecha de inicio de las obras) y el 30 de septiembre de 2015 (fecha de terminación), que implicó el cambio de la funcionalidad de la obra pública de uso vehicular a uso peatonal.

Según informó el Invías, Territorial Risaralda, la entidad firmó el Convenio Interadministrativo No. 3261 de 2013 con el Municipio de La Virginia con el objeto de “*aunar esfuerzos para la rehabilitación del puente Bernardo Arango sobre el río Cauca carretera La Virginia - Caimalito municipio de La Virginia departamento de Risaralda*”. Además, aclaró que el dinero fue entregado por parte del Invías al Municipio de La Virginia para que este contratara las obras, quien, en el marco del convenio, celebró el contrato de obra No. 001-2014 con el Consorcio San Carlos. También precisó que de forma independiente a los mencionados recursos, el instituto contrató la interventoría que realizó la vigilancia y control del contrato, estando a cargo del Consorcio MDS¹⁴⁹.

7.3. De las pruebas aportadas al expediente de revisión quedó claro que (i) el puente Bernardo Arango de La Virginia, Risaralda, no hace parte de los Bienes de Interés Cultural (BIC) del ámbito nacional administrados por el Ministerio de Cultura¹⁵⁰; (ii) tampoco figura dentro de los activos o bienes de propiedad del Área Metropolitana Centro Occidente –AMCO–¹⁵¹; y (iii) que la Alcaldía Municipal de Pereira, a través del Decreto No. 625 del 17 de octubre de 2007, enlistó la obra pública como inmueble patrimonial de conservación arquitectónica, histórica y cultural (art. 1).

Lo anterior se precisa porque los hechos fueron incorporados por las entidades accionadas o vinculadas. Sin embargo, debe señalarse que el carácter de Bien de Interés Cultural u otra categoría, no obsta para que el Estado en sus diferentes niveles conciba políticas públicas, medidas y acciones, que consideren la *accesibilidad* de las personas con discapacidad¹⁵² y cumplan el deber de aplicar el diseño universal en todos los proyectos¹⁵³; además, cuando sea necesario, adopte acciones afirmativas, como los ajustes razonables¹⁵⁴, encaminadas a eliminar en la mayor medida posible los obstáculos y barreras de acceso¹⁵⁵.

¹⁴⁹ Folio 91.

¹⁵⁰ Folio 148 del cuaderno de revisión.

¹⁵¹ Folio 102.

¹⁵² La Observación general sobre el artículo 9: accesibilidad (2014) de las Naciones Unidas señala: “1. La accesibilidad es una condición previa para que las personas con discapacidad puedan vivir en forma independiente y participar plenamente en la sociedad en igualdad de condiciones. Sin acceso al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, las personas con discapacidad no tendrán iguales oportunidades de participar en sus sociedades respectivas” (p. 2).

¹⁵³ De conformidad con el artículo 2 de la CDPD “[p]or ‘diseño universal’ se entenderá el diseño de productos, entornos, programas y servicios que puedan utilizar todas las personas, en la mayor medida posible, sin necesidad de adaptación ni diseño especializado. El ‘diseño universal’ no excluirá las ayudas técnicas para grupos particulares de personas con discapacidad, cuando se necesiten”.

¹⁵⁴ El artículo 2 de la CDPD entiende por ajustes razonables “las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales”.

¹⁵⁵ La Observación general núm. 6 (2018) sobre la igualdad y la no discriminación de las Naciones Unidas precisó: “24. La obligación de realizar ajustes razonables es diferente de las obligaciones en materia de

7.4. Las barreras físicas que se cuestionan en la presente acción de tutela corresponden a unas estructuras tipo laberinto y unos bolardos ubicados en las entradas del puente Bernardo Arango (la Alcaldía de Pereira habló de “*bolardos de gran calibre*”¹⁵⁶, la Alcaldía de La Virginia de “*unos dispositivos para evitar el tránsito de motocicletas y triciclos*” y el AMCO de “*unos mecanismos físicos (BOLARDOS)*”¹⁵⁷), que fueron instalados con la finalidad de impedir el tránsito de vehículos, principalmente de triciclos y motocicletas (ver imágenes 1 y 2).

Si bien el Área Metropolitana Centro Occidente –AMCO– fue insistente en afirmar que no es cierto que se impida la movilidad por el puente de las personas en situación de discapacidad, porque la obra se desarrolló bajo los lineamientos de accesibilidad para la circulación de usuarios en sillas de ruedas, de acuerdo con el Manual de Accesibilidad Universal¹⁵⁸, del registro fotográfico existente en el expediente es claro que la obra pública está limitando la libertad de locomoción del accionante, quien, en razón de su situación de discapacidad, se moviliza en silla de ruedas (ver imágenes 1 y 2)¹⁵⁹. Lo anterior, fue confirmado por el presidente y el coordinador técnico de la Asociación de Ingenieros de Risaralda¹⁶⁰ quienes, después de una inspección ocular realizada al puente, afirmaron que “*[e]s evidente que las estructuras instaladas al acceso al citado puente limitan el desplazamiento de las personas en situación de discapacidad*”¹⁶¹.

accesibilidad. Los dos tipos de obligaciones tienen por objeto garantizar la accesibilidad, pero la obligación de proporcionar accesibilidad mediante el diseño universal o tecnologías de apoyo es una obligación *ex ante*, mientras que la de realizar ajustes razonables es una obligación *ex nunc*: || a) Al ser una obligación *ex ante*, la accesibilidad debe integrarse en los sistemas y procesos sin que importe la necesidad de una persona con discapacidad concreta de acceder a un edificio, un servicio o un producto, por ejemplo, en igualdad de condiciones con las demás. Los Estados partes deben establecer normas de accesibilidad que se elaboren y aprueben en consulta con las organizaciones de personas con discapacidad, de conformidad con el artículo 4, párrafo 3, de la Convención. La obligación de proporcionar accesibilidad es una obligación proactiva y sistémica; || b) Al ser una obligación *ex nunc*, los ajustes razonables, deben realizarse desde el momento en que una persona con discapacidad requiera acceder a situaciones o entornos no accesibles, o quiera ejercer sus derechos. Los ajustes razonables son solicitados a menudo, aunque no necesariamente, por la persona que requiere el acceso o los representantes de una persona o un grupo de personas facultados para hacerlo. Los ajustes razonables deben negociarse con el solicitante o los solicitantes. En determinadas circunstancias, los ajustes razonables realizados pasan a ser un bien público o colectivo. En otros casos, solo beneficiarán a quienes los solicitan. La obligación de realizar ajustes razonables es una obligación reactiva individualizada, que debe atenderse desde el momento en que se recibe una solicitud de ajustes. Los ajustes razonables exigen que el garante de los derechos entable un diálogo con la persona con discapacidad. Es importante señalar que la obligación de proporcionar ajustes razonables no se limita a situaciones en que una persona con discapacidad haya pedido un ajuste o en que se pueda demostrar que el garante de los derechos en cuestión era consciente de que esa persona tenía una discapacidad. También se aplica cuando el posible garante de los derechos debería haberse dado cuenta de que la persona en cuestión tenía una discapacidad que tal vez obligara a realizar ajustes para que esta pudiera superar obstáculos al ejercicio de sus derechos” (p. 7).

¹⁵⁶ Folio 60 del cuaderno de revisión.

¹⁵⁷ Folio 89 del cuaderno de revisión.

¹⁵⁸ Folios 105 y 226, reverso, del cuaderno de revisión.

¹⁵⁹ En el registro fotográfico enviado por el señor Héctor Alonso Bedoya Gaviria (ver CD obrante a folio 150 del cuaderno de revisión), se observan varias imágenes en donde aparece en una silla de ruedas médica en la que no puede ingresar a la obra pública, debido a que las estructuras tipo laberinto son rematadas con la colocación de unos bolardos de mediana altura en toda la mitad, que están impidiendo el paso de una silla de ruedas (ver imagen 1).

¹⁶⁰ Doctores Carlos Emilio Arango Buitrago y Álvaro Diego Giraldo Castrillón, respectivamente.

¹⁶¹ El escrito obra a folio 179 del cuaderno de revisión.

En el término probatorio del presente trámite de revisión, la Alcaldía Municipal de Pereira informó que “se hizo una inspección de campo al puente objeto de la discusión, pudiendo constatar que en sentido Caimalito - La Virginia, ya no se encuentran algunas barreras y/o obstáculos para permitir el acceso de las personas discapacitadas en sillas de ruedas, [...], caso contrario en el sentido La Virginia - Caimalito si se encuentra la totalidad de las barreras [...]” (ver imágenes 3 y 4)¹⁶². Pese a esta aclaración, persiste la discriminación alegada por el accionante debido a que tiene afectada su libertad de locomoción entre el corregimiento de Caimalito de la ciudad de Pereira, lugar en donde reside, y el Municipio de La Virginia, porque no puede cruzar el puente en su silla de ruedas (ver imagen 2).



Imagen 1



Imagen 2

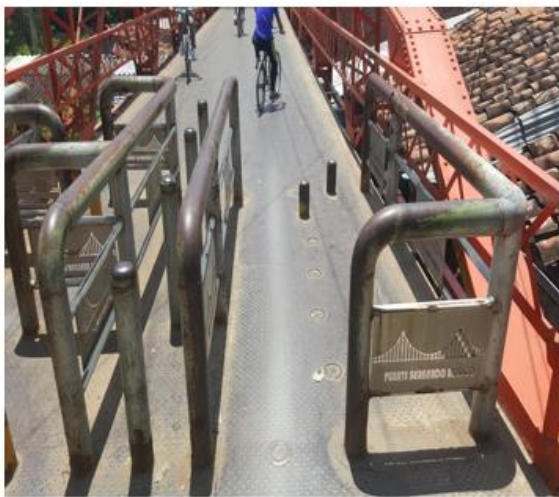


Imagen 3



Imagen 4

7.5. En relación con el Manual de Accesibilidad Universal¹⁶³, debe señalarse que es un documento realizado en Chile que si bien puede ser indicativo no es

¹⁶² Folio 61 del cuaderno de revisión. En las fotografías anexadas se observa que fueron retirados algunos bolardos ubicados entre las estructuras tipo laberinto en la entrada del corregimiento de Caimalito de la ciudad de Pereira (ver imágenes 3 y 4).

¹⁶³ Corporación Ciudad Accesible Boudeguer & Squella ARQ, Santiago de Chile, 2010. Recuperado de https://www.ciudadaccesible.cl/wp-content/uploads/2012/06/manual_accesibilidad_universal1.pdf (noviembre de 2019).

vinculante en Colombia. La Presidencia de la República, la Consejería para la Política Social, el Ministerio de Desarrollo y el Ministerio de Transporte de Colombia elaboraron el Manual de referencia de accesibilidad al medio físico y al transporte¹⁶⁴, cuyo objetivo es “*establecer parámetros adecuados y definir pautas en torno a las características y condiciones necesarias para la circulación, permanencia y accesibilidad de todas las personas, y en especial a las personas con algún tipo de discapacidad, a los espacios, edificios y transporte públicos*”¹⁶⁵. La Territorial Risaralda del Inviás señaló que el documento se constituye en una guía y que pese a que no tiene un capítulo especial sobre acceso a puentes peatonales, sí se da una noción al diseñador de cómo podrían ser los accesos. También está disponible la Guía de diseño accesible y universal elaborada por el Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes, entre otras instituciones¹⁶⁶.

De una parte, el Manual de referencia de accesibilidad al medio físico y al transporte establece que la distancia mínima entre bolardos, horquillas y pilarotes (elementos que constituyen un medio de protección y delimitación de los andenes para evitar que sean invadidos por los vehículos), “*debe ser de 90 cms libres*”¹⁶⁷. De otra parte, la Guía de diseño accesible y universal señala que los bolardos deben tener entre ellos “*una luz libre de 1 metro*”¹⁶⁸. Estas dimensiones no se satisfacen en las barreras físicas instaladas en las entradas del puente Bernardo Arango.

Ahora, independientemente del documento que debió orientar las obras de rehabilitación del puente, lo cierto es que se incumplió con el deber de diseño universal y accesibilidad, que busca garantizar que las personas en situación de discapacidad puedan vivir en forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida, en igualdad de condiciones con las demás.

7.6. El Municipio de La Virginia tenía el deber de contratar la ejecución de un proyecto de rehabilitación del puente Bernardo Arango que aplicara un diseño universal que garantizara la accesibilidad de las personas con discapacidad, en los términos del artículo 9 de la Convención sobre los Derechos de las Personas

¹⁶⁴ Presidencia de la República, la Consejería para la Política Social, el Ministerio de Desarrollo y el Ministerio de Transporte de Colombia. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, Facultad de Artes, y Oficina de Proyectos Consejería para la Política Social, Bogotá, 2000. Recuperado de <http://www.cnree.go.cr/documentacion/publicaciones/ACCESIBILIDAD%20AL%20MEDIO%20FISICO%20Y%20AL%20TRANSPORTE.pdf> (noviembre de 2019).

¹⁶⁵ *Ibidem*, p. 2.

¹⁶⁶ Instituto Colombiano del Deporte - COLDEPORTES, Comité Paralímpico Colombiano - CPC, Asociación Colombiana de Universidades - ASCUN y Federación Colombiana de Organizaciones de Personas con Discapacidad Física - FECODIF, Bogotá, Colombia, 2019. Recuperado de http://www.keroul.qc.ca/DATA/PRATIQUEDOCUMENT/90_fr.pdf (noviembre de 2019).

¹⁶⁷ Presidencia de la República, la Consejería para la Política Social, el Ministerio de Desarrollo y el Ministerio de Transporte de Colombia. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, Facultad de Artes, y Oficina de Proyectos Consejería para la Política Social, Bogotá, 2000, p. 21.

¹⁶⁸ Instituto Colombiano del Deporte - COLDEPORTES, Comité Paralímpico Colombiano - CPC, Asociación Colombiana de Universidades - ASCUN y Federación Colombiana de Organizaciones de Personas con Discapacidad Física - FECODIF, Bogotá, Colombia, 2019, p. 81.

con Discapacidad (CDPD)¹⁶⁹. En esa medida, previamente a la intervención, debió tener en cuenta a la población que se vería impactada como consecuencia de la medida, particularmente, a las personas con discapacidad.

Lo anterior es de gran importancia si se tienen en cuenta las siguientes afirmaciones: (i) el alcalde del Municipio de La Virginia señaló que son “*los habitantes de Caimalito que pertenecen al Municipio de Pereira [...] los que usan el puente hacia La Virginia, cuando requieren servicios de salud o educación*”¹⁷⁰; y (ii) el alcalde del Municipio de Pereira, al precisar que no se ha realizado una caracterización de las personas en situación de discapacidad que requieren transitar por el puente, planteó que la Secretaría de Salud de Pereira informó que en el corregimiento de Caimalito “*se encuentran 134 discapacitados a corte mes de julio del presente año, de los cuales 88 se han registrado en el mes de junio y los restantes en el mes de julio calendario*”¹⁷¹. Ello deja en evidencia que hay un grupo poblacional con discapacidad (sin que haya claridad en los datos cualitativo y cuantitativo) que bien podría ser usuario del puente para procurarse sus bienes y acceder a los servicios requeridos.

La Sala observa que no se atendieron adecuadamente las necesidades de la población con discapacidad en el diseño de la renovación y restauración del puente. El Área Metropolitana Centro Occidente –AMCO– señaló que el Invías y las alcaldías municipales de Pereira y La Virginia “*definieron en diversos comités técnicos que al puente se le daría un uso peatonal con la posibilidad de tener un carril central para ciclorutas*”¹⁷², lo que fue ratificado por la Alcaldía de Pereira¹⁷³. Este diseño finalmente no fue realizado. Ninguna de las entidades participantes en el trámite de revisión realizó una caracterización de los posibles usuarios de la obra que se movilizarían en sillas de ruedas. Ello muestra un desinterés por involucrar de manera efectiva a este grupo poblacional para la toma de las decisiones¹⁷⁴ y para adoptar medidas concretas que hubieran permitido su acceso al espacio físico de uso público en igualdad de condiciones con otras personas.

¹⁶⁹ El artículo 9 de la CDPD señala: “Accesibilidad || 1. A fin de que las personas con discapacidad puedan vivir en forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida, los Estados Partes adoptarán medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, **en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico**, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales. Estas medidas, que incluirán la identificación y eliminación de obstáculos y barreras de acceso, se aplicarán, entre otras cosas, a: || a) Los edificios, **las vías públicas**, el transporte y otras instalaciones exteriores e interiores como escuelas, viviendas, instalaciones médicas y lugares de trabajo [...]” (negritas fuera de texto).

¹⁷⁰ Folio 56 del cuaderno de revisión.

¹⁷¹ Folio 59, reverso, del cuaderno de revisión.

¹⁷² Folio 105.

¹⁷³ Folio 60, reverso, del cuaderno de revisión.

¹⁷⁴ El artículo 29, literal b, de la CDPD establece que los Estados deben “[p]romover activamente un entorno en el que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la dirección de los asuntos públicos, sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás, y fomentar su participación en los asuntos públicos [...]”. En la misma línea, el artículo 22 de la Ley Estatutaria 1618 de 2013 regula la participación en la vida política y pública de las personas con discapacidad.

7.7. Varias de las entidades participantes señalaron que la preservación de las estructuras y los bolardos ubicados en las entradas del puente tienen como finalidad evitar que transiten vehículos, principalmente triciclos y motocicletas, para garantizar la seguridad de los peatones y preservar la indemnidad de la obra pública.

Para analizar la proporcionalidad de la instalación de las barreras físicas en los accesos del puente Bernardo Arango, la Sala acude al test o juicio de proporcionalidad. Según dicho test, primero, se debe estudiar si la medida es o no *adecuada*, es decir, si constituye un medio idóneo para alcanzar un fin constitucionalmente válido. Segundo, se debe examinar si el trato diferente es *necesario o indispensable*, punto en el que se debe evaluar si existe otra medida que sea menos gravosa, en términos del sacrificio de un derecho o un valor constitucional, que tenga la virtud de alcanzar con la misma eficacia el fin propuesto. Finalmente, se debe analizar la *proporcionalidad en estricto sentido* para determinar si el trato desigual sacrifica valores y principios constitucionales que tengan mayor relevancia que los alcanzados con la medida diferencial. La intensidad del juicio descrita es importante cuando se está ante un trato diferente que involucra una categoría sospechosa, por ejemplo, en la medida en que limita el goce de un derecho constitucional a un determinado grupo de personas que amerita una especial protección del Estado¹⁷⁵.

En efecto, las barreras físicas instaladas en los ingresos de la obra pública impiden el tránsito vehicular, por lo que podría concluirse que se trata de una medida idónea para materializar el objetivo propuesto. Con todo, las barreras físicas instaladas no son necesarias para alcanzar dicho propósito si se tiene en cuenta que, primero, han implicado una discriminación directa bajo un criterio sospechoso debido a que excluye del uso del puente a las personas con discapacidad física, entre ellas, el accionante¹⁷⁶; y, segundo, que la finalidad perseguida puede alcanzarse a través de otros medios que no resulten lesivos de los derechos fundamentales de las personas con movilidad reducida que requieren de ayudas como sillas de ruedas. En ese orden, la medida adoptada no es proporcional.

¹⁷⁵ En relación con el test de proporcionalidad ver la Sentencia C-093 de 2001, reiterada en la Sentencia T-371 de 2015, entre otras. En la Sentencia C-093 de 2001 la Corte hizo referencia a ciertos casos en que el juez constitucional debe hacer un escrutinio más intenso. Señaló: “[...] de un lado, cuando la ley limita el goce de un derecho constitucional a un determinado grupo de personas, puesto que la Carta indica que todas las personas tienen derecho a una igual protección de sus derechos y libertades (CP art. 13). De otro lado, cuando el Congreso utiliza como elemento de diferenciación un criterio prohibido o sospechoso, como la raza, pues la Constitución y los tratados de derechos humanos excluyen el uso de esas categorías (CP art. 13). En tercer término, cuando la Carta señala mandatos específicos de igualdad, como sucede con la equiparación entre todas las confesiones religiosas (CP art. 19), pues en esos eventos, la libertad de configuración del Legislador se ve menguada. Y, finalmente, cuando la regulación afecta a poblaciones que se encuentran en situaciones de debilidad manifiesta ya que éstas ameritan una especial protección del Estado (CP art. 13)”.

¹⁷⁶ Al respecto, PAIIS señaló que la “actuación vulnera el derecho a la libre locomoción del accionante y de todos aquellos usuarios de sillas de ruedas que pretendan cruzar el puente debido a que se presenta como una restricción que a su vez ubica a este grupo en una posición de desigualdad ante los demás, toda vez que no pueden gozar ni acceder a un bien de uso público como sí lo hacen sus conciudadanos sin discapacidad física” (folio 168 del cuaderno de revisión). También Temblores ONG expresó que “el hecho de haber incorporado los bolardos se puede entender como un acto que vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad, al igual que el derecho a la libertad de locomoción conforme a las disposiciones de la CDPD” (folio 211, reverso, del cuaderno de revisión).

La Sala encuentra que los organismos de tránsito de los Municipios de La Virginia y de Pereira, en su condición de autoridades de tránsito, de acuerdo con el artículo 2 de la Ley 1383 de 2010¹⁷⁷ que modificó el artículo 3 de la Ley 769 de 2002, deben articular esfuerzos para cumplir funciones de regulación, control y vigilancia en el puente Bernardo Arango en los respectivos accesos a sus municipalidades, con la finalidad de evitar el tránsito de vehículos como triciclos y motocicletas.

7.8. Así las cosas, la Sala concluye que el Municipio de La Virginia, en el proceso de rehabilitación del puente Bernardo Arango, desatendió las disposiciones en materia de *accesibilidad* contenidas en la Ley 361 de 1997, el Decreto 1538 de 2005, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad¹⁷⁸ y la Ley 1618 de 2013, que están orientadas a garantizar el acceso al espacio público, los bienes públicos y los lugares abiertos al público, de las personas en situación de discapacidad física, en igualdad de condiciones con las demás. Lo anterior, en la medida en que los excluyó del uso del puente al instalar en los accesos de la obra unas estructuras y unos bolardos que impiden que las personas que se movilizan en sillas de ruedas puedan hacer uso de la obra pública. Ello vulneró de forma particular los derechos fundamentales a la igualdad y a la libertad de locomoción de Héctor Alonso Bedoya Gaviria, quien, debido a su situación de discapacidad física, debe moverse en silla de ruedas, y frecuentemente necesita utilizar el puente para transitar desde el corregimiento de Caimalito del Municipio de Pereira (en donde reside) hacia el Municipio de La Virginia.

En relación con las personas en situación de discapacidad, esta Corporación ha precisado que la libertad de locomoción comprende la obligación de remover las distintas barreras físicas existentes en las vías y en el espacio público, con el fin de brindarles *accesibilidad* universal, efectiva y segura en condiciones de igualdad¹⁷⁹, para que puedan vivir independientemente.

En razón de lo anterior, la Sala le ordenará a la Alcaldía Municipal de La Virginia que remueva o adecúe las barreras físicas existentes en las entradas del puente Bernardo Arango, o adopte las soluciones que resulten más adecuadas dentro de su obligación de brindar accesibilidad a las personas con discapacidad al espacio físico de uso público, con el objeto de garantizar la libre locomoción del accionante y, en general, de las personas que requieren transitar por dicho puente en sillas de ruedas, teniendo en cuenta los parámetros de accesibilidad universal aplicables en Colombia.

7.9. Por lo anterior, revocará la sentencia del 6 de noviembre de 2018 del Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Pereira, que revocó el fallo de primera

¹⁷⁷ “Por la cual se reforma la Ley 769 de 2002 - Código Nacional de Tránsito, y se dictan otras disposiciones”.

¹⁷⁸ Adoptada por la ONU en 2006, aprobada en Colombia a través de la Ley 1346 de 2009 y ratificada el 10 de mayo de 2011.

¹⁷⁹ Ver, entre otras, Sentencias T-553 de 2011, T-747 de 2015, T-269 de 2016, T-304 de 2017 y T-180A de 2017.

instancia y declaró improcedente la acción de tutela, y confirmará la sentencia del 20 de septiembre de 2018 del Juzgado Segundo de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de Pereira, solo en lo que tiene que ver con el amparo de los derechos fundamentales a la igualdad y a la libertad de locomoción del señor Héctor Alonso Bedoya Gaviria.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO. LEVANTAR la suspensión de términos ordenada dentro del trámite de revisión mediante auto del 26 de julio de 2019.

SEGUNDO. REVOCAR la sentencia del 6 de noviembre de 2018 del Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Pereira, que revocó el fallo de primera instancia y declaró improcedente la acción de tutela, y **CONFIRMAR** la sentencia del 20 de septiembre de 2018 del Juzgado Segundo de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de Pereira, en relación con el amparo de los derechos fundamentales a la igualdad y a la libertad de locomoción del señor Héctor Alonso Bedoya Gaviria.

TERCERO. ORDENAR a la Alcaldía Municipal de La Virginia que, en el término de tres (3) meses, contados a partir del día siguiente a la notificación de la presente sentencia, remueva o adecúe las barreras físicas existentes en las entradas del puente Bernardo Arango, o adopte las soluciones que resulten más adecuadas dentro de su obligación de brindar accesibilidad a las personas con discapacidad al espacio físico de uso público, con el objeto de garantizar la libre locomoción del accionante y, en general, de las personas que requieren transitar por dicho puente en sillas de ruedas, teniendo en cuenta los parámetros de accesibilidad universal aplicables en Colombia.

CUARTO. SOLICITAR a la Procuraduría General de la Nación que vigile el cumplimiento de la presente decisión judicial, de conformidad con el numeral 1º del artículo 277 de la Constitución Política.

QUINTO. LÍBRESE por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO
Magistrada
Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General