

**Sentencia T-708/15**

Referencia: expediente T-5.032.587.

Acción de tutela interpuesta por Rodrigo Quiceno Galeano contra Megabús S.A.

Magistrado Ponente:  
**LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ**

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de noviembre de dos mil quince (2015).

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Gloria Stella Ortiz Delgado y Luis Guillermo Guerrero Pérez, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

**SENTENCIA**

En el proceso de revisión del fallo expedido por el Juzgado Segundo Penal Municipal para Adolescentes con Función de Control de Garantías de Pereira, el 14 de mayo de 2015, dentro del proceso de amparo de la referencia.

**I. ANTECEDENTES**

**1. Hechos**

1.1. En el año 2002, los municipios de Dosquebradas, la Virginia y Pereira, así como el Instituto Municipal de Tránsito y Transporte de este último ente territorial y el Aeropuerto de Matecaña, constituyeron la empresa Megabús S.A. como compañía gestora y administradora del sistema integrado de transporte masivo de pasajeros que se construiría en el Área Metropolitana del Centro de Occidente<sup>1</sup>.

1.2. En el año 2006, luego de adelantarse las obras correspondientes, se puso en servicio la primera ruta troncal del sistema masivo de transporte, el cual en la actualidad atiende el 38% del transporte del Área Metropolitana del Centro de

---

<sup>1</sup> Como consta en el certificado de existencia y representación legal de la empresa Megabús S.A. visible en los folios 33 a 35 del cuaderno principal. Para este caso, en adelante, cuando se haga referencia a un folio del expediente, se entenderá que hace parte del cuaderno principal, a menos que se diga expresamente otra cosa.

Occidente y cuenta con: (i) 3 rutas troncales, (ii) 53 buses articulados, (iii) 26 rutas alimentadoras, (iv) 90 buses alimentadores, (v) 38 estaciones y (vi) 2 Intercambiadores<sup>2</sup>.

## **2. Demanda y pretensiones**

2.1. El accionante interpone acción de tutela contra la empresa Megabús S.A., al estimar vulnerados sus derechos fundamentales a la libertad de locomoción e igualdad<sup>3</sup>, con ocasión de la inexistencia de buses alimentadores suficientes en el sistema masivo de transporte de la ciudad de Pereira para atender la demanda de personas que se movilizan en sillas de ruedas, desconociendo con ello lo establecido en el artículo 14 del Decreto 1660 de 2003, que establece:

*“Artículo 14. Accesibilidad del parque automotor nuevo. A partir del 1° de julio del año 2005, el veinte por ciento (20%) del parque automotor de cada empresa, que ingrese por primera vez al servicio, por registro inicial o reposición, deberá ser accesible de acuerdo a la reglamentación que expida el Ministerio de Transporte.*

*Parágrafo 1°. Las fracciones resultantes de aplicar este porcentaje, iguales o superiores a 0.5 se aproximarán a la unidad inmediatamente superior y las fracciones inferiores a 0.5 se aproximarán a la unidad inmediatamente inferior. En todo caso, el número de vehículos accesibles resultante no puede ser menos a uno (1) por empresa.*

*Parágrafo 2°. El porcentaje establecido en el presente artículo será incrementado en un veinte por ciento (20%), cada año, hasta llegar al cien por ciento (100%) de accesibilidad en los vehículos que ingresen por primera vez al servicio.”*

2.2. En efecto, el peticionario explica que, a pesar de que el sistema masivo de transporte inició a operar en el año 2006, sólo un vehículo utilizado para transportar a los usuarios de los barrios periféricos a las estaciones cuenta con rampas para facilitar el acceso de los individuos en condición de discapacidad que se movilizan en sillas de ruedas, lo cual implica que, en muchas ocasiones, no puedan desarrollar sus actividades cotidianas con normalidad, como sucede en su caso, ya que no puede acudir a los controles médicos con facilidad, pues (i) el bus acondicionado no está asignado a la ruta cercana a su domicilio, y (ii) no cuenta con los recursos suficientes para pagar un servicio de transporte individual o especializado.

2.3. Por lo anterior, el demandante pretende que se protejan sus derechos fundamentales ordenándosele a la compañía Megabús S.A. que en la brevedad ejecute lo ordenado en el Decreto 1660 de 2003, disponiendo la implementación de rampas mecánicas en todos los vehículos de su flota; y que, en el entre tanto, se garantice el acceso a los autobuses alimentadores del sistema a las personas

---

<sup>2</sup> Según la información que se encuentra disponible en el página web de la empresa en la cartilla virtual “Megabús S.A. pasado, presente y futuro.” (<http://www.megabus.gov.co>).

<sup>3</sup> Folios 1 a 12.

en condición de discapacidad que utilizan sillas de ruedas a través de personal de la empresa que faciliten el abordaje y descenso al automotor.

2.4. Asimismo, el actor solicita que la demandada publique los planes de adecuación que ha elaborado para facilitar la inclusión de la población en condición de discapacidad en el área metropolitana, así como que se sancione a la sociedad en caso de probarse el incumplimiento de sus obligaciones legales.

### **3. Contestación de la accionada**

3.1. La empresa Megabús S.A. solicita declarar improcedente el amparo deprecado<sup>4</sup>, al considerar que dada la naturaleza prestacional de las peticiones de la demanda, estas deben ser tramitadas a través de otros mecanismos judiciales, tales como las acciones de cumplimiento y populares establecidas por el constituyente en los artículos 87 y 88 de la Carta. Específicamente, la compañía señala que el escrito presentado por el actor *“es genérico y no individual”*, pues *“no cuenta con sustentación clara y expresa que permita establecer de manera precisa la violación”* de un derecho fundamental, pues de su simple lectura se aprecia que busca el cumplimiento de una norma de carácter general y abstracto con el fin de proteger derechos colectivos.

3.2. Con todo, la sociedad accionada expresa que, si en mérito de la discusión se examinara de fondo del asunto, la acción de tutela no estaría llamada a prosperar, puesto que su actuar no resulta contrario a la normatividad vigente, por cuanto tuvo en cuenta en la construcción e implementación del servicio masivo de transporte las necesidades de la población en condición de discapacidad, siguiendo para ello las disposiciones técnicas avaladas por el Ministerio de Transporte, las cuales son el parámetro para verificar el cumplimiento del artículo 14 del Decreto 1660 de 2003 referido por el peticionario.

3.3. En ese sentido, la compañía resalta que *“se han implementado los elementos exigidos para garantizar la circulación segura de los discapacitados físicos, sensoriales y psíquicos”*, construyéndose andenes y senderos peatonales, cruces con cebras que facilitan la circulación, vados diferenciados en textura y color con pendientes para permitir el acceso al andén, así como adecuándose las estaciones y los autobuses para que puedan transportarse en ellos personas en sillas de ruedas de acuerdo a la demanda de servicio.

3.4. En concreto, la empresa de transporte refiere que en relación con los vehículos alimentadores, teniendo en cuenta el número de pasajeros que utilizan el servicio y se movilizan en sillas de ruedas, se dispusieron dos buses con plataforma especial para su acceso, los cuales cubren las cuencas denominadas “Cuba” y “Dosquebradas” del sistema de acuerdo a la programación ordinaria.

## **II. TRÁMITE PROCESAL**

---

<sup>4</sup> Folios 17 a 28.

## 1. Decisión de única instancia

1.1. A través de Sentencia del 14 de mayo de 2015<sup>5</sup>, el Juzgado Segundo Penal Municipal para Adolescentes con Función de Control de Garantías de Pereira denegó el amparo solicitado, al considerar que no se han vulnerado los derechos fundamentales del accionante, comoquiera que la parte demandada ha desplegado las acciones necesarias para facilitar el acceso y goce del servicio público de transporte a las personas en condición de discapacidad de conformidad con la normatividad vigente.

1.2. Concretamente, el funcionario judicial estimó que la empresa Megabús S.A. ha *“adelantado los trámites y gestiones necesarias tendientes a que toda la población discapacitada pueda tener acceso de la mejor manera y minimizando al máximo el riesgo para su integridad personal, al sistema de transporte; de ahí que se haya preocupado por mantener al día la información, señalización y disponibilidad del plan que como se advierte y exige la normatividad vigente se hace necesario aplicar paulatinamente y de acuerdo a las necesidades de los usuarios (...).”*<sup>6</sup>

1.3. Al respecto, el juez resaltó que la autoridad accionada, teniendo en cuenta la demanda de pasajeros en condición de discapacidad que se moviliza en sillas de ruedas, habilitó dos buses alimentadores dotados con una plataforma especial y elevadores que permiten su acceso, lo cual resulta ser razonable en atención a la población de la ciudad, las necesidades del servicio público y la progresividad de esta clase de medidas.

## 2. Actuaciones en sede de revisión

2.1. Mediante Auto del 31 de julio de 2015<sup>7</sup>, la Sala de Selección de Tutelas Número Siete escogió para revisión el expediente de la referencia, en atención a los criterios objetivos y subjetivos establecidos en el artículo 52 del Acuerdo 02 de 2015<sup>8</sup>.

2.2. A través de proveído del 25 de agosto de 2015<sup>9</sup>, el magistrado sustanciador, con el propósito de contar con los elementos de juicio necesarios para adoptar

---

<sup>5</sup> Folios 72 a 83.

<sup>6</sup> Folio 82.

<sup>7</sup> Folios 5 a 11 del cuaderno de revisión.

<sup>8</sup> *“Artículo 52. Criterios Orientadores de Selección. Sin perjuicio del carácter discrecional de la selección de fallos de tutelas y ante la inexistencia constitucional de un derecho subjetivo a que un determinado caso sea seleccionado, la Corte se guiará por los siguientes criterios orientadores: a) Criterios objetivos: unificación de jurisprudencia, asunto novedoso, necesidad de pronunciarse sobre una determinada línea jurisprudencial, exigencia de aclarar el contenido y alcance de un derecho fundamental, posible violación o desconocimiento de un precedente de la Corte Constitucional. b) Criterios subjetivos: urgencia de proteger un derecho fundamental o la necesidad de materializar un enfoque diferencial. c) Criterios complementarios: lucha contra la corrupción, examen de pronunciamientos de instancias internacionales judiciales o cuasi judiciales, tutela contra providencias judiciales en los términos de la jurisprudencia constitucional; preservación del interés general y grave afectación del patrimonio público. Estos criterios de selección, en todo caso, deben entenderse como meramente enunciativos y no taxativos. Parágrafo. En todos los casos, al aplicar los criterios de selección, deberá tenerse en cuenta la relevancia constitucional del asunto, particularmente tratándose de casos de contenido económico.”*

<sup>9</sup> Folio 12 del cuaderno de revisión.

una decisión y para garantizar el debido proceso de los terceros interesados en el trámite tutelar, decidió:

(i) Vincular al proceso a la Alcaldía de Pereira, al Área Metropolitana del Centro de Occidente y al Ministerio de Transporte, a fin de que, si lo tenían a bien, se pronunciaran sobre las pretensiones del amparo.

(ii) Instar al Ministerio del Transporte para que remitiera “*copia de las normas técnicas acogidas por Colombia para reglamentar el acceso de las personas con discapacidad física al servicio público de transporte colectivo terrestre.*”

(iii) Requerir al accionante para que ampliara su escrito de tutela, allegara las pruebas que considerara pertinentes e informara sobre su: (a) condición de discapacidad; (b) situación económica (ingresos, gastos, etc.); (c) necesidad de acceder al servicio de transporte público urbano (número de viajes a la semana, distancia de los recorridos, estación y ruta alimentadora del sistema Megabús más cercana al lugar de residencia, destinos frecuentes, tiempo de los recorridos, etc.).

2.3.1. En atención a dicha providencia, el **Área Metropolitana del Centro de Occidente**<sup>10</sup> pidió ser exonerada de cualquier responsabilidad, pues no ha vulnerado los derechos fundamentales del accionante, ya que en su condición de autoridad de transporte ha ejercido las funciones de inspección, vigilancia y control de la empresa Megabús S.A., verificando que en la prestación del servicio cumpla las normas técnicas y de operación.

2.3.2. Sobre el particular, el ente territorial aclaró que el acceso al servicio público de transporte de las personas en condición de discapacidad, según las directrices del propio legislador, deberá garantizarse gradualmente y de manera progresiva, en tanto los altos costos que implican las adecuaciones en la infraestructura, requieren de planeación para no incrementar desproporcionadamente el costo del servicio; por ello, de conformidad con el artículo 14 de la Ley 1618 de 2013, ha avalado las actuaciones de la compañía Megabús S.A., toda vez que el plazo para garantizar la plena accesibilidad al sistema de transporte masivo vence en el año 2023.

2.4. Por su parte, el **Ministerio de Transporte** informó que, con el fin de reglamentar el artículo 14 del Decreto 1660 de 2003, el Estado colombiano inició el proceso internacional correspondiente ante la Comunidad Andina de Naciones y la Organización Mundial de Comercio, para poder acoger las siguientes normas técnicas relativas, entre otros aspectos, a las condiciones de acceso para personas en condición de discapacidad al servicio público de transporte<sup>11</sup>:

---

<sup>10</sup> Folios 139 a 179 del cuaderno de revisión.

<sup>11</sup> Folios 17 a 18 del cuaderno de revisión.

(i) NTC-4901-1:2009 “*Vehículos para el transporte urbano masivo de pasajeros. Parte 1: autobuses articulados.*”<sup>12</sup>

(ii) NTC-4901-2:2009 “*Vehículos para el transporte urbano masivo de pasajeros. Parte 2: métodos de ensayo.*”<sup>13</sup>

(iii) NTC-4901-2:2009 “*Vehículos para el transporte urbano masivo de pasajeros. Parte 3: autobuses convencionales.*”<sup>14</sup>

(iv) NTC-5206: 2009 “*Vehículos para el transporte terrestre público colectivo y especial de pasajeros. Requisitos y métodos de ensayo.*”<sup>15</sup>

2.5. A su vez, la **Alcaldía de Pereira** solicitó denegar cualquier pretensión en su contra, porque no se encuentra legitimada por pasiva para resolver los cuestionamientos planteados por el accionante, y por ende no ha vulnerado sus derechos<sup>16</sup>, en tanto, la empresa Megabús S.A. es una sociedad independiente del municipio, la cual cuenta con personería jurídica y presupuesto propio, por lo que cualquier responsabilidad debe ser endilgada a ella.

2.6. Por último, el 22 de septiembre de 2015, la Secretaría General de este Tribunal advirtió que el oficio remitido al actor para informarle del proveído en el que se decretaron las pruebas no pudo ser entregado, comoquiera que no reside en la dirección suministrada en la acción de tutela<sup>17</sup>. Por lo anterior, el despacho procedió a comunicarse vía telefónica con el peticionario, pero tampoco fue posible establecer contacto alguno.

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

#### **1. Competencia**

Esta Sala es competente para revisar la decisión proferida dentro del expediente de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política<sup>18</sup>.

#### **2. Procedencia de la acción de tutela**

Previo al estudio del caso planteado, debe verificarse el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contemplados en el artículo 86 de la Carta y en el Decreto 2591 de 1991<sup>19</sup>.

---

<sup>12</sup> Folios 19 a 40 del cuaderno de revisión.

<sup>13</sup> Folios 41 a 61 del cuaderno de revisión.

<sup>14</sup> Folios 62 a 83 del cuaderno de revisión.

<sup>15</sup> Folios 84 a 128 del cuaderno de revisión.

<sup>16</sup> Folios 134 a 138 del cuaderno de revisión.

<sup>17</sup> Folios 325 a 328 del cuaderno de revisión.

<sup>18</sup> “Artículo 86. (...) El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión (...).” // “Artículo 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: (...) 9. Revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales (...).”

<sup>19</sup> “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política.”

## 2.1. Legitimación en la causa

2.1.1. La legitimación en la causa por activa se acreditó en esta oportunidad, puesto que conforme a los artículos 86 de la Constitución y 1° del Decreto 2591 de 1991<sup>20</sup>, el ciudadano Rodrigo Quiceno Galeano instauró de manera personal la acción de tutela como titular de los derechos fundamentales.

2.1.2. Igualmente, la legitimación en la causa por pasiva se encuentra acreditada, ya que de acuerdo con lo previsto en la mencionada disposición superior, así como en el artículo 5° del referido Decreto<sup>21</sup>, Megabús S.A. es demandable a través de la acción de tutela, puesto que es una empresa constituida con fondos de naturaleza pública, que interviene en la prestación del servicio público de transporte en el Área Metropolitana del Centro de Occidente<sup>22</sup>.

## 2.2. Inmediatez

2.2.1. El artículo 86 de la Constitución Política dispone que el amparo de tutela está previsto para la “*protección inmediata*” de los derechos fundamentales que se consideren vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los términos previstos en la ley. De esta manera, el ordenamiento constitucional busca asegurar que el recurso sea utilizado para atender afectaciones que de manera urgente requieren de la intervención del juez de tutela<sup>23</sup>.

2.2.2. En esta ocasión, el Tribunal advierte que el amparo cumple con el requisito de inmediatez, puesto que de comprobarse la presunta omisión de la empresa demandada de facilitar y garantizar conforme a la normatividad vigente el acceso de las personas que se movilizan en sillas de ruedas al sistema masivo de transporte del Área Metropolitana del Centro de Occidente, los hechos constitutivos de la presunta vulneración serían actuales y permanentes<sup>24</sup>.

## 2.3. Subsidiariedad

2.3.1. Esta Corporación ha sostenido que es obligación del juez que estudia la procedencia de la acción de tutela tener en cuenta que ésta es un mecanismo sumario y preferente creado para la protección de los derechos fundamentales,

---

<sup>20</sup> “Artículo 1° Objeto. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señale este Decreto. Todos los días y horas son hábiles para interponer la acción de tutela (...).” (Subrayado fuera del texto original).

<sup>21</sup> “Artículo 5°. Procedencia de la acción de tutela. La acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2 de esta ley (...).” (Subrayado fuera del texto original).

<sup>22</sup> Como consta en el certificado de existencia y representación legal de la empresa Megabús S.A. visible en los folios 33 a 35.

<sup>23</sup> Cfr. Sentencia T-212 de 2014 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

<sup>24</sup> Sobre la afectación permanente en el tiempo de derechos fundamentales y su relación con el presupuesto de inmediatez, se pueden consultar, entre otras, las sentencias T- 1110 de 2005 (M.P. Huberto Antonio Sierra Porto), T-425 de 2009 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo) y T-172 de 2013 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).

que se caracteriza por ser residual o supletorio, obedeciendo a la necesidad de preservar las competencias atribuidas por el legislador a las diferentes autoridades judiciales a partir de los procedimientos ordinarios o especiales, en los que también se protegen prerrogativas de naturaleza constitucional<sup>25</sup>. En consecuencia, el recurso de amparo no puede convertirse en un mecanismo alternativo, sustitutivo, paralelo o complementario de los diversos procedimientos, salvo que los mismos sean ineficaces, inexistentes o se configure un perjuicio irremediable<sup>26</sup>.

2.3.2. Descendiendo al asunto en examen, la Corte encuentra que el señor Rodrigo Quiceno Galeano interpone acción de tutela contra Megabús S.A., al considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la libertad de locomoción y a la igualdad, con ocasión de la inexistencia de buses alimentadores suficientes con rampas mecánicas para facilitar el acceso a los vehículos de las personas que se movilizan en sillas de ruedas, desconociendo con ello lo establecido en el artículo 14 del Decreto 1660 de 2003<sup>27</sup>.

2.3.3. A este respecto, la Sala considera que, en principio, el actor puede acudir ante la jurisdicción contenciosa administrativa<sup>28</sup> e interponer: (i) una acción popular para proteger los intereses colectivos de la población en condición de discapacidad que se moviliza en silla de ruedas<sup>29</sup>, o (ii) una acción de cumplimiento para lograr que la autoridad correspondiente acate lo dispuesto en el artículo 14 del Decreto 1660 de 2003<sup>30</sup>.

2.3.4. No obstante, en la presente oportunidad, este Tribunal estima que el recurso de amparo es procedente, puesto que:

- (i) A pesar de que el accionante podría acudir a la acción popular, en el presente caso no sólo se pretende la protección de intereses colectivos,

---

<sup>25</sup> Al respecto, ver, entre otras, las sentencias T-129 de 2009 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), T-335 de 2009 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez), SU-339 de 2011 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto) y T-664 de 2012 (M.P. Adriana María Guillén Arango).

<sup>26</sup> Respecto a la existencia de mecanismos judiciales ordinarios la Corte, en Sentencia T- 453 de 2009 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez), señaló que: *“Fue así como la Constitución Política dispuso un sistema jurídico al que todas las personas tienen derecho a acceder, con el fin de que, en el mismo, todos los conflictos jurídicos fueren resueltos en derecho en virtud de normas sustanciales y procesales preexistentes, erigiendo diversas jurisdicciones (ordinaria -artículo 234-, contencioso administrativa -artículo 236-, constitucional –artículo 239-) y en cada una de éstas determinando la competencia material, las autoridades y las acciones y procedimientos para su acceso.// De esta forma, el ordenamiento jurídico ofrece normas procesales y sustanciales ejecutadas por autoridades previamente instituidas, para que sean resueltos todos los conflictos que en él sucedan. (...)// Así, la acción de tutela es un mecanismo efectivo para el amparo de los derechos fundamentales cuyo ejercicio ante la existencia de otros medios de defensa judicial, no significa el remplazo de éstos, sino el desarrollo mismo de su finalidad, esto es, que en interés de la salvaguarda de los derechos fundamentales afectados, la acción de tutela procederá de manera excepcional y subsidiaria ante la inexistencia de un medio de defensa judicial o ante la amenaza de configuración de un perjuicio irremediable”.*

<sup>27</sup> Supra I, 2.

<sup>28</sup> Ver los artículos 144 y 146 del Código de Procedimiento Administrativo y de los Contencioso Administrativo, en los que se consagran los medios de control: (i) protección de los derechos e intereses colectivos, y (ii) cumplimiento de normas con fuerza de ley material o de actos administrativos.

<sup>29</sup> Constitución política. *“Artículo 88. La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella (...).”*

<sup>30</sup> Constitución Política. *“Artículo 87. Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido.”*

sino que, de igual manera, se busca garantizar la protección del derecho fundamental a la libertad de locomoción que el demandante considera afectado debido a la imposibilidad de transportarse en ciertos buses del sistema masivo de su ciudad ante la inexistencia de rampas mecánicas que permitan su acceso a los mismos.

(ii) Si bien es cierto que el accionante pretende el cumplimiento de lo establecido en el artículo 14 del Decreto 1660 de 2003, también resulta innegable que lo perseguido con la presentación de la acción de tutela es garantizar su acceso al servicio de transporte público a través de la instalación de rampas especializadas en los buses para facilitar el ingreso de las personas en condición de discapacidad que, como él, se movilizan en sillas de ruedas, lo cual no se satisface necesariamente con acatar lo dispuesto en dicha normatividad, pues en ella no se obliga expresamente a los operadores del servicio a adecuar sus vehículos con tales plataformas, en tanto que delega al Ministerio de Transporte la tarea de establecer los parámetros para determinar si los automotores son o no “accesibles”, prescindiendo de estipular explícitamente los medios técnicos y de infraestructura para el efecto.

### **3. Problema jurídico y esquema de resolución**

3.1. Corresponde a la Corte decidir sobre el amparo propuesto por Rodrigo Quiceno Galeano contra Megabús S.A., para lo cual deberá establecer si se vulneran los derechos fundamentales de una persona en condición de discapacidad que se moviliza en silla de ruedas cuando no se garantiza que los buses que prestan el servicio público de transporte en su ciudad cuenten con plataformas mecánicas para facilitar el ingreso y la salida del vehículo.

3.2. Con tal propósito, este Tribunal (i) reiterará brevemente la jurisprudencia constitucional referente al acceso de las personas en condición de discapacidad al transporte público urbano como presupuesto para garantizar el goce efectivo del derecho a la libertad de locomoción, para luego, (ii) solucionar el caso concreto.

### **4. El acceso de las personas en condición de discapacidad al transporte público urbano como presupuesto para garantizar el goce efectivo de la libertad de locomoción. Reiteración de jurisprudencia<sup>31</sup>.**

4.1. La Corte Constitucional ha señalado desde sus primeras providencias que la libertad de locomoción es un derecho reconocido a todo colombiano por el artículo 24 de la Carta Política<sup>32</sup>, que comprende en su sentido más elemental, *“la posibilidad de transitar o desplazarse de un lugar a otro dentro del territorio del propio país, especialmente si se trata de las vías y los espacios*

---

<sup>31</sup> Cfr. Sentencias T-595 de 2002 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) y T-192 de 2014 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

<sup>32</sup> “Artículo 24. Todo 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.”

públicos”<sup>33</sup>. Así pues, se ha sostenido que para poder considerarse que se desconoce dicha prerrogativa se deben cumplir los siguientes presupuestos: “a) que se trate de un vía pública; b) que efectivamente se prive a las personas del libre tránsito por esa vía; y c) que se lesione el principio del interés general.”<sup>34</sup>

4.2. Bajo esos presupuestos, este Tribunal ha entendido la libertad de locomoción como un derecho de dimensión negativa o defensiva, por cuanto se ha considerado que su función consiste en ser un límite al ejercicio del poder del Estado en defensa del individuo<sup>35</sup>. No obstante, esta Corporación también ha indicado que dicha prerrogativa fundamental también tiene una faceta positiva y de orden prestacional, pues para garantizar su goce y ejercicio en algunas ocasiones se requiere de una infraestructura de base, que da origen a una obligación de hacer o dar en cabeza de las autoridades públicas, exigible por los ciudadanos<sup>36</sup>.

4.3. Igualmente, la Corte ha estimado que garantizar el acceso de la población al sistema de transporte urbano es una faceta positiva y de orden prestacional del derecho a la libertad de locomoción, por cuanto sin éste difícilmente es posible para una persona desplazarse a lo largo de una urbe y ser productivo para la sociedad<sup>37</sup>. A ese respecto, desde la Sentencia T-604 de 1992<sup>38</sup>, esta Corporación, además de señalar la importancia que tiene para el orden constitucional vigente el servicio público de transporte<sup>39</sup>, ha indicado la relevancia económica y social de éste en los siguientes términos:

*“El fenómeno de la ciudad —su tamaño y distribución— hace del transporte público urbano un medio indispensable para ciertos estratos de la sociedad, en particular aquellos que viven en las zonas marginales y carecen de otra forma de movilización. De la capacidad efectiva de superar distancias puede depender la estabilidad del trabajo, el acceso y la permanencia en el sistema educativo, el ejercicio de la iniciativa privada y, en general, el libre desarrollo de la personalidad.*

<sup>33</sup> Esta noción se consideró en la Sentencia T-518 de 1992 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), posteriormente se reiteró en la sentencia C-741 de 1999 (M.P. Fabio Morón Díaz): “La libertad de locomoción, ha dicho la Corte, es un derecho fundamental en cuanto afecta la libertad del individuo, cuyo sentido más elemental, ‘...radica en la posibilidad de transitar o desplazarse de un lugar a otro dentro del territorio del propio país, especialmente si se trata de las vías y espacios públicos’ (...).”

<sup>34</sup> Sentencia T-423 de 1993 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa). En este caso se decidió que una empresa no violaba la libertad de locomoción al cobrar una suma de dinero por transitar por una vía de su propiedad, pues no se trataba de una vía pública.

<sup>35</sup> Ver, entre otras, las sentencias SU-257 de 1997 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), T-508 de 2010 (M.P. Mauricio González Cuervo) y C-511 de 2013 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla).

<sup>36</sup> Cfr. Sentencia C-879 de 2011 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto).

<sup>37</sup> Sobre el particular puede consultarse la Sentencia C-885 de 2010 (M.P. María Victoria Calle Correa).

<sup>38</sup> M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. En este caso, el accionante, quien residía en el barrio Manuela Beltrán de Bucaramanga, solicitó al juez de tutela que se ordenara a la compañía de transporte que tenía asignada la única ruta que pasaba por el barrio que volviera a adoptar el recorrido habitual, pues se había modificado y ya ningún bus llegaba hasta allí. La Sala de Revisión concedió la tutela y resolvió ordenar a la empresa UNITRANSA S.A. el cumplimiento continuo y regular del servicio público de transporte al barrio Manuela Beltrán en los estrictos y precisos términos del acto administrativo que autorizó su prestación.

<sup>39</sup> Dice la Sentencia al respecto: “La trascendental importancia económica y social del transporte se refleja en el tratamiento de los servicios públicos hecha por el constituyente. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado (CP art. 365) —uno de cuyos fines esenciales es promover la prosperidad general (CP art. 2) —, factor que justifica la intervención del Estado en la actividad transportadora con miras a ‘racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo (...).’ (CP art. 334).”

*De otra parte, la complejidad del mundo moderno hace que el tiempo y el espacio individuales se conviertan en formas de poder social. Tiempo y espacio son elementos cruciales para la búsqueda de bienestar y progreso en las sociedades de economía capitalista. La necesidad de trascender la distancia entre los sitios de habitación, trabajo, estudio, mercado, etc, en el menor tiempo y costo posibles, coloca al ciudadano carente de medios de transporte propios, a merced del Estado o de los particulares que prestan este servicio. La potencialidad de afectar la vida diaria del usuario por parte de las empresas transportadoras explica la mayor responsabilidad social y jurídica exigible a éstas y el estricto control de las autoridades con el fin de garantizar la prestación adecuada del servicio.*

(...)

*Los transportes, y los avances tecnológicos que diariamente los transforman, han posibilitado el progreso social y el crecimiento económico. La organización del sistema de transporte condiciona gran parte del intercambio económico y social. La fuerza de estructuración económica que posee el transporte público permite, cuando se accede al servicio, participar de la prosperidad general. Su carencia, en cambio, compromete un estándar mínimo de la existencia.*

*La administración equilibrada y justa de la riqueza puede verse afectada por errores o falta de planeación del transporte público que, siendo un instrumento clave del desarrollo, tiene una incidencia directa sobre el goce efectivo de los derechos fundamentales (...)*. (Subrayado fuera del texto original).

4.4. En consecuencia, este Tribunal ha colegido que el servicio de transporte público es necesario para el ejercicio de la libertad de locomoción y de los demás derechos constitucionales que dependen de la posibilidad de moverse, en especial, para aquellos sectores marginados de la población urbana que no cuentan con otras alternativas de transporte<sup>40</sup>. Así las cosas, es deber del Estado adoptar todas las medidas a su alcance para garantizar de manera progresiva el acceso al servicio a todos los usuarios<sup>41</sup> y, en especial, a los sujetos de especial protección constitucional como son las personas en condición de discapacidad<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> Cfr. Sentencia C-439 de 2011 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez).

<sup>41</sup> Los alcances de las obligaciones estatales relativas a prestaciones de desarrollo progresivo han sido precisados en el campo de los derechos sociales por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas al interpretar el Pacto Internacional sobre la materia, en especial su artículo 2° que dice: “Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.”

<sup>42</sup> Sobre la especial protección constitucional de la población en condición de discapacidad, puede verse la Sentencia C-804 de 2009 (M.P. María Victoria Calle Correa).

4.5. En torno a este último punto, esta Corporación, en desarrollo del principio de igualdad<sup>43</sup>, ha reiterado que de acuerdo con la Constitución es deber de las autoridades públicas promover las condiciones para que ésta sea real y efectiva, así como adoptar medidas en favor de grupos marginados o discriminados, protegiendo especialmente a aquellas personas que por su condición física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta<sup>44</sup>. Con base en lo anterior, la Corte ha llegado a concluir que *“las personas en situación de discapacidad son sujetos de especial protección por parte del Estado y de la sociedad en general, por lo que, tanto instituciones como individuos deben facilitar de una forma activa el ejercicio de los derechos de este sector de la población”*<sup>45</sup>. En efecto, dicho grupo de individuos debe ser amparado, *“en primer lugar (i) mediante la prohibición de medidas negativas o restrictivas que constituyan obstáculos o barreras para hacer efectivos sus derechos; y en segundo término (ii) mediante medidas de acción positiva o acciones afirmativas de tipo legislativo, administrativo o de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos de dicho colectivo de personas.”*<sup>46</sup>

4.6. En ese contexto, en la jurisprudencia constitucional se ha sostenido que el ámbito de protección de la libertad de locomoción de una persona en situación de discapacidad contempla la posibilidad de acceder al sistema de transporte básico de una ciudad en condiciones de igualdad, es decir, sin tener que soportar limitaciones que supongan cargas excesivas, puesto que dicho grupo poblacional, en atención a los mandatos establecidos en los artículos 13, 47, 54 y 68 de la Carta, así como en la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las personas con Discapacidad y en otros instrumentos internacionales, tienen el derecho a que se remuevan todas las barreras que les impiden integrarse cabalmente a la sociedad<sup>47</sup>.

4.7. Sobre el particular, cabe resaltar que con el fin de garantizar el acceso de las personas en condición de discapacidad al sistema público de transporte conforme a los parámetros establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales suscritos por el Estado colombiano, el Legislador y el Gobierno Nacional han expedido, entre otras, las siguientes normas:

(i) La Ley 105 de 1993<sup>48</sup>, en la cual en su artículo 3° se estableció como principio del transporte público “el acceso”, que implica:

*“a. Que el usuario pueda transportarse a través del medio y modo que escoja en buenas condiciones de acceso, comodidad, calidad y seguridad.*

---

<sup>43</sup> Artículo 13 de la Carta Política.

<sup>44</sup> Ver, entre otras, las sentencias T- 096 de 2009 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) y C- 824 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>45</sup> Sentencia C-606 de 2012 (M.P. Adriana María Guillen Arango).

<sup>46</sup> Ibídem.

<sup>47</sup> Cfr. Sentencia T-595 de 2002 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

<sup>48</sup> *“Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones.”*

b. *Que los usuarios sean informados sobre los medios y modos de transporte que le son ofrecidos y las formas de su utilización.*

c. *Que las autoridades competentes diseñen y ejecuten políticas dirigidas a fomentar el uso de los medios de transporte, racionalizando los equipos apropiados de acuerdo con la demanda y propendiendo por el uso de medios de transporte masivo.*

d. *Que el diseño de la infraestructura de transporte, así como en la provisión de los servicios de transporte público de pasajeros, las autoridades competentes promuevan el establecimiento de las condiciones para su uso por los discapacitados físicos, sensoriales y psíquicos.* (Subrayado fuera del texto original).

(ii) La Ley 361 de 1997<sup>49</sup>, que en su artículo 59 contempló que “*las empresas de carácter público, privado o mixto cuyo objeto sea el transporte aéreo, terrestre, marítimo, ferroviario o fluvial, deberán facilitar sin costo adicional alguno para la persona en situación de discapacidad, el transporte de los equipos de ayuda biomecánica, sillas de ruedas u otros implementos directamente relacionados con la discapacidad (...)*”; y en su artículo 61 señaló que:

*“El Gobierno Nacional dictará las medidas necesarias para garantizar la adaptación progresiva del transporte público, así como los transportes escolares y laborales, cualquiera que sea la naturaleza de las personas o entidades que presten dichos servicios (...).”*

(iii) La Ley 1618 de 2013<sup>50</sup>, la cual en su artículo 14 estipuló que como manifestación directa de la igualdad material y con el objetivo de fomentar la vida autónoma e independiente de las personas en condición de discapacidad, las entidades del orden nacional, departamental, distrital y local deberán garantizar su acceso al transporte en igualdad de condiciones, tanto en zonas urbanas como rurales. Con tal propósito, indicó que

*“El servicio público del transporte deberá ser accesible a todas las personas con discapacidad. Todos los sistemas, medios y modos en que a partir de la promulgación de la presente ley se contraten deberán ajustarse a los postulados del diseño universal.*

*Aquellos que funcionan actualmente deberán adoptar planes integrales de accesibilidad que garanticen un avance progresivo de estos postulados, de manera que en un término de máximo 10 años logren niveles que superen el 80% de la accesibilidad total. Para la implementación de ajustes razonables deberán ser diseñados,*

---

<sup>49</sup> “Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas en situación de discapacidad y se dictan otras disposiciones.”

<sup>50</sup> “Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.”

*implementados y financiados por el responsable de la prestación directa del servicio.” (Subrayado fuera del texto original).*

(iv) El Decreto 1660 de 2003<sup>51</sup>, que en su artículo 14 consagró que “*a partir del 1° de julio del año 2005, el veinte por ciento (20%) del parque automotor de cada empresa, que ingrese por primera vez al servicio, por registro inicial o reposición, deberá ser accesible de acuerdo a la reglamentación que expida el Ministerio de Transporte*”, y que el porcentaje establecido “*será incrementado en un veinte por ciento (20%), cada año, hasta llegar al cien por ciento (100%) de accesibilidad en los vehículos que ingresen por primera vez al servicio.*”

4.8. Adicionalmente, el Ministerio de Transporte con el fin de establecer los parámetros para verificar el cumplimiento de las obligaciones contempladas en las mencionadas disposiciones, ha acogido las siguientes normas, en las cuales se dictan las especificaciones técnicas que deben acreditar los vehículos que prestan el servicio público de transporte terrestre urbano de pasajeros en el país:

(i) NTC-4901-1:2009 “*Vehículos para el transporte urbano masivo de pasajeros. Parte 1: autobuses articulados.*”

(ii) NTC-4901-2:2009 “*Vehículos para el transporte urbano masivo de pasajeros. Parte 2: métodos de ensayo.*”

(iii) NTC-4901-2:2009 “*Vehículos para el transporte urbano masivo de pasajeros. Parte 3: autobuses convencionales.*”

(iv) NTC-5206:2009 “*Vehículos para el transporte terrestre público colectivo y especial de pasajeros. Requisitos y métodos de ensayo.*”

4.9. En síntesis, de lo expuesto se infiere que: (i) la libertad de locomoción es una condición para el goce efectivo de otros derechos fundamentales; (ii) su afectación se puede derivar, tanto de acciones positivas, es decir, cuando directamente se obstruye la circulación de los ciudadanos, como cuando se genera ese efecto indirectamente o por omisión en la remoción de barreras o en la creación de una infraestructura adecuada para la circulación; (iii) el servicio de transporte público es necesario para el ejercicio de la libertad de locomoción, y de los demás derechos constitucionales que dependen de la posibilidad de movilizarse, en especial, para aquellos sectores marginados de la población urbana que no cuentan con otras alternativas de transporte; y (iv) el servicio básico de transporte debe ser accesible para todos los usuarios, incluidas las personas en situación de discapacidad<sup>52</sup>.

4.10. Ahora bien, en relación con este último aspecto, la Sala llama la atención de que si bien el Legislador ha establecido una serie de obligaciones a cargo de los prestadores del servicio de transporte con el fin de garantizar el acceso de la población en condición de discapacidad al mismo, ello no debe entenderse como

---

<sup>51</sup> “*Por el cual se reglamenta la accesibilidad a los modos de transporte de la población en general y en especial de las personas con discapacidad.*”

<sup>52</sup> Cfr. Sentencia T-595 de 2002 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

la posibilidad de *“exigir la implementación inmediata de los vehículos destinados a la prestación del servicio de transporte, por cuanto esta implica un proceso de carácter progresivo que necesariamente demanda el diseño y puesta en marcha de políticas públicas.”*<sup>53</sup>

4.11. En efecto, la misma regulación sobre el tema ha contemplado plazos para adecuar la infraestructura necesaria para lograr el 100% de acceso de las personas en condición de discapacidad<sup>54</sup>, estipulando tiempos de ajuste que deben ser acatados por la autoridades prestadoras del servicio y verificados por los entes rectores del transporte local y nacional, pues su incumplimiento deriva en la afectación de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

4.12. Con todo, el hecho de que la libertad de locomoción, en su faceta prestacional, contemple deberes del Estado y de ciertos particulares de carácter programático no quiere decir que no sea exigible o que eternamente pueda incumplirse<sup>55</sup>, puesto que *“a medida que pasan los años, si las autoridades encargadas no han tomado medidas efectivas que aseguren avances en la realización de las prestaciones protegidas por los derechos constitucionales, gradualmente van incurriendo en un incumplimiento cuya gravedad aumenta con el paso del tiempo.”*<sup>56</sup>

## 5. Caso concreto

5.1. En la presente oportunidad, el ciudadano Rodrigo Quiceno Galeano interpone acción de tutela contra la empresa Megabús S.A., al considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la libertad de locomoción y a la igualdad, con ocasión de la inexistencia de buses alimentadores suficientes con rampas mecánicas en el sistema masivo de transporte de la ciudad de Pereira para atender la demanda de personas que se movilizan en sillas de ruedas, desconociendo con ello lo establecido en el artículo 14 del Decreto 1660 de 2003<sup>57</sup>.

5.2. Por lo anterior, el demandante pretende que se protejan sus derechos fundamentales ordenándosele a la compañía Megabús S.A. que en la brevedad ejecute lo ordenado en dicho Decreto, disponiendo la implementación de

---

<sup>53</sup> Sentencia T-192 de 2014 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo). En esa línea, Sentencia T-595 de 2002 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), la Corte sostuvo que *“los gastos necesarios para transformar la infraestructura actual, con el objeto de que sea accesible para aquellas personas con algún tipo de limitación física severa, son considerables, pues buena parte de ella fue construida sin contemplar esta finalidad. Esto implica que se trata de una garantía que, al comprometer decisiones democráticas sobre inversión pública y depender de la adecuación de las condiciones construidas durante siglos, no puede ser alcanzada plenamente en un instante.”*

<sup>54</sup> Por ejemplo los términos establecidos en los artículos 14 de la Ley 1618 de 2013 y 14 del Decreto 1660 de 2003.

<sup>55</sup> Desde sus primeras sentencias, este Tribunal recalcó que el carácter programático de ciertas disposiciones constitucionales *“no es óbice para que el Estado desatienda sus deberes sociales cuando las necesidades básicas ya han sido cubiertas mediante el desarrollo de la infraestructura económica y social y, por lo tanto, se encuentre materialmente en capacidad de satisfacerlas, ya de manera general o particular. En estas circunstancias se concretiza la existencia de un derecho prestacional del sujeto para exigir del Estado el cumplimiento y la garantía efectiva de sus derechos sociales, económicos y culturales.”* (Sentencia T-426 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

<sup>56</sup> Sentencia T-595 de 2002 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

<sup>57</sup> Supra I, 2.

plataformas mecánicas en todos los vehículos de la flota, y que, en el entre tanto, se garantice el acceso a los autobuses alimentadores del sistema a las personas en condición de discapacidad que utilizan sillas de ruedas a través de personal de la empresa que faciliten el abordaje y descenso al automotor. Asimismo, el actor solicita que la empresa demandada publique los planes de adecuación que ha elaborado para facilitar la inclusión de la población en condición de discapacidad en el área metropolitana, así como que se sancione a la sociedad en caso de probarse el incumplimiento de sus obligaciones legales<sup>58</sup>.

5.3. De otra parte, la empresa Megabús S.A. expresa que la acción de tutela no está llamada a prosperar, puesto que su actuar no resulta contrario a la normatividad vigente, por cuanto tuvo en cuenta en la construcción e implementación del servicio masivo de transporte las necesidades de la población en condición de discapacidad, siguiendo para ello las disposiciones técnicas avaladas por el Ministerio de Transporte, las cuales son el parámetro para verificar el cumplimiento del artículo 14 del Decreto 1660 de 2003 referido por el peticionario<sup>59</sup>.

5.4. A su vez, el Área Metropolitana del Centro de Occidente pidió ser exonerada de cualquier responsabilidad, pues no ha vulnerado los derechos fundamentales del accionante, ya que en su condición de autoridad de transporte ha ejercido las funciones de inspección, vigilancia y control de la empresa Megabús S.A., avalando las actuaciones de la compañía, toda vez que el plazo para garantizar la plena accesibilidad al sistema de transporte masivo vence en el año 2023 de conformidad con el artículo 14 de la Ley 1618 de 2013.

5.5. En única instancia, el Juzgado Segundo Penal Municipal para Adolescentes con Función de Control de Garantías de Pereira denegó el amparo solicitado<sup>60</sup>, argumentando que no se han vulnerado los derechos fundamentales del demandante, comoquiera que la compañía Megabús S.A. ha *“adelantado los trámites y gestiones necesarias tendientes a que toda la población discapacitada pueda tener acceso de la mejor manera y minimizando al máximo el riesgo para su integridad personal, al sistema de transporte; de ahí que se haya preocupado por mantener al día la información, señalización y disponibilidad del plan que como se advierte y exige la normatividad vigente se hace necesario aplicar paulatinamente y de acuerdo a las necesidades de los usuarios (...).”*<sup>61</sup>

5.6. Sobre el particular, la Sala considera parcialmente acertada la decisión del juez de instancia, en tanto que la pretensión principal del actor dirigida a buscar que se instalen plataformas mecánicas en los buses alimentadores del sistema de transporte masivo de su ciudad no está llamada a prosperar, ya que está sustentada en una premisa errada, pues si bien el artículo 14 del Decreto 1660 de 2003 contempla que un porcentaje de los vehículos que ingresen a prestar el servicio de transporte desde el año 2005 deben garantizar la accesibilidad de las

---

<sup>58</sup> Supra I, 3.

<sup>59</sup> Supra II, 2.3.1.

<sup>60</sup> Supra II, 1.

<sup>61</sup> Folio 82.

personas en condición de discapacidad, no señala a través de cuáles mecanismos técnicos o de infraestructura debe lograrse tal cometido, delegando al Ministerio de Transporte la tarea de establecer los parámetros para el efecto.

5.7. En ese sentido, la Corte evidencia que una vez revisada la Norma Técnica Colombiana NTC-4901-1, acogida por el Ministerio de Transporte, a través de Resolución 5515 de 2006, para determinar los parámetros técnicos mínimos que deben poseer “*los vehículos destinados a la prestación del servicio público de transporte masivo en las rutas alimentadoras*” para ser considerados como accesibles<sup>62</sup>, no se evidencia que exija la adecuación de plataformas como las requeridas por el accionante<sup>63</sup>, pues sólo se regula en el capítulo 4.1.8.7 el espacio con el que deben contar los automotores en su interior para ubicar las sillas de ruedas<sup>64</sup>.

5.8. Así las cosas, este Tribunal estima que, en principio, la demanda principal del actor no resulta exigible por medio de este mecanismo judicial preferente, pues la instalación de rampas mecánicas para el acceso de las personas que se movilizan en sillas de ruedas a los buses alimentadores no está contemplada en la regulación vigente. Por ello, también es improcedente pretender que se

---

<sup>62</sup> Resolución 5515 de 2006. “*Artículo 2º. Los vehículos destinados a la prestación del servicio público de transporte masivo en las rutas alimentadoras, deberán seguir cumpliendo con los parámetros establecidos en la Norma Técnica Colombiana NTC-4901-1, mientras el Ministerio de Transporte determina las correspondientes especificaciones para los vehículos accesibles.*”

<sup>63</sup> De la lectura detenida de la norma técnica NTC-4901-1, sólo se evidencia la siguiente regulación en torno al uso de silla de ruedas: “4.1.8.7 Espacio destinado para una silla de ruedas // 4.1.8.7.1 La ubicación debe ser en el primer cuerpo y lo más cercano a la puerta de acceso y con un espacio destinado, diseñado y marcado específicamente para discapacitados en silla de ruedas. // 4.1.8.7.2 El área debe tener un espacio mínimo de 900 mm x 1 400 mm y el eje de simetría de la silla debe ser paralelo con el eje longitudinal del autobús. // 4.1.8.7.3 Debe contar con pasamanos en este espacio para facilitar la entrada y salida y deben contar con un sistema de comunicación con el conductor (por ejemplo, un timbre). // 4.1.8.7.4 La persona discapacitada en la silla de ruedas debe viajar firmemente asegurada por medio de un mecanismo que esté anclado a un elemento estructural del autobús. El anclaje de la silla de ruedas se debe hacer por su estructura y no por sus ruedas. El anclaje de las sillas se debe efectuar entre la estructura de estas y del piso del vehículo, mediante un soporte apropiado. El montaje y desmontaje de dicho soporte tiene que poder efectuarse de una manera sencilla y rápida, sin ayuda de herramientas y de cualquier otro elemento. Una vez desmontado, el piso del vehículo debe quedar libre de accesorios que impidan la libre circulación de las sillas de ruedas. // 4.1.8.7.5 Se debe destinar un espacio a las sillas de ruedas plegadas que aquellos pasajeros que habiendo accedido al vehículo en su propia silla de ruedas, ocupen un asiento durante el transporte. Se debe asegurar que las sillas plegadas queden bien sujetas mediante la disposición de los amarres adecuados para tal fin. // 4.1.8.7.6 La superficie del piso debe ser lo más horizontal posible. Si fuera necesario cambiar de nivel, su pendiente no debe superar el 6 %. // 4.1.8.7.7 El acceso dispuesto para la silla de ruedas debe tener un radio de giro de 750 mm para la maniobrabilidad de la misma.” (Folio 29 del cuaderno de revisión).

<sup>64</sup> Norma Técnica Colombiana NTC-4901-1: “4.1.8.7 Espacio destinado para una silla de ruedas // 4.1.8.7.1 La ubicación debe ser en el primer cuerpo y lo más cercano a la puerta de acceso y con un espacio destinado, diseñado y marcado específicamente para discapacitados en silla de ruedas. // 4.1.8.7.2 El área debe tener un espacio mínimo de 900 mm x 1 400 mm y el eje de simetría de la silla debe ser paralelo con el eje longitudinal del autobús. // 4.1.8.7.3 Debe contar con pasamanos en este espacio para facilitar la entrada y salida y deben contar con un sistema de comunicación con el conductor (por ejemplo, un timbre). // 4.1.8.7.4 La persona discapacitada en la silla de ruedas debe viajar firmemente asegurada por medio de un mecanismo que esté anclado a un elemento estructural del autobús. El anclaje de la silla de ruedas se debe hacer por su estructura y no por sus ruedas. El anclaje de las sillas se debe efectuar entre la estructura de estas y del piso del vehículo, mediante un soporte apropiado. El montaje y desmontaje de dicho soporte tiene que poder efectuarse de una manera sencilla y rápida, sin ayuda de herramientas y de cualquier otro elemento. Una vez desmontado, el piso del vehículo debe quedar libre de accesorios que impidan la libre circulación de las sillas de ruedas. // 4.1.8.7.5 Se debe destinar un espacio a las sillas de ruedas plegadas que aquellos pasajeros que habiendo accedido al vehículo en su propia silla de ruedas, ocupen un asiento durante el transporte. Se debe asegurar que las sillas plegadas queden bien sujetas mediante la disposición de los amarres adecuados para tal fin. // 4.1.8.7.6 La superficie del piso debe ser lo más horizontal posible. Si fuera necesario cambiar de nivel, su pendiente no debe superar el 6 %. // 4.1.8.7.7 El acceso dispuesto para la silla de ruedas debe tener un radio de giro de 750 mm para la maniobrabilidad de la misma.”

impongan sanciones a la empresa Megabús S.A. por no contar con dicho componente técnico en sus vehículos.

5.9. Ahora bien, en torno a la pretensión del accionante de que se ordene que de manera transitoria se garantice el acceso a los vehículos alimentadores del sistema a las personas en condición de discapacidad que utilizan sillas de ruedas a través de personal de la empresa que facilite el abordaje y descenso al autobús, la Sala estima que en cumplimiento de lo dispuesto en la norma NTC-4901-1, la compañía Megabús S.A. debe adoptar las medidas para permitir el acceso de dicha población a los vehículos, pues como informó en su respuesta al escrito tutelar sus automotores cumplen con los requisitos técnicos establecidos en tal documento, el cual, si bien no estipula la necesidad de contar con rampas mecánicas, sí garantiza que los individuos que se movilizan en sillas de ruedas puedan hacer uso del servicio de transporte, ya que dispone un lugar para su ubicación, infiriéndose que para su entrada y salida deben contar con la colaboración del operario del automóvil.

5.10. Por lo anterior, resulta necesario llamar la atención de que en virtud de lo consagrado en el artículo 20 de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las personas con Discapacidad es obligación del Estado verificar que las empresas prestadoras del servicio público de transporte terrestre urbano capaciten a sus operarios con el fin de que cuenten con la sensibilización y el conocimiento para efectuar los procedimientos pertinentes para garantizar de manera digna, segura y efectiva el acceso a los automotores de los individuos que se movilizan en sillas de ruedas<sup>65</sup>, más aún cuando de conformidad con la normatividad nacional técnica vigente, en principio, son los conductores de los autobuses quienes deben presentarles a los ciudadanos que lo requieran la ayuda necesaria para abordar y abandonar el vehículo.

5.11. En ese sentido, como medida preventiva y con el fin de tener certeza de que se está garantizando el acceso de las personas en condición de discapacidad a los buses alimentadores del sistema y con ello garantizando su derecho a la libertad de locomoción, este Tribunal al estimar que el juez de primer grado no adoptó ninguna decisión encaminada a asegurar los derechos del accionante y del grupo poblacional con especial protección constitucional del que hace parte, revocará la sentencia de instancia y tutelaré los derechos fundamentales del accionante, por lo cual le ordenará al Área Metropolitana del Centro de Occidente que, en su calidad de autoridad de transporte de la zona<sup>66</sup>, en el

---

<sup>65</sup> Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las personas con Discapacidad. “Artículo 20. Movilidad personal. Los Estados Partes adoptarán medidas efectivas para asegurar que las personas con discapacidad gocen de movilidad personal con la mayor independencia posible, entre ellas: (...) c) Ofrecer a las personas con discapacidad y al personal especializado que trabaje con estas personas capacitación en habilidades relacionadas con la movilidad (...).” (Subrayado fuera del texto original).

<sup>66</sup> Decreto 1079 de 2015. “Artículo 2.2.1.1.2.1. Autoridades de transporte. Son autoridades de transporte competentes las siguientes: En la jurisdicción nacional. El Ministerio de Transporte. // En la jurisdicción distrital y municipal. Los alcaldes municipales y/o distritales o en los que estos deleguen tal atribución. // En la jurisdicción del área metropolitana constituida de conformidad con la ley. La autoridad única de transporte metropolitano o los alcaldes respectivos en forma conjunta, coordinada y concertada. // No se podrá prestar el servicio de transporte público de esta modalidad en un radio de acción diferente al autorizado. // Las autoridades de transporte metropolitanas, municipales y/o distritales, no podrán autorizar servicios de transporte por fuera del territorio de su jurisdicción, so pena de incurrir en causal de mala conducta.”

término de 48 horas inicie un procedimiento administrativo con el fin de verificar que la empresa Megabús S.A. esté respetando lo dispuesto en la norma NTC-4901-1 en torno a la movilización de individuos que se trasladan en sillas de ruedas, so pena de imponer las sanciones correspondientes y adoptar las medidas para efectivizar los mandatos legales exigibles actualmente.

5.12. De otra parte, la Sala también difiere de la negativa de tutelar los derechos del peticionario proferida por el juez de instancia, toda vez que a pesar de que el Decreto 1660 de 2003 no contempla la instalación de rampas como lo solicita el accionante, la Ley 1618 de 2013 al consagrar, en su artículo 14, una accesibilidad total de las personas en condición de discapacidad en el 80% de vehículos para el año 2023, si impone el deber de la empresas transportadoras de implementar progresivamente servicios especializados que cuenten con plataformas u otros mecanismos que faciliten la entrada y salida de los pasajeros que se movilizan en sillas de ruedas, según se ha estipulado en la norma técnica EDN-0045-2008<sup>67</sup>, que para la fecha de hoy es sólo de carácter orientador de conformidad con la Resolución 4659 de 2008<sup>68</sup> expedida por el Ministerio de Transporte, pero que en atención a lo dispuesto por el Congreso será de obligatorio cumplimiento en el futuro.

5.13. Al respecto, la Sala considera que si bien las empresas transportadoras no pueden de manera inmediata e instantánea, garantizar el acceso de las personas que se movilizan en sillas de ruedas al sistema de transporte a través de plataformas especializadas sin tener que soportar cargas técnicas y financieras excesivas, si deben, para proteger la prestación de carácter programático derivada de la dimensión positiva de la libertad de locomoción en un Estado Social de Derecho, contar con un programa o plan encaminado a asegurar el goce efectivo de sus derechos<sup>69</sup>.

5.14. Sobre el particular, es pertinente tener en cuenta que el hecho de no poder garantizar de manera instantánea el contenido prestacional del derecho es entendible por las razones expuestas, pero carecer de un programa que de forma razonable y adecuada conduzca a garantizar los derechos en cuestión es inadmisibles constitucionalmente, máxime cuando, como se reseñó, existen normas legales que establecen plazos para la eliminación de las barreras existentes en materia de acceso de las personas en condición de discapacidad al sistema de transporte público urbano<sup>70</sup>.

5.15. En concreto, el carácter progresivo de la prestación no puede ser invocado para justificar la inacción continuada del Estado, ya que por el hecho de tratarse de garantías que suponen el diseño e implementación de una política pública, el no haber comenzado a elaborar un plan es una violación de la Carta Política que

---

<sup>67</sup> EDN-0045-2008 “*Vehículos accesibles con características para el transporte urbano de personas, incluidas aquellas con movilidad y/o comunicación reducida. Capacidad mínima de nueve (9) pasajeros más el conductor.*”

<sup>68</sup> “*Por la cual se adoptan unas medidas en materia de accesibilidad a los sistemas de transporte público masivo municipal, distrital y metropolitano de pasajeros.*”

<sup>69</sup> Ver las sentencias T-595 de 2002 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) y T-192 de 2014 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

<sup>70</sup> Cfr. Sentencia T-595 de 2002 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

exige de parte de la administración no sólo discutir o diseñar una política de integración social, sino adelantarla, más aún cuando con las decisiones democráticamente adoptadas y plasmadas en leyes, el Congreso fijó metas y señaló la magnitud de los compromisos encaminados a lograr el goce efectivo de tales componentes del derecho a la libertad de locomoción<sup>71</sup>.

5.16. En ese orden de ideas, este Tribunal reitera que la Norma Fundamental y los tratados internacionales<sup>72</sup> establecen una serie de criterios que deben ser observados al momento de avanzar gradual y constantemente en la realización de las prestaciones que en abstracto son garantizadas por los derechos constitucionales, con el fin de asegurar el goce efectivo de una prerrogativa, en especial de su dimensión prestacional<sup>73</sup>, a saber:

(i) Debe existir una política pública, generalmente plasmada en un plan o programa.

(iii) El plan debe estar encaminado a garantizar el goce efectivo del derecho, ya que a pesar de existir el programa (a) sólo esté escrito y no haya sido iniciada su ejecución, o (b) que así se esté implementando, sea evidentemente inane, bien sea porque no es sensible a los verdaderos problemas y necesidades de los titulares del derecho en cuestión, o porque su ejecución se ha diferido indefinidamente, o durante un período de tiempo irrazonable.

(iii) El plan debe ser sensible a la participación ciudadana cuando así lo ordene la Constitución o la ley. Específicamente, este mandato es contemplado para el ámbito del servicio público de transporte, por la Ley 105 de 1993<sup>74</sup> en los siguientes términos:

*“Artículo 3º — Principios del Transporte público. (...) 4. De la participación ciudadana. Todas las personas en forma directa, o a través de las organizaciones sociales, podrán colaborar con las autoridades en el control y vigilancia de los servicios de transporte. Las autoridades prestarán especial atención a las quejas y sugerencias que se formulen y deberán darles el trámite debido.”* (Subrayado fuera del texto original).

5.17. Así las cosas, en asuntos como el analizado en esta oportunidad le corresponde al juez constitucional: (i) examinar el estadio de progresividad en el que se encuentra la prerrogativa fundamental a la libre locomoción en el lugar de ocurrencia de los hechos determinando para ello la normatividad vigente; luego (ii) establecer su cumplimiento por parte de las autoridades encargadas de la prestación del servicio de transporte, debiéndose identificar (a) si existe un

---

<sup>71</sup> *Ibíd.*

<sup>72</sup> Tales como la Declaración de los Derechos del Retrasado Mental, la Declaración de los Derechos de los Impedidos y la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las personas con Discapacidad.

<sup>73</sup> Cfr. Sentencias T-595 de 2002 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) y T-192 de 2014 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

<sup>74</sup> *“Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones.”*

plan para acatar los deberes constitucionales y legales, (b) su nivel de ejecución, y (c) la participación de la población en condición de discapacidad en su elaboración e implementación, so pena de que en caso de no encontrarse satisfechos dichos mandatos deba ordenarse su realización en un tiempo corto pero prudencial con el fin de salvaguardar los derechos que eventualmente estarían siendo desconocidos.

5.18. Con base en lo expuesto, la Corte evidencia del examen de los elementos de juicio allegados al proceso que no se cuenta con un plan que garantice que al año 2023 la accesibilidad sea total para las personas en condición de discapacidad al sistema masivo de transporte del Área Metropolitana del Centro de Occidente, pues si bien la empresa Megabús S.A. ya cuenta con dos buses con plataformas para el ingreso de individuos que se movilizan en silla de ruedas, no demostró que exista un programa que busque gradualmente adoptar las medidas para satisfacer la demanda del servicio de dicho grupo de ciudadanos que cuentan con especial protección constitucional, de conformidad con la norma técnica EDN-0045-2008.

5.19. En consecuencia, teniendo en cuenta que el demandante solicita que se publiquen los planes correspondientes elaborados para cumplir la normatividad relativa al acceso de las personas en condición de discapacidad al sistema de transporte del Área Metropolitana del Centro de Occidente, pero que no existe un programa dirigido a satisfacer lo estipulado en la Ley 1618 de 2013, esta Corporación le ordenará a la compañía Megabús S.A. que elabore un plan con la participación del accionante y de los líderes sociales del grupo poblacional referido que garantice el acatamiento del carácter programático de las obligaciones legales mencionadas. Para tal fin, se le concederá a la empresa de transporte un plazo máximo de dos años, término dentro del cual deberá iniciarse también su ejecución.

5.20. Aunque en principio podría considerarse que este es un término extenso y que no atiende inmediatamente las expectativas del demandante, dicho lapso no es irracional, toda vez que encuentra su justificación en dos razones, a saber: (i) la complejidad relativa a la elaboración y ejecución del plan, sobre todo, en lo concerniente al compromiso de recursos administrativos y financieros, y (ii) la circunstancia de que Megabús S.A., pese a no contar con un método que responda a las exigencias de la Ley 1618 de 2013 y de la norma técnica EDN-0045-2008, sí ha realizado inversiones importantes en este sentido en las rutas troncales y, además, ha demostrado su interés en avanzar en el acceso al sistema de transporte masivo del Área Metropolitana del Occidente en condiciones de igualdad.

5.21. Por último, es de resaltar que a pesar de que se constató una omisión por parte de la empresa Megabús S.A., esta Sala de Revisión considera que, en ningún modo esta compañía ha demostrado ser insensible ante la situación de las personas en condición de discapacidad. Por el contrario, el sistema masivo de transporte es un ejemplo de la preocupación que se ha tenido en atender a las necesidades de transporte de todos los habitantes del Área Metropolitana del Centro de Occidente, incluido el grupo poblacional vulnerable en comento, el

cual, en razón a su condición física, sigue estando marginado y excluido de la sociedad.

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

#### **IV. DECISIÓN**

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

#### **RESUELVE**

**PRIMERO.- REVOCAR** el fallo proferido por el Juzgado Segundo Penal Municipal para Adolescentes con Función de Control de Garantías de Pereira, el 14 de mayo de 2015, dentro del proceso de amparo iniciado por Rodrigo Quiceno Galeano contra Megabús S.A., con fundamento en las razones expuestas en esta providencia; y, en su lugar, **TUTELAR** los derechos fundamentales a la libertad de locomoción e igualdad del actor.

**SEGUNDO.- ORDENAR** al Área Metropolitana del Centro de Occidente que, en su calidad de autoridad de transporte de la zona, en el término de cuarenta y ocho (48) horas, inicie un procedimiento administrativo con el fin de verificar que la empresa Megabús S.A. esté cumpliendo con la normatividad vigente relacionada con el deber de garantizar el acceso de las personas en condición de discapacidad a los alimentadores del sistema de transporte masivo, respetando lo dispuesto en la norma NTC-4901-1 en torno a la movilización de individuos que se trasladan en sillas de ruedas, so pena de imponer las sanciones correspondientes y adoptar las medidas para efectivizar los mandatos legales exigibles actualmente.

**TERCERO.- ORDENAR** a la empresa Megabús S.A. que, en el término de dos (2) años, diseñe y ponga en ejecución un plan con la participación del accionante y de los líderes sociales de la población en condición de discapacidad que se moviliza en silla de ruedas en el Área Metropolitana del Centro de Occidente, que garantice el carácter programático de las obligaciones legales contenidas en el numeral 2° del artículo 14 de la Ley 1618 de 2013, relativas a la accesibilidad total de dicho grupo poblacional al sistema de transporte urbano terrestre.

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

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

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ  
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO  
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO  
Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaria General