

Sentencia T-030/10

DISCAPACITADO-Protección constitucional especial

DISCAPACITADO-Protección en el derecho internacional

DISCAPACITADO-Legislación nacional

LIBERTAD DE LOCOMOCION-Alcance

DERECHOS FUNDAMENTALES DEL DISCAPACITADO-Supresión de barreras físicas que impiden su acceso y desplazamiento

ACCION DE TUTELA-Orden a Gobernador de instalar rampas en escaleras y eliminación de barreras arquitectónicas que provocan la violación del derecho de locomoción de discapacitado

Referencia: expediente T-2430372

Acción de tutela instaurada por Maria Irma Campo contra el Gobernador del Cauca y el Alcalde de Popayán.

Magistrado Ponente:

Dr. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá, DC., veintiocho (28) de enero de dos mil diez (2010)

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Maria Victoria Calle, Mauricio González Cuervo y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Dentro del trámite de revisión del fallo dictado por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Popayán.

I. ANTECEDENTES

MARIA IRMA CAMPO URRUTIA, promueve acción de tutela en contra del Gobernador del Departamento del Cauca y del Alcalde Municipal de Popayán, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales a la dignidad humana, igualdad y locomoción.

1. Hechos.

1. Sostiene la accionante, que por diagnóstico médico, se encuentra sujeta al uso de una silla de ruedas desde hace más de 20 años y diariamente debe pedir ayuda para desplazarse “debido a que los medios de accesibilidad existentes en Popayán no son acordes a la situación de quienes padecen algún tipo de limitación física.”

2. Desde hace 17 años trabaja como vendedora de lotería, principalmente en la calle 5° entre carrera 6° y 7° del centro de la ciudad de Popayán, actividad que se constituye en su única fuente de ingresos. No obstante, su oficio se ve limitado por la existencia de “barreras” estructurales y la total inexistencia de rampas en los andenes de la ciudad para afrontar las diversas contingencias que se le presentan. Lo anterior, agrega, deja expuesta su integridad personal a todo tipo de lesiones debido a la dificultad para moverse sin las ayudas mínimas.

3. Señala que su horario de trabajo es de 2 a 6 p.m. y por ello es indispensable acudir a algún lugar cercano para solicitar el uso del baño, sin embargo “encuentra que ni siquiera existen baños públicos que cuenten con las especificaciones estructurales requeridas para personas con algún tipo de discapacidad, como espacios amplios y pasamanos para sostenerse razón por la cual en múltiples ocasiones he sufrido lesiones”.

4. Por pertenecer al “Concejo Municipal de Discapacitados y a la Fundación Paso a Paso,” desarrolla una labor social de acompañamiento y asesoría a grupos vulnerables, por ello debe realizar ciertas diligencias en la Alcaldía de Popayán y en la Gobernación del Cauca y otras entidades, pero le es casi imposible ejecutar el desplazamiento por la altura de los andenes y una vez se encuentra en estas instituciones la imposibilidad de acceder a teléfonos públicos o cualquier otro medio que le permita comunicarse con los pisos superiores dificulta aún más su situación.

5. También se hace imposible el ingreso a los espectáculos artísticos que con regularidad se realizan en la ciudad de Popayán, en el Coliseo la Estancia y en la Plaza de Toros. Las

entradas son muy angostas “para que pueda ingresar con mi silla de ruedas y no existe una localidad bien delimitada con condiciones de seguridad, situación que denigra nuestra calidad de vida digna”.

6. Cuenta que hacia finales de los años noventa, se construyeron rampas en algunos andenes del centro de la ciudad, pero posteriormente se eliminaron y desde entonces, se han venido realizando continuas solicitudes de adecuación de estos espacios, frente a lo cual, la Alcaldía Municipal aduce insuficiencia del presupuesto para tomar las medidas necesarias a favor de las personas con discapacidad.

Por tales razones, considera que la actitud de las autoridades accionadas vulnera sus derechos a la dignidad, igualdad, locomoción y trabajo. Anexó como pruebas copia de la cédula de ciudadanía, la fórmula médica de la utilización de la silla de ruedas y fotografías que dan cuenta de la altura de los andenes de las instalaciones de las entidades accionadas y

2. Pretensiones

Solicita la accionante, tutelar los derechos invocados y ordenarle al Alcalde de Popayán y al Gobernador del Departamento del Cauca, lo siguiente:

- La construcción de rampas en los andenes correspondientes a las entradas de la Gobernación, la Alcaldía Municipal y demás entidades públicas ubicadas en el centro de la ciudad.
- Se construyan rampas en las esquinas correspondientes al anillo vial entre la carrera 3a y la carrera 10a, y desde la calle 2 hasta la calle 7a.
- Implementación de medios adecuados como teléfonos públicos ubicados estratégicamente y de fácil disponibilidad para que sea posible la comunicación con los pisos superiores de las entidades públicas.
- Construcción de baños públicos en el centro de la ciudad que cuenten con especificaciones necesarias para que las personas discapacitadas puedan utilizarlos autónomamente.
- Que frente a la eventual presentación de espectáculos de audiencia masiva, se ordene

adecuar especialmente las entradas y localidades para que las personas con limitación física les sea posible disfrutar de los mismos.

3. Intervención de las autoridades accionadas

3.1. Gobernación del Cauca

Indica esta entidad que desde comienzos del año 2009, ha realizado las gestiones pertinentes a fin de garantizar el acceso a diferentes oficinas y despachos del edificio.

Señala que mediante certificado N° 489 expedido el 27 de Enero de 2009, se expidió la disponibilidad presupuestal a fin de realizar la contratación para la adecuación de la rampa del ingreso de discapacitados a la edificación, y posteriormente, el 27 de mayo del presente año, se suscribió contrato N° 504-2009 cuyo objeto es la elaboración e instalación de rampas en las escaleras del primer y segundo piso.

3.2 Alcalde Municipal de Popayán

Por conducto de apoderado, la Alcaldía Municipal de Popayán señaló lo siguiente:

- En primer lugar manifestó, que se opone a las pretensiones de la accionante por considerar que la acción de tutela resulta improcedente según el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, porque lo que se pretende es la protección de derechos e intereses colectivos al goce de un ambiente sano y al goce del espacio público entre otros derechos consagrados en la Ley 472 de 1998, lo que significa que la acción procedente es la popular, adicionalmente no se prueba la existencia de un perjuicio irremediable. Sin embargo, en punto a los pedimentos de la accionante, indicó:

- Como el sector histórico de la ciudad de Popayán es considerado monumento nacional y un bien de interés cultural, según la Ley 163 de 1959, cualquier construcción o modificación requiere, al tenor de la Ley 397 de 1997, de la autorización de la autoridad competente. Agrega, que es preciso tener en cuenta la normatividad expedida para delimitar y reglamentar el sector histórico de la ciudad, contenida en el Acuerdo 07 de 2002 en el que se registra, que el conjunto de inmuebles del centro histórico ha tenido reconocimiento a nivel nacional y por los propios habitantes, quienes han velado por su preservación.

- El Plan Especial de Protección del Sector Histórico de Popayán, que fue presentado al Consejo de Monumentos Nacionales para que emita concepto favorable, establece unas categorías de intervención donde se ubica el edificio de la Alcaldía, de conservación integral por su carácter monumental especial, lo que significa, que es necesario un proyecto de arquitectura y restauración que permita la definición de sistemas de accesibilidad para personas discapacitadas y que debe someterse a consideración del Consejo Nacional de Monumentos.

-Hasta tanto se apruebe el Plan Especial para el sector histórico de Popayán no es factible iniciar obras como las pretendidas por la accionante.

- La administración municipal ha incluido las rampas de acceso a discapacitados dentro de los proyectos de movilidad.

* Referente a la inexistencia de rampas al interior del Palacio Municipal, la Secretaría General del Municipio está llevando a cabo estudios a fin de adecuar las instalaciones del centro administrativo a las necesidades de personas discapacitadas.

* Acerca de las rampas para acceso a discapacitados en sectores diferentes al centro histórico, indica que en el Juzgado Tercero Administrativo de Popayán, cursa una acción popular interpuesta por el señor ADOLFO GOMEZ contra el Municipio de Popayán, en la que se pretende que se realicen obras complementarias para el acceso y tránsito de persona discapacitadas como el puente peatonal ubicado en la carrera 9 con calle 23 N.

1. Sentencia objeto de revisión

La sentencia objeto de revisión, emitida el 23 de Julio de 2009 por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Popayán, declaró improcedente la acción de tutela interpuesta bajo tres consideraciones que se destacan:

Primero: Estimó que tanto los hechos como las pretensiones se orientan a la protección de derechos e intereses colectivos relacionados con el goce del espacio público y la utilización de los bienes de uso público, para cuya protección la acción de tutela no está prevista.

Segundo: No se encuentran en el expediente pruebas suficientes que acrediten la incapacidad de la accionante, y no es claro el nexo entre el daño o la amenaza de los derechos de la accionante con la acción u omisión de las entidades accionadas.

Tercero: Al decir de la sentencia, tampoco se advierte un perjuicio irremediable que haga posible el amparo transitorio.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

La Corte es competente para revisar el fallo mencionado, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y en las demás disposiciones pertinentes.

2. Problema jurídico.

En el presente caso, debe la Corte decidir si la administración departamental y municipal vulneran o no los derechos constitucionales invocados por la accionante debido a que no ha construido, entre otras, las rampas que le faciliten su acceso al palacio municipal, dado su desplazamiento permanente en silla de ruedas.

Para resolver el presente caso, la Sala se referirá a la obligación del Estado de brindar una protección especial a las personas discapacitadas; así mismo, a los alcances de la libertad de locomoción y de acceso en igualdad de condiciones a instalaciones y edificios abiertos al público. A partir de estos fundamentos se analizará el caso concreto.

3. Protección especial que debe brindar el Estado a los discapacitados.

Sea lo primero recordar que la Constitución Política contiene varios principios específicos sobre discapacitados. De una parte, consagra para todo colombiano el derecho a circular libremente por el territorio nacional¹. Adicionalmente prescribe que, con el fin de promover

condiciones de igualdad real y efectiva de todos, el Estado tiene la obligación de proteger especialmente a aquellas personas que por su condición física, económica o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta². Así mismo, establece que el Estado adelantará una política de integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos y que prestará la atención especializada a quienes lo requieran³. Por último, dispone que la educación de personas con limitaciones físicas, o con capacidades excepcionales, son obligaciones especiales del Estado⁴. A lo anterior debe agregarse que uno de los fines esenciales del Estado, según lo dispone el artículo 2º de la Carta Política, es el de garantizar la efectividad de los derechos consagrados en la Constitución.

Como se aprecia, “la Carta Política de 1991 contempla una especial protección para todos aquellos grupos marginados o desaventajados de la sociedad que, en razón a su situación, suelen ver limitado el ejercicio y el goce efectivo de sus derechos fundamentales”⁵.

Así mismo, en el ámbito internacional se han aprobado disposiciones en defensa de las personas discapacitadas⁶. Es el caso de la Declaración de los Derechos de los Impedidos de 1975 en la cual se reconocieron, entre otros, los siguientes derechos:

3. El impedido tiene esencialmente derecho a que se le respete su dignidad humana. El impedido, cualesquiera sean el origen, la naturaleza o la gravedad de sus trastornos y deficiencias, tiene los mismos derechos fundamentales que sus conciudadanos de la misma edad, lo que supone, en primer lugar, el derecho a disfrutar de una vida decorosa, lo más normal y plena que sea posible.

(...)

5. El impedido tiene derecho a las medidas destinadas a permitirle lograr la mayor autonomía posible.

(...)

7. El impedido tiene derecho a la seguridad económica y social y a un nivel de vida decoroso. Tiene derecho, en la medida de sus posibilidades, a obtener y conservar un empleo y a ejercer una ocupación útil, productiva y remunerativa, y a formar parte de organizaciones sindicales.

8. El impedido tiene derecho a que se tengan en cuenta sus necesidades particulares en todas las etapas de la planificación económica y social.

(...)

12. Las organizaciones de impedidos podrán ser consultadas con provecho respecto de todos los asuntos que se relacionen con los derechos humanos y otros derechos de los impedidos.⁸

En este punto sobre el impacto del derecho internacional frente a los discapacitados, la Corte ha expresado que “las obligaciones del Estado Colombiano para con los discapacitados no solo surgen de los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia, sino en general de las manifestaciones de voluntad de la comunidad internacional con respecto del reconocimiento de sus derechos humanos y de su dignidad humana, principios que además de regir el orden público internacional, son pilares fundamentales de la constitucionalidad colombiana”⁹.

2. Por su parte, la jurisprudencia constitucional ha dado aplicación a los postulados superiores que imponen al Estado una especial protección a favor de las personas discapacitadas, quienes, aunque padezcan alguna limitante física o psicológica, son sujetos que se encuentran en las mismas condiciones que el resto de las personas para vivir en comunidad. Al respecto ha dicho la Corte:

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

La marginación que sufren las personas discapacitadas no parece obedecer a los mismos sentimientos de odio y animadversión que originan otro tipo de exclusiones sociales

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

De acuerdo con lo señalado, cualquier discriminación que se imponga a una persona con ocasión de su discapacidad, por intrascendente que parezca, no deja de ser reprochable en un Estado democrático y constitucional de derecho. Así entonces, se deberán “remover los obstáculos que impidan la adecuada integración social de los discapacitados en condiciones de igualdad material y real, no meramente formal, sin que ello signifique desconocer que las órdenes correspondientes son de ejecución compleja”¹¹.

3. Además de los preceptos constitucionales y de las disposiciones internacionales, el Congreso ha venido incorporando en la legislación nacional la especial protección que el Estado debe brindar a las personas discapacitadas¹², actuación que incluye la aprobación de la Ley 361 de 1997, por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones.

La Ley 361 prescribe que el Estado garantizará y velará para que en su ordenamiento jurídico no prevalezca discriminación sobre habitante alguno en su territorio, por circunstancias personales, económicas, físicas, fisiológicas, síquicas, sensoriales y sociales. Señala igualmente que los principios que la inspiran se fundan en los artículos 13, 47 y 68 de la Constitución Política y en normas de derecho internacional, en particular en las provenientes de la Organización de Naciones Unidas, la OIT y UNESCO¹³.

Esta ley, a grandes rasgos prescribe en el artículo 4º que las Ramas del Poder Público

pondrán a disposición todos los recursos necesarios para el ejercicio de los derechos constitucionales de las personas con limitaciones para su completa realización personal, siendo obligación ineludible del Estado la prevención, la educación apropiada, la orientación, la integración laboral y la garantía de los derechos fundamentales económicos, culturales y sociales¹⁴; en el artículo 5º exige que en el carné de afiliación al Sistema de Seguridad Social se señale la condición de persona con limitación, para identificarse como titular de los derechos establecidos en la misma ley; y en el artículo 6º constituye el Comité Consultivo Nacional de las Personas con Limitación, que actuará como asesor institucional para el seguimiento y verificación de la puesta en marcha de las políticas, estrategias y programas que garanticen la integración social del limitado, velará por el debido cumplimiento de las disposiciones y principios establecidos en dicha ley, y promoverá las labores de coordinación interinstitucional en esta materia¹⁵.

Consagra normas básicas para velar que se tomen las medidas preventivas necesarias para disminuir y en lo posible eliminar las distintas circunstancias causantes de limitación (arts. 7º a 9º); para garantizar el acceso a la educación y la capacitación en los niveles primario, secundario, profesional y técnico para las personas con limitación (arts. 10 a 17); para que sigan el proceso requerido para alcanzar sus óptimos niveles de funcionamiento psíquico, físico, fisiológico, ocupacional y social (arts. 18 a 21); para que dentro de la política nacional de empleo se adopten las medidas pertinentes dirigidas a la creación y fomento de las fuentes de trabajo para ellas (arts. 22 a 34) y para que el Estado garantice que este grupo de personas reciba la atención social que requieran, según su grado de limitación (arts. 35 a 42).

Así mismo, contiene, para lo que es de interés a este caso, normas y criterios básicos para facilitar la accesibilidad¹⁶ a espacios públicos, instalaciones y edificios abiertos al público y medios de transporte y comunicación a personas con movilidad reducida, sea ésta temporal o permanente, o cuya capacidad de orientación se encuentre disminuida por la edad, analfabetismo, limitación o enfermedad (arts. 43 a 46 y 59 a 69). Busca igualmente suprimir y evitar toda clase de barreras físicas¹⁷ 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 (arts. 43 a 46 y 47 a 58).

Como se advierte, el Congreso de la República no solo reitera los mandatos superiores sobre

las obligaciones especiales del Estado frente a las personas que padecen alguna discapacidad, sino que incorpora una serie de garantías específicas en materia de educación, transporte, comunicaciones, trabajo, bienestar social y espacio público.

4. En punto específicamente a la adecuación o reforma de los edificios abiertos al público, tema central de esta tutela, la Ley en referencia consagra varias medidas para facilitar “el acceso y tránsito seguro de la población en general y en especial de las personas con limitación”¹⁸. Con tal propósito señala que “Las instalaciones y edificios ya existentes se adaptarán de manera progresiva (...) de tal manera que deberán además contar con pasamanos al menos en uno de sus dos laterales”¹⁹. Indica igualmente, que lo dispuesto en estas disposiciones será de obligatorio cumplimiento para las edificaciones e instalaciones abiertas al público que sean de propiedad particular, las que dispondrán de un término de cuatro años para realizar las adecuaciones correspondientes²⁰. Exige también que en las edificaciones de varios niveles que no cuenten con ascensor, existan rampas con las condiciones técnicas y de seguridad adecuadas²¹.

Entonces el legislador quien dispuso, de manera expresa, que las “instalaciones abiertas al público deberán contar por lo menos con un sitio accesible para las personas en silla de ruedas”²² y fijó un término no mayor de dieciocho meses, contado a partir de la vigencia de la ley (enero 7 de 1997), para que las entidades estatales competentes elaboren planes para la adaptación de los espacios públicos, edificios, servicios e instalaciones dependientes, de acuerdo con lo previsto en la Ley 361 y en sus normas reglamentarias²³.

4. Alcances de la libertad de locomoción y el acceso a instalaciones y edificios abiertos al público. La jurisprudencia vigente.

En decisiones que operan como precedente a este caso,²⁴ la jurisprudencia de esta Corporación se ha ocupado de interpretar el artículo 24 de la Constitución, señalando que en su sentido más elemental, la libertad de locomoción comprende “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 públicos”²⁵. Ha afirmado también, que se trata de un derecho constitucional que al igual que el derecho a la vida, adquiere una especial importancia al constituir un presupuesto para el ejercicio de otros derechos y garantías, como es el caso del derecho a la educación, al trabajo o la salud²⁶.

Así, según lo expuesto, la libertad de locomoción puede verse afectada de manera directa, como cuando alguien impone alguna restricción de acceso a las vías²⁷ o al espacio público²⁸, o de manera indirecta, en atención a las condiciones y a la actividad que realiza la persona²⁹. En ambas modalidades la jurisprudencia constitucional ha proferido fallos de protección a las personas discapacitadas. Sobre el particular, en la sentencia T-595 de 2002, la Corte expresó que “la jurisprudencia constitucional no sólo ha protegido la libertad de locomoción de las restricciones que directamente son impuestas por alguien a las vías y espacio público. También ha considerado que las limitaciones a esta libertad pueden ser indirectas, es decir, pueden provenir de las consecuencias que genera la actividad que realiza una persona”³⁰.

En lo referente al espacio público, la jurisprudencia constitucional ha indicado que “la finalidad de facilitar el desplazamiento y el uso confiable y seguro del espacio público por parte de las personas, en especial de aquellas limitadas físicamente, impone la toma de medidas especiales para asegurar dicho acceso y permanencia”³¹. Posteriormente, en la sentencia C-410 de 2001 la Corte expresó que “es válido afirmar que, con el objeto de que las personas con limitaciones físicas, psíquicas o sensoriales, puedan superar la limitación que les impide integrarse a la sociedad, en condiciones de normalidad, las autoridades deben, entre otros aspectos, prever que en todos los lugares se destinen espacios apropiados para el estacionamiento de los vehículos en que aquellas se transporten y regular su uso debidamente, con el objeto de hacer realidad su derecho de acceder al espacio físico, como presupuesto indispensable de igualdad”³².

Es así como la jurisprudencia de esta Corporación ha promovido la aplicación de las normas constitucionales y legales que reconocen la protección especial que el Estado debe brindar a las personas discapacitadas y ha garantizado su acceso, en igualdad de condiciones, al espacio público y las instalaciones y edificios abiertos al público.

Concluyendo, puede indicarse 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 discapacitada 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, puesto que “los grupos de discapacitados tienen el derecho a que se

remuevan las cargas desproporcionadas que les impiden integrarse cabalmente a la sociedad”33.

5. Caso concreto

La accionante, mujer de 42 años, con un diagnóstico de poliomeilitis, se encuentra sujeta al uso de silla de ruedas desde hace más de veinte años; a diario debe pedir ayuda para realizar sus desplazamientos, como subir un andén, cruzar una calle, ingresar a una entidad pública, utilizar los teléfonos públicos o acceder a un baño, entre otras actividades; ello porque en Popayán, no se cuenta con las especificaciones estructurales necesarias para las personas con discapacidad. Desde hace 17 años, trabaja como vendedora de lotería en el centro de la ciudad, siendo la única actividad que se constituye como fuente de sus ingresos; sin embargo, su oficio se ve limitado por las barreras y la inexistencia de rampas en los andenes públicos, por lo que debe exponerse al peligro de lesionarse o de causar accidentes por tener que transitar por las calles al lado de vehículos. Trabaja en horas de la tarde, de 2 a 6 p.m., por lo que es indispensable acudir al uso del baño, encuentra sin embargo, que no existen baños públicos que cuenten con las adecuaciones para discapacitados. Se han realizado solicitudes de adecuación de estos espacios, pero la alcaldía municipal aduce falta de presupuesto para tomar las medidas necesarias a favor de las personas con discapacidad. Solicita en consecuencia, la protección de sus derechos de igualdad, dignidad y locomoción. La sentencia objeto de revisión indicó que la tutela resulta improcedente por cuanto se intenta el amparo de derechos colectivos.

Las entidades accionadas sostuvieron que: (i) la tutela busca la protección de derechos colectivos, luego debe declararse improcedente; (ii) la administración municipal ha incluido rampas de acceso a discapacitados dentro de los proyectos de movilidad; (iii) la Gobernación del Cauca manifestó que mediante certificado N° 489 expedido el 27 de Enero de 2009, se expidió la disponibilidad presupuestal a fin de realizar la contratación para la adecuación de la rampa del ingreso de discapacitados a la edificación, y posteriormente, el 27 de mayo del presente año, se suscribió contrato N° 504-2009 cuyo objeto es la elaboración e instalación de rampas en las escaleras del primer y segundo piso; (iv) la Secretaría General del Municipio ha estudiado la posibilidad de adecuar las instalaciones del centro administrativo a las necesidades de personas discapacitadas y (v) actualmente está en curso una acción popular interpuesta contra el Municipio de Popayán en la que se pretende que se realicen obras para

el acceso y tránsito de personas discapacitadas por el puente peatonal ubicado sobre la carrera novena con calle 23 N.

Sentado el recuento que antecede, la Corte hace el siguiente análisis:

Primero: En torno al trato especial que merecen las personas con discapacidad, la jurisprudencia ha sostenido que muchas situaciones alcanzan a constituir un acto discriminatorio contrario al derecho a la igualdad de los discapacitados. Por un lado, la conducta, actitud o trato, consciente o inconsciente, dirigida a anular o restringir sus derechos, libertades y oportunidades, sin justificación objetiva y razonable. Por otro, el acto discriminatorio consistente en una omisión injustificada en el trato especial a que tienen derecho los discapacitados, la cual trae como efecto directo su exclusión de un beneficio, ventaja u oportunidad. Por ello, se ha dicho que “la existencia de una discriminación por omisión de trato más favorable supone que el juez verifique en la práctica diversos extremos: “(1) un acto - jurídico o de hecho - de una autoridad pública o de un particular, en los casos previstos en la ley; (2) la afectación de los derechos de personas con limitaciones físicas o mentales; (3) la conexidad directa entre el acto, positivo u omisivo, y la restricción injustificada de los derechos, libertades u oportunidades de los discapacitados. (Sentencia T-288 de 1995).

En este caso, se cumplen tales elementos, muy a pesar de que la sentencia objeto de revisión encuentre tan “frágiles” las pruebas de la discapacidad de la accionante y a su juicio, sea inexistente la afectación de sus derechos como consecuencia de la omisión de los accionados; varias circunstancias advertidas en el expediente son prueba de lo contrario, no están desvirtuadas por las entidades accionadas y ponen en evidencia la discriminación contra la accionante:

1. La señora MARIA IRMA CAMPO de 43 años de edad, es persona discapacitada y según constancia médica, tiene un diagnóstico de poliomeilitis. Hace 20 años se moviliza y traslada en silla de ruedas, sin que tal circunstancia aparezca desvirtuada en el expediente. Por consiguiente, se trata de una persona que se encuentra en condiciones de debilidad manifiesta, hecho que le permite gozar de la especial protección del Estado, habida cuenta que la Constitución Política, al consagrar en su artículo 13 el derecho a la igualdad señala que el Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica,

física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

2. Aparece igualmente probado, que la señora MARIA IRMA CAMPO, trabaja como vendedora de lotería, principalmente en la calle 5 entre carreras 6 y 7 del centro de la ciudad de Popayán, siendo esa su única forma de manutención desde hace más de 17 años.

3. Las entidades accionadas reconocen que: (i) no han realizado aún las obras pendientes descritas por la accionante, en aras de mejorar las condiciones de las personas con discapacidad; (ii) no desmienten los hechos narrados en la demanda y (iii) corroboran que se han hecho algunos estudios que proyectan colocar las rampas y adecuar el centro de la ciudad a las necesidades de los discapacitados, pero no hay en concreto ningún proyecto culminado.

Segundo: Tal como se ha procedido en situaciones análogas en las que la protección de amparo involucra derechos colectivos, es preciso distinguir con exactitud las pretensiones de la actora con el objeto de diferenciar las que resultan procedente conceder por vía de tutela - es decir la acción u omisión contra el derecho subjetivo de la accionante - de aquellas que, aunque involucren el respeto de derechos de reconocida transcendencia, debido a su directa relación con una convivencia verdaderamente humana, como el derecho a que se supriman las barreras físicas que implican discriminación, "dado su interés general deben ser conocidos por otra instancia institucional".³⁴

Al tenor de la jurisprudencia, toda persona que se sienta discriminada puede invocar la protección del juez constitucional con el propósito de que cese la vulneración a la que se encuentra sometida, legitimación que se deriva de la conexidad formal entre el derecho constitucionalmente reconocido y la violación real o posible de éste, a la que se enfrenta un sujeto determinado. Lo anterior "porque los derechos fundamentales son derechos subjetivos de rango constitucional y como son éstos, y no la discriminación generalizada, los que pueden reclamarse por vía de tutela, se descarta la procedencia de esta acción con miras a que cese un incumplimiento impersonal y abstracto, aunque de él se derive una desigualdad, porque la titularidad de una acción así planteada recae en la comunidad afectada o en un núcleo poblacional amplio y por ende indeterminado, cuyos intereses no pueden ser protegidos sino en acciones diseñadas especialmente para tal fin".³⁵

Tercero: En este caso, se aclara que la presente tutela no procede para invocar el cumplimiento de la Ley 361 de 1997 que impone al Estado la obligación de garantizar y velar para que se restablezca la igualdad en torno a las personas que padecen algún tipo de incapacidad, para ello es claro que existe la acción de cumplimiento. En consecuencia, la Sala habrá de interpretar la demanda, no para la aplicación de la ley a un caso concreto, sino desde la intervención directa del juez constitucional en la protección del derecho vulnerado, de tal suerte que, aunque la accionante pretenda que se construyan rampas y andenes, etc, para que cese la discriminación a la cual está sometida toda la población discapacitada, el juez de tutela incumple su deber constitucional de garantizar los derechos fundamentales efectivamente violados, con el argumento de que no procedía la petición de la accionante por esta vía, pues esta consideración sería válida cuando quien así demanda no se encuentra entre los afectados y cuando, -contrario a lo que sucede en esta ocasión- no se encuentre probada la discriminación.

Cuarto: Es obvio que la actora invoca el amparo del juez constitucional para que cese la discriminación a la cual se encuentra sometida, y si plantea la eliminación definitiva de las barreras físicas que le impiden el acceso y desplazamiento por los edificios de la Gobernación y la Alcaldía de Popayán, lo hace porque de acogerse su pretensión se remediaría no solo su situación sino la de todas aquellas personas que debido a la existencia de dichos obstáculos también soportan una carga excesiva y desigual para acceder a ellos. Empero, una acción de tutela así planteada, se repite, no tiene por qué descartar de plano la intervención del juez constitucional, cuando la violación del derecho fundamental está demostrada, como ya se indicó.

De ahí que no resulte aceptable que, probado como lo está, que las entidades accionadas no han tomado realmente las medidas que están a su alcance para que cese la discriminación a que está sometida la accionante, el juez se limite a negar la protección por improcedente. La sentencia objeto de revisión no advierte ningún perjuicio irremediable en la situación de la accionante, olvidando que la Constitución precisamente le ordena al juez de tutela actuar para evitar que lo grave e irremediable ocurra, habida cuenta que ante los hechos consumados su intervención carece de objeto.

Quinto: Teniendo en cuenta lo anterior y sobre la base de que compete al juez de tutela proteger el derecho a la igualdad de las personas con discapacidad sometidas a

discriminación, en este caso es evidente que la accionante está siendo sometida a discriminación, porque las pruebas lo demuestran y la contestación de las accionadas lo confirma. No podría decirse lo contrario, cuando los entes accionados si bien dan cuenta de que se han hecho algunos intentos de solución, aún persisten las barreras que impiden el desplazamiento de la peticionaria en especial en los sitios descritos en su tutela. Eso demuestra, que aún no se han comprometido con el respeto del derecho a la igualdad que demanda la accionante, y por ende corresponde a la Sala ordenarles que tomen las medidas necesarias para restablecer el equilibrio quebrantado en lo que corresponde al acceso a las instalaciones públicas relacionadas.

Debe reiterarse 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.

Así entonces, se revocará la sentencia proferida por el juez de instancia y en su lugar, se ordenará al Gobernador del Cauca, que en tanto mediante certificado N° 489 del 27 de Enero de 2009 ya se expidió la disponibilidad presupuestal y el 21 de mayo de 2009 se suscribió el contrato No.504 de 2009 con el objeto de instalar las rampas en las escaleras del primer y segundo piso para facilitar el ingreso de discapacitados a la Gobernación, en un plazo razonable, no mayor de seis meses, se ejecuten las obras contratadas y se tomen las medidas indicadas para la efectiva eliminación de las barreras arquitectónicas (incluyendo rampas, andenes, instalación de baños públicos accesibles y teléfonos públicos que puedan utilizar las personas que se trasladan en silla de ruedas) que provocan la violación al derecho de locomoción de la accionante.

De otra parte, habrá de prevenir³⁶ al Comité Consultivo Nacional de las Personas con Limitación para que, de conformidad con lo ordenado por el artículo 6° de la Ley 361 y el Decreto 1068 de 1997, tome las medidas necesarias para lograr que las entidades accionadas eliminen las barreras arquitectónicas que impiden a los limitados físicos acceder

al edificio en que funciona la Gobernación del Cauca y la Alcaldía de Popayán.

Igualmente, la Alcaldía mantendrá informada a la accionante sobre la decisión que se adopte dentro de la acción popular que cursa en el Juzgado Tercero Administrativo de Popayán, interpuesta por el señor Adolfo Gómez contra ese Municipio, en la que se pretende que se realicen obras complementarias para el acceso y tránsito de personas con discapacidad por el puente peatonal ubicado en la carrera 9 con calle 23 N. de Popayán.

III. DECISION

Con base en las consideraciones expuestas la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- Tutelar los derechos a la igualdad y a la libertad de locomoción de la señora MARIA IRMA CAMPO URRUTIA y, en consecuencia, Revocar la sentencia proferida en el proceso de la referencia por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Popayán.

Segundo.- Ordenar al Gobernador del Cauca, que en tanto ya existe el certificado N° 489 expedido el 27 de Enero de 2009 correspondiente a la disponibilidad presupuestal y se celebró el contrato No. 504 de 2009 con el objeto de instalar las rampas en la escalera del primer y segundo piso para el ingreso de discapacitados a la Gobernación, en un plazo razonable, no mayor de seis meses, se ejecuten las obras contratadas y se tomen de manera definitiva, las medidas indicadas para la efectiva eliminación de las barreras arquitectónicas (incluyendo rampas, andenes, instalación de baños públicos accesibles y teléfonos públicos que puedan utilizar las personas que se trasladan en silla de ruedas) que provocan la violación al derecho de locomoción de la accionante.

Tercero.- Prevenir al Comité Consultivo Nacional de las Personas con Limitación para que, de conformidad con lo ordenado por el artículo 6° de la Ley 361 y el Decreto 1068 de 1997, tome las medidas necesarias para lograr que las entidades accionadas eliminen las barreras arquitectónicas que impiden a los limitados físicos acceder a los edificios de la Gobernación

del Cauca y de la Alcaldía de Popayán.

Cuarto.- La Alcaldía mantendrá informada a la accionante sobre la decisión que se adopte dentro de la acción popular que cursa en el Juzgado Tercero Administrativo de Popayán, interpuesta por el señor Adolfo Gómez contra ese Municipio, en la que se pretende que se realicen obras complementarias para el acceso y tránsito de personas con discapacidad por el puente peatonal ubicado en la carrera 9 con calle 23 N.de Popayán.

Quinto: Por Secretaría General líbrense las comunicaciones previstas en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

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

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado Ponente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Artículo 24 de la Constitución Política.

2 Artículo 13 de la Constitución Política.

3 Artículo 47 de la Constitución Política.

4 Artículo 68 de la Constitución Política.

5 Corte Constitucional. Sentencia T-595-02 MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

6 En relación con las normas internacionales sobre discapacitados, la Corte Constitucional expresó que “la comunidad internacional ha construido un consenso en torno a la necesidad de brindar la protección necesaria a este grupo de la población mundial”. Sentencia T-595-02 MP: Manuel José Cepeda Espinosa. En esta sentencia se remite a las sentencias T-823-99 MP: Eduardo Cifuentes Muñoz y C-410-01 MP: Alvaro Tafur Gálvis, en las cuales la Corte ha abordado el tema de la normatividad internacional en esta materia.

7 La Declaración de los Derechos de los Impedidos fue proclamada por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas en su Resolución 3447 (XXX) de 9 de diciembre de 1975.

8 En relación con derechos de los discapacitados puede consultarse igualmente la Resolución 1921 (LVIII) del Consejo Económico y Social, de 6 de mayo de 1975, sobre la prevención de la incapacidad y la readaptación de los incapacitados, así como la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo Social, en la cual se proclama la necesidad de proteger los derechos de los físicos y mentalmente desfavorecidos y de asegurar su bienestar y su rehabilitación. Ambas fuentes son citadas por la Resolución 3447 (XXX) de 1975.

9 Corte Constitucional. Sentencia C-410-01 MP: Alvaro Tafur Gálvis.

10 Corte Constitucional. Sentencia T-823-99 MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

11 Corte Constitucional. Sentencia T-595-02 MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

12 Cfr. Leyes 60 de 1993, 100 de 1993, 105 de 1994, 115 de 1994, 617 de 2000 y 715 de 2001, entre otras.

13 Cfr. Artículos 1º, 2º y 3º de la Ley 361 de 1997. Frente a las normas de derecho internacional, el artículo 3º dispone que: “El Estado Colombiano inspira esta ley para la normalización social plena y la total integración de las personas con limitación y otras

disposiciones legales que se expidan sobre la materia en la Declaración de los Derechos Humanos proclamada por las Naciones Unidas en el año 1948, en la Declaración de los Derechos del Deficiente Mental aprobada por la ONU el 20 de diciembre de 1971, en la Declaración de los Derechos de las Personas con Limitación, aprobada por la Resolución 3447 de la misma organización, del 9 de diciembre de 1975, en el Convenio 159 de la OIT, en la Declaración de Sund Berg de Torremolinos, Unesco 1981, en la Declaración de las Naciones Unidas concerniente a las personas con limitación de 1983 y en la recomendación 168 de la OIT de 1983”.

14 Para la realización efectiva de estos propósitos, el artículo 4º de la Ley 361 vincula explícitamente a “la administración central, el sector descentralizado, las administraciones departamentales, distritales y municipales, todas las corporaciones públicas y privadas del país”, cuya participación es obligatoria.

15 El Comité Consultivo Nacional de las Personas con Limitación tendrá carácter permanente y estará coordinado por una Consejería Presidencial designada para tal efecto. Además, “El Comité estará presidido por el Ministro de Salud y tendrá los siguientes miembros: cinco representantes de organizaciones de y para limitados dentro de los cuales habrá un representante de organizaciones de padres de familia de limitados, tres representantes de organizaciones académicas y/o científicas que tengan que ver con la materia y tres representantes de personas jurídicas cuya capacidad de actuación gire en torno a este objeto social. Los anteriores miembros serán designados por el Ministro de Salud. Además harán parte del Comité un delegado de la Defensoría del Pueblo, el Director del Fondo de Inversión Social, FIS, el jefe de la Unidad de Inversión Social del Departamento Nacional de Planeación, y un Secretario Técnico quien será designado por el Comité quien estará vinculado a la planta de personal del Ministerio de Salud”. Art. 6º, Ley 361. Este Comité fue reglamentado por medio del Decreto 1068 del 10 de abril de 1997.

17 Según el artículo 44 de la Ley 361, se entiende por barreras físicas “todas aquellas trabas, irregularidades y obstáculos físicos que limiten o impidan la libertad o movimiento de las personas”.

18 Cfr. Ley 361, artículo 43, parágrafo. Con la misma finalidad, en el artículo 47 establece que la “reforma de los edificios abiertos al público y especialmente de las instalaciones de

carácter sanitario, se efectuarán de manera tal que ellos sean accesibles a todos los destinatarios de la presente ley”.

19 Artículo 47, ibídem.

20 Artículo 52 ibídem.

21 Artículo 53 ibídem.

22 Artículo 56, párrafo, ibídem.

23 Cfr. artículo 57 ibídem.

24 T- 022 de 2009, T- 1639 de 2000, T- 117 de 2003 y T- 1258 de 2008, entre otras.

25 Corte Constitucional. Sentencia T-518-92 MP: Alejandro Martínez Caballero. Este criterio fue reiterado en las sentencias C-741-99 MP: Fabio Morón Díaz y T-595-02 MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

26 Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-150-95 MP: Alejandro Martínez Caballero y T-595-02 MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

27 Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-423-93 MP : Vladimiro Naranjo Mesa; T-823-99 MP: Eduardo Cifuentes Muñoz y T-117-03 MP: Clara Inés Vargas Hernández.

28 Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-288-95 MP: Eduardo Cifuentes Muñoz; T-364-99 MP: Alejandro Martínez Caballero; SU-601A-99 MP : Vladimiro Naranjo Mesa y C-410-01 MP: Alvaro Tafur Gálvis.

29 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-066-95 MP: Hernando Herrera Vergara.

30 MP: Manuel José Cepeda espinosa.

31 Corte Constitucional. Sentencia T-288-95 MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

32 Corte Constitucional. Sentencia C-410-01 MP: Alvaro Tafur Gálvis.

33 Corte Constitucional. Sentencia T-595-02 MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

34 T- 1639 de 2000

35 Ibídem

36 En el mismo sentido las decisiones T- 276 de 2003 y T- 1639 de 2000