

## **TRANSPORTE PÚBLICO - Medio para garantizar el goce efectivo de la libertad de locomoción y otros derechos fundamentales / SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO / LIBERTAD DE LOCOMOCIÓN – Desarrollo jurisprudencial / LIBERTAD DE LOCOMOCIÓN – Faceta prestacional**

Así mismo, en la jurisprudencia constitucional se consideró que es una faceta positiva y de orden prestacional del derecho a la libertad de locomoción, garantizar el acceso de la población al sistema de transporte urbano, toda vez que, sin éste difícilmente es posible para una persona desplazarse a lo largo de una urbe y ser productivo para la sociedad. (...) Por su parte, es de resaltar que el Congreso de la República expidió la Ley 105 de 1993 (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 del transporte y se dictan otras disposiciones) resaltando la importancia del mismo y señalando los principios que rigen la actividad dentro de dicho sector. Dentro de estos se encuentra el carácter de servicio público (...) [L]a Corte Constitucional, en Sentencia C-439 de 2011, señaló 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 movilizarse y es deber del Estado adoptar todas las medidas requeridas para garantizar de manera progresiva el acceso al servicio a todos los usuarios y, en especial, a los sujetos de especial protección constitucional como son las personas en condición de discapacidad. Así, por ejemplo, en materia de educación, en la Sentencia T-613 de 2019, la Corte precisó que la Ley 115 de 1994 fue desarrollada mediante múltiples decretos reglamentarios que el Gobierno Nacional compiló en el Decreto 1075 de 2015, *Decreto Único Reglamentario del Sector Educación*. Según esta norma, es competencia de las entidades territoriales certificadas, como los departamentos y municipios con más de 100.000 habitantes, generar las condiciones necesarias para garantizar el “*acceso al servicio educativo estatal, a todos los niños, niñas y jóvenes, incluso bajo condiciones de insuficiencia o limitaciones en los establecimientos educativos oficiales*”. Por ende, para garantizar el acceso y la permanencia en la oferta educativa, se estableció el apoyo en transporte. En ese escenario, la Corte advirtió que el núcleo esencial de este derecho recae en “*asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo*”. Precisando que, tal acceso debe ser digno, en establecimientos apropiados y con las condiciones adecuadas, esto es, que los menores reciban educación sin ningún tipo de discriminación ni obstáculo geográfico ni monetario. En lo que respecta a la denominada “*accesibilidad geográfica*” que se refiere al acceso físico de la persona al plantel educativo o al acceso mediante el uso de tecnología, la Corte determinó que, para que la educación sea realmente accesible, se deben diseñar e implementar sistemas de transporte escolar, en atención a que, el Estado, la sociedad y la familia tienen el deber promover el acceso al servicio público educativo y “es una responsabilidad de la Nación y de las entidades territoriales garantizar el cubrimiento, según la Ley 115 de 1994, artículo 4º” y entre las alternativas para garantizar la cobertura, se ha implementado la garantía del servicio de transporte. (...) Así las cosas, es factible concluir que, tal como lo ha dicho la Corte Constitucional: (i) el transporte es un mecanismo para garantizar el derecho fundamental a la educación, en los componentes esenciales de acceso geográfico y permanencia; (ii) constituye una violación al derecho a la educación, obstruir el acceso a este servicio cuando, las instituciones educativas son lejanas de la residencia de los estudiantes; y (iii) el transporte escolar que permite la materialización del derecho fundamental a la educación “*comprende tanto el servicio que conduce a la institución como aquel que le permite retornar al estudiante, pues lo contrario, haría igualmente nugatorio el derecho*”

## **Autonomía territorial / competencias las entidades territoriales - En materia de regulación del servicio público de transporte / PRINCIPIOS DE COORDINACIÓN, CONCURRENCIA Y SUBSIDIARIEDAD**

El artículo 1º de la Constitución señala que Colombia es un Estado Social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales. (...) Por su parte, el artículo 288 de la Constitución Política dispone que *“las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad”*. La jurisprudencia constitucional, ha precisado el alcance de estos principios, estableciendo que el primer principio exige que las autoridades administrativas de todo orden territorial deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado y, en consecuencia, dicha coordinación estratégica debe darse tanto entre la Nación y las entidades territoriales. (...) Otro principio a tener en cuenta en materia de descentralización administrativa es el de complementariedad definido por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial como *“completar o perfeccionar la prestación de servicios”* a cargo de las entidades territoriales, y a su vez, establece mecanismos como la asociación, cofinanciación, delegación y/o convenios. Dichos criterios y límites recíprocos entre los principios de unidad y autonomía territorial, junto con los de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, resultan plenamente aplicables en torno a las competencias sobre la regulación de los servicios públicos, y en particular del servicio público de transporte. Sobre el particular, dicha Corporación ha expuesto que los artículos 298, 300-1 y 2, 311 y 313-1 de la Constitución Política, confieren en materia de servicios público determinadas competencias a las corporaciones públicas de elección popular a nivel departamental y municipal. En concreto, explicó que tales disposiciones señalan que corresponde a las asambleas departamentales, por medio de ordenanzas, y a los concejos municipales, *“reglamentar... la eficiente prestación de los servicios”* que la ley adscriba a la correspondiente entidad territorial. Por ende, al hacer una interpretación teleológica y sistemática de los anteriores principios constitucionales, en materia de servicios públicos el Constituyente instituyó una *competencia concurrente* de regulación normativa en cabeza de los niveles central, regional y local (...).

**ACCIÓN DE TUTELA / AUSENCIA DE UNA RUTA DE TRANSPORTE PÚBLICO – De la zona rural al caso urbano del municipio de Suesca y su salida a una vía nacional / HABITANTES DE LOS SECTORES RURALES – Dificultades para acceder a los servicios públicos / TRANSPORTE PARA ESTUDIANTES - En zonas geográficas de difícil movilidad para acceder al derecho a la educación / VULNERACION DE LOS DERECHOS A LA EDUCACION, A LA LIBRE LOCOMOCIÓN, AL TRABAJO Y A LA SALUD – Falta de suministro del servicio de transporte para el desplazamiento al centro educativo, los centros de salud y los lugares de trabajo / CONEXIÓN DE SUESCA CON LA AUTOPISTA NORTE – Requiere que las autoridades coordinen el uso de dicho tramo vial**

No se ocupa la sala de indagar en forma principal, por la certeza de la determinación del Tribunal al abordar el estudio del caso desde la perspectiva de la existencia de mecanismos principales para contener los efectos de la determinación que suspensión del acto administrativo que autorizaba la ruta de transporte, por la sencilla razón de que el entendimiento de esta corporación, basado no solo en lo que indica la personera que acude a interponer el medio tuitivo, sino en lo que indica la demanda, se soporta en la afectación que sobre una población se da a causa de la inacción administrativa de los entes territoriales comprometidos en la prestación de un servicio. (...) Pues bien, al analizar las pruebas que reposan en el expediente, la

Sala encuentra que, debido a la falta de la prestación del servicio de la ruta No. 7, los habitantes de la vereda San Vicente en el municipio de Suesca, han tenido graves dificultades para poder acceder al centro urbano y a la autopista norte, con el propósito de salir a la zona de la sabana, en la que algunos trabajan, reciben los servicios médicos que requieren y estudian, causándose una posible vulneración o amenaza a sus derechos fundamentales a la libertad de locomoción, salud, educación, trabajo y vida digna. (...) Sumado a que, de las historias clínicas aportadas, es evidente para la Sala que, al menos 3 habitantes de edad avanzada o con patologías de salud graves e importantes, pueden ver afectada la prestación de los servicios médicos que requieran por la falta de accesibilidad que actualmente padecen, causada por la ausencia de transporte público que les permita llegar fácilmente a los hospitales y demás IPSS dentro del centro urbano municipal. (...) Por ende, al tratarse de personas con patologías médicas que requieren atención médica permanente, de edad avanzada y que no cuentan con los recursos para sufragar otro medio de transporte, para la Sala es apenas lógico que el derecho a la salud puede llegar a verse vulnerado ante la ausencia de un medio de transporte público que facilite el acceso de los pobladores de la vereda San Vicente a los centros médicos y hospitalarios ubicados en su propio municipio, por falta de coordinación entre las alcaldías de Suesca y Sesquilé al respecto, es decir, por un hecho ajeno del que no pueden verse perjudicados los pobladores rurales del ente territorial. Además, es importante tener en cuenta que dentro de los 1.800 firmantes que solicitaron la protección a sus derechos fundamentales ante la personería municipal de Suesca, muchos de ellos indicaron ser pobladores del municipio de Sesquilé. Sumado a que, en el escrito de impugnación la accionante refirió que los perjuicios posiblemente sean soportados tanto por los habitantes de la vereda San Vicente, como por todos aquellos que deseen ingresar a la misma, ya sean residentes en uno u otro municipio. En consecuencia, la Sala estima que no solamente la comunidad de Suesca se ha visto afectada por la falta de coordinación de las autoridades locales sobre el funcionamiento de la ruta No. 7, sino que, además, los pobladores del municipio de Sesquilé podrían llegar a sufrir afectación a sus derechos fundamentales a la libertad de locomoción, vida digna, trabajo y educación, pues se les impide el ingreso o salida de la zona rural de otro municipio, al que quieren o necesitan acceder. En este punto además, es importante mencionar que si bien en su escrito de respuesta a la presente acción de tutela, los representantes del municipio de Sesquilé mencionan que la población de Suesca y la alcaldía pueden usar vías intramunicipales para conectar la vereda con el casco urbano del ente territorial, lo cierto es que, lo que busca la población en general, no solo es una ruta corta que conecte dichos puntos, sino también que se pueda conectar la vía principal que pasa desde la zona veredal hasta la autopista norte por el municipio de Sesquilé, al ser un municipio cerrado, cuya única salida en condiciones óptimas es por la cual transitaba la ruta No. 7. Por ende, al ser necesario el paso por dicha parte del municipio para conectar Suesca con la autopista norte, es indispensable que las autoridades locales coordinen el uso de dicho tramo vial y eviten causar una posible afectación a los derechos fundamentales de los pobladores de ambos entes territoriales. Ahora bien, la Sala también encuentra evidente que los derechos fundamentales a la educación y al trabajo pueden llegar a verse afectados, en atención a que, al regresar a la presencialidad escolar, muchos niños, niñas y adolescentes deberán recorrer largos tramos a pie, pudiendo correr diversos riesgos para su integridad física. Igualmente, tal como consta en las planillas aportadas al proceso, la mayoría de los pobladores de la vereda San Vicente alegan afectación a su derecho al trabajo, por las dificultades para llegar a su lugar de empleo oportunamente, sumado a que, algunos pobladores no pueden salir del pueblo para vender sus productos. Al ponerse en riesgo la fuente de ingreso de la mayoría de los pobladores de la vereda San Vicente de Suesca y algunos de Sesquilé, se podría llegar a afectar a futuro su mínimo vital y la posibilidad de sufragar sus gastos de

subsistencia, lo que hace necesaria la adopción de medidas oportunas por parte de las autoridades locales. (...) Por las razones previamente expuestas y al margen de lo que se decida en el proceso de nulidad impetrado por la señora [L.M.Q.B.] contra la Resolución No. 433 de 2019 y la medida cautelar en trámite, la Sala, al percatarse de la posible, real en unos casos, y contingente vulneración de los derechos fundamentales de los pobladores de la vereda San Vicente, y en virtud de los principios de coordinación y complementariedad que deben regir el actuar de las entidades territoriales, revocará el fallo proferido en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca con fecha de 15 de diciembre de 2020, que declaró improcedente el presente amparo constitucional, para en su lugar, conceder la protección de los derechos fundamentales a la libertad de locomoción, al trabajo, a la salud, a la educación y a la vida digna. En consecuencia, ordenará que, bajo la coordinación del Alcalde Municipal de Suesca, se instale una mesa de trabajo a la que deberá acudir el Alcalde Municipal de Sesquilé, la Personera Municipal de Suesca y el Ministerio de Transporte, la cual deberá instalarse en el término de 10 días hábiles siguientes a la notificación de esta providencia, para que, en forma conjunta, coordinen las medidas técnicas, administrativas y financieras, de carácter provisional, así como los plazos de ejecución, pertinentes y legalmente viables para que los habitantes de la vereda San Vicente de Suesca, puedan acceder al servicio de transporte público que requieren para poder trasladarse hasta el centro urbano municipal y la autopista norte, actividades que no podrán superar en su definición e implementación, un término superior a los treinta días (30) días calendario.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN A**

**Consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ**

Bogotá D.C., diecinueve (19) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

**Radicación número: 25000-23-15-000-2020-02964-01 (AC)**

**Actor: PERSONERÍA MUNICIPAL DE SUESCA**

**Demandado: MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OTROS**

**Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia)**

*Temas: ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL – Presupuestos de procedencia / CONCEDE- Posible vulneración o amenaza a los derechos fundamentales a la libre locomoción, al trabajo, a la salud y a la educación por ausencia de transporte público que conecte la zona rural con la zona urbana de un municipio y su salida a una vía nacional.*

Se decide la impugnación instaurada por la Personera del Municipio de Suesca contra la sentencia de 15 de diciembre de 2020, dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual se declaró improcedente el amparo solicitado.

## I. ANTECEDENTES

### 1. La demanda

El 7 de diciembre de 2020, la señora María Fernanda Jiménez Sanabria, Personera Municipal de Suesca (Cundinamarca), en nombre de los habitantes de la vereda San Vicente del referido municipio, interpuso demanda de tutela contra el Ministerio de Transporte, la Alcaldía Municipal de Suesca, la Alcaldía Municipal de Sesquilé y el Juzgado Segundo Administrativo de Zipaquirá, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la libertad de locomoción, al trabajo, a la salud, a la educación y a la vida digna, por cuanto dentro del proceso de nulidad simple (Rad. No. 258993333002201900136 00) promovido por la señora Lorena Marcela Quiñonez Bernal, mediante auto del 19 de noviembre de 2020, se suspendieron los efectos de la Resolución No. 433 de 2019 en la que se habilitó la “ruta No. 7 de transporte” que permitía a los pobladores de la referida vereda llegar al centro del perímetro urbano del municipio de Suesca.

En consecuencia, formuló las siguientes pretensiones (se transcribe literal):

*“PRIMERO: Se amparen los derechos fundamentales de la comunidad residente en la vereda San Vicente y todos aquellos que necesitan desplazarse desde y hacia dicha vereda a la locomoción, al trabajo, a la salud, a la educación y a la vida digna.*

**En consecuencia,**

*SEGUNDO: Se ordene a las Alcaldías Municipales de Suesca y Sesquilé y al Ministerio de Transporte coordinarse para expedir la autorización que se requiera para que se habilite una ruta de transporte público entre la vereda San Vicente y el centro Urbano del Municipio de Suesca.*

*TERCERO: Se ordene al Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Zipaquirá suspender la ejecución de la medida cautelar ordenada mediante auto del 19 de noviembre de 2020 dentro del proceso 2019-00136 hasta que las Alcaldías Municipales de Suesca y Sesquilé y al Ministerio de Transporte expidan la autorización correspondiente para una ruta que garantice el transporte público entre la vereda San Vicente y el centro Urbano del Municipio de Suesca”<sup>1</sup>.*

Según se narra en el libelo introductorio, la “ruta No. 7”, tuvo su origen en la Resolución No. 076 del 30 de octubre de 2002, expedida por el alcalde de Suesca, en la cual se habilitó a la empresa Cooperativa Multiactiva de Transportadores de Suesca (COOTRANSUESCA) a prestar el servicio de transporte público terrestre automotor de pasajeros por carretera desde “el PARQUE PRINCIPAL-VEREDA SAN VICENTE (VIA CACICAZGO-AUTONORTE, VEREDA SAN VICENTE- ALTO DEL TIGRE-AUTONORTE -CACICAZGO) y viceversa”<sup>2</sup>.

Posteriormente, mediante Resolución No. 181 del 9 de mayo de 2018, la Alcaldía de

---

<sup>1</sup> Folio 2 del escrito de tutela, en medio magnético.

<sup>2</sup> Folio 1 del escrito de tutela, en medio magnético.

Suesca modificó la “ruta No. 7” y su frecuencia de servicio. Sin embargo, al percatarse de que dicho recorrido abordaba parte de una vía nacional, esto es, la Autopista Norte y que se necesitaba del permiso del Ministerio de Transporte, la autoridad local expidió la Resolución No. 413 de 2018, en la que dejó sin efectos jurídicos la Resolución 181 del mismo año, aduciendo que estaba en trámite el respectivo permiso de tránsito ante la autoridad competente.

Luego de haber sido radicadas varias peticiones ante la mencionada cartera ministerial, mediante oficio del 28 de octubre 2019 le fue indicado al alcalde de Suesca que “... *la autopista norte (vía 55) corresponde a una vía nacional que si está construida en parte sobre territorios del municipio de Suesca- Cundinamarca, por lo que de conformidad con el gráfico enviado en su solicitud se entendería que la autorización de la ruta permite prestar un servicio desde el centro del perímetro urbano hasta el área rural que comprende la vereda San Vicente... en consecuencia, se considera procedente autorizar el paso por la autopista norte a la empresa ... COOTRANSUESCA, para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros por carretera, en la ruta No 7 municipal... siempre y cuando no recoja ni deje pasajeros en este tránsito por el sector vial de la autopista Norte...*”<sup>3</sup>

En virtud de lo anterior, la alcaldía municipal profirió la Resolución No. 433 del 30 de diciembre de 2019, en cuyo artículo primero determinó lo siguiente:

*“ARTÍCULO PRIMERO: Modificar el artículo 2 de la Resolución No. 076 de 2002, otorgada a la Cooperativa Multiactiva de Transportadores de Suesca: COOTRANSUESCA, en el sentido de especificar el recorrido de la ruta y su frecuencia de servicio la cual quedará así:*

*RUTA 7: PARQUE PRINCIPAL- VEREDA SAN VICENTE (VIA CACICAZGO-AUTONORTE-VEREDA SAN VICENTE-ALTO DEL TIGRE-AUTONORTE-CACICAZGO) Y VICEVERSA  
FRECUENCIA: DIARIA DE CONFORMIDAD CON LA DEMANDA DEL SERVICIO”  
(...)”<sup>4</sup>.*

En desacuerdo con dicha decisión, la señora Lorena Marcela Quiñonez Bernal interpuso demanda de nulidad simple (Rad. No. 25899333300220190013600) contra la Resolución No. 181 de 2018, debido a que la “ruta No. 7” transitaba por partes del municipio de Sesquilé sin contar con el respectivo permiso de la entidad territorial.

Contra la demanda, el Municipio de Suesca formuló la excepción de mérito de “*inexistencia de la causal invocada*”, fundada en que el acto administrativo demandado se había revocado, mediante la Resolución 413 de 2018 expedida por la administración local.

El conocimiento de dicho asunto le correspondió al Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Zipaquirá, despacho que, en audiencia inicial de 30 de octubre de

---

<sup>3</sup> Folio 93 de los anexos del escrito de tutela, en medio magnético.

<sup>4</sup> Folio 89 de los anexos del escrito de tutela, en medio magnético.

2019, decidió declarar la nulidad de la Resolución 181 de 2018, decisión que no fue apelada por ninguna de las partes. En concreto, la instancia judicial demandada puso de presente que el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 señala los vicios en que puede incurrir un acto administrativo y ser declarado nulo, siendo uno de ellos la falta de competencia para proferirlo, por lo que, la nulidad *“se presenta cuando la facultad o potestad la ejerce el órgano o funcionario fuera del espacio geográfico delimitado por las disposiciones legales, es decir, ... extiende su radio de acción a un espacio territorial donde no le está permitido por la ley aplicar los efectos jurídicos de los actos proferidos”*.<sup>5</sup>

En su determinación, citó el artículo 6 de la Ley 769 de 2002 (Código Nacional de Tránsito) según el cual, en el ámbito local el alcalde municipal es el principal órgano de tránsito si no hay secretaría de movilidad. Además, hizo referencia al parágrafo 3 inciso 3° del mismo artículo, en el que el legislador estableció la posibilidad de que los alcaldes de municipios vecinos o colindantes suscriban convenios para ejercer dentro de su respectiva jurisdicción de forma conjunta las funciones de tránsito.

Sin embargo, en el caso de la ruta No. 7, encontró que, tal como fue aceptado por las partes, la administración municipal de Suesca *“se extralimitó en sus funciones territoriales al regular una ruta de transporte dentro de la jurisdicción del municipio de Sesquilé”*, generando así la nulidad de la Resolución No. 181 de 2018 demandada.

A su vez, desestimó la excepción de inexistencia de la causal invocada, al considerar que aun cuando el acto administrativo no se encontraba en vigor, esto no era óbice para que la jurisdicción evaluara su legalidad y en este caso, declarara la nulidad de la decisión municipal sobre la ruta No. 7<sup>6</sup>.

Refiere que el 11 de septiembre de 2020, el apoderado de la señora Quiñónez presentó escrito de *“nulidad de reproducción de acto anulado”* ante el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Zipaquirá, en atención a que la Resolución 433 de 2019 reprodujo el contenido de la anulada Resolución 181 de 2018. En consecuencia, solicitó la suspensión provisional del referido acto administrativo.

El 19 de noviembre de 2020, el Juzgado accionado admitió la solicitud de nulidad, ordenó correr traslado a la contraparte y resolvió la solicitud de medida cautelar en los siguientes términos:

*“RESUELVE: PRIMERO: SUSPENDER DE MANERA PROVISIONAL los efectos de la Resolución No. 433 del 30 diciembre de 2019 (6 v.to – 8 cuaderno incidente) expedida por el Municipio de Suesca, mediante la cual se modificó el artículo 2 de la resolución No. 076 de 2002, otorgada a la Cooperativa Multiactiva de Transportadores de Suesca-Cootransuesca”, la cual dispone lo siguiente: “ARTÍCULO PRIMERO: Modificar el artículo 2° de la Resolución No. 076 de 2002, otorgada a la Cooperativa Multiactiva de Transportadores de Suesca- “COOTRANSUESCA,” en el sentido de*

---

<sup>5</sup> Folio 2 del Auto de la audiencia inicial del 30 de octubre de 2019, disponible en el aplicativo SAMAI.

<sup>6</sup> Folio 4 del Auto de audiencia inicial del 30 de octubre de 2019, disponible en el aplicativo SAMAI.

*especificar el recorrido de la Ruta y su frecuencia de servicio la cual quedará así:*

*Ruta No. 7. PARQUE PRINCIPAL – VEREDA SAN VICENTE (VÍA CACIZAZGO AUTONORTE – VEREDA SAN VICENTE – ALTO DEL TIGRE – AUTONORTE – CACICAZGO) Y VICEVERSA Frecuencia diaria, de conformidad con la demanda de servicio...”*

*SEGUNDO: ORDENAR al MUNICIPIO DE SUESCA cumplir inmediatamente la adopción de esta medida cautelar, so pena, de la imposición de las sanciones que establece el artículo 241 de la ley 1437 de 2011.*

*Por secretaria comuníquese de manera inmediata esta decisión a las partes interesadas. (...)<sup>7</sup>*

Al respecto, el Juzgado accionado adujo que, al comparar el acto anulado mediante sentencia de 30 de octubre de 2019, esto es, la Resolución No. 181 de 2018 y, la Resolución No. 433 de 2019, era evidente la literalidad del contenido de ambas normas, por lo que, consideró necesario suspender sus efectos hasta que se decidiera de fondo el asunto.

La anterior providencia fue apelada por el apoderado del Municipio de Suesca, mediante escrito presentado el 24 de noviembre de 2020<sup>8</sup>, aduciendo que: (i) el *A quo* no tuvo en cuenta la autorización del Ministerio de Transporte (oficio No. MT 20194160512631 del 28 de octubre de 2019) mencionada en la parte motiva de la Resolución 433 de 2019 y aportada al proceso; (ii) no se corrió traslado de la medida cautelar decretada, trasgrediendo así el debido proceso del Municipio de Suesca, quien no tuvo oportunidad de pronunciarse al respecto, conforme a lo dispuesto en los artículos 103 y 233 de la Ley 1437 de 2011; (iii) se omitió el deber legal de enviar copia de la demanda y la solicitud de medida cautelar, acorde con lo establecido en el artículo 3 del Decreto Legislativo 806 de 2020; y (iv) no se tuvo en cuenta que la comunidad beneficiaria de la ruta 7, según lo manifestado en derecho de petición presentado por el presidente de la Junta de Acción Comunal, no tiene otra opción para ingresar y salir de su lugar de residencia a otros destinos “*sino es a través de la autopista norte*”<sup>9</sup>.

Indica que dicho recurso fue concedido en el efecto devolutivo, mediante auto del 2 de diciembre de 2020 ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca<sup>10</sup>, sin que a la fecha de presentación de la acción de amparo se haya dictado decisión alguna.

Afirma que el 2 de diciembre de 2020, los habitantes del municipio de Suesca presentaron ante la Personería Municipal una solicitud de intervención para que se garantizaran sus derechos fundamentales. Dicha petición está suscrita por más de

---

<sup>7</sup> Folios 101 y 102 de los anexos del escrito de tutela, en medio magnético.

<sup>8</sup> Escrito de apelación contenido en 16 folios, en medio magnético.

<sup>9</sup> Folio 13 del escrito del recurso de apelación presentado por el Municipio de Suesca, disponible en el aplicativo SAMAI.

<sup>10</sup> Auto contenido en 1 folio, disponible en el aplicativo SAMAI, dentro de las pruebas aportadas por el Municipio de Sesquilé junto a su respuesta a la presente acción de tutela.

1.800 personas y en ella se indican las diversas afectaciones que ocasionó la suspensión de la ruta No. 7<sup>11</sup>.

Asegura que la comunidad residente en la vereda San Vicente no puede hacer uso del servicio de transporte público y por ende, se han visto afectados sus derechos fundamentales a la locomoción, a la salud, al trabajo, a la educación y la vida digna, pues tanto quienes residen allí como quienes necesitan ingresar para trabajar, *“deben caminar cerca de 6 kilómetros desde la vereda hasta la autopista norte, allí deben tratar de tomar un bus intermunicipal que los lleve varios kilómetros más adelante al sector la playa, desde allí deben esperar un bus de la empresa Alianza que abusa en el cobro del pasaje o caminar una hora más hasta llegar al sector buenos aires, jurisdicción de Suesca, desde donde deben tomar otro colectivo de la empresa Cootransuesca que finalmente los lleve al centro urbano del Municipio de Suesca. Hay que destacar que tomar transporte sobre la autopista norte no es una tarea fácil pues los buses tienen recorridos directos y no están autorizados para recoger y dejar pasajeros sobre la vía”*<sup>12</sup>.

Además, afirmó que en la vereda no existen supermercados en donde puedan abastecerse fácilmente, sumado a que 3 personas de la comunidad han manifestado los problemas que la falta de transporte les ha ocasionado para acceder a los servicios de salud, por lo cual deben utilizar todo un día para asistir a una sola cita médica en el centro urbano municipal.

Por último, sostuvo que, *“a pesar de que en el momento colegios y universidades no están asistiendo presencialmente, el problema lleva varios años y dificultar el acceso a los servicios educativos contraría la Constitución e impone barreras en el proceso de las comunidades... También existe una afectación al derecho al trabajo pues a las personas se les ha dificultado llegar a sus trabajos, cumplir con sus obligaciones lo que ha generado llamados de atención que pueden devenir en despidos”*.<sup>13</sup>

## **2. Intervención de las autoridades**

Mediante auto de 9 de diciembre de 2020, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Segunda - Subsección B, admitió la demanda de tutela, ordenó notificar a las partes y a la Gobernación de Cundinamarca<sup>14</sup>.

**2.1** El apoderado del Municipio de Sesquilé<sup>15</sup> solicitó declarar improcedente la acción de tutela o en su defecto, negar las pretensiones de la demanda, al considerar que, no cumplió con los requisitos de subsidiariedad e inmediatez, sumado a que la parte actora no demostró la existencia de un perjuicio irremediable ni la vulneración a los derechos fundamentales de los habitantes de la vereda San Vicente, así como

---

<sup>11</sup> Las planillas de firmas fueron adjuntas como anexo a la acción de tutela, folios 8-86 del escrito de tutela, en medio magnético.

<sup>12</sup> Folio 2 del escrito de tutela, en medio magnético.

<sup>13</sup> Ídem.

<sup>14</sup> Auto contenido en 3 folios, disponible en el aplicativo SAMAI.

<sup>15</sup> Escrito de respuesta enviado el 11 de diciembre de 2020, contenido en 45 folios incluyendo anexos, disponible en el aplicativo SAMAI.

tampoco alegó ninguna causal específica de procedencia del amparo constitucional contra el auto que decretó la medida cautelar de suspender la “ruta No. 7”.

Empieza su intervención, exponiendo que, conforme a los artículos 1, 287 y 311 de la Constitución Política, se garantiza la autonomía de los entes territoriales en especial para gobernarse por autoridades propias y ejercer en cada territorio las competencias que les corresponda, entre las que se encuentra, prestar los servicios públicos que determine la ley y ordenar el desarrollo de su territorio. Específicamente, los artículos 6 de la Ley 769 de 2002 y 10 del Decreto 170 de 2001 compilado en el artículo 2.2.1.1.2.1. del Decreto 1079 de 2015 establecen la prohibición para que autoridades municipales autoricen rutas por fuera de su jurisdicción municipal.

En virtud de lo expuesto, sostiene que el municipio de Suesca tiene la posibilidad de conectar dicha zona rural con el centro urbano, *“sin acceder al municipio de Sesquilé, teniendo un ingreso y una salida a la autopista”*, por lo que estimó que *“el trasfondo de la acción de tutela no es solamente conectar la vereda San Vicente con el centro urbano del Municipio de Suesca, sino...se autoricen servicios de transporte en OTRA JURISDICCIÓN MUNICIPAL”*<sup>16</sup>.

A su vez, afirmó que los hechos esgrimidos en la acción de tutela corresponden a *“presunciones, conjeturas o sospechas”*, pues al existir otras vías para conectar ambos puntos geográficos, es evidente que no es necesario ordenar la coordinación entre municipios, ni se han vulnerado derechos fundamentales a la población, toda vez que *“la opción de conectividad del municipio de Suesca lo es a través de su propia jurisdicción y en consecuencia carece de sentido autorizar la misma ruta por otras jurisdicciones municipales”*<sup>17</sup>.

Sostiene que la acción de tutela no cumple con el requisito de subsidiariedad, pues el recurso de apelación interpuesto el 24 de noviembre de 2020 contra el auto del 19 de noviembre de la misma anualidad que decretó la suspensión de los efectos de la Resolución No. 433 de 2019, fue concedido el 2 de diciembre de 2020, sin que se haya proferido decisión alguna por el superior jerárquico. Sobre el particular, afirmó: *“Así las cosas, el Municipio de Suesca como persona jurídica de derecho público del cual hace parte la Personería Municipal cuenta con mecanismo principal de defensa a través del RECURSO que se encuentra PENDIENTE de ser resuelto por parte del HONORABLE TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA conforme lo dispone el artículo 236 de la Ley 1437 de 2011”*.<sup>18</sup>

Sumado a lo anterior, afirma que el amparo constitucional tampoco cumple con el requisito de inmediatez, pues su objeto es restablecer la ruta No. 7, que fue suspendida mediante auto del 19 de noviembre de 2020, no obstante, la Resolución que la creó *“fue anulada por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo*

---

<sup>16</sup> Folio 2 del escrito de respuesta del Municipio de Sesquilé, en medio magnético.

<sup>17</sup> Folio 4 del escrito de respuesta del Municipio de Sesquilé, en medio magnético.

<sup>18</sup> Folio 6 del escrito de respuesta del Municipio de Sesquilé, en medio magnético.

*mediante fallo del 30 de octubre de 2019”, es decir, se está demandando una disposición que fue eliminada del ordenamiento jurídico desde hace más de un año.*

Finalmente, sobre la presunta vulneración a los derechos fundamentales de los habitantes de la vereda San Vicente, refiere que, contrario a lo manifestado por la accionante, la suspensión provisional de la Resolución 433 de 2019 es necesaria y no infringe ningún derecho, pues esta reprodujo un acto administrativo previamente anulado, en el que se autorizó y modificó una ruta intermunicipal desconociendo las competencias dadas a cada ente territorial en la materia.

Expuso que si bien la Personera de Suesca solicitó el amparo de ciertos derechos fundamentales para la población de la vereda San Vicente, lo cierto es que, en las planillas adjuntas al amparo, en las que cada poblador debía indicar la afectación sufrida, no se señaló quienes habían sufrido algún perjuicio por la suspensión de la ruta No. 7, ni qué derechos fueron desconocidos. Así lo sostiene en su escrito:

*“Por ejemplo, los firmantes, algunos señalan que viven en Sesquilé, otros no señalan nada, otros dicen que es “todo” sin saber concretamente el alcance, otros dicen que salud ¿acaso porque razón?, otros ponen que su afectación es por “visita” otros que por trabajo sin más detalles o Educación sin saber si es presencial, virtual, a distancia, etc., y menos aún si en relación con los derechos de los firmantes existe algún tipo de causalidad respecto del objeto de la tutela. Así las cosas, el amparo no está llamado a prosperar ante la abstracción en la determinación de derechos subjetivos e individuales, que en últimas son los que serían objeto de amparo directo e inmediato”.*<sup>19</sup>

**2.2.** El Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Zipaquirá solicitó negar las pretensiones formuladas por la parte actora, en atención a que: (i) se dio el respectivo trámite a la acción de nulidad simple y se agotaron todas las etapas de notificación con el Municipio de Suesca y la comunidad, *“por lo que en efecto se garantizó a los terceros intervinientes la posibilidad de hacerse parte dentro del proceso como lo indica la norma procesal”*; y (ii) el despacho resolvió la solicitud de medida cautelar, admitió la solicitud de nulidad y ordenó correr traslado al Municipio de Suesca, cumpliendo con los requisitos exigidos en el CPACA (arts. 238 a 241) y la jurisprudencia de esta Corporación, *“para adelantar el procedimiento especial que deriva del proceso matriz, esto es, de la nulidad simple No. 2019-00136 y al considerar que los fundamentos legales objeto de anulación persistieron en el nuevo acto administrativo”*<sup>20</sup>, lo que justificó resolver de manera favorable la petición<sup>21</sup>.

**2.3.** La Alcaldesa del Municipio de Suesca<sup>22</sup> empieza por hacer un breve recuento de las actuaciones administrativas y judiciales que se han surtido con respecto a la autorización y anulación de la ruta No. 7 y sostiene que si bien se interpuso recurso de apelación contra el auto del 19 de noviembre de 2020 que suspendió los efectos

---

<sup>19</sup> Folio 12 del escrito de respuesta del Municipio de Sesquilé, en medio magnético.

<sup>20</sup> Folio 4 del escrito de respuesta del Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Zipaquirá, en medio magnético.

<sup>21</sup> Escrito de respuesta del Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Zipaquirá enviado por correo electrónico el 10 de diciembre de 2020, contenido en 4 folios, disponible en el aplicativo SAMAI.

<sup>22</sup> Escrito de respuesta de la Alcaldía de Suesca enviado el 14 de diciembre de 2020, contenido en 10 folios, disponible en el aplicativo SAMAI.

de la Resolución No. 433 de 2019, lo cierto es que, la comunidad sigue soportando las consecuencias de no poder acceder y salir de su lugar de residencia, lo que, a su vez, ha afectado importantes derechos fundamentales. Al respecto, sostuvo lo siguiente:

*“Independientemente del trámite del recurso de apelación, el tiempo que dure el mismo y sus resultados, desatado contra la medida cautelar de suspensión provisional adoptado por el Juzgado segundo administrativo de Zipaquirá en auto del 19 de noviembre de 2020, lo cierto e inevitable ha sido la reacción de la comunidad afectada residen en la vereda San Vicente, del Municipio de Suesca, que han visto vulnerados importantes derechos al no contar con la ruta 7 de transporte porque cuento no tiene otra opción para ingresar y salir de su lugar geográfico donde residen, hacia los diferentes destino, sino es a través de la autopista Norte, costado oriental, conforme se ilustra en el escrito derecho de petición suscrito por el presidente de la junta de acción comunal de la vereda de San Vicente, calendado febrero 02 de 2018, que se anexa, y esta decisión judicial objeto del recurso de apelación la deja enclavada y/o enclaustrada en su propia vereda, con ingentes consecuencias, para sus habitantes, en la imposibilidad de movilización de sus bienes que produce, o el traslado personal para asuntos laborales donde prestan sus servicios, muchos de ellos, trabajan en municipios de provincia o en sabana centro, y otras finalidades de movilización para acceder a servicios de salud, recreación, y en la emergencia sanitaria por causa de la pandemia de coronavirus y las medidas de reactivación de la economía que ha adoptado el gobierno nacional, departamental y municipal, se ven ensombrecidos por la medida cautelar”<sup>23</sup>.*

Manifestó que la alcaldía municipal ha desplegado múltiples acciones en el marco de sus competencias constitucionales y legales para resolver el problema de transporte suscitado con la medida de suspensión provisional, pero mientras se adelanten las actuaciones y trámites administrativos pertinentes, la comunidad residente en la vereda San Vicente deberá continuar soportando los efectos de la suspensión de la ruta No. 7.

Por lo anterior, solicita al juez de tutela que evalúe *“la pertinencia de adoptar medidas para reestablecer los derechos de la comunidad de la vereda de San Vicente, mientras se adelantan las actuaciones descritas”<sup>24</sup>*

**2.4.** La Gobernación de Cundinamarca y el Ministerio de Transporte, guardaron silencio.

### **3. La sentencia de primera instancia**

Mediante sentencia de 15 de diciembre de 2020, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda – Subsección B, declaró improcedente el amparo solicitado en la demanda, al considerar que no cumple con el requisito de subsidiariedad, pues, tal y como lo afirmaron el municipio de Sesquilé, el Juzgado accionado y la propia Alcaldía de Suesca, contra el auto de 19 de noviembre de 2020 que accedió a la solicitud de medida provisional formulada por la señora Lorena

<sup>23</sup> Folio 7 del escrito de respuesta de la alcaldía de Suesca, en medio magnético.

<sup>24</sup> Folio 8 del escrito de respuesta de la alcaldía de Suesca, en medio magnético.

María Quiñonez Bernal, se presentó recurso de apelación y actualmente se encuentra en trámite ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

En ese escenario, el *A quo* sostuvo que la acción de tutela de la referencia no es el mecanismo procedente para autorizar la operación de la ruta de transporte público No. 7, toda vez que, se cuenta con otro mecanismo judicial de defensa, *“como es la segunda instancia en el proceso de simple nulidad No. 2019-00136”*<sup>25</sup>.

Finalmente, aclaró que, según la jurisprudencia de la Corte Constitucional (Sentencia T-983 de 2001), la acción de tutela es procedente aun cuando exista otra vía judicial de defensa que no se haya usado, siempre que se acredite la causación de un perjuicio irremediable al accionante o esté ante el peligro inminente de causarse, situación que no fue demostrada debidamente en el caso objeto de estudio.

#### **4. La impugnación**

En desacuerdo con lo anterior, la parte demandante interpuso impugnación. En el escrito explicó que el *A quo* definió erróneamente el problema jurídico a resolver, pues en la sentencia se dijo que este radicaba en establecer si la acción de tutela era el mecanismo procedente para autorizar la operación de la ruta No. 7 entre la vereda San Vicente y el centro del Municipio de Suesca, no obstante, la solicitud de amparo que se realizó por la Personería no iba dirigida a autorizar dicha ruta de transporte sino a ordenar a las autoridades municipales y nacionales que se coordinaran para garantizar una solución de transporte a dicha comunidad, y por ende, fue solicitada como medida transitoria la suspensión de la medida cautelar proferida por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Zipaquirá el 19 de noviembre de 2020. Por ende, reiteró que, la discusión no se centra en la Resolución No. 433 de 2019 como fue entendido por el juez de primera instancia y la Alcaldía de Sesquilé, sino, lo pretendido por la Personería, *“es impedir que los habitantes de Suesca sigan viéndose afectados mientras se logra obtener voluntad política y se realizan estudios técnicos para resolver este problema”*<sup>26</sup>.

A su turno, sostuvo que no se busca evadir los procesos administrativos que se requieren para autorizar una ruta de transporte, sino evitar que, por fallas y demoras de las autoridades accionadas, la comunidad siga viéndose afectada por la vulneración de sus derechos fundamentales.

Posteriormente, en lo referente a la existencia de un perjuicio irremediable, la parte actora informó que, el viernes 18 de diciembre de 2020, visitó a los habitantes de la vereda San Vicente, y que estos le manifestaron las principales afectaciones que han sufrido por la falta de la ruta No. 7, entre las que mencionan: (i) deben caminar 3 horas para llegar al pueblo, pues ningún transporte público los recoge sobre la autopista y desde el sector La Playa (Sesquilé) hasta los límites de Suesca deben acceder al servicio de la empresa Transportes Alianza, *“la cual siempre viene con el cupo lleno de acuerdo a los protocolos de Bioseguridad y no los recoge”*; (ii) hay

---

<sup>25</sup> Folio 14 de la sentencia del 15 de diciembre de 2020, en medio magnético.

<sup>26</sup> Folio 1 del escrito de impugnación, en medio magnético.

varios adultos mayores que usan bastón, silla de ruedas y padecen de diversas patologías clínicas, personas a quienes les es más difícil emprender una larga caminata hasta el centro urbano de Suesca. Al respecto, allegaron las historias clínicas de tres habitantes de la vereda con 84, 75 y 49 años, quienes requieren ser atendidos mensual o periódicamente en el Hospital Nuestra Señora del Rosario de Suesca o la IPS Santa Carolina de Suesca; (iii) el valor de un expreso es de \$50.000 aproximadamente, por lo que no todos pueden acceder a dicho servicio; (iv) la mayoría de habitantes han tenido que acceder a los servicios de salud en Tocancipá pues es más fácil llegar allá que al propio centro urbano del municipio<sup>27</sup>.

Afirmó que todas las situaciones descritas configuran un perjuicio irremediable para los habitantes de la vereda en mención, pues durante *“este mes han tenido que realizar largas caminatas... a pesar de sus enfermedades... para hacer mercado, acceder a servicios bancarios y obtener sus medicamentos. No tienen libertad para elegir que quieren hacer ya que les es sumamente difícil y costoso llegar al centro de su municipio”*<sup>28</sup> y destaca que, si bien en muchas comunidades se padece de las mismas deficiencias de transporte, ello no justifica que esta misma circunstancia se reproduzca *“hasta tanto las autoridades logren hacer acuerdos políticos y económicos”*<sup>29</sup> pues las diferencias de competencia entre los entes territoriales y las empresas de transporte no pueden perjudicar a los usuarios.

Finalmente, sostiene que la negativa del alcalde Sesquilé para autorizar el tránsito de buses provenientes de Suesca sobre la vía que conecta con la autopista, *“no tiene razones de peso”*<sup>30</sup> y ha afectado a sus propios habitantes, pues se les impide transportarse de un municipio a otro o llegar a la autopista norte de forma fácil, toda vez que *“la única forma de llegar a la autopista es pasando por la vía de Sesquilé”*.

Por último, reitera que no existe otro mecanismo idóneo como la acción de tutela para ventilar sus pretensiones, e igualmente, aclara que se cumple debidamente con el requisito de inmediatez, pues la suspensión de la ruta No. 7 se dio con ocasión al auto del 19 de noviembre de 2020.

## **II.- CONSIDERACIONES**

### **1. Problema jurídico**

De acuerdo con lo expuesto, corresponde a la Sala determinar si la falta de prestación del servicio de transporte público para los habitantes de la vereda San Vicente del municipio de Suesca, atribuible a la falta de coordinación entre las entidades territoriales involucradas para garantizar dicho servicio, amenaza con vulnerar sus derechos fundamentales a la libertad de locomoción, al trabajo, a la salud, a la educación y a la vida digna.

---

<sup>27</sup> Folio 2 del escrito de impugnación, en medio magnético.

<sup>28</sup> Folio 3 del escrito de impugnación, en medio magnético

<sup>29</sup> Ídem.

<sup>30</sup> Ídem.

Para dar solución al problema jurídico planteado, la Sala analizará: (i) El derecho fundamental al transporte y su relación con los demás derechos fundamentales; (ii) la autonomía territorial y el ejercicio de competencias normativas por las autoridades de las entidades territoriales en materia de regulación del servicio público de transporte y; (iii) finalmente, se ocupará del análisis del caso concreto.

## 2. Análisis de la Sala

### 2.1. El transporte público como medio indispensable para garantizar el goce efectivo de la libertad de locomoción y demás derechos fundamentales

La Corte Constitucional ha señalado desde sus primeras sentencias que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 24 de la Carta Política, la libertad de locomoción es un derecho reconocido a todo colombiano, que comprende por lo menos 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 públicos”*<sup>31</sup>. Así pues, ha dicho que se trata de un derecho constitucional que *“al igual que el derecho a la vida, tiene una especial importancia en tanto que es un presupuesto para el ejercicio de otros derechos y garantías, como por ejemplo, el derecho a la educación, al trabajo o a la salud”*<sup>32</sup>, cuya vulneración se produce cuando se dan 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>33</sup>.

Al respecto, la Corte 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>34</sup>. Sin embargo, 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>35</sup>.

Así mismo, en la jurisprudencia constitucional se consideró que es una faceta positiva y de orden prestacional del derecho a la libertad de locomoción, garantizar el acceso de la población al sistema de transporte urbano, toda vez que, sin éste difícilmente es posible para una persona desplazarse a lo largo de una urbe y ser productivo para la sociedad<sup>36</sup>. A ese respecto, desde la Sentencia T-604 de 1992<sup>37</sup>, se señaló la importancia que tiene el servicio público de transporte público en el sistema constitucional vigente, puesto que *“(l)os derechos al trabajo, al estudio, a la libre circulación, a la recreación y al libre desarrollo de la personalidad resultan*

---

<sup>31</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-518 de 1992 M.P. Alejandro Martínez Caballero. Criterio reiterado en la Sentencia C-741 de 1999 M.P. Fabio Morón Díaz.

<sup>32</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-595 de 2002 M.P. Manuel José Cepeda Espinoza.

<sup>33</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-708 de 2015 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>34</sup> Ídem.

<sup>35</sup> Ídem.

<sup>36</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-885 de 2010 M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>37</sup> M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

amenazados como consecuencia de la prestación discontinua e irregular del servicio de transporte (...)"

Sumado a lo anterior, se dijo que su importancia económica y social radicaba en que:

"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.

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).

Por su parte, es de resaltar que el Congreso de la República expidió la Ley 105 de 1993 (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 del transporte y se dictan otras disposiciones) resaltando la importancia del mismo y señalando los principios que rigen la actividad dentro de dicho sector. Dentro de estos se encuentra el carácter de servicio público,

*"Artículo 3° — Principios del Transporte Público. El transporte público es una industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas por medio de vehículos apropiados a cada una de las infraestructuras del sector, en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios, sujeto a una contraprestación económica y se regirá por los siguientes principios:*

#### 1. DEL ACCESO AL TRANSPORTE:

El cual implica:

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

## 2. DEL CARÁCTER DE SERVICIO PÚBLICO DEL TRANSPORTE:

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

(...)

## **3. DE LA COLABORACIÓN ENTRE ENTIDADES:**

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

## 4. DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA:

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

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

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

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

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

(...)” (Negrillas y subraya fuera del texto original)

Conforme con lo anterior, la Corte Constitucional, en Sentencia C-439 de 2011<sup>38</sup>, señaló 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 movilizarse y es deber del Estado adoptar todas las medidas requeridas para garantizar de manera progresiva el acceso al servicio a todos los usuarios y, en especial, a los sujetos de especial protección constitucional como son las personas en condición de discapacidad.

Así, por ejemplo, en materia de educación, en la Sentencia T-613 de 2019<sup>39</sup>, la Corte precisó que la Ley 115 de 1994 fue desarrollada mediante múltiples decretos reglamentarios que el Gobierno Nacional compiló en el Decreto 1075 de 2015, *Decreto Único Reglamentario del Sector Educación*. Según esta norma, es competencia de las entidades territoriales certificadas, como los departamentos y municipios con más de 100.000 habitantes, generar las condiciones necesarias para garantizar el “**acceso al servicio educativo estatal, a todos los niños, niñas y jóvenes, incluso bajo condiciones de insuficiencia o limitaciones en los establecimientos educativos oficiales**”<sup>40</sup>. Por ende, para garantizar el acceso y la permanencia en la oferta educativa, se estableció el apoyo en transporte.

En ese escenario, la Corte advirtió que el núcleo esencial de este derecho recae en “**asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo**”<sup>41</sup>. Precisando que, tal acceso debe ser digno, en establecimientos apropiados y con las condiciones adecuadas, esto es, que los menores reciban educación sin ningún tipo de discriminación ni obstáculo geográfico ni monetario.

En lo que respecta a la denominada “**accesibilidad geográfica**” que se refiere al acceso físico de la persona al plantel educativo o al acceso mediante el uso de tecnología, la Corte determinó que, para que la educación sea realmente accesible, se deben diseñar e implementar sistemas de transporte escolar, en atención a que, el Estado, la sociedad y la familia tienen el deber promover el acceso al servicio público educativo y “es una responsabilidad de la Nación y de las entidades territoriales garantizar el cubrimiento, según la Ley 115 de 1994, artículo 4<sup>o</sup>” y entre las alternativas para garantizar la cobertura, se ha implementado la garantía del servicio de transporte. Al respecto, afirmó lo siguiente:

*“Así, por ejemplo, según la Ley 715 de 2001, una vez cubiertos los costos de la prestación del servicio educativo<sup>42</sup>, las entidades territoriales destinarán los recursos*

---

<sup>38</sup> M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

<sup>39</sup> M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

<sup>40</sup> Cita original: *Decreto 1075 de 2015, artículo 2.3.1.3.1.4., numeral 1<sup>o</sup>.*

<sup>41</sup> Cita original: *Ver, entre muchas otras, las Sentencias T-612 de 1992, T-329 de 1997, T-751 de 1999 y T-202 de 2000.*

<sup>42</sup> Cita original: *La Ley 715 de 2001, en el artículo 15 diferencia 4 actividades (i) el pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas, las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales; (ii) la construcción de infraestructura, mantenimiento, pago de servicios públicos y funcionamiento de las instituciones educativas; (iii) la provisión de la canasta educativa, y (iv) las destinadas a mantener, evaluar y promover la calidad educativa.*

al pago de transporte escolar, “cuando las condiciones geográficas lo requieran para garantizar el acceso y la permanencia del sistema educativo de niños pertenecientes a los estratos más pobres” (artículo 15, parágrafo 2º). Igualmente, se autoriza la utilización de los recursos pertenecientes al Fondo de Servicios Educativos de los establecimientos educativos estatales<sup>43</sup>, para la “(c)ontratación de los servicios de transporte escolar de la población matriculada entre transición y undécimo grado, cuando se requiera, de acuerdo con la reglamentación expedida por el Ministerio de Transporte”.

**La Corte Constitucional ha precisado que si bien no resulta posible garantizar una cobertura total del derecho fundamental y servicio público de educación por medio de la instalación de entidades oficiales en cada sector territorial que lo requiera debido a restricciones presupuestales, lo cierto es que este sí debe ser “suficiente” y, en consecuencia, se han adoptado diferentes medidas para lograr ese propósito, como la prestación del servicio de transporte. Así, cuando el plantel educativo se ubique lejos del lugar de residencia de los estudiantes y existe la posibilidad de brindar el servicio de transporte para suplir esta deficiencia, no garantizarlo puede constituir un obstáculo para el acceso y la permanencia, que desincentiva el proceso de formación y puede generar la deserción escolar, en contradicción con la garantía, el respeto y la protección que exige la educación y del marco jurídico constitucional y legal que lo respalda.**

Ahora bien, la accesibilidad no se agota con ofrecer transporte, pues se busca que efectivamente los menores de edad puedan acceder a este servicio, para ello se debe tener en cuenta los costos económicos que implica y las particularidades a las que se encuentran expuestos los estudiantes.

(...)

**Las anteriores consideraciones tienen particular importancia ante población vulnerable, como sucede en muchas ocasiones con los estudiantes del sector rural<sup>44</sup>. Se trata de zonas en las cuales el transporte público es nulo o escaso y, frecuentemente ocurre que la población atraviesa una situación socioeconómicamente compleja. En consideración a lo anterior, esta Corporación ha señalado que “(...) el derecho a una educación accesible acarrea en cabeza del Estado la obligación de adoptar medidas deliberadas, concretas y orientadas hacia la implantación de la enseñanza, y que la omisión de este deber vulnera los derechos a la educación y a la igualdad de oportunidades. En este orden de ideas, el derecho fundamental a la educación comporta la obligación positiva de proveer el transporte de los niños campesinos, cuando la institución educativa más cercana se ubica lejos de su vivienda”<sup>45</sup> (resaltado propio).**

**En igual sentido, se ha precisado que “es en los lugares más apartados donde la falta de recursos hace que desafortunadamente la inversión en el sector**

<sup>43</sup> Cita original: El artículo 2.3.1.6.3.2. del Decreto 1075 de 2015 define los fondos de servicios educativos como “cuentas contables creadas por la ley como un mecanismo de gestión presupuestal y de ejecución de los recursos de los establecimientos educativos estatales para la adecuada administración de sus ingresos y para atender sus gastos de funcionamiento e inversión distintos a los de personal”.

<sup>44</sup> Cita Original: Sentencia T-105 de 2017.

<sup>45</sup> Cita Original: Sentencia T-008 de 2016.

**educativo no pueda ser lo más prioritario para las administraciones locales e, igualmente, ocurre que en muchos de los casos, son los menores quienes viviendo apartados de los cascos urbanos no alcanzan a constituir un número suficiente de personas que pueda justificar la inversión tan considerable que implica crear nuevas instituciones educativas más cerca a sus hogares. Sin embargo, la educación debe seguir siendo geográficamente accesible para todos los menores, independientemente de qué tan remoto sea su hogar.”<sup>46</sup>**  
**(Destaca la Sala)**

Así entonces:

**“(E)l transporte escolar como servicio accesorio a la educación se torna en indispensable cuando su provisión implica garantizar el acceso geográfico de los menores de edad a las instituciones educativas, debido a que ellos deben trasladarse desde veredas, corregimientos o pueblos muy pequeños, entre otros, hacia las cabeceras municipales más cercanas que cuenten con un colegio público idóneo. Simultáneamente, cuando las familias sean de escasos recursos económicos, como frecuentemente ocurre en el campo, y son quienes más deben desplazarse en distancias para recibir los servicios educativos, el costo de este transporte debe ser gratuito de acuerdo con las circunstancias particulares, toda vez que los gastos que ello implicaría a las familias de los menores podrían constituir una barrera económica que haría inaccesible el servicio educativo por no poder costearlas, vulnerando así el derecho.”<sup>47,48</sup>**

Así las cosas, es factible concluir que, tal como lo ha dicho la Corte Constitucional: (i) el transporte es un mecanismo para garantizar el derecho fundamental a la educación, en los componentes esenciales de acceso geográfico y permanencia; (ii) constituye una violación al derecho a la educación, obstruir el acceso a este servicio cuando, las instituciones educativas son lejanas de la residencia de los estudiantes; y (iii) el transporte escolar que permite la materialización del derecho fundamental a la educación *“comprende tanto el servicio que conduce a la institución como aquel que le permite retornar al estudiante, pues lo contrario, haría igualmente nugatorio el derecho”<sup>49</sup>.*

En materia de salud, la Corte Constitucional, en sentencia T-519 de 2014 reiteró lo expuesto en el fallo de tutela T-760 de 2008, providencia en la que se indicó que el transporte es un medio para acceder al servicio de salud, *“y aunque no es una prestación médica como tal, en ocasiones se constituye en una limitante para lograr su materialización”<sup>50</sup>,* especialmente cuando las personas carecen de los recursos económicos para sufragarlo. Por ello, ha considerado que:

*“toda persona tiene derecho a que se remuevan las barreras y obstáculos que [le] impidan... acceder a los servicios de salud que requiere con necesidad, cuando éstas implican el desplazamiento a un lugar distinto al de residencia, debido a que en su*

<sup>46</sup> Cita original: *Sentencia T-105 de 2017.*

<sup>47</sup> Cita original: *Sentencia T-105 de 2017.*

<sup>48</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-613 de 2019 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

<sup>49</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-613 de 2019 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

<sup>50</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-519 de 2014 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

*territorio no existen instituciones en capacidad de prestarlo, y la persona no puede asumir los costos de dicho traslado”.*

Con todo, son 4 las conclusiones que la Corte ha resaltado en el asunto:

*“Primero, la libertad de locomoción es de capital importancia por cuanto es una condición para el goce efectivo de otros derechos fundamentales. Segundo, esta libertad se afecta no sólo cuando por acciones positivas directamente se obstruye la circulación de los ciudadanos, sino también se ve limitado 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. Tercero, el servicio de transporte público es indispensable 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 carecen de otra alternativa de transporte. Cuarto, el servicio básico de transporte debe ser accesible para todos los usuarios”<sup>51</sup>.*

## **2.2. La autonomía territorial y el ejercicio de competencias normativas de las entidades territoriales en materia de regulación del servicio público de transporte**

El artículo 1º de la Constitución señala que Colombia es un Estado Social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales. Al respecto, la Corte Constitucional en la Sentencia C-568 de 2003<sup>52</sup>, explicó que dicha autonomía no se agota en la dirección política de dichas entidades territoriales *“sino que éstas deben además gestionar sus propios intereses, lo que se concreta en un poder de dirección administrativa (C.P. art. 287)”<sup>53</sup>.*

Por su parte, el artículo 288 de la Constitución Política dispone que *“las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad”*. La jurisprudencia constitucional, ha precisado el alcance de estos principios, estableciendo que el primer principio exige que las autoridades administrativas de todo orden territorial deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado y, en consecuencia, dicha coordinación estratégica debe darse tanto entre la Nación y las entidades territoriales<sup>54</sup>.

Por su parte, el principio de concurrencia implica un proceso de participación entre la Nación y las entidades territoriales, en el sentido de que estas últimas deben intervenir en *“ el diseño y desarrollo de programas y proyectos dirigidos a garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida, pues sólo así será*

---

<sup>51</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-595 de 2002 M.P. Manuel José Cepeda Espinoza.

<sup>52</sup> M.P. Álvaro Tafur Galvis.

<sup>53</sup> Cita Original: *Sentencia Corte Constitucional C-535/96. M.P. Alejandro Martínez Caballero*

<sup>54</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-1051 de 2001 M.P. Jaime Araújo Rentería

*posible avanzar en la realización efectiva de principios también de rango constitucional, como por ejemplo el de descentralización y autonomía territorial.*"<sup>55</sup>.

Finalmente, el principio de subsidiaridad consiste en que cuando las autoridades locales carezcan de capacidad institucional o presupuestal, o no puedan ejercer directa e independientemente determinadas competencias y responsabilidades, pueden recurrir a los niveles superiores, para que éstos asuman el cumplimiento de esas competencias<sup>56</sup>. En este mismo sentido, la Corte ha señalado que, de conformidad con el principio de subsidiariedad, la Nación tiene la obligación constitucional de colaborar con las entidades territoriales cuando no puedan cumplir con sus funciones y competencias constitucionales y legales<sup>57</sup>.

Otro principio a tener en cuenta en materia de descentralización administrativa es el de complementariedad definido por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial<sup>58</sup> como *"completar o perfeccionar la prestación de servicios"* a cargo de las entidades territoriales, y a su vez, establece mecanismos como la asociación, cofinanciación, delegación y/o convenios.

Dichos criterios y límites recíprocos entre los principios de unidad y autonomía territorial, junto con los de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, resultan plenamente aplicables en torno a las competencias sobre la regulación de los servicios públicos, y en particular del servicio público de transporte<sup>59</sup>. Sobre el particular, dicha Corporación ha expuesto que los artículos 298, 300-1 y 2, 311 y 313-1 de la Constitución Política, confieren en materia de servicios público determinadas competencias a las corporaciones públicas de elección popular a nivel departamental y municipal. En concreto, explicó que tales disposiciones señalan que corresponde a las asambleas departamentales, por medio de ordenanzas, y a los concejos municipales, *"reglamentar... la eficiente prestación de los servicios"* que la ley adscriba a la correspondiente entidad territorial<sup>60</sup>.

Por ende, al hacer una interpretación teleológica y sistemática de los anteriores principios constitucionales, en materia de servicios públicos el Constituyente instituyó una *competencia concurrente* de regulación normativa en cabeza de los niveles central, regional y local, así<sup>61</sup>:

*"a) A la ley le compete establecer por vía general el régimen jurídico de los servicios públicos, esto es, las pautas y principios, así como los aspectos estructurales de los mismos (Arts. 150-23 y 365 C.P.)*

*b) Es propio de los departamentos y municipios desarrollar por la vía del reglamento la preceptiva legal y adecuarla a las particulares peculiaridades propias de su ámbito*

<sup>55</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-201 de 1998 M.P. Fabio Morón Díaz.

<sup>56</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-1051 de 200, M.P. Jaime Araújo Rentería.

<sup>57</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-1187 de 2000, M.P. Fabio Morón Díaz.

<sup>58</sup> Ley 1454 de 2011.

<sup>59</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-568 de 2003 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

<sup>60</sup> Ídem.

<sup>61</sup> Ídem.

territorial. En otros términos, corresponde a las autoridades de esos niveles expedir normas reglamentarias para dar concreción y especificidad a la ley de modo que, con sujeción a la misma, dispongan lo conducente a la adecuada y eficiente prestación de los servicios públicos según sean las características de las necesidades locales<sup>62</sup>.

Ahora bien, los criterios de distribución de competencias entre los distintos niveles territoriales en materia de servicios públicos y el carácter concurrente de los mismos son integralmente aplicables al servicio público de transporte, a que alude específicamente el numeral 2o. del artículo 300, conforme al cual a las Asambleas Departamentales por medio de ordenanzas corresponde: "2o. Expedir disposiciones relacionadas con... el transporte (...)"<sup>63</sup>.

Sobre este último aspecto, la Sentencia C-539 de 1995, al analizar la constitucionalidad de los artículos 1° y 13 de la Ley 86 de 1989, "Por la cual se dictan normas sobre sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros y se proveen recursos para su financiamiento", concluyó que:

*"El legislador, en ejercicio de su competencia reguladora, materializa la unidad político-jurídica a través del establecimiento de normas en las cuales se plasman las grandes orientaciones, directrices y políticas generales, aplicables en todo el territorio nacional, que han de regir los servicios públicos.*

*Dicha competencia se fundamenta en el carácter de república unitaria que tiene el Estado Colombiano, y en las atribuciones del Congreso para "expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos", con arreglo a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad y sin perjuicio de las competencias que les corresponden de manera privativa a los distintos niveles territoriales (arts. 1o, 150-23 y 288 inciso 2o de la C.P.).*

*Lo atinente a la afirmación de la competencia del legislador para señalar el marco general o las bases fundamentales, que deben orientar la organización, funcionamiento y prestación de los servicios públicos, se percibe de la normatividad contenida en el capítulo 5 del título XII de la Constitución, referente a la finalidad social del Estado y de los servicios públicos, la cual prescribe una reserva legal en todo lo atinente al señalamiento de las reglas generales atinentes a la organización, funcionamiento, administración, control, inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos (arts. 365 a 370 de la C.P.).*

*De lo dicho se infiere necesariamente, que es competencia exclusiva del legislador la creación de la normatividad contentiva de las reglas generales que han de regular lo concerniente a los servicios de los sistemas de transporte masivo de pasajeros. Sin embargo, por la circunstancia de que el legislador señale las directrices de la política*

---

<sup>62</sup> Cita original: *Ibidem* Sentencia C-517/92 M.P. *Ciro Angarita Barón*.

<sup>63</sup> Citra original: *Ver al respecto la Sentencia C-066/99 M.P. Fabio Morón Díaz y Alfredo Beltrán Sierra. Sentencia en la que se declaró la inexequibilidad del artículo 86 de la Ley 336 de 1996 disponía que el Ministerio de Transporte "constituirá la Autoridad Unica de transporte para la Administración del Sistema de Transporte Masivo de acuerdo con los criterios de coordinación institucional y la articulación de los diferentes modos de transporte". La Corte, en el examen de constitucionalidad de esta norma, recordó que el artículo 300, numeral 2 de la Carta Política, entre otras funciones asigna a las Asambleas Departamentales la de expedir disposiciones relacionadas con "el transporte", lo que significa, entonces, que no puede ser el Ministerio de Transporte la autoridad "única" de que hablaba la norma impugnada, razón por la cual fue declarada inexecutable.*

sobre dichos sistemas y la manera de financiarlos, no se puede predicar el desconocimiento de las facultades de que gozan las instancias regionales y locales para la gestión autónoma de sus propios intereses, dentro del ámbito de la competencia que les es propia en materia de servicios públicos, pues se trata de niveles de competencia que tienen campos propios y específicos de operación que no se interfieren, sino que se complementan, con arreglo a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad". <sup>64</sup>(subraya fuera del texto original)

### 2.3. Caso concreto

De acuerdo con lo expuesto, corresponde a la Sala determinar si la falta de prestación del servicio de transporte público para los habitantes de la vereda San Vicente del municipio de Suesca, atribuible a la falta de coordinación entre las entidades territoriales involucradas para garantizar dicho servicio, amenaza con vulnerar sus derechos fundamentales a la libertad de locomoción, al trabajo, a la salud, a la educación y a la vida digna.

No se ocupa la sala de indagar en forma principal, por la certeza de la determinación del Tribunal al abordar el estudio del caso desde la perspectiva de la existencia de mecanismos principales para contener los efectos de la determinación que suspensión del acto administrativo que autorizaba la ruta de transporte, por la sencilla razón de que el entendimiento de esta corporación, basado no solo en lo que indica la personera que acude a interponer el medio tuitivo, sino en lo que indica la demanda, se soporta en la afectación que sobre una población se da a causa de la inacción administrativa de los entes territoriales comprometidos en la prestación de un servicio.

Al respecto, la personera municipal en el escrito de tutela mencionó que el 2 de diciembre de 2020, los habitantes del municipio de Suesca presentaron ante la Personería Municipal de Suesca una solicitud de intervención para garantizar sus derechos, presentando más de 1.800 firmas en las que indicaron las diversas afectaciones sufridas al haberse suspendido la ruta No. 7.

En concreto, la comunidad señaló que<sup>65</sup>: (i) los residentes de la vereda San Vicente o que trabajan allí *“deben caminar cerca de 6 kilómetros desde la vereda hasta la autopista norte, allí deben tratar de tomar un bus intermunicipal que los lleve varios kilómetros más adelante al sector la playa, desde allí deben esperar un bus de la empresa Alianza que abusa en el cobro del pasaje o caminar una hora más hasta llegar al sector buenos aires, jurisdicción de Suesca, desde donde deben tomar otro colectivo de la empresa Cootransuesca que finalmente los lleve al centro urbano del Municipio de Suesca. Hay que destacar que tomar transporte sobre la autopista norte no es una tarea fácil pues los buses tienen recorridos directos y no están autorizados para recoger y dejar pasajeros sobre la vía”*; (ii) en la vereda no existen supermercados para que los residentes supliran sus necesidades haciéndose indispensable la ruta de salida de dicha zona geográfica; (iii) *“tres personas*

<sup>64</sup> Cita original: *Sentencia C-539/95 M.P. Antonio Barrera Carbonnell*

<sup>65</sup> Folio 2 del escrito de tutela, en medio magnético.

*habitantes de la vereda han manifestado que los problemas con el transporte les dificultan aún más su acceso a los servicios de salud, las largas caminatas y la demora en el transporte implican que necesitan todo el día para ir a la cita médica en el centro urbano de Suesca*"; (iv) existe afectación a la vida digna al exponerse a la comunidad a pasar por largos trayectos a pie y tomar varios diversos medios de transporte, a pesar de la existencia de vías en buen estado y empresas en el sector que pueden prestar el servicio *"pero no lo hacen porque las autoridades no han podido coordinarse para otorgar los permisos correspondientes"*; (v) a pesar de que en el momento colegios y universidades no están asistiendo presencialmente, cuando se reactive la presencialidad, se dificultará el acceso a este derecho, desconociendo lo dispuesto en la Constitución y la jurisprudencia constitucional; y (vi) se ha vulnerado el derecho al trabajo, pues a los residentes se les ha dificultado llegar a su lugar de empleo y cumplir con sus obligaciones, *"lo que ha generado llamados de atención que pueden devenir en despidos"*.

A su turno, en el escrito de impugnación, la accionante alegó que, el 18 de diciembre de 2020, realizó visita a la vereda San Vicente, en la que la comunidad manifestó las afectaciones que han venido sufriendo por la falta de la ruta. En concreto, reiteraron que deben caminar casi tres horas para llegar al pueblo, ya que ningún transporte los recoge sobre la autopista norte, sumado a que desde el sector de la Playa (Sesquilé) hasta los límites con Suesca, la única empresa que presta el servicio es Transportes Alianza *"la cual siempre viene con el cupo lleno de acuerdo con los protocolos de Bioseguridad y no los recoge"*.

Además, hicieron énfasis en que dentro de la comunidad existen varios adultos mayores que usan bastón y un adulto mayor en silla de ruedas, específicamente el señor Narciso Zambrano, para quienes *"es aún más difícil tratar de emprender la larga caminata hacia Suesca"*, sumado a que un expreso llega a valer \$50.000 y no todos tienen las posibilidades económicas de acceder a este servicio.

A su turno, manifestaron que muchos habitantes de dicha zona geográfica han decidido acceder a servicios de salud en Tocancipá debido a que es más fácil ir hasta dicho municipio que al centro urbano de Suesca, situación que les preocupa además porque *"en caso de emergencia no tienen cómo llegar al Hospital de Suesca a que los atiendan"*.

Para demostrar la ocurrencia de las afectaciones alegadas, la parte actora allegó: (i) las planillas firmadas por los 1.800 peticionarios del municipio de Suesca<sup>66</sup>; (ii) foto de mapa de Google Maps indicando la distancia que deben transitar a pie los pobladores de la vereda San Vicente hasta La Playa en Sesquilé, constando que el trayecto dura más de una hora de camino<sup>67</sup> y (ii) las historias clínicas de: Narciso Zambrano de 82 años, José Gregorio Sanabria de 75 años y Lucrecia Gómez Zambrano de 49 años, quienes por su edad y enfermedades sufridas, requieren ser atendidos en el Hospital Nuestra Señora del Rosario de Suesca o en diversas IPSS

---

<sup>66</sup> Folio 7 a 86 del escrito de tutela, en medio magnético.

<sup>67</sup> Folio 3 del escrito de impugnación, en medio magnético.

de dicho municipio, y al ver imposibilitados asistir a sus controles y demás citas médicas, se ha afectado gravemente su derecho fundamental a la salud<sup>68</sup>.

Con todo, aseveró que:

*“La negativa de la Alcaldía de Sesquilé a autorizar el tránsito de los buses provenientes de Suesca sobre la vía que conecta con la autopista norte no tiene razones de peso que justifiquen la afectación a los derechos de la comunidad de San Vicente a la que están desarraigando de su propio Municipio al ponerles trabas para llegar al casco Urbano donde pueden acceder a los servicios públicos (Alcaldía, Personería, Policía, Hospital) y privados (Bancos, adquisición de alimentos y medicamentos). La falta de coordinación entre el Ministerio de Transporte y las Alcaldías ha devenido en una situación que no afecta únicamente a los habitantes de la vereda San Vicente sino que afecta a los Habitantes del centro urbano de Sesquilé y Suesca porque no hay rutas que les permitan transportarse de uno a otro municipio y sobre todo en el caso de estos últimos, se les impide llegar a la autopista norte de forma fácil ya que como se evidencia en el siguiente mapa, la única forma de llegar a la autopista es pasando por la vía de Sesquilé.*

*Se insiste en que las actuaciones de las autoridades deben ser razonables y propender siempre por el interés general sin afectar los derechos de los ciudadanos así estos no sean habitantes de su Municipio. La propuesta del Municipio de Sesquilé respecto a los trazados de la vía no tiene en cuenta el estado de las vías por donde sugieren hacer las rutas, son carreteras veredales sin pavimentar que se deterioran rápidamente a diferencia de la vía que conduce de Suesca a la Autopista Norte, para la cual incluso se han invertido recursos del municipio de Suesca para pavimentar pues toda la comunidad se beneficiaría.*

Pues bien, al analizar las pruebas que reposan en el expediente, la Sala encuentra que, debido a la falta de la prestación del servicio de la ruta No. 7, los habitantes de la vereda San Vicente en el municipio de Suesca, han tenido graves dificultades para poder acceder al centro urbano y a la autopista norte, con el propósito de salir a la zona de la sabana, en la que algunos trabajan, reciben los servicios médicos que requieren y estudian, causándose una posible vulneración o amenaza a sus derechos fundamentales a la libertad de locomoción, salud, educación, trabajo y vida digna.

En efecto, desde las planillas que acompañaron la petición elevada ante la Personería Municipal de Suesca, los 1.800 firmantes en la casilla correspondiente a “afectaciones”, mencionaron los derechos afectados, entre los que se destacan libertad de locomoción, salud y trabajo. Cantidad suficiente de pobladores, para comprender la magnitud de los efectos adversos al haberse privado a la comunidad del funcionamiento de la ruta No. 7.

Sumado a que, de las historias clínicas aportadas, es evidente para la Sala que, al menos 3 habitantes de edad avanzada o con patologías de salud graves e importantes, pueden ver afectada la prestación de los servicios médicos que

---

<sup>68</sup> Anexos del escrito de impugnación en 15 folios, en medio magnético.

requieran por la falta de accesibilidad que actualmente padecen, causada por la ausencia de transporte público que les permita llegar fácilmente a los hospitales y demás IPSS dentro del centro urbano municipal.

En efecto, está probado que el señor Narciso Zambrano, actualmente tiene 82 años, es estrato 1, usa silla de ruedas y sufre de *“hipertensión esencial (primaria), enfermedad pulmonar obstructiva crónica no especificada”*, afectaciones de salud que requieren ser controladas periódicamente por su médico tratante<sup>69</sup>.

En lo que concierne a la señora Lucrecia Gómez Zambrano, está demostrado por medio de su historia clínica que, padece de *“diabetes mellitus, hipertensión, obesidad grado II, osteoartritis”*<sup>70</sup>. Sumado a que, tal como aparece reflejado en los anexos al escrito de impugnación y al consultar la Sala la Base de Datos Única de Afiliación del Sistema General de Seguridad Social en Salud, hace parte del régimen subsidiado en salud, en calidad de madre cabeza de familia, desde el año 2005 y afiliada a la EPS-S CONVIDA<sup>71</sup>, lo que denota su grave situación económica y posible imposibilidad de pago de un medio de transporte alternativo al servicio público con el que contaba previamente.

A su vez, está probado que el señor José Gregorio Sanabria Guzmán tiene 75 años de edad, padece de *“hipotiroidismo, gastritis y polimialgia reumática”*<sup>72</sup>, lo que dificulta que recorra largos trayectos a pie, por el dolor causado en sus articulaciones. Además, esta Sala verificó la Base de Datos Única de Afiliación del Sistema General de Seguridad Social en Salud y corroboró que el accionante se encuentra afiliado en el régimen subsidiado, desde el año 2009 a la EPS-S CONVIDA<sup>73</sup>, siendo evidente el nivel bajo de ingresos del poblador y su núcleo familiar.

En este punto es importante recordar que la Corte Constitucional ha establecido la especial protección de que gozan las personas de la tercera edad:

*“Un Estado pluralista se caracteriza por el reconocimiento y la coexistencia de la diferencia. Asume la necesidad de que las garantías constitucionales se generalicen y se apliquen en favor de todos los asociados y, al mismo tiempo, reconoce que lograrlo implica tener en cuenta las circunstancias particulares, en especial de las personas más vulnerables. De tal suerte, enfrenta desafíos en relación con la generalización de los derechos –ligados a su carácter universal– y la forma, armónica y diferencial, en que deben cristalizarse en la sociedad. Entiende que la universalidad de las garantías constitucionales se logra mediante el trato diferencial, sin el cual la concreción de los postulados constitucionales sería deficitaria y tendría un impacto limitado.*

---

<sup>69</sup> Folios 1 a 5 de los anexos del escrito de impugnación, en medio magnético.

<sup>70</sup> Folio 6 de los anexos del escrito de impugnación, en medio magnético.

<sup>71</sup> Consulta efectuada el 17 de febrero de 2021, en la BDUA, en el siguiente enlace: [https://aplicaciones.adres.gov.co/bdua\\_internet/Pages/RespuestaConsulta.aspx?tokenId=lpdoONSkdrU1x7IBcyv+A==](https://aplicaciones.adres.gov.co/bdua_internet/Pages/RespuestaConsulta.aspx?tokenId=lpdoONSkdrU1x7IBcyv+A==)

<sup>72</sup> Folios 9 y 10 de los anexos del escrito de impugnación, en medio magnético.

<sup>73</sup> Consulta efectuada el 17 de febrero de 2021, en la BDUA, en el siguiente enlace: [https://aplicaciones.adres.gov.co/bdua\\_internet/Pages/RespuestaConsulta.aspx?tokenId=6IQXb+/32aTxcXCZ0GAKhA==](https://aplicaciones.adres.gov.co/bdua_internet/Pages/RespuestaConsulta.aspx?tokenId=6IQXb+/32aTxcXCZ0GAKhA==)

*Comoquiera que en el marco estatal, no solo convergen multiplicidad de visiones, tradiciones y percepciones de mundo, sino distintas capacidades y habilidades de participación social, es preciso un proceso de especificación de los derechos, que considere las situaciones y calidades particulares de todos los sectores y grupos sociales<sup>61</sup>.*

6. La edad representa un factor de vulnerabilidad para dos grupos poblacionales: para los niños, niñas y adolescentes y para las personas de la tercera edad.

*En el caso de las personas mayores, los cambios fisiológicos atados al paso del tiempo, pueden representar un obstáculo para el ejercicio y la agencia independiente de los derechos fundamentales, respecto de las condiciones en que lo hacen los demás miembros de la sociedad. De ningún modo ello significa que las personas de la tercera edad sean incapaces, sino que dadas sus condiciones particulares pueden llegar a experimentar mayores cargas a la hora de ejercer, o reivindicar, sus derechos. La edad y los cambios que conlleva, siempre inevitables, pueden suponer ciertas dificultades o la adquisición de habilidades diferenciadas, que deben analizarse desde un enfoque particular.*

*En la **Sentencia C-177 de 2016**, la Sala Plena de esta Corporación recordó que, conforme a una vasta línea jurisprudencial, las personas de la tercera edad, dadas las condiciones fisiológicas propias del paso del tiempo, se consideran sujetos de especial protección constitucional (i) cuando los reclamos se hacen en el plano de la dignidad humana, o cuando está presuntamente afectada su “subsistencia en condiciones dignas, **la salud**, el mínimo vital, (...) o cuando resulta excesivamente gravoso someterlas a los trámites de un proceso judicial ordinario”. Recalcó que no solo el Estado debe proveer un trato diferencial, sino que el principio de solidaridad impone incluso a los particulares esforzarse para apoyar a los adultos mayores, y lograr los fines protectores que impone el ordenamiento superior respecto de ellos”<sup>74</sup>.*

Por ende, al tratarse de personas con patologías médicas que requieren atención médica permanente, de edad avanzada y que no cuentan con los recursos para sufragar otro medio de transporte, para la Sala es apenas lógico que el derecho a la salud puede llegar a verse vulnerado ante la ausencia de un medio de transporte público que facilite el acceso de los pobladores de la vereda San Vicente a los centros médicos y hospitalarios ubicados en su propio municipio, por falta de coordinación entre las alcaldías de Suesca y Sesquilé al respecto, es decir, por un hecho ajeno del que no pueden verse perjudicados los pobladores rurales del ente territorial.

Además, es importante tener en cuenta que dentro de los 1.800 firmantes que solicitaron la protección a sus derechos fundamentales ante la personería municipal de Suesca, muchos de ellos indicaron ser pobladores del municipio de Sesquilé. Sumado a que, en el escrito de impugnación la accionante refirió que los perjuicios posiblemente sean soportados tanto por los habitantes de la vereda San Vicente, como por todos aquellos que deseen ingresar a la misma, ya sean residentes en uno u otro municipio.

---

<sup>74</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-598 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

En consecuencia, la Sala estima que no solamente la comunidad de Suesca se ha visto afectada por la falta de coordinación de las autoridades locales sobre el funcionamiento de la ruta No. 7, sino que, además, los pobladores del municipio de Sesquilé podrían llegar a sufrir afectación a sus derechos fundamentales a la libertad de locomoción, vida digna, trabajo y educación, pues se les impide el ingreso o salida de la zona rural de otro municipio, al que quieren o necesitan acceder.

En este punto además, es importante mencionar que si bien en su escrito de respuesta a la presente acción de tutela, los representantes del municipio de Sesquilé mencionan que la población de Suesca y la alcaldía pueden usar vías intramunicipales para conectar la vereda con el casco urbano del ente territorial, lo cierto es que, lo que busca la población en general, no solo es una ruta corta que conecte dichos puntos, sino también que se pueda conectar la vía principal que pasa desde la zona veredal hasta la autopista norte por el municipio de Sesquilé, al ser un municipio cerrado, cuya única salida en condiciones óptimas es por la cual transitaba la ruta No. 7.

Por ende, al ser necesario el paso por dicha parte del municipio para conectar Suesca con la autopista norte, es indispensable que las autoridades locales coordinen el uso de dicho tramo vial y eviten causar una posible afectación a los derechos fundamentales de los pobladores de ambos entes territoriales.

Ahora bien, la Sala también encuentra evidente que los derechos fundamentales a la educación y al trabajo pueden llegar a verse afectados, en atención a que, al regresar a la presencialidad escolar, muchos niños, niñas y adolescentes deberán recorrer largos tramos a pie, pudiendo correr diversos riesgos para su integridad física.

Igualmente, tal como consta en las planillas aportadas al proceso, la mayoría de los pobladores de la vereda San Vicente alegan afectación a su derecho al trabajo, por las dificultades para llegar a su lugar de empleo oportunamente, sumado a que, algunos pobladores no pueden salir del pueblo para vender sus productos.

Al ponerse en riesgo la fuente de ingreso de la mayoría de los pobladores de la vereda San Vicente de Suesca y algunos de Sesquilé, se podría llegar a afectar a futuro su mínimo vital y la posibilidad de sufragar sus gastos de subsistencia, lo que hace necesaria la adopción de medidas oportunas por parte de las autoridades locales. Al respecto, se reitera lo expuesto en las consideraciones de esta ponencia, específicamente lo dicho por la Corte Constitucional sobre la relación existente entre la prestación del servicio de transporte público y la materialización de derechos como el trabajo o la educación, pues los mismos, al requerir el traslado de personas, es obvio que necesitan que se garantice el transporte adecuado para lograr el desplazamiento efectivos de quienes requieran salir de su lugar de residencia a las instituciones educativas o empresas.

Por las razones previamente expuestas y al margen de lo que se decida en el proceso de nulidad impetrado por la señora Lorena Marcela Quiñonez Bernal contra la Resolución No. 433 de 2019 y la medida cautelar en trámite, la Sala, al percatarse

de la posible, real en unos casos, y contingente vulneración de los derechos fundamentales de los pobladores de la vereda San Vicente, y en virtud de los principios de coordinación y complementariedad que deben regir el actuar de las entidades territoriales, revocará el fallo proferido en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca con fecha de 15 de diciembre de 2020, que declaró improcedente el presente amparo constitucional, para en su lugar, conceder la protección de los derechos fundamentales a la libertad de locomoción, al trabajo, a la salud, a la educación y a la vida digna. En consecuencia, ordenará que, bajo la coordinación del Alcalde Municipal de Suesca, se instale una mesa de trabajo a la que deberá acudir el Alcalde Municipal de Sesquilé, la Personera Municipal de Suesca y el Ministerio de Transporte, la cual deberá instalarse en el término de 10 días hábiles siguientes a la notificación de esta providencia, para que, en forma conjunta, coordinen las medidas técnicas, administrativas y financieras, de carácter provisional, así como los plazos de ejecución, pertinentes y legalmente viables para que los habitantes de la vereda San Vicente de Suesca, puedan acceder al servicio de transporte público que requieren para poder trasladarse hasta el centro urbano municipal y la autopista norte, actividades que no podrán superar en su definición e implementación, un término superior a los treinta días (30) días calendario.

Precisa la sala que la anterior determinación no se relaciona con las actuaciones en curso que se surten ante el Juzgado Segundo Administrativo de Zipaquirá y su superior Funcional, las que gozan de la autonomía e independencia propias de las actuaciones judiciales, y en la medida que las determinaciones que allí se ha adoptado no se hacen merecedoras de un juicio de reproche constitucional, pues lo que en realidad de verdad se revela en el presente proceso, corresponde a la omisión de las autoridades locales para proporcionar una solución a la problemática de transporte que reporta la demanda, y que en criterio de este juez constitucional, se proyecta como afrenta directa, material e inmediata sobre los derechos constitucionales de la población de la vereda San Vicente en el municipio de Suesca y demás sectores afectados.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

### **III. F A L L A**

**PRIMERO: REVOCAR** la sentencia proferida el 15 de diciembre de 2020, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. En su lugar, **CONCEDER** la tutela y amparar los derechos fundamentales a la libertad de locomoción, al trabajo, a la salud, a la educación y a la vida digna de los pobladores de la vereda San Vicente en el municipio de Suesca.

**SEGUNDO: ORDENAR** que, bajo la coordinación del Alcalde Municipal de Suesca, se instale una mesa de trabajo a la que deberá acudir el Alcalde Municipal de Sesquilé, la Personera Municipal de Suesca y el Ministerio de Transporte, la cual deberá instalarse en el término de 10 días calendario siguientes a la notificación de esta providencia, para que, en forma conjunta, coordinen las medidas técnicas,

administrativas y financieras, de carácter provisional, así como los plazos de ejecución, pertinentes y legalmente viables para que los habitantes de la vereda San Vicente de Suesca, puedan acceder al servicio de transporte público que requieren para poder trasladarse hasta el centro urbano municipal y la autopista norte, acción que no deberá superar el término de treinta días calendario contados a partir de la instalación de la mesa referida.

**TERCERO: NOTIFICAR** la presente decisión a los interesados, por el medio más expedito.

**CUARTO: ENVIAR** esta actuación a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

### **CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**MARÍA ADRIANA MARÍN**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**  
Con salvamento de voto

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE<sup>75</sup>  
**JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ**

---

<sup>75</sup> Nota: se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI del Consejo de Estado, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad en el enlace <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/validador>.