



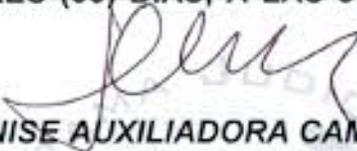
REPUBLICA DE COLOMBIA  
JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA  
E D I C T O No. 0011

LA SUSCRITA SECRETARIA DEL JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA POR MEDIO DEL PRESENTE EDICTO NOTIFICA A LAS PARTES LA **SENTENCIA** PROFERIDA EN EL EXPEDIENTE:

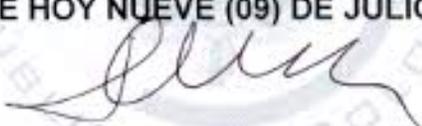
CLASE DE PROCESO: ACCION POPULAR  
RADICACIÓN: 13001-33-31-012-2010-00025-00  
DEMANDANTE: GLADIS MARTINEZ DE MARTINEZ-ZAIT ALVIS PAREDES  
DEMANDADO: DISTRITO DE CARTAGENA-MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL-PASAJE COMERCIAL Y EJECUTIVO DE BADILLO

FECHA DE LA DECISION: VEINTIOCHO (28) DE JUNIO DE 2013.

EL PRESENTE EDICTO SE FIJA, EN LUGAR VISIBLE DE LA OFICINA DE SERVICIOS Y APOYO DE LOS JUZGADOS ADMINISTRATIVOS DE CARTAGENA, POR EL TERMINO DE TRES (03) DIAS, A LAS 8:00 AM DEL DIA DE HOY CINCO (05) DE JULIO DE 2013.

  
DENISE AUXILIADORA CAMPO PEREZ  
SECRETARIA

CERTIFICO: QUE EL PRESENTE EDICTO PERMANECIÓ FIJADO EN LUGAR VISIBLE DE LA OFICINA DE SERVICIOS Y APOYO DE LOS JUZGADOS ADMINISTRATIVOS DE CARTAGENA, POR EL TÉRMINO EN ÉL INDICADO, SE DESFIJA A LAS 5:00 PM DE HOY NUEVE (09) DE JULIO DE 2013.

  
DENISE AUXILIADORA CAMPO PEREZ  
SECRETARIA

*Consejo Superior  
de la Judicatura*



**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**

Cartagena de Indias D.T. y C., veintiocho (28) de junio de 2013

**SENTENCIA No. 59 /13**

**MEDIO DE CONTROL:** ACCIÓN POPULAR  
**DEMANDANTE:** GLADIS MARTINEZ DE MARTINEZ Y OTRO  
**DEMANDADOS:** DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS Y OTROS  
**RADICACIÓN:** 13-001-33-31-012-2010-00025-00

Corresponde a este despacho Judicial pronunciarse en sentencia definitiva dentro de la Acción Popular instaurada por la señora GLADIS MARTINEZ DE MARTINEZ en su propio nombre con la coadyuvancia del señor ZAIT ALVIS PAREDES contra el DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS – MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL – PASAJE COMERCIAL Y EJECUTIVO DE BADILLO, encaminada a la protección de derechos colectivos relacionados con los derechos de los consumidores y usuarios; a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes y el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

**1- LA DEMANDA**

**1.1 PRETENSIONES**

Solicita el accionante lo siguiente:

Ordénese a las entidades demandadas realizar las obras de adecuación (rampas o ascensores) que sean necesarias para garantizar el acceso de las personas con movilidad reducida a el Pasaje Comercial y Ejecutivo Badillo ubicado en el Centro Calle 1ª de Badillo No. 35-54 Cartagena – Bolívar.

Ordénese al Distrito de Cartagena de Indias y al Ministerio de la Protección Social que ejerzan de forma eficaz sus facultades de inspección, vigilancia y control del cumplimiento de las disposiciones sobre accesibilidad y garantía de los derechos e intereses colectivo en dicho establecimiento de comercio.

Condénese a las entidades demandadas a pagar al demandante y/o a su apoderado un incentivo no menor a 150 salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha del fallo, que produzca el despacho de acuerdo a lo que estableció el legislador en el artículo 39 de la Ley 472 de 1998.

**1.2 HECHOS**

Los hechos narrados en el escrito de demanda pueden resumirse de la siguiente manera:

La accionante es una mujer mayor de edad discapacitada, esto es en silla de ruedas por lo tanto con legitimidad en la causa para demandar que la edificación denominada el Pasaje Comercial y Ejecutivo Badillo ubicado en Centro Calle 1ª de Badillo No. 35-54



REPUBLICA DE COLOMBIA

**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**  
 GLADIS MARTINEZ DE MARTINEZ Y OTRO VS DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS Y OTROS  
 RAD: 13-001-33-31-012-2010-00025-00

Cartagena – Bolívar es una edificación abierta al público que impide el libre acceso a los discapacitados, esto es, personas en silla de ruedas.

Que en dicha edificación existe una barrera arquitectónica que impide el libre acceso y el desplazamiento de las personas con movilidad reducida, impidiendo el ingreso de quienes requieren del uso de sillas de ruedas o tengan cualquier otro tipo de limitación funcional para su desplazamiento, privándolos ilegalmente de la posibilidad de subir a las oficinas o a observar los apartamentos y/o oficinas que se encuentran en venta con el fin u objetivo de comprarlos y residir allí, o a visitar a las amistades que potencialmente puedan tener o conseguir en estos edificios. En efecto, el único modo de ingresar es haciendo uso de las escaleras convencionales que están a la entrada del edificio y en dichas escaleras convencionales no se observan rampas que deben tener estos edificios para que por medio de esta, puedan acceder los minusválidos y los limitados físicos violando así el derecho a la igualdad.

Que el Distrito de Cartagena ha sido omisivo y negligente frente a dicha vulneración de derechos colectivos. A este ente territorial, a través de los servicios seccionales de salud, compete velar por el cumplimiento de las normas que se dictan para la protección, seguridad y bienestar de los minusválidos, así como los que regulan el desarrollo urbano de forma que se garanticen la posibilidad de acceso a las personas con movilidad reducida a las edificaciones abiertas al público.

Corresponde además al Ministerio de la Protección Social vigilar y controlar el cumplimiento de tales normas de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4 y 7 de la Resolución No. 14861 del 4 de Octubre de 1985 emanada de Minsalud.

Las entidades demandadas incumplen flagrantemente con las leyes 12 de 1987, la 361 de 1972 y la Resolución 14861 de 1985 que imponen a las entidades públicas y privadas, la obligación de velar por el bienestar de las personas con movilidad reducida poniendo a su disposición los medios necesarios para lograr su fácil y seguro desplazamiento.

### 1.3. FUNDAMENTOS JURIDICOS

La accionante invoca como tales, Constitución Política de Colombia artículo 13; Ley 12 de 1987 art. 1º y 3º, Ley 361 de 1997 art. 1º y 52; Ley 397 de 1997 art. 1º numeral 13 y 40; Ley 762 de 2002 artículo III y Resolución 14861 de 1985 del Minsalud art. 2º y 47.

### 2. COADYUVANCIA

Mediante memorial de fecha 18 de Febrero de 2011<sup>1</sup>, el señor Zait Alvis Paredes, obrando en calidad de Defensor Público y en uso de la facultad establecida en el artículo 53 del C.P.C. interviene en calidad de coadyuvante dentro de la presente acción popular, estando dentro del término según lo señalado en el artículo 24 de la Ley 472 de 1998.

Pese a que el coadyuvante señala que actúa en calidad de defensor público, el despacho, mediante auto de fecha 30 de Noviembre de 2012 (visible a folios 160 a 162)

<sup>1</sup> Visible a folios 120 al 125 del expediente.



REPUBLICA DE COLOMBIA

**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**  
 GLADIS MARTINEZ DE MARTINEZ Y OTRO VS DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS Y OTROS  
 RAD: 13-001-33-31-012-2010-00025-00

le concede un término de cinco (5) días para hacer llegar al despacho los documentos que acrediten la calidad del Defensor del Pueblo Regional Bolívar, que es quien le concede poder para actuar al coadyuvante o en su defecto, de no allegar la calidad con la que se concede el poder, se entenderá que la solicitud de coadyuvancia se realiza como persona natural. Una vez vencido el plazo concedido por el despacho, el coadyuvante no aportó los documentos requeridos, por lo que se entenderá que su actuación la adelanta en calidad de persona natural.

Señala el coadyuvante que la referida acción popular busca proteger derechos colectivos con fundamento en que la edificación denominada Pasaje Comercial y Ejecutivo Badillo es un lugar abierto al público que impide el acceso de personas discapacitadas. Considera además que el Distrito de Cartagena ha sido omisivo y negligente frente a esta situación de vulneración de derechos colectivos ya que en dicha edificación existe una barrera arquitectónica que impide el libre acceso a personas con limitaciones físicas o movilidad reducida, privándolas de subir a las oficinas allí ubicadas ya que el único modo de ingreso es por las escaleras convencionales.

Por estas razones, coadyuva la presente acción popular en beneficio de los derechos humanos establecidos y ratificados en los tratados internacionales aprobados por el Congreso de la República.

### 3- CONTESTACION DE LA DEMANDA

#### POR PARTE DE LA DEMANDADA DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS

La entidad territorial demandada, Distrito de Cartagena de Indias, presentó contestación de la demanda dentro del presente trámite procesal<sup>2</sup>, en donde manifiesta que se opone a las pretensiones de la parte actora en lo que respecta a los intereses del Distrito de Cartagena de Indias por lo que solicita que sean rechazadas.

Propone como excepciones las siguientes:

- 1- Inexistencia de la vulneración de un derecho colectivo.
- 2- Falta de legitimidad en la causa por pasiva.
- 3- Inviabilidad de la acción impetrada.

#### POR PARTE DE LA DEMANDADA MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL

La demandada Ministerio de la Protección Social presentó contestación de la demanda<sup>3</sup> y en ella manifiesta en términos generales que el Ministerio de la Protección Social realiza sus actividades como órgano rector de las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Salud y del Sistema General de Seguridad Social en Salud y dicta las normas técnicas, administrativas y científicas de obligatorio cumplimiento para el sector, dentro del límite normativo expuesto, ejercicio que solo evidencia la observancia del principio de responsabilidad consagrado en el artículo 121 de la Constitución Política, según el cual, ninguna autoridad del Estado podrá ejercer

<sup>2</sup> Ver folios 28 al 30 del expediente.

<sup>3</sup> Ver folios 65 al 70 del expediente.



REPUBLICA DE COLOMBIA

**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**  
 GLADIS MARTINEZ DE MARTINEZ Y OTRO VS DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS Y OTROS  
 RAD: 13-001-33-31-012-2010-00025-00

funciones distintas de las que le atribuye la Constitución y la Ley. Razón por la cual el asunto objeto de debate no compete a la Nación – Ministerio de la Protección Social.

Como excepciones propone las siguientes:

- 1- Falta de legitimación en la causa por pasiva.
- 2- Falta de agotamiento de la vía gubernativa.
- 3- Innominada.

**POR PARTE DE LA DEMANDADA PASAJE COMERCIAL Y EJECUTIVO BADILLO**

La demandada Pasaje Comercial y Ejecutivo Badillo no presentó contestación de la demanda.

**4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

Los accionantes no presentaron alegatos de conclusión dentro del término legal para hacerlo.

Las demandadas Distrito de Cartagena de Indias y Pasaje Comercial y Ejecutivo Badillo, por su parte, tampoco presentaron alegatos de conclusión dentro del trámite procesal que nos ocupa.

La demandada Ministerio de la Protección Social, hoy Ministerio de Salud y Protección Social, presenta sus alegaciones pero en forma extemporánea, toda vez que el auto que ordena correr traslado para alegaciones, fue notificado mediante estado No. 23 de fecha 9 de Abril de 2013, por lo que el término vencía el día 16 de Abril de 2013 y el escrito de alegaciones fue presentado el día 22 de Abril de 2013<sup>4</sup>, razón por la que no será tenida en cuenta.

**5. CONCEPTO DEL AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO**

El Agente del Ministerio Público presentó concepto<sup>5</sup> dentro del presente proceso y en él manifiesta que ese despacho considera que las pretensiones de la demanda deben despacharse favorablemente teniendo en cuenta que la parte demandada no ha venido realizando labores destinadas al ajuste de su estructura física a las exigencias legales, por tal razón, sus acciones deben traducirse en la garantía real de los derechos de todas las personas que a ella acceden por lo tanto no debe existir ningún tipo de limitante a sus respectivos derechos, ya que de ser así, estamos frente a una fuente generadora de vulneración de los derechos de las personas discapacitadas, por lo que exhortamos a las partes accionadas Distrito de Cartagena de Indias, Ministerio de la Protección Social y el Pasaje Comercial y Ejecutivo Badillo, ubicado en el Centro Calle 1ª de Badillo No. 35-54 Cartagena, a la verificación de la implementación de la ley de integración social de las personas en situación de discapacidad acogida en nuestro ordenamiento jurídico, mediante la Ley 762 de 2002 con el fin de garantizar el pleno ejercicio de esta población, especialmente, lo que respecta al derecho a la accesibilidad

<sup>4</sup> Ver folio 192 del expediente.

<sup>5</sup> Ver folios 199 a 210 del expediente.



## REPUBLICA DE COLOMBIA

**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**  
 GLADIS MARTINEZ DE MARTINEZ Y OTRO VS DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS Y OTROS  
 RAD: 13-001-33-31-012-2010-00025-00

física y de esta perspectiva resolver de manera positiva las pretensiones de la demanda.

### 6. TRAMITE DEL PROCESO

La demanda fue presentada el día 5 de Febrero de 2010 (fls. 1 al 9) siendo admitida mediante auto de fecha 1º de Marzo de 2010 (fls. 21 al 23). Se notificó a los demandados así: Pasaje de Badillo (Fl. 86), Minprotección (Fl.24), Distrito Cgna (Fl. 25).

El día 19 de Mayo de 2010 se verifica la Audiencia de Pacto de Cumplimiento, la cual se declara fallida (fl. 115).

Mediante auto de fecha 11 de Agosto de 2011, el despacho declara la falta de competencia para seguir conociendo del proceso y ordena remitirlo al Tribunal Administrativo de Bolívar (fls. 137 y 138). Posteriormente, mediante providencia de fecha 15 de Septiembre de 2011, el Honorable Tribunal Administrativo de Bolívar aprehende el conocimiento del asunto (fls. 147 y 148), y procede a adelantar audiencia de pacto de cumplimiento el día 12 de Octubre de 2011 (fl. 156) y mediante auto del 22 de Noviembre de 2011 abre a pruebas el trámite procesal.

Mediante providencia del de fecha 18 de Octubre de 2012, el Tribunal Administrativo de Bolívar declara la falta de competencia para seguir conociendo del proceso, deja sin efecto todo lo actuado a partir del auto que aprehendió el conocimiento de la acción y devuelve el expediente al Juzgado Doce Administrativo del Circuito de Cartagena, el cual mediante auto del 8 de Febrero de 2013 abre a pruebas el proceso.

Mediante auto del 5 de Abril de 2013, se ordena correr traslado a las partes para que aleguen de conclusión (fl. 191).

### 7. CONSIDERACIONES

No habiendo sido observada causal alguna de nulidad que declarar y habiéndose verificado en el sub judice, el cumplimiento de los presupuestos procesales para dictar sentencia estimatoria, esto es, demanda en forma, competencia del Juez, capacidad para ser parte y capacidad procesal, los cuales vienen cumplidos, pasa el despacho a pronunciarse sobre las excepciones presentadas antes de resolver el fondo del presente asunto.

#### FRENTE A LAS EXCEPCIONES PLANTEADAS POR LAS DEMANDADAS

Frente a la excepción de falta de agotamiento de la vía gubernativa propuesta por la demandada Ministerio de la Protección Social, hoy Ministerio de Salud y Protección Social, resulta válido anotar que el artículo 10 de la Ley 472 de 1998 señala que "*Cuando el derecho o interés colectivo se vea amenazado o vulnerado por la actividad de la administración, no será necesario interponer previamente los recursos administrativos como requisito para intentar la acción popular*", lo que nos explica con total claridad que no es obligatorio el agotamiento de la vía gubernativa como requisito de procedibilidad de la acción popular, razón suficiente para declarar como no probada esta excepción.



REPUBLICA DE COLOMBIA

**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**  
 GLADIS MARTINEZ DE MARTINEZ Y OTRO VS DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS Y OTROS  
 RAD: 13-001-33-31-012-2010-00025-00

Por último, la demandada Distrito de Cartagena plantea como excepción la inviabilidad de la acción impetrada, pues considera que por vía de acción popular no se puede pretender el cumplimiento de obligaciones que deben exigirse a través de acción de cumplimiento, ya que según el artículo 88 de la Constitución Política y el artículo 3° de la Ley 397 de 1997, la acción de cumplimiento tiene por finalidad hacer efectivo el acatamiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos, tal como establece el artículo primero de la referida ley.

Al respecto, se debe precisar que ciertamente la acción de cumplimiento, prevista en el artículo 87 de la Constitución Política, reglamentada por la Ley 393 de 1997, tiene como finalidad lograr el cumplimiento de una norma jurídica. Esta acción, aparte de procurar la eficacia de la norma incumplida, no persigue directamente la protección de un derecho. Sin duda alguna, el incumplimiento de una norma jurídica conduce a la afectación de algún derecho, ya sea éste de naturaleza colectiva, subjetivo o fundamental, y para la protección de esos derechos, existen en el ordenamiento jurídico distintas acciones a disposición del afectado, y su ejercicio no depende de su arbitrio, sino de la fuente de la afectación, y de los presupuestos de procedencia que para cada acción haya establecido la ley.

En el caso de las acciones populares, de conformidad con los artículo 2 y 9 de la Ley 472 de 1998, proceden para proteger derechos e intereses colectivos violados o amenazados, violación o amenaza que puede provenir de una acción u omisión, y esta última puede concretarse en la falta de aplicación de una norma jurídica; de tal suerte que, cualquier persona podría hacer uso de la acción popular para proteger el derecho colectivo conculcado y en virtud de la orden de amparo que dé el juez popular, la autoridad incumplida tendrá que realizar una serie de acciones para el completo restablecimiento del derecho; si el interesado acude a la acción de cumplimiento, la única orden que puede dar el juez, es el cumplimiento de la norma, sin añadirle más obligaciones o conductas al demandado, por que en principio no se persigue la protección de un derecho. Así las cosas, el despacho considera que si lo que el actor persigue es la protección de un derecho colectivo, la acción popular, es el mecanismo procedente; por lo anterior, esta excepción no prospera.

Ahora bien, frente a las excepciones de inexistencia de la vulneración de un derecho colectivo y falta de legitimidad en la causa por pasiva, esta última planteadas por las demandadas Distrito de Cartagena de Indias y Ministerio de la Protección Social, hoy Ministerio de Salud y Protección Social, serán resueltas conjuntamente con el problema jurídico, por encontrarse relacionadas con el fondo del asunto.

### COMPETENCIA

Atendiendo las voces del artículo 155 numeral 10 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y del artículo 16 de la Ley 472 de 1998, encontramos que este despacho es competente para dirimir el asunto puesto a su conocimiento.

### EL PROBLEMA JURIDICO

Se debe establecer en el presente caso, el Distrito de Cartagena de Indias, el Ministerio de la Protección Social, hoy Ministerio de Salud y Protección Social y el Pasaje



REPUBLICA DE COLOMBIA

JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA  
 GLADIS MARTINEZ DE MARTINEZ Y OTRO VS DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS Y OTROS  
 RAD: 13-001-33-31-012-2010-00025-00

Comercial y Ejecutivo Badillo, se encuentran vulnerando o amenazando los derechos colectivos derechos colectivos relacionados con los derechos de los consumidores y usuarios; a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes y el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, al no realizar las adecuaciones necesarias para el acceso a las instalaciones del Pasaje Comercial y Ejecutivo Badillo de las personas con problemas de discapacidad o movilidad reducida.

**TESIS**

En el caso de marras, los accionantes demostraron que el ente demandado Pasaje Comercial y Ejecutivo Badillo ha incurrido en conductas que constituyen vulneración o amenaza a los derechos colectivos a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de la población discapacitada o con movilidad reducida. En consecuencia, las pretensiones de la demanda en lo referente al amparo solicitado, están llamadas a prosperar.

No ocurre lo mismo frente a los demandados Distrito de Cartagena de Indias y Ministerio de la Protección Social, hoy Ministerio de Salud y Protección Social, al haberse encontrado acreditada la excepción de falta de legitimación en la causa pasiva.

**MARCO NORMATIVO**

**CONSTITUCION PÓLITICA DE COLOMBIA**

**Artículo 13.** *Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.*

*El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.*

*El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.*

**Artículo 88.** *La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.*

*También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.*

*Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos.*



REPUBLICA DE COLOMBIA

JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA  
 GLADIS MARTINEZ DE MARTINEZ Y OTRO VS DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS Y OTROS  
 RAD: 13-001-33-31-012-2010-00025-00

**LEY 472 DE 1998**

**Artículo 2o. Acciones populares.** *Son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos.*

*Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.*

**Artículo 4o. Derechos e intereses colectivos.** *Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con:*

*(...)*

*d) El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público*

*(...)*

*j) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna*

*l) El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente*

*m) La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes*

*n) Los derechos de los consumidores y usuarios*

**Artículo 9o. Procedencia de las acciones populares.** *Las acciones populares proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos.*

**Artículo 69. Otras acciones de grupo que se tramitarán por la presente Ley.** *Las Acciones de Grupo contempladas en el artículo 76 de la Ley 45 de 1990, en el artículo 1.2.3.2. del Decreto 653 de 1993 (Estatuto Orgánico del Mercado Público de Valores) y en el Decreto 3466 de 1982 artículos 36 y 37, se tramitarán de conformidad con lo dispuesto en el presente título.*

**Ley 361 de 1997**

**Por disposición expresa de la ley 361 de 1997** son destinatarios especiales de este título, las personas que por motivo del entorno en que se encuentran, tienen necesidades esenciales, y en particular los individuos con limitaciones que les hagan requerir de atención especial, los ancianos y las demás personas que necesiten de asistencia temporal (Art. 45). Además, en ella se destaca que la accesibilidad es un elemento esencial de los servicios públicos a cargo del Estado y por lo tanto deberá ser tomada en cuenta por los organismos públicos o privados en la ejecución de dichos servicios (Art. 46).

La norma es clara en determinar que las edificaciones ya existentes al momento de la entrada en vigencia de la ley deben ser adecuadas de manera progresiva para permitir condiciones de accesibilidad a los discapacitados, lo cual se hará atendiendo a la reglamentación técnica que corresponde expedir al Gobierno Nacional para tal efecto.

**Por su parte el artículo 47** *Ibidem*, impuso la obligación al Gobierno de dictar las normas orientadas a regular lo concerniente a barreras arquitectónicas, procedimientos de inspección y control, así como la imposición de sanciones en caso de



**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**  
 GLADIS MARTINEZ DE MARTINEZ Y OTRO VS DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS Y OTROS  
 RAD: 13-001-33-31-012-2010-00025-00

incumplimientos. Señala la norma aludida lo siguiente: "**Artículo 47.** *La construcción, ampliación y reforma de los edificios abiertos al público y especialmente de las instalaciones de carácter sanitario, se efectuarán de manera tal que ellos sean accesibles a todos los destinatarios de la presente ley. Con tal fin, el Gobierno dictará las normas técnicas pertinentes, las cuales deberán contener las condiciones mínimas sobre barreras arquitectónicas a las que deben ajustarse los proyectos, así como los procedimientos de inspección y de sanción en caso de incumplimiento de estas disposiciones.*

*Las instalaciones y edificios ya existentes se adaptarán de manera progresiva, de acuerdo con las disposiciones previstas en el inciso anterior, de tal manera que deberá además contar con pasamanos al menos en uno de sus dos laterales.*

**El Gobierno establecerá las sanciones por el incumplimiento a lo establecido en este artículo.**" (resaltado nuestro)

Señala además el artículo 50, ibidem, que, sin perjuicio de lo dispuesto en la norma antes trascrita, y en concordancia con las que regulan lo relativo a la elaboración, proyección y diseño de proyectos básicos de construcción, **le corresponde al Gobierno Nacional expedir las disposiciones que establezcan las condiciones mínimas a observar en los edificios de cualquier clase con el fin de permitir la accesibilidad de personas con limitaciones**, lo cual cumplió el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial al expedir el Decreto 1538 del 17 de mayo de 2005.

Lo dispuesto en este último decreto, según lo precisa su artículo 1°, es aplicable para:

- "a) El diseño, construcción, ampliación, modificación y en general, cualquier intervención y/o ocupación de las vías públicas, mobiliario urbano y demás espacios de uso público;
- b) El diseño y ejecución de obras de construcción, ampliación, adecuación y modificación de edificios, establecimientos e instalaciones de propiedad pública o privada, abiertos y de uso al público.**" (Negrillas y subraya fuera del texto).

En el artículo 9°, ibidem, se relacionan los parámetros de accesibilidad para el diseño, construcción o adecuación de los edificios de uso público en general. Para el caso concreto bajo estudio vale recordar que en su literal B) referente al "Entorno de las edificaciones" sus numerales 1, 2 y 3 disponen que:

- "1. Las hojas de las ventanas del primer piso, que colinden con andenes o sendas peatonales no podrán abrir hacia afuera.
- 2. Los desniveles que se presenten en los edificios de uso público, desde el andén hasta el acceso del mismo, deben ser superados por medio de vados, rampas o similares.**
- 3. Cuando se trate de un conjunto de edificios o instalaciones de uso público, deberá garantizarse por lo menos que una de las rutas peatonales que los unan**



REPUBLICA DE COLOMBIA

JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA  
 GLADIS MARTINEZ DE MARTINEZ Y OTRO VS DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS Y OTROS  
 RAD: 13-001-33-31-012-2010-00025-00

**entre sí y con la vía pública, se construya según las condiciones establecidas en el Capítulo Segundo de este decreto."**

En el literal C) numeral 1 y referente al "Acceso al interior de las edificaciones de uso público, dispone:

**"1. Al menos uno de los accesos al interior de la edificación, debe ser construido de tal forma que permita el ingreso de personas con algún tipo de movilidad reducida y deberá contar con un ancho mínimo que garantice la libre circulación de una persona en silla de ruedas. (Negritas fuera del texto). (...)."**

El artículo 52 de la Ley 361 de 1997, establece que lo dispuesto en el título IV de la ley en cita y en sus disposiciones reglamentarias (Decreto 1538 de 2005), será también de obligatorio cumplimiento **para las edificaciones e instalaciones abiertas al público que sean de propiedad particular**, quienes dispondrán de un **término de cuatro años contados a partir de la vigencia de la presente ley**, para realizar las adecuaciones correspondientes. (Subrayas y Negritas fuera del texto)

Así pues, por disposición expresa de la Ley 361 de 1997 son destinatarios especiales de este título, las personas que por motivo del entorno en que se encuentran, tienen necesidades esenciales, y en particular los individuos con limitaciones que les hagan requerir de atención especial, los ancianos y las demás personas que necesiten de asistencia temporal (artículo 45). Además, en ella se destaca que la accesibilidad es un elemento esencial de los servicios públicos a cargo del Estado, y por lo tanto, deberá ser tenida en cuenta por los organismos públicos o privados en la ejecución de dichos servicios (artículo 46).

Así mismo, la norma es clara en determinar que las edificaciones ya existentes al momento de la entrada en vigencia de la ley deben ser adecuadas de manera progresiva para permitir condiciones de accesibilidad a los discapacitados, lo cual debe hacerse atendiendo a la reglamentación técnica que corresponde expedir al Gobierno Nacional para tal efecto, incluso en el artículo 52 se hace expresa alusión a aquellas edificaciones abiertas al público que sean de propiedad particular, respecto de las cuales se establece un término de cuatro (4) años para realizar las adecuaciones correspondientes. Sobre el tema, se ha pronunciado el Consejo de Estado en los siguientes términos:

*"Tanto la Constitución Política como la Ley garantizan condiciones mínimas de seguridad y desplazamiento para las personas con alguna limitación física o mental en espacios urbanos o al interior de edificaciones de propiedad de particulares o del Estado. En efecto, como lo ordenan las disposiciones transcritas, en especial el párrafo del artículo 43 de la Ley 361 de 1997 dichas edificaciones «deberán adecuarse, diseñarse y construirse de manera que se facilite el acceso y tránsito seguro de la población en general y en especial de las personas con limitación». El deber legal es claro y se materializa mediante la instalación o adecuación, entre otras, de rampas y ascensores (Artículo 53 ibídem)".<sup>6</sup>*

<sup>6</sup> C.E., Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 3 de junio de 2010, Rad. 15001-23-31-000-2005-01867-01(AP), C. P. María Claudia Rojas Lasso.



REPUBLICA DE COLOMBIA

**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**  
 GLADIS MARTINEZ DE MARTINEZ Y OTRO VS DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS Y OTROS  
 RAD: 13-001-33-31-012-2010-00025-00

*"De los artículos 47 y 52 de la Ley 361 de 1997, se colige que los edificios existentes a la fecha de expedición de la misma deben adaptarse de manera progresiva para garantizar la accesibilidad a las personas con movilidad reducida, temporal o permanente, y que el término para realizar las adecuaciones correspondientes es de cuatro años contados a partir de la vigencia de dicha ley. Sobre el cómputo de este término para realizar las adecuaciones a las instalaciones abiertas al público, la jurisprudencia de la Sección Primera de esta Corporación, en principio, había sostenido que dicho término empezaba a correr a partir de la vigencia del Decreto 1538 de 2005 - norma que se encargó de reglamentar la ley aludida -, más no desde la entrada en vigencia de la ley. Sin embargo, tal criterio fue reconsiderado en la sentencia de 8 de noviembre de 2007, proferida por esta misma Corporación, según la cual el término de los cuatro años para hacer las adecuaciones a las edificaciones debe contarse desde la vigencia de la ley 361 de 1997 y no desde que se profirió la norma reglamentaria. Por lo tanto, como la ley empezó a regir el 11 de febrero de 1997 el plazo para adecuar las edificaciones donde funcionan la Dirección Territorial del Ministerio de la Protección Social de Riohacha y el Palacio de Justicia de esa misma ciudad, previsto en el artículo 52 de la ley aludida, venció el 11 de febrero de 2001, y como tales adecuaciones no se han realizado, resulta evidente que se desconocieron los derechos fundamentales del accionante, quien demostró su discapacidad"<sup>7</sup>.*

De la citada jurisprudencia se desprende que, la Ley 361 de 1997 contempla un término dentro del cual tanto las edificaciones públicas como las privadas, deberán someterse a las adecuaciones necesarias para que las personas con movilidad reducida puedan acceder a ellas; dicha accesibilidad comprende no solamente la entrada principal a la edificación mediante rampas, sino también ascensores cuando se requiera subir uno o varios pisos y los baños en las condiciones adecuadas de acceso para discapacitados.

El término de cuatro años para realizar dichas adecuaciones, según la jurisprudencia del Consejo de Estado, debe empezar a contarse desde la entrada en vigencia de la ley 361, por lo que se esperaba que para la presente época, absolutamente todas las edificaciones, tanto públicas como privadas que sean de libre acceso al público, cuenten con las adecuaciones necesarias para garantizar la accesibilidad de las personas con movilidad reducida.

Señala además el artículo 50 de la Ley 361 de 1997, que le corresponde al Gobierno Nacional expedir las disposiciones que establezcan las condiciones mínimas a observar en los edificios de cualquier clase con el fin de permitir la accesibilidad de personas con limitaciones, lo cual cumplió el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial al expedir el Decreto 1538 del 17 de mayo de 2005.<sup>8</sup>

## VALORACIÓN PROBATORIA

Del material probatorio arrimado al expediente tenemos que:

A folios 11 y 12 del expediente encontramos dos fotografías que según lo manifestado por la accionante, muestran la inexistencia de obras que permitan el acceso a población

<sup>7</sup> C.E., Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia de 26 de agosto de 2009, radicación número: 44001-23-31-000-2009-00101-01 (AC), C.P. William Giraldo Giraldo.

<sup>8</sup> Ver Tribunal Administrativo de Bolívar, Sentencia del 21 de Agosto de 2012, Rad. 13001-23-31-000-2010-00617-00. M.P. José Fernández Osorio.



REPUBLICA DE COLOMBIA

JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA  
 GLADIS MARTINEZ DE MARTINEZ Y OTRO VS DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS Y OTROS  
 RAD: 13-001-33-31-012-2010-00025-00

discapacitada al Pasaje Comercial y Ejecutivo Badillo. Se observan imágenes de las entradas del centro comercial. Estas fotografías que se allegan a la demanda incluyen como detalle, la fecha de registro, es decir, 4 de Enero de 2010, y se aprecia que corresponden a las entradas de acceso al Pasaje Badillo, sin embargo, estas pruebas se valorarán de manera racional, ponderada y conjuntamente con el resto de material probatorio como indicio contingente dentro del acervo probatorio.

A folio 17 del expediente se observa copia simple de declaración de vecindad de fecha 13 de Enero de 2010, emanado de la Inspección de Policía Comuna No. 8 Casa de Justicia Country, de la señora Gladis Martínez de Martínez, quien manifiesta residir en el barrio Zaragocilla, Sector El Progreso no. 50C-50 desde hace más de 40 años. A este documento se le reconocerá valor probatorio aún cuando se encuentra en copia simple<sup>9</sup>, por tratarse de una acción de índole constitucional y en aras de respetar el principio constitucional de buena fe, así como el deber de lealtad procesal; se le reconocerá valor probatorio a esta prueba documental que ha obrado a lo largo del proceso y que, surtidas las etapas de contradicción, no fue cuestionada en su veracidad por las entidades demandadas.

A folios 126 al 130 del expediente milita oficio AMC-OFI-0009983-2011 de fecha 31 de Marzo de 2011, emanado de la Jefatura de la Oficina Jurídica del Distrito de Cartagena de Indias, donde informa sobre las acciones que viene implementando el Distrito para dar cumplimiento a la Ley 361 de 1997. Se anexa informe suscrito por el arquitecto Javier Martínez Santos con registros fotográficos de la Institución Educativa Ambientalista de Cartagena, de los baños de la Institución Educativa Soledad Acosta de Samper, rampa de acceso a aulas de la Institución Educativa Soledad Acosta de Samper, Centro del Vida Las Palmeras y Centro de Vida Piedra de Bolívar. Se observa que este informe no guarda relación con los hechos materia de la presente acción popular.

A folio 188 del expediente obra diligencia de inspección judicial adelantada por el despacho, la cual se adelantó el día 27 de Febrero de 2013, en las instalaciones del Pasaje Comercial y Ejecutivo Badillo, y la correspondiente acta de Inspección se manifiesta que "(...) Se inicia un recorrido por las instalaciones del Pasaje Comercial antes señalado, en donde se observa que las dos entradas principales, es decir, hacia la Avenida Carlos Escallón y a la Calle 2ª de Badillo cuentan con un desnivel representado por escalón de 20 cms. Aproximadamente sin que se observe algún tipo de rampa o mecanismo que permita el acceso a personas con movilidad reducida. Continúa por el pasillo principal del Pasaje Comercial y se observa la existencia de dos niveles a lo largo del pasillo que conecta las dos entradas principales cada uno con una altura aproximada de 20 cms. sin que se observe algún tipo de rampa o mecanismo que permita el acceso a personas con movilidad reducida. Cuenta además el Pasaje Comercial con dos escaleras de acceso a el segundo y tercer piso de la edificación, las cuales se constituyen por peldaños de 30 cms aproximadamente entre uno y otro con pasamanos, sin que se observen mecanismos o aditamentos que permitan el acceso de personas con movilidad reducida o personas discapacitadas en silla de ruedas. En términos generales, se trata de una edificación de tres pisos en donde funcionan locales comerciales y oficinas, el cual se encuentra en buen estado de conservación. No se observa la existencia de desniveles en los pasillos de la segunda y tercera planta.(...)"

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 7 de marzo de 2011, Exp. 20171. C.P. Enrique Gil Botero.



REPUBLICA DE COLOMBIA

JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA  
 GLADIS MARTINEZ DE MARTINEZ Y OTRO VS DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS Y OTROS  
 RAD: 13-001-33-31-012-2010-00025-00

## EL CASO CONCRETO

La parte actora solicita la protección de los derechos colectivos relacionados con los derechos de los consumidores y usuarios; a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes y el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, por considerar que la administración del Pasaje Comercial y Ejecutivo Badillo de la ciudad de Cartagena de Indias, no ha adecuado sus instalaciones para asegurar a la población discapacitada el acceso y a las dependencias y a los servicios que allí se prestan. Igualmente considera que el Distrito de Cartagena de Indias y el Ministerio de la Protección Social, hoy Ministerio de Salud y Protección Social no cumplen con las exigencias en cuanto a la vigilancia y control de la aplicación de la reglamentación legal dispuesta para el cómodo acceso de la población discapacitada a lugares abiertos al público.

## DERECHOS COLECTIVOS VULNERADOS O AMENAZADOS

Como se había dicho, en el presente caso, la parte actora solicita la protección de los derechos colectivos relacionados con los derechos de los consumidores y usuarios; a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes y el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, por considerar que los entes accionados con su actitud omisiva, vienen vulnerando los derechos colectivos de la población disminuida físicamente, al no adecuar las instalaciones donde funciona el Pasaje Comercial y Ejecutivo Badillo con dispositivos arquitectónicos que permitan la libre y cómoda movilidad de este tipo de población perteneciente al Distrito de Cartagena de Indias, propiciando con ello, una mejor calidad de vida de sus habitantes.

Ahora bien, el derecho colectivo de los consumidores y usuarios dice relación con las acciones previstas en los artículos 36 y 37 del Decreto 3466 de 1982, por el cual se dictan normas relativas a la idoneidad, la calidad, las garantías, las marcas, las leyendas, las propagandas y la fijación pública de precios de bienes y servicios, la responsabilidad de sus productores, expediente y proveedores. Estas acciones también son susceptibles de acciones de grupo al tenor de lo dispuesto en el artículo 69 de la Ley 472 de 1998. En el caso particular, observa el despacho que los derechos colectivos que se debaten no guardan relación con estos temas.

Asimismo, el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, entendiendo el término desastres como el daño grave o la alteración grave de las condiciones normales de vida en un área geográfica determinada, causada por los fenómenos naturales y por efecto catastróficos de la acción del hombre en forma accidental, corresponde a la obligación del Estado de ofrecer a través de sus organismos y de otras entidades de carácter humanitario o de servicio social, la especial atención y protección que requiera la población afectada por este tipo de situaciones.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Ley 46 de 1998



REPUBLICA DE COLOMBIA

JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA  
 GLADIS MARTINEZ DE MARTINEZ Y OTRO VS DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS Y OTROS  
 RAD: 13-001-33-31-012-2010-00025-00

Finalmente, el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, entendiéndolo el término desastres como el daño grave o la alteración grave de las condiciones normales de vida en un área geográfica determinada, causada por los fenómenos naturales y por efecto catastróficos de la acción del hombre en forma accidental, corresponde a la obligación del Estado de ofrecer a través de sus organismos y de otras entidades de carácter humanitario o de servicio social, la especial atención y protección que requiera la población afectada por este tipo de situaciones.<sup>11</sup> En el presente caso no se observan de primera mano, situaciones que se traduzcan en situaciones de desastre ya sea por fenómenos naturales o por efecto del hombre que vulnere o amenace este derecho colectivo a la población discapacitada que procura su acceso al Pasaje Comercial y Ejecutivo Badillo.

De lo anterior se puede establecer que la naturaleza de los derechos colectivos sobre los cuales se solicita amparo mediante la presente acción y de acuerdo a los hechos plasmados en la misma, no son en sí el de los derechos colectivos los derechos de los consumidores y usuarios y el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente; sino más bien el correspondiente a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, y con base en esta precisión se adelantará el estudio del fondo del asunto puesto a consideración a fin de determinar si este derecho colectivo está siendo amenazado o vulnerado por las entidades accionadas.

**EXISTENCIA DE LA VULNERACION POR PARTE DE LA DEMANDADA COPROPIEDAD PASAJE COMERCIAL Y EJECUTIVO BADILLO**

La Constitución Política y la ley garantizan las condiciones mínimas de seguridad y desplazamiento para las personas que padecen o presentan algún tipo de limitación física o mental en espacios urbanos o al interior de edificaciones de propiedad de particulares o del Estado. En efecto, como lo ordenan las disposiciones anunciadas en el capítulo correspondiente al marco normativo de la presente providencia, en especial el párrafo del artículo 43 de la Ley 361 de 1997, dichas edificaciones deberán adecuarse, diseñarse y construirse de manera que se facilite el acceso y tránsito seguro de la población en general y en especial de las personas con limitación de movilidad o algún tipo de discapacidad que dificulte sus desplazamientos.

Ahora bien, la norma también señala que las edificaciones ya existentes al momento de la entrada en vigencia de la ley deben ser adecuadas de manera progresiva para permitir condiciones de accesibilidad a los discapacitados (art. 47 inciso 2º. Ley 361 de 1997), lo cual se hará atendiendo a la reglamentación técnica que corresponde expedir al Gobierno Nacional para tal efecto. En este sentido se ha pronunciado el Consejo de Estado (ver marco normativo) cuando señala que la Ley 361 de 1997 contempla un término dentro del cual tanto las edificaciones públicas como las privadas, deberán someterse a las adecuaciones necesarias para que las personas con movilidad reducida puedan acceder a ellas; dicha accesibilidad comprende no solamente la entrada principal a la edificación mediante rampas, sino también ascensores cuando se requiera subir uno o varios pisos y los baños en las condiciones adecuadas de acceso

<sup>11</sup> Ley 46 de 1998



REPUBLICA DE COLOMBIA

JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

GLADIS MARTINEZ DE MARTINEZ Y OTRO VS DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS Y OTROS

RAD: 13-001-33-31-012-2010-00025-00

para discapacitados. El término de cuatro años para realizar dichas adecuaciones, según la jurisprudencia del Consejo de Estado, debe empezar a contarse desde la entrada en vigencia de la ley 361, por lo que se esperaría que para la presente época, absolutamente todas las edificaciones, tanto públicas como privadas que sean de libre acceso al público, cuenten con las adecuaciones necesarias para garantizar la accesibilidad de las personas con movilidad reducida.

En el caso particular, el Pasaje Comercial y Ejecutivo Badillo, ubicado en el barrio Centro Calle Primera de Badillo No. 35-54 de la ciudad de Cartagena de Indias, no cuenta con las adecuaciones necesarias para permitir el libre y cómodo desplazamiento de personas con limitaciones físicas, lo que impone a la administración de esta propiedad horizontal, la obligación de adecuar dichas instalaciones, de manera que el Pasaje Comercial cuente con rampas o mecanismos diseñados para posibilitar el acceso de la población minusválida que requiera entrar a esas instalaciones.

El deber legal se materializa como se ha dicho, mediante la instalación o adecuación, entre otras cosas, de rampas y ascensores (art. 53 ibídem). Sin embargo, de las pruebas aportadas al proceso, es decir, de la diligencia de Inspección Judicial adelantada por este despacho, se evidencia que los deberes legales previstos en las normas referidas no han sido cumplidos por la propiedad horizontal accionada. Esta diligencia de inspección adelantada, nos permite establecer que el edificio donde funciona el Pasaje Comercial y Ejecutivo Badillo, no cuenta con rampas de acceso ni demás mecanismos que permitan a las personas discapacitadas o con movilidad reducida, el libre y seguro acceso a los servicios que allí se prestan.

Puede entonces afirmarse que en el presente caso se están vulnerando por parte de la copropiedad Pasaje Comercial y Ejecutivo Badillo, los derechos de las personas con movilidad reducida, ello por cuanto, en la inspección judicial practicada dentro del trámite procesal, se logró verificar que las instalaciones donde funciona el Pasaje Comercial y Ejecutivo Badillo de la ciudad de Cartagena, cuenta con tres pisos, pero para el acceso por las entradas principales se encontraron desniveles que representan obstáculo para el ingreso de personas con movilidad reducida. Igualmente para acceder al segundo y tercer piso de la edificación, donde también hay oficinas, solo se cuenta con escaleras convencionales desprovistas de cualquier mecanismo o aditamento diseñado para personas con movilidad reducida, circunstancia que impide que estas personas discapacitadas puedan acceder a dichas oficinas.

Como se desprende del artículo 47 de la Ley 361 de 1997, las edificaciones ya existentes al momento de la entrada en vigencia de dicha ley debían ser adecuadas de manera progresiva para permitir condiciones de accesibilidad a los discapacitados, lo cual se hará atendiendo a la reglamentación técnica, máxime si se trata de un inmueble cuyas instalaciones se encuentran abiertas al público, como es el caso de este tipo de Pasajes Comerciales y Ejecutivos, respecto de las cuales se estableció un término de cuatro años a partir de la vigencia de dicha ley para realizar las adecuaciones correspondientes para el acceso de las personas con movilidad reducida.

Consecuente con lo anterior, se denegarán las pretensiones respecto del Distrito de Cartagena de Indias, en consideración a que, si bien, la obligación de vigilar el cumplimiento y ejercer el control de las actividades relacionadas con la construcción y el uso del suelo, de conformidad con el numeral 7º del artículo 313 de Constitución



REPUBLICA DE COLOMBIA

**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**  
 GLADIS MARTINEZ DE MARTINEZ Y OTRO VS DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS Y OTROS  
 RAD: 13-001-33-31-012-2010-00025-00

Política corresponde a los municipio o distritos, el desarrollo de tal obligación no siempre es oficiosa, sino que requiere de petición de parte. En el caso de nuevas construcciones, las autoridades municipales o distritales deben examinar la debida observancia y aplicación de las normas sobre accesibilidad de personas con movilidad reducida, control que se debe realizar al momento de otorgar las correspondientes licencias. En cuanto a las construcciones existentes, la ley no le impone a la autoridad la obligación de inspeccionar de oficio todos los edificios abiertos al público; sin que ello sea impedimento para que en caso de que se ponga en su conocimiento el incumplimiento de las normas sobre accesibilidad de discapacitados, adelante los procedimientos de inspección señalados en la normatividad pertinente, con la facultad de imponer sanciones al tenor de lo dispuesto por el artículo 47 de la Ley 361 de 1997.

Así las cosas, no existe en el expediente prueba alguna que conlleve a inferir que el actor hubiese de manera previa, puesto en conocimiento de las autoridades distritales, el incumplimiento de la normatividad que regula la accesibilidad de personas con movilidad reducida por parte de la Copropiedad Pasaje Comercial y Ejecutivo Badillo, por lo que mal podría considerar este despacho que ese ente territorial está conculcando el derecho invocado por los demandantes.

A esta misma conclusión se llega frente al demandado Ministerio de la Protección Social, hoy Ministerio de Salud y Protección Social, en la medida en que, dentro de las funciones que desarrolla esta entidad, tal y como fue explicado en la contestación de la demanda, no se encuentra la de controlar el cumplimiento de las normas arquitectónicas sobre accesibilidad de personas con movilidad reducida.<sup>12</sup>

**ORDEN A LA ENTIDAD ACCIONADA**

Teniendo en cuenta que el ente denominado Pasaje Comercial y Ejecutivo Badillo se encuentra vulnerando los derechos colectivos a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de la población discapacitada o con movilidad reducida, al no haber realizado las adecuaciones pertinentes que permitan garantizar los derechos colectivos vulnerados a la población discapacitada o con movilidad reducida de la ciudad de Cartagena de Indias.

En consecuencia, el despacho accederá a la protección solicitada en la presente acción popular, por lo que se ordenará a la administración de la Copropiedad Pasaje Comercial y Ejecutivo Badillo, ubicado en el barrio Centro, Calle Primera de Badillo No. 35-54 de la ciudad de Cartagena de Indias, que solicite y obtenga los permisos de esa misma Copropiedad según el régimen de propiedad horizontal existente y los estatutos que rijan para el efecto, y de las demás autoridades competentes, para que ejecuten las obras que sean necesarias que permita el acceso de las personas minusválidas o limitadas físicamente a las instalaciones del segundo y tercer piso del edificio donde funcionan locales y oficinas de este Pasaje Comercial, para lo cual el despacho concederá un término de cuatro (4) meses contados a partir de la ejecutoria de la presente providencia.

<sup>12</sup> Cfr. Tribunal Administrativo de Bolívar, Sentencia del 21 de Agosto de 2012, Rad. 13001-23-31-000-2010-00617-00. M.P. José Fernández Osorio.



REPUBLICA DE COLOMBIA

**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**  
 GLADIS MARTINEZ DE MARTINEZ Y OTRO VS DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS Y OTROS  
 RAD: 13-001-33-31-012-2010-00025-00

Así mismo, una vez otorgadas las autorizaciones a las que se refiere el punto anterior, la Copropiedad Pasaje Comercial y Ejecutivo Badillo, deberá realizar dentro de los seis (6) meses siguientes, contados a partir del día siguiente a dicha autorización, las adecuaciones, modificaciones o construcciones a que haya lugar.

Igualmente, se ordenará la conformación de un Comité de seguimiento al cumplimiento de lo ordenado en el presente fallo judicial, el cual estará integrado por un Delegado de la Copropiedad Pasaje Comercial y Ejecutivo Badillo, en calidad de representante de la entidad demandada, un Delegado del Defensor del Pueblo Regional Bolívar y los accionantes. Este Comité deberá conformarse dentro del mes siguiente, contados a partir de la ejecutoria de la misma, el cual presentará a este despacho un informe semestral con relación al seguimiento o verificación de lo ordenado en la presente sentencia.

**SOBRE EL INCENTIVO SOLICITADO POR EL ACCIONANTE**

En cuanto al incentivo cuyo reconocimiento solicita el actor, bien vale anotar que aún cuando los artículos 39 y 40 de la ley 472 de 1998 establecen un estímulo para los actores populares, por cuya gestión se protegen los derechos colectivos, ambas normas fueron derogadas por la Ley 1425 de 2010. Esta ley dispone derogar los artículos 39 y 40 de la ley 472 de 1998. Igualmente señala que dicha ley rige a partir de su promulgación y deroga y modifica todas las disposiciones que le sean contrarias.

En consideración de lo anterior, no es posible conceder el incentivo pues a la fecha en que se dicta la presente providencia están derogadas las disposiciones que lo autorizaban.

Al respecto, encontramos el siguiente pronunciamiento:

*"(...) En relación con el incentivo para el actor popular, solicitado en la demanda, porque en virtud de su colaboración, se protegieron los derechos colectivos amparados en esta providencia, la Sala lo negará, pese a que prosperó la acción popular, por las razones que se explican a continuación.*

*Si bien los artículos 39 y 40 de la ley 472 de 1998 establecen un estímulo para los actores populares, por cuya gestión se protegen los derechos colectivos, ambas normas fueron derogadas recientemente por la ley 1.425 de 2.010, publicada en el Diario Oficial No. 47.937, del 29 de diciembre del mismo año. Esta ley, que consta de dos artículos, dispone en el primero: "Deróguense los artículos 39 y 40 de la ley 472 de 1998"; y en el segundo que: "la presente ley rige a partir de su promulgación y deroga y modifica todas las disposiciones que le sean contrarias".*

*Es así como, la Sala, en vigencia de los arts. 39 y 40 habría concedido el incentivo, sin embargo, no puede hacerlo ahora, toda vez que a la fecha en que se dicta esta providencia están derogadas las disposiciones que lo autorizaban. Ello supone, dado que se trata de normas de contenido sustantivo, que su aplicación requiere de su*



REPUBLICA DE COLOMBIA

JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA  
 GLADIS MARTINEZ DE MARTINEZ Y OTRO VS DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS Y OTROS  
 RAD: 13-001-33-31-012-2010-00025-00

*vigencia, y por eso debe regir la nueva normativa, no obstante que el proceso se tramitó en vigencia de la ley 472, pero ocurre que no basta esta circunstancia para aplicar su contenido al caso en estudio.*

*En efecto, en la ley 153 de 1887 se respalda esta posición, como quiera que el art. 3 dispone: "Estímase insubsistente una disposición legal por declaración expresa del legislador, o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, o por existir una ley nueva que regula íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería", de manera que si perdió vigencia no se puede aplicar. Además, en el artículo 17 de la misma ley también se apoya esta conclusión, porque siendo el incentivo una expectativa de derecho para el actor popular, no un derecho adquirido con la simple presentación de la demanda, entonces aplica aquello que ordena que "Las meras expectativas no constituyen derecho contra la ley nueva que las anule o cercene."*

*Ahora, la Sala considera que se trata de disposiciones de naturaleza sustantiva porque esta Corporación tuvo oportunidad de referirse, en forma reiterada, al alcance del concepto de normas sustanciales, con ocasión de la decisión del antiguo recurso de anulación. Se cita, a continuación, uno de sus pronunciamientos, que coincide, en términos generales, con los planteamientos de la Corte Suprema de Justicia:*

*"Ha de recordarse que se entiende por norma sustantiva aquella que define o demarca los derechos subjetivos y sus alcances y que puede hallarse, indistintamente, como las normas adjetivas, en cualesquiera códigos o estatutos o recopilaciones de disposiciones legales. Y, en contraste, ha de entenderse por norma adjetiva aquella que señala los ritos, las formas, las maneras de actuar en determinados asuntos o circunstancias".*

*Por tanto, los artículos 39 y 40 de la ley 472 no contienen normas de procedimiento o sustanciación del proceso de la acción popular; contemplan el derecho eventual del actor a que le paguen una suma de dinero por su actuación procesal satisfactoria. Incluso, las dos normas califican expresamente esta posibilidad como un "derecho", al decir, en ambas disposiciones, que: "El demandante... tendrá derecho a recibir..." el incentivo. En estos términos, referidos al caso concreto, la Sala ya no encuentra norma vigente que aplicar, y por eso no concederá el incentivo.(...)"<sup>13</sup>*

## **SOBRE LAS COSTAS PROCESALES**

No habrá lugar a imponer condena en costas en esta instancia por no aparecer causadas, ello en consideración a lo dispuesto en el numeral 9º del artículo 392 del C.P.C. según el cual, "solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que

<sup>13</sup> C.E., Sección Tercera, Sentencia del 24/01/2011, Exp. 25000-23-24-000-2004-00917-01, C.P. Enrique Gil Botero



REPUBLICA DE COLOMBIA

**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**  
 GLADIS MARTINEZ DE MARTINEZ Y OTRO VS DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS Y OTROS  
 RAD: 13-001-33-31-012-2010-00025-00

*se causaron y en la medida de su comprobación.*", norma aplicable en virtud de la remisión expresa contenida en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998.

En conclusión, después de revisados los argumentos planteados, así como la normatividad pertinente y las pruebas allegadas al proceso, este despacho, en el caso concreto, deberá proveer el amparo constitucional de los derechos colectivos solicitado por los accionantes, específicamente a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, pero deberá despachar desfavorablemente, las demás pretensiones de la demanda.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Doce Administrativo del Circuito de Cartagena, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

**FALLA**

**PRIMERO:** Declarar probada la excepción de falta de legitimación en la causa pasiva planteada por las demandadas DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS y MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, HOY MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL.

**SEGUNDO:** Declarar que la Copropiedad PASAJE COMERCIAL Y EJECUTIVO DE BADILLO está vulnerando el derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, invocados por los accionantes.

**TERCERO:** Ordenar a la Copropiedad PASAJE COMERCIAL Y EJECUTIVO BADILLO, que solicite y obtenga los permisos de la misma Copropiedad según el régimen de propiedad horizontal existente y los estatutos que rijan para el efecto, y de las demás autoridades competentes, para que ejecuten las obras que sean necesarias que permita el acceso de las personas minusválidas o limitadas físicamente a las instalaciones del segundo y tercer piso del edificio donde funcionan locales y oficinas de este Pasaje Comercial, para lo cual el despacho concederá un término de cuatro (4) meses contados a partir de la ejecutoria de la presente providencia.

Así mismo, una vez otorgadas las autorizaciones a las que se refiere el punto anterior, la Copropiedad PASAJE COMERCIAL Y EJECUTIVO BADILLO, deberá realizar dentro de los seis (6) meses siguientes, contados a partir del día siguiente a dicha autorización, las adecuaciones, modificaciones o construcciones a que haya lugar.

**CUARTO:** Conformar un Comité de seguimiento al cumplimiento de lo ordenado en el presente fallo judicial, el cual estará integrado por un Delegado de la Copropiedad Pasaje Comercial y Ejecutivo Badillo, en calidad de representante de la entidad demandada, un Delegado del Defensor del Pueblo Regional Bolívar y los accionantes. Este Comité deberá conformarse dentro del mes siguiente, contados a partir de la ejecutoria de la misma, el cual presentará a este despacho un informe semestral con relación al seguimiento o verificación de lo ordenado en la presente sentencia.



REPUBLICA DE COLOMBIA  
**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**  
 GLADIS MARTINEZ DE MARTINEZ Y OTRO VS DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS Y OTROS  
 RAD: 13-001-33-31-012-2010-00025-00

**QUINTO:** Denegar las demás pretensiones de la demanda.

**SEXTO:** Sin condena en costas en esta instancia por no aparecer causadas.

**SEPTIMO:** Reconocer personería a la abogada MARCELA RAMIREZ SEPULVEDA, quien se identifica con la C.C. 51.561.031 y Tarjeta Profesional de Abogado No. 57.775 del C.S.J. como apoderada del Ministerio de Salud y Protección Social.

**OCTAVO:** Por secretaría dese cumplimiento al artículo 80 de la ley 472 de 1998, en el sentido de remitir copia del presente fallo a la Defensoría del Pueblo a fin de que sea incluido en el Registro Público de Acciones Populares.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**JOSE RAFAEL GUERRERO LEAL**  
 Juez

JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO CARTAGENA DE INDIAS	
EN CARTAGENA A	03-07-2013
NOTIFICO PERSONALMENTE AL PROCURADOR No.	66
DELEGADO ANTE LOS JUECES ADMINISTRATIVOS DE LA PROVIDENCIA DE	
FECHA	28-06-2013
PROCURADOR	SECRETARIO(A)

JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO CARTAGENA DE INDIAS	
Sentencia	
DE FECHA	28-06-2013
FUE NOTIFICADO POR EDICTO	HOY
06-07-2013	
A LAS 8:00 A.M.	
SECRETARIO (A)	