

**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL  
SALA DE DECISIÓN CIVIL-FAMILIA**

Magistrado: Jaime Alberto Saraza Naranjo  
Pereira, junio tres de dos mil veintidós  
Expediente: 66682310300120210021801  
Asunto: Sentencia.  
Demandante: Gerardo Herrera.  
Coadyuvancia: Mario Restrepo,  
Andrés Mauricio Agudelo Gómez,  
adscrita a la Defensoría del Pueblo y  
Cotty Morales Caamaño.  
Demandado: Divinos Tienda de Calzado, Carrera 15 #  
13 - 70, local 118 esquina, Santa Rosa de  
Cabal.  
Propietaria: Blanca Nubia Álvarez  
Ocampo  
Vinculados: Municipio de Santa Rosa de Cabal.  
Secretaría de Planeación de Santa Rosa  
de Cabal.  
Defensoría del Pueblo.  
Procuraduría Regional de Risaralda  
Proceso: Acción popular.  
Acta No. 235 de junio 3 de 2022  
Sentencia No. SP-0060-2022

Decide la Sala el recurso de apelación que, contra la sentencia del 28 de octubre de 2021, proferida por el Juzgado Civil del Circuito de Santa Rosa de Cabal, interpusieron el demandante, **Gerardo Herrera**, y la coadyuvante, **Cotty Morales Caamaño**, en esta acción popular iniciada por el señor aquel contra **Blanca Nubia Álvarez Ocampo**, propietaria del almacén **Divinos Tienda de Calzado**, ubicado en la Carrera 15 # 13 - 70, local 118 esquina, Santa Rosa de Cabal, a la que fueron vinculados el **Municipio de Santa Rosa de Cabal** y la **Defensoría del Pueblo**.

## **1. ANTECEDENTES**

### **1.1. Hechos**

Expone el demandante que, el propietario del establecimiento referido, no garantiza la accesibilidad para ciudadanos que se movilicen en silla de ruedas<sup>1</sup>

### **1.2. Pretensiones**

Con apoyo en la cuestión fáctica planteada, pidió que se ordene que la accionada garantizar la accesibilidad en el inmueble donde brinda sus servicios al público, y construir "*...una rampa apta para LA POBLACIÓN DISCAPACITADA QUE SE DESPLACE EN SILLA DE RUEDAS, CUMPLIENDO NORMAS NTC Y NORMAS ICONTEC de conformidad con la Ley 361 de 1997.*"

Igualmente, manifestó que desistía "*...de costas, agencias en derecho y de cualquier suma de dinero que provenga del accionado particular...*" y que condenara a la vinculada, Alcaldía Municipal, al pago del incentivo de que habla el inciso final del artículo 34 de la Ley 472 de 1998 y de las costas procesales<sup>2</sup>

### **1.3. Trámite**

La demanda se admitió por el Juzgado Civil del Circuito de Santa Rosa de Cabal con auto del 8 de junio de 2021<sup>3</sup>, providencia en la que se dispuso la vinculación del Procurador Regional de Risaralda y del Municipio de Santa Rosa de Cabal, por medio de la Secretaría de

---

<sup>1</sup> 01PrimerInstancia, 02.Demanda

<sup>2</sup> Ibídem.

<sup>3</sup> 01PrimerInstancia, Archivo 05.

Planeación; también se ordenó la notificación del demandado y del Defensor del Pueblo.

El Municipio presentó recurso de reposición contra el auto, por considerar que no es la jurisdicción competente para conocer del asunto, pero el Despacho determinó que se trataba de una excepción previa que se resolvería en la sentencia<sup>4</sup>.

En tiempo, el Municipio de Santa Rosa de Cabal se pronunció frente a los hechos, se opuso a las pretensiones y propuso la excepción de falta de jurisdicción<sup>5</sup>.

Así mismo, se aceptaron las coadyuvancias de los señores Mario Restrepo y Cotty Morales Caamaño y del doctor Andrés Mauricio Agudelo Gómez adscrito a la Defensoría del Pueblo<sup>6</sup>

La audiencia de pacto de cumplimiento resultó fallida<sup>7</sup>; se presentaron alegatos de conclusión por el demandante<sup>8</sup>, y se dictó la sentencia que ahora es materia de estudio<sup>9</sup>.

#### **1.4. Sentencia**

La Juez de primer grado declaró fracasada la excepción propuesta por el Municipio de Santa Rosa de Cabal; amparó el derecho colectivo reclamado y ordenó a la señora Blanca Nubia Álvarez Ocampo, la construcción de una rampa que permita el acceso de las personas que se movilizan en sillas de ruedas al establecimiento de comercio de su propiedad, Divinos Tienda de Calzado.

---

<sup>4</sup> 01PrimerInstancia, Archivos 15 y 13.

<sup>5</sup> 01PrimerInstancia, Archivo 12.

<sup>6</sup> 01PrimerInstancia, archivos 15, 18, 26 y 28.

<sup>7</sup> 01PrimerInstancia, archivo 26.

<sup>8</sup> 01PrimerInstancia, archivo 34.

<sup>9</sup> 01PrimerInstancia, archivo 36.

Para arribar a esas determinaciones, hizo referencia, en primer lugar, a la excepción de falta de jurisdicción, que negó, por cuanto en *"la demanda quedó claro que la intervención del Municipio de Santa Rosa a través de la Secretaría de Planeación es en calidad de "vinculado"'*; además, la competencia no puede variar por la intervención sobreviniente de personas que tengan fuero especial.

Y luego de analizar las pruebas, encontró que la accionada incurre en una omisión respecto al derecho colectivo reclamado, pues en el informe allegado por el Municipio de Santa Rosa de Cabal se demuestra por medio de registros fotográficos que el establecimiento de comercio no cuenta con rampa de acceso para personas con movilidad reducida.

Finalmente, negó el incentivo y las costas procesales solicitados, el primero porque la norma que lo reglaba se encuentra derogada; y las segundas, porque el actor popular renunció a ellas.

## **1.5. Apelaciones**

Apelaron la decisión el demandante y la coadyuvante Cotty Morales Caamaño.

1.5.1. Gerardo Herrera manifiesta que ha debido condenarse en costas al municipio, porque ha permitido que se vulnere el derecho colectivo protegido<sup>9</sup>. Adicionalmente, solicitó la *"...nulidad al no vincular como litisconsorcio necesario al propietario del inmueble donde presta el servicio la entidad accionada, pues así se garantiza art 29 CN, ya que de ampararse mi acción, sólo se podrá intervenir el inmueble con autorización del propietario mas nada."* (sic).

1.5.2. En el caso de Cotty Morales Caamaño, de su extenso y ambiguo escrito de apelación, se extrae que su inconformidad recae igualmente sobre la negación de costas y de agencias en derecho.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> 021PrimerInstancia, archivos 38 y 39

## **2. CONSIDERACIONES**

2.1. Concurren los presupuestos procesales y no se advierte causal de nulidad que afecte lo actuado, por lo que la decisión será de fondo.

2.2. El interviniente está legitimado, ya que la acción popular puede ejercerla cualquier persona natural o jurídica, por sí misma, o por otro que actúe a su nombre, como se establece en los artículos 12 y 13 de la Ley 472 y lo han precisado las altas Cortes, según puede consultarse en sentencias de constitucionalidad como las C-215 de 1999, C-377 de 2002, C-230 de 2011; o, como criterio auxiliar, en sede de tutela por la Corte Suprema, ejemplo de lo cual es la sentencia STC14393-2015; o en la vía contencioso administrativa, tal cual se aprecia en sentencias del 31-10-2002 y 13-02-2006, C.P. Ricardo Hoyos D., expediente 2000-1059-01 (AP 518) y Germán Rodríguez V., expediente 2003-00861-01 (AP). Los coadyuvantes también se encuentran legitimados en virtud de lo establecido en el artículo 24 ibídem. Esto por activa.

Y por pasiva igual, por cuanto la persona natural demandada es la propietaria del establecimiento de comercio a la que se le imputa la amenaza.

2.3. De la demanda puede inferirse que lo que se busca es la preservación para la población discapacitada de su derecho de movilidad con fundamento, principalmente, en lo reglado por el literal m) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998 que establece como interés colectivo “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”

2.4. El problema jurídico consiste en definir si se revoca la negativa de acceder al incentivo y de condenar en costas y agencias en derecho como lo piden el demandante y la coadyuvante, sin que ello se convierta en obstáculo para analizar de manera general la acción constitucional y el derecho colectivo invocado con el fin de dar mayor claridad a los reparos puntuales de los recurrentes.

2.5. Bastante se ha dicho que la acción popular fue introducida a nuestra Constitución Política en el artículo 88 y posteriormente desarrollada por la Ley 472. Su objeto, según el artículo 1°, es el amparo de los derechos colectivos, que se caracterizan, porque su titularidad la tiene la comunidad en general, en cuanto son indivisibles (Sentencia C-569-04). Tal normativa prescribe, en el artículo 2°, que se ejerce 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. Además, se puede interponer contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos, según el artículo 9° de la Ley).

Por tanto, son supuestos de la misma (i) Una acción u omisión de la autoridad o el particular; (ii) La existencia de un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos; y, (iii) La relación causal entre la acción u omisión y la vulneración o amenaza de tales derechos e intereses, que deben ser acreditados, como establece el artículo 30 de la Ley, por el demandante, salvo que exista imposibilidad para ello.

Ha explicado esta Corporación, desde hace tiempo, en sentencia del 18 de mayo de 2018, radicado 2016-00595-02, reiterada en la sentencia del 17 de junio de 2020, radicado 2019-00326-01, ambas con ponencia del Magistrado Duberney Grisales Herrera, en tesis que ha sido acogida por esta Sala<sup>11</sup>, que la Corte Constitucional en la sentencia C-215

---

<sup>11</sup> Sentencia del 28 de mayo del 2018, A.P. 2016-00586-01 y las que le fueron acumuladas; sentencia del 1° de agosto del 2018, A.P. 2016-00309-02; sentencia

de 1999, aclaró que la acción popular reviste carácter público "*(...)en cuanto "...se justifica que se dote a los particulares de una acción pública que sirva de instrumento para poner en movimiento al Estado en su misión, bien de dirimir los conflictos que pudieren presentarse, bien de evitar los perjuicios que el patrimonio común pueda sufrir";* también restitutorio, puesto que propende por "*(...) el restablecimiento del uso y goce de tales derechos e intereses colectivos*"; esto, además de su naturaleza preventiva, *(...) que significa que no es ni puede ser requisito para su ejercicio, el que exista un daño o perjuicio de los derechos o intereses que se busca amparar, sino que basta que exista la amenaza o riesgo de que se produzca, en razón de los fines públicos que las inspiran*". Carácter preventivo que reiteró en la sentencia T-176 del 2016.

2.6. Como se señaló, la demanda alude que la demandada tiene un establecimiento de comercio abierto al público carente de condiciones de accesibilidad para ciudadanos con movilidad reducida, conforme con lo reglado por el literal m) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998.

2.7. Precisamente, la Carta Política señala en su artículo 13 que es deber del Estado proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta y sancionar los abusos que contra ellas se cometan, lo que guarda armonía con el artículo 47 de la misma obra.

Estas normas sirvieron de fundamento a la expedición de la Ley 361 de 1997, cuyo título IV se ocupa de "*las normas y criterios básicos para facilitar la accesibilidad de las personas con movilidad reducida, sea ésta (sic) temporal o permanente*" y prevé en su parágrafo que "*Los espacios y ambientes descritos en los artículos siguientes, deberán adecuarse, diseñarse y construirse de manera que se facilite el*

---

del 24 de agosto de 2020, A.P. 2018-00032-01, a la que fueron acumuladas otras catorce.

*acceso y tránsito seguro de la población en general y en especial de las personas con limitación."*

Adicionalmente, el artículo 44 se refiere al principio de accesibilidad que la entiende como *"la condición que permite en cualquier espacio o ambiente interior o exterior, el fácil y seguro desplazamiento de la población en general, y el uso en forma confiable y segura de los servicios instalados en estos ambientes. Por barreras físicas se entiende a todas aquellas trabas, irregularidades y obstáculos físicos que limiten o impidan la libertad o movimiento de las personas"*, mientras que el artículo 45 enseña que *"Son destinatarios especiales de este título, las personas que por motivo del entorno en que se encuentran, tienen necesidad esenciales y en particular los individuos con limitaciones que les haga requerir de atención especial, los ancianos y las demás personas que necesiten de asistencia temporal"* y el 46, 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"*.

Más aún. El artículo 47 dispone que *"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."*

Así que, a pesar de que el derecho a la accesibilidad a las personas con discapacidad que consagra la ley se supeditó en buena medida a la reglamentación que el gobierno expidiera sobre el particular, no por ello dejó de prever, de una vez, algunas características que debían

presentar las construcciones para facilitar la movilidad de esa población, pues precisó que debían retirarse todos los obstáculos existentes, lo cual vino a concretarse luego cuando el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, reglamentó esa ley mediante el Decreto 1538 de 2005, aplicable para 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. Allí, el numeral 1 del literal C. del artículo 9° dispuso que *"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"*.

2.8. Desciendo al caso concreto, el juzgado encontró que el establecimiento de comercio de propiedad de la demandada, en efecto, carece de un acceso propicio para las personas con movilidad reducida, por lo que su decisión de amparar el derecho colectivo no se hacía esperar.

Ahora, lo que en realidad disputan los recurrentes se resolverá conjuntamente, pues tiene que ver con los mismos aspectos, esto es, incentivo y costas procesales.

2.8.1. En lo que atañe al incentivo deprecado, este argumento se cae por su propio peso, dado que la disposición que lo contemplaba (Artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998) fue derogada de manera expresa por la Ley 1425 de 2010<sup>12</sup>, lo que equivale a decir que actualmente carece de regulación en la mentada Ley.

2.8.2. Tampoco se abre paso la alzada frente a las costas. Por una parte, el juzgado exoneró de su pago a la demandada y ese aspecto de la providencia, aun si fuera equivocado, no es motivo de reparo por parte del recurrente, que solo protesta por la omisión de

---

<sup>12</sup> "Por medio de la cual se derogan artículos de la Ley 472 de 1998 Acciones Populares y Grupo"

imponerlas al municipio, con lo que aquella decisión ha quedado en firme, sin posibilidad de ser modificada por la Sala.

Y por la otra, en lo que respecta al Municipio, que es en lo que se soporta la crítica, ya está visto que llegó al proceso como vinculado por cuenta del juzgado<sup>13</sup>, no como la parte demandada que debe resistir la pretensión. Así que ninguna razón hay para imponerle las costas del proceso, si bien ellas recaen en la parte que ha sido derrotada, y el enteterritorial en este caso no lo es.

2.9. Sin necesidad de otras consideraciones, se procederá a confirmar la sentencia de primera instancia, sin lugar a condena en costas al actor popular, por preverlo así el artículo 38 de la Ley 472 de 1998.

No pasa lo mismo con el coadyuvante, pues atendiendo lo dispuesto en el artículo 365-1 del CGP, según la remisión que hace el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, como su recurso fracasa, se le condenará en costas en esta instancia, a favor de la parte demandada, teniendo en cuenta que la comprobación de un comportamiento temerario o de mala fe de que trata la última norma citada, se predica solo del accionante.

Ellas se liquidarán ante el juez de primer grado, siguiendo las pautas del artículo 366 del CGP; para tal fin, en auto separado, el magistrado sustanciador fijará las agencias en derecho.

## **DECISIÓN**

En armonía con lo expuesto, la Sala Civil –Familia del Tribunal Superior de Pereira, administrando justicia en nombre de la

---

<sup>13</sup> Auto del 8 de junio de 2021 (01PrimeraInstancia, archivo 06) “7. Se ordena vincular al señor PROCURADOR REGIONAL DE RISARALDA al igual que al MUNICIPIO DE SANTA ROSA DE CABAL a través de la SECRETARÍA DE PLANEACIÓN MUNICIPAL, para los fines pertinentes.”

República y por autoridad de la ley, **CONFIRMA** la sentencia del 08 de junio de 2021, proferida por el Juzgado Civil del Circuito de Santa Rosa de Cabal Risaralda, en la acción popular que interpuso **Gerardo Herrera**, en la que son coadyuvantes **Mario Morales** y **Cotty Morales Caamaño**, y a la que fueron vinculados el municipio de **Santa Rosa de Cabal, Risaralda y la Defensoría del Pueblo**, contra **Blanca Nubia Álvarez Ocampo**, propietaria del establecimiento de comercio **Divinos Tienda de Calzado**, ubicado en la Carrera 15 # 13 - 70, local 118 esquina de esa municipalidad.

Costas en esta instancia a cargo de la coadyuvante recurrente y a favor de la parte demandada.

Notifíquese

Los Magistrados

**JAIME ALBERTO SARAZA NARANJO**

**CARLOS MAURICIO GARCÍA BARAJAS**

**DUBERNEY GRISALES HERRERA**

**Firmado Por:**

**Jaime Alberto Zaraza Naranjo**

**Magistrado**

**Sala 004 Civil Familia**

**Tribunal Superior De Pereira - Risaralda**

**Duberney Grisales Herrera**

**Magistrado**

**Sala 001 Civil Familia  
Tribunal Superior De Pereira - Risaralda**

**Carlos Mauricio Garcia Barajas  
Magistrado  
Sala 002 Civil Familia  
Tribunal Superior De Pereira - Risaralda**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**6f05111b5723149210a6b4583f34655c786c522b9400ab09d6d9d10  
b2f66e462**

Documento generado en 03/06/2022 07:32:18 AM

**Descargue el archivo y valide éste documento  
electrónico en la siguiente URL:  
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**