

Constancia secretarial:

Señora Juez: le informo que el pasado 16 de marzo de 2022 a las 2:29 p.m., se recibió escrito del actor popular en el que pidió sentencia anticipada y pide se ampare la acción constitucional. Las partes presentaron sus alegatos de conclusión conforme aparece en las constancias del 23 de marzo de 2022 a las 4:45 p.m., y del 28 de marzo de 2022 a las 9:26 p.m. (consecutivos 053, 054 y 057 del expediente digital).

Finalmente, se advierte que no había podido continuarse con el trámite de la presente acción popular, en tanto que hubo cambio Juez, pues la que había estuvo oficialmente hasta el 8 de abril de 2022 incluidos los días de semana santa, dado que presentó renuncia, la misma que se hizo efectiva a partir del 18 de abril inclusive, y, la Juez en encargo nombrada por la Sala Plena del Tribunal Superior de Antioquia apenas se posesionó el 27 de abril de 2022.

Andes, 27 de abril de de 2022

Claudia Patricia Ibarra Montoya
Secretaria



JUZGADO CIVIL DEL CIRCUITO DE ANDES
Veintiocho de abril de dos mil veintidós

Radicado	05034 31 12 001 2021 00147 00
Proceso	ACCION POPULAR
Demandante	SEBASTIAN COLORADO
Demandados	CRUZ ROJA COLOMBIANA SECCIONAL ANTIOQUIA
Instancia	PRIMERA
Sentencia	GENERAL 37 ACCION POPULAR 8
Temas y subtemas	LAS ACCIONES POPULARES - DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS - SOBRE LOS DERECHOS COLECTIVOS ENUNCIADOS COMO VULNERADOS
Decisión	AMPARA DERECHOS COLECTIVOS – SIN CONDENA EN COSTAS

Se procede a dictar sentencia dentro de la acción popular instaurada por SEBASTIAN COLORADO en contra de la CRUZ ROJA COLOMBIANA SECCIONAL ANTIOQUIA.

I. ANTECEDENTES

1. Identificación del tema de decisión

SEBASTIAN COLORADO obrando en nombre propio, instauró acción popular en contra de la CRUZ ROJA COLOMBIANA SECCIONAL ANTIOQUIA. Demanda recibida en el correo electrónico institucional el 15 de septiembre de 2021. Acción popular a la que se le asignó el radicado 05034 31 12 001 **2021 00147** 00.

Demanda en la que expone el actor popular que, el inmueble donde se presta el servicio público, no cuenta con accesibilidad para ciudadanos que se desplacen en silla de ruedas en la ciudad de Jardín – Antioquia y por ello considera que se desconocen los derechos e intereses colectivos por cuanto no se garantiza la accesibilidad en el inmueble para personas discapacitadas, e indica que por tal razón se desconoce la Ley 361 de 1997.

Por lo anterior, pretende que se ordene en un término no superior a 20 días, garantizar la accesibilidad para ciudadanos que se movilizan con silla de ruedas y que sea apta para emplearse con seguridad por los ciudadanos que se movilicen en silla de ruedas.

Que se construya rampa, y de no poderse construir se ordene que en el término que determine el Despacho la accionada se mude a un inmueble que no desconozca los derechos e intereses colectivos y no viole la Ley 361 de 1997, y además pide que se de aplicación al artículo 1005, 2359 y 2360 del Código Civil, se condene en costas, se aplique el artículo 34 inciso final de la Ley 472 de 1998, se informe a la comunidad lo pertinente a través de la página web, se ordene póliza por valor de \$10.000.000 para garantizar el cumplimiento de la orden judicial según el artículo 42 de la citada normativa y, se ordene al procurador delegado en acciones populares y al defensor del pueblo que actúen en derecho en su acción y le garantice el artículo 29 de la Constitución.

2. Actuación procesal

2.1 De la admisión de la demanda

Este Despacho por auto del 20 de septiembre de 2021 admitió la acción popular (Archivo 002 expediente digital).

2.2 De la notificación y su comunicación a la comunidad

Conforme lo dispuesto por el Decreto Legislativo 806 de 2020, se remitió notificación a la accionada al correo electrónico director.umjardin@crantioquia.org.co el 8 de octubre de 2021 (Archivo 004 expediente digital). A los miembros de la comunidad se les informó mediante fijación del aviso en las carteleras de este Juzgado, del Juzgado Promiscuo Municipal de Jardín y de la Alcaldía de Jardín. Al igual, se publicó el aviso en el micrositio del Juzgado en la página principal de la Rama Judicial. Mediante oficios remitidos a los correos electrónicos institucionales se comunicó al Ministerio Público - Procuraduría General de la Nación, a la Alcaldía y a la Secretaría de Planeación e Infraestructura Física de la Alcaldía del Municipio de Jardín y a la Personería de Jardín. También se notificó a la Defensoría del Pueblo (Archivos 005-013 expediente digital).

2.3 De la respuesta a la acción constitucional

La directora ejecutiva quien obra como apoderada del representante legal de la Cruz Roja Colombiana Seccional Antioquia, dentro del término de traslado, allegó respuesta mediante escrito remitido al correo electrónico institucional de este Juzgado. Escrito en el que indicó que es una institución de derecho privado del sector salud con personería jurídica reconocida y pertenece al sistema federal de la sociedad nacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

Que es miembro activo del sistema nacional para la gestión del riesgo de desastres y, que para el caso concreto cuenta con una unidad municipal en Jardín – Antioquia ubicado en la carrera 3 # 10-35, en donde ejecuta la labor humanitaria a través de un grupo de voluntarios, quienes de forma desinteresada y altruista ponen su tiempo y habilidades a disposición de la institución y en beneficio de la comunidad, pero que la sede no está abierta al público porque allí funciona la sede del voluntariado donde se realizan reuniones administrativas y los preparativos para ejecutar la labor humanitaria en las comunidades fuera del municipio.

Se resalta además que entre las personas que conforman el grupo de voluntarios no hay ninguno que use silla de ruedas o presente una condición de movilidad reducida, por lo que entonces se indica que lo afirmado por el

actor popular no es cierto en el sentido de la Cruz Roja no presta servicios públicos en esta localidad y tampoco tiene su sede abierta al público de manera permanente, y tampoco realiza actividades mercantiles con establecimiento abierto al público.

Ponen de presente así mismo que el inmueble donde funciona la sede no es de su propiedad sino que es de la Alcaldía de Jardín, la que se entregó a título de comodato, que dicho predio solo consta de un nivel que no se puede modificar sin la autorización del ente territorial y además se encuentra ubicado en el centro histórico del municipio que corresponde a una edificación antigua cuya estructura está protegida por ser patrimonio histórico y cultural del municipio.

Agrega que al interior de la sede no se presenta ningún obstáculo o barrera arquitectónica que impida la movilidad de personas en silla de ruedas o de personas con movilidad reducida y que solo se identifica un pequeño resalto al ingresar por la entrada principal, que si se construyera una rampa en la puerta de ingreso habría que modificar el andén porque es muy angosto, lo que considera no es posible porque el mismo es un bien de uso público que no puede ser modificado de tal manera que genere obstáculos o cambios de nivel que afecte a la población en general que por allí transita, según lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 9 de 1989 adicionado por el artículo 117 de la Ley 388 de 1997 y el artículo 2.2.3.4.1.1. Del Decreto 1077 de 2015.

Que por tal razón, para realizar la rampa debe modificarse el suelo, lo que no sería posible porque el inmueble es patrimonio histórico y cultural de propiedad de la alcaldía municipal que lo entregó a la Cruz Roja a título de comodato o préstamo de uso, y por tales razones se opone a las pretensiones y formula como excepciones de mérito: 1) Falta de legitimación en la causa por pasiva y, 2) ausencia de amenaza o vulneración a derechos e intereses colectivos.

2.4 Coadyuvancia de la acción

JAVIER ARIAS identificado con cédula número 10.141.947 mediante escrito recibido el 3 de noviembre de 2021, manifestó que coadyuva esta acción popular. Por auto del 4 de noviembre de 2021 se le tuvo como coadyuvante

conforme lo prevé el artículo 24 de la ley 472 de 1998 (consecutivos 018 y 019 del expediente digital).

2.5 De la audiencia de pacto de cumplimiento y el trámite subsiguiente

Por medio del mencionado auto, se fijó fecha de audiencia especial o pacto de cumplimiento prevista en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, para el 13 de enero de 2022, la misma que fue reprogramada para el 21 de enero de 2022 (consecutivos 019 y 033 del expediente digital).

La audiencia especial se realizó el 21 de enero de 2022, a la que concurrieron Juan Carlos Hurtado Restrepo (apoderado de la CRUZ ROJA); Juan Manuel Garcés Suárez (Secretario de Planeación del Municipio de Jardín); Eny Ortega Tapias (Defensoría del Pueblo); Carlos Mario García Restrepo (apoderado del municipio de Jardín) y, Ana Mileydi Quiroga Amado (Personera del municipio de Jardín).

Conforme quedó plasmado en el acta de la audiencia, se declaró fallida, por cuanto el actor popular no asistió. En la misma audiencia se decretaron las pruebas solicitadas y las que de oficio se consideraron necesarias para resolver el presente asunto.

Recibido el informe técnico por parte de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Territorial del municipio de Jardín, por auto del 14 de marzo de 2022 se puso en conocimiento y se corrió traslado para alegar. Término que venció el 22 de marzo de 2022.

El actor popular allegó escrito el 28 de marzo de 2022, en el que pide amparar la acción popular. Indica que es lamentable que el apoderado de la accionada manifieste que no logró demostrar la amenaza, porque olvida que esta es evidente y que el único requisito para que salga adelante la misma es que se presente una posibilidad de agravio. Que al admitirse por parte de la accionada la imposibilidad de hacer una rampa reconoce tácitamente la vulneración de la Ley 361 de 1997 y su decreto reglamentario, que no aporta la declaratoria nacional en cuanto a que no se puede construir la rampa en tanto que tampoco puede modificarse el andén.

Expresa no saber si es cierto o no que existe declaratoria nacional de patrimonio sobre el inmueble y en caso de existir la misma solo cubra los

materiales constructivos y la fachada, pero que la rampa no se hace en la fachada, agrega que si no se puede hacer la rampa entonces debe ordenarse que se pasen a un inmueble que cumpla lo que manda la Ley 361 de 1997, se exija dar cumplimiento al acuerdo municipal 16 de 2018 arts. 130 numeral 8 y art. 131 numeral 1 porque es de obligatorio cumplimiento. Finalmente, pide condenar en costas y agencias en derecho (consecutivos 056 y 057 del expediente digital).

Además, allegó el 28 de octubre de 2021, copia de respuesta a petición que él hiciera a la Secretaría de Planeación e Infraestructura Física de esta localidad (consecutivo 015 expediente digital).

La entidad accionada por intermedio de su apoderado judicial aduce que se opone a todas las pretensiones porque el actor popular logró establecer, demostrar o precisar de qué forma presuntamente se estaría violando el derecho colectivo invocado, porque la Ley 361 exige la eliminación de barreras arquitectónicas en edificios abiertos al público, y que como previamente fue expuesto por su parte, no se tiene un edificio o sede abierta al público, el inmueble además es de propiedad del municipio de Jardín y que allí funciona es la sede del voluntariado, grupo que usa dicho espacio para las reuniones administrativas y preparativos para ejecutar la labor humanitaria en las comunidades del municipio fuera de la sede y, que entre las personas que conforman el grupo de voluntarios ninguno usa silla de ruedas o presenta condición de movilidad reducida.

Que al interior de la sede no se presenta ningún obstáculo o barrera arquitectónica que impida la movilidad de personas en silla de ruedas o de personas con movilidad reducida y que solo se identifica un pequeño resalto al ingresar por la entrada principal, que si se construyera una rampa en la puerta de ingreso habría que modificar el andén porque es muy angosto, lo que considera no es posible porque es un bien de uso público que no puede ser modificado de tal manera que genere obstáculos o cambios de nivel que afecte a la población en general que por allí transita, según lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 9 de 1989 adicionado por el artículo 117 de la Ley 388 de 1997 y el artículo 2.2.3.4.1.1. Del Decreto 1077 de 2015.

Que por tal razón, para realizar la rampa debe modificarse el suelo, lo que no sería posible porque el inmueble es patrimonio histórico y cultural de propiedad de la alcaldía municipal que lo entregó a la Cruz Roja a título de comodato o préstamo de uso. Advierte que no se le dio traslado del informe

de inspección allegado por la Secretaría de Planeación y Desarrollo Territorial de Jardín porque a su correo no le han realizado las correspondientes notificaciones, e indica que no se comparte el mencionado informe porque considera que se presentan unas inconsistencias, porque no es cierto que la Cruz Roja preste servicios públicos en el municipio de Jardín, no tienen sede abierta al público de manera permanente, ni tampoco realiza actividades mercantiles con establecimiento de comercio abierto al público.

Agrega que no se puede realizar o atender las recomendaciones del citado informe porque la Cruz Roja no es el propietario del inmueble, sino la alcaldía de Medellín, por la naturaleza del contrato no se pueden hacer modificaciones al inmueble sin autorización del propietario, que en el contrato no se autoriza a la Cruz Roja a realizar reformas en el inmueble y, que además, este fue declarado bien de interés cultural de la Nación, razón por la que la Cruz Roja no puede hacer ninguna modificación arquitectónica, ni está legitimada para tramitar permisos de reforma para tal efecto, por lo que pide que se desestimen las pretensiones y se declaren prosperas las excepciones formuladas (consecutivo 054 expediente digital).

II. PROBLEMA JURÍDICO

El problema jurídico por resolver consiste en determinar si los derechos colectivos invocados por el actor popular en la demanda están siendo vulnerados o amenazados por la entidad accionada CRUZ ROJA COLOMBIANA SECCIONAL ANTIOQUIA de la sede ubicada en el municipio de Jardín. Derechos relacionados con las personas que se movilizan en silla de ruedas, por no contar en el inmueble donde presta sus servicios en el municipio de Jardín, según se indica en la demanda con accesibilidad para ciudadanos que se desplacen en silla de ruedas, cumpliendo las normas técnicas correspondientes.

III. CONSIDERACIONES

Con el fin de proferir sentencia se procederá a revisar si se cumplen los presupuestos procesales y los materiales para una sentencia de fondo. Luego se realizarán algunas consideraciones generales sobre la acción popular, los derechos e intereses colectivos, y los derechos colectivos enunciados como vulnerados, y concluir con el análisis del caso concreto.

1. Presupuestos procesales

En cuanto a las acciones constitucionales, como lo es en el caso específico de esta acción popular, se observa que se encuentran reunidos los presupuestos procesales de jurisdicción, pues a la jurisdicción ordinaria se le asignó conocer de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las acciones populares originadas en actos, acciones u omisiones de las personas privadas. Competencia, en razón a que la Ley 472 asigna a los jueces civiles del circuito el conocimiento de las acciones populares en primera instancia y además por el lugar donde presuntamente se da la amenaza o vulneración. Capacidad para ser parte dado que por activa actúa una persona natural con titularidad para ejercer la acción, y por pasiva obra una persona jurídica también con capacidad para comparecer al proceso. Y demanda en forma, en virtud de que se cumplen los requisitos establecidos en el artículo 18 de la Ley 472 de 1998.

Además, no se observa causal de nulidad que deba ser declarada por este Despacho.

2. Presupuestos materiales para la sentencia de fondo

Los presupuestos materiales para una sentencia de fondo, reducidos a la legitimación en la causa e interés para obrar como meras afirmaciones de índole procesal realizadas en la demanda resultan suficientes, en principio, para el impulso de la presente acción constitucional. Aunado ello, a que conforme lo prevé el artículo 5 de la Ley 472, promovida la acción popular, es obligación del juez impulsarla oficiosamente y producir decisión de mérito.

3. Aspectos generales sobre la acción popular y su trámite cuando no se logra acuerdo en audiencia de pacto de cumplimiento

La Ley 472 de 1998 en desarrollo del artículo 88 de la Constitución Política, reguló las acciones populares para la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos.

El artículo 2 de esta Ley, las define como los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos, que se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o

agravio sobre los derechos colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

Del contenido de este precepto se infiere que las acciones populares no tienen una finalidad meramente preventiva. Por el contrario, prevén tres finalidades o funciones distintas. Primero, son un mecanismo de protección de los derechos e intereses colectivos para evitar el daño contingente; segundo, se puede a través de ellas suspender las acciones o actos que puedan causar peligro, amenazar o vulnerar estos derechos; tercero, restituir o reparar el derecho en el caso concreto cuando ello sea posible.

En cuanto a su trámite y para lo que interesa en esta decisión, el artículo 28 de la Ley 472 prevé que, realizada la citación para establecer el proyecto de pacto de cumplimiento en la audiencia especial, sin lograr acuerdo, o citada esta y no efectuada por ausencia de las partes, el juez decretará las pruebas solicitadas previo análisis de conducencia, pertinencia y eficacia y las que de oficio estime pertinentes. Pruebas dentro de las cuales, entre otras, podrá ordenar a las entidades públicas y a sus empleados rendir conceptos a manera de peritos, o aportar documentos, u otros informes que puedan tener valor probatorio. Vencido el término para practicar las pruebas, conforme lo dispone el artículo 33 de la Ley, se dará traslado a las partes para alegar por el término de 5 días, y vencido este se proferirá sentencia dentro de los 20 días siguientes según lo dispone el artículo 34 de la Ley 472.

Se contempla en el mismo artículo, que la sentencia que acoja las pretensiones del actor popular podrá contener una orden de hacer o no hacer, condenar al pago de perjuicios cuando se haya causado daño a un derecho o interés colectivo en favor de la entidad pública no culpable que los tenga a su cargo, y exigir la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o del interés colectivo, cuando fuere físicamente posible. En cuanto a la orden de hacer o de no hacer se definirá de manera precisa la conducta a cumplir con el fin de proteger el derecho o el interés colectivo amenazado o vulnerado y de prevenir que se vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron mérito para acceder a las pretensiones del demandante. En cuanto a la fijación del incentivo para el actor popular que estaba contemplado en este artículo, actualmente no hay lugar a ello, por cuanto los artículos 39 y 40 de la Ley 472 que regulaban lo correspondiente a los incentivos fueron derogados por la Ley 1425 de 2010.

Consagra también el artículo 34 de la Ley 472, que en la sentencia el juez señalará un plazo prudencial, de acuerdo con el alcance de sus determinaciones, dentro del cual deberá iniciarse el cumplimiento de la providencia y posteriormente culminar su ejecución. Término en el cual, el juez conservará la competencia para tomar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia de conformidad con las normas contenidas en el Código de Procedimiento Civil (Hoy Código General del Proceso) y podrá conformar un comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia en el cual participarán además del juez, las partes, la entidad pública encargada de velar por el derecho o interés colectivo, el Ministerio Público y una organización no gubernamental con actividades en el objeto del fallo. Al igual, se comunicará a las entidades o autoridades administrativas para que, en lo que sea de su competencia, colaboren en orden a obtener el cumplimiento del fallo.

4. Sobre los derechos e intereses colectivos

En la sentencia C-215 de 1999, la Corte Constitucional se pronunció sobre la constitucionalidad de algunos artículos de la Ley 472 de 1998. Al referirse a la naturaleza y ámbito de protección de las acciones populares y de grupo, el alto tribunal expresó que el interés colectivo se configura como *“un interés que pertenece a todos y cada uno de los miembros de una colectividad determinada, el cual se concreta a través de su participación activa ante la administración de justicia en demanda de su protección”*¹.

Más adelante, agrega, que el interés colectivo es un interés que se encuentra en cabeza de un grupo de individuos, donde se excluyen motivaciones simplemente subjetivas o particulares, cualquier persona perteneciente a esa comunidad o grupo tiene la posibilidad de acudir ante el juez para defender a la colectividad afectada, obteniendo de manera simultánea la protección de su propio interés.

De donde se infiere que el interés es referible a la colectividad, pero a su vez comprende al individuo, quien es protegido en su interés; más no como titular de una posición subjetiva exclusiva, sino que es compartida con los otros miembros de la colectividad.

¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-215 de abril 14 de 1999. Magistrada Ponente: Martha Victoria Sánchez Méndez.

Por su parte, el Consejo de Estado ha manifestado, que los derechos colectivos se caracterizan porque aparecen comprometidos los derechos de la comunidad, cuyo radio de acción va más allá de la esfera de lo individual o de los derechos subjetivos previamente definidos por la ley.

Estos intereses afectan de manera homogénea a la comunidad, pero la titularidad de la acción, cuyo propósito es volver las cosas al estado de normalidad, corresponde a cualquier persona. No obstante, puede ser ejercida por un grupo determinado de personas a nombre de la comunidad cuando un derecho o interés común sea violado por la acción de los particulares o por el poder público².

En cuanto a la determinación de los miembros de la colectividad, se ha expresado por el Consejo de Estado, que los intereses colectivos son intereses de representación difusa, en la medida en que suponen la reivindicación de derechos cuyo titular es un grupo de personas que, en principio, puede ser indeterminado o indeterminable.

El interés colectivo ha sido definido, como el que pertenece a todos y cada uno, pero que no es el interés propio de cada uno, o de una comunidad organizada. No es la suma de intereses individuales, sino el que cada uno tiene por ser miembro de la comunidad³.

Sobre sus características, en sentencia AP-019 del Consejo de Estado⁴, se señalan como características de los derechos e intereses colectivos o difusos, las siguientes: 1º. Son derechos de solidaridad; 2º. Existe una doble titularidad en su ejercicio: individual y colectiva; 3º. Exigen una labor anticipada de protección ya que no es dable esperar a que se produzca el daño; 4º. Son derechos puente entre lo público y lo privado; 5º. Exigen nuevos mecanismos de implementación y nuevos sujetos de tal implementación; 6º. Son de carácter participativo, exigen la definición de los niveles de riesgo permitido dentro de los cuales pueden ejercerse actividades productivas socialmente peligrosas; 7º. Tienen carácter de abiertos y conflictivos; es decir, corresponden a la evolución política y social e implican transformaciones y limitaciones a la libertad de mercado.

² CONSEJO DE ESTADO. Sentencia AP-161 del 14 de septiembre de 2001. Consejera Ponente: Ligia López Díaz

³ CONSEJO DE ESTADO. Sentencia AP-001 del 29 de junio de 2000. Consejero Ponente: Alier Hernández. Se cita al tratadista "Nieto Alejandro. Estudios sobre la Constitución Española, Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría III; Madrid: Civitas, p 2196.

5. Sobre los derechos o intereses colectivos invocados por el accionante

En cuanto a los derechos e intereses colectivos invocados como vulnerados por el accionante, si bien de manera expresa no indica la disposición normativa que lo consagra, se tiene que el derecho colectivo invocado por el actor popular, se encuentra contenido dentro del listado del artículo 4 de la Ley 472 de 1998.

Según lo dispone el artículo 4 de esta Ley, son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con: *"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"*.

Se entiende que el derecho se encuentra vulnerado cuando, se hayan realizado construcciones, edificaciones o desarrollos urbanos en contradicción con lo que dispone, permite o prohíbe la ley que regula la materia, afectando con ello o poniendo en riesgo la calidad de vida de los habitantes. Casos en los cuales, procederá la acción popular a fin de ordenar, entre otras, demoler construcciones, impedir su implementación, cancelar licencias de construcción.

En cuanto a la Ley 361 de 1997, esta establece mecanismos de integración social de las personas en situación de discapacidad. Regula entre otros aspectos, lo concerniente al derecho de accesibilidad y las normas y criterios básicos para facilitar la accesibilidad a las personas con movilidad reducida, sea esta temporal o permanente, o cuya capacidad de orientación se encuentre disminuida por la edad, analfabetismo, discapacidad, o enfermedad. Así mismo busca suprimir y evitar toda clase de barreras físicas en el diseño y ejecución de las vías y espacios públicos y del mobiliario urbano, así como en la construcción o reestructuración de edificios de propiedad pública o privada.

4 CONSEJO DE ESTADO. Sentencia AP-019 de marzo 17 de 2000. Consejera Ponente: Olga Inés Navarrete Barrero.

6. Caso concreto

En el presente caso pretende el accionante que se ordene a la accionada que, en un término no superior a 20 días, garantice la accesibilidad en el inmueble accionado, para ciudadanos con movilidad reducida que se desplacen en silla de ruedas, cumpliendo la Ley 361 de 1997, a fin de que dicha accesibilidad sea apta para ser empleada con seguridad por dicho tipo de ciudadanos que se moviliza en silla de ruedas. Se construya una rampa a fin de garantizar la accesibilidad, y de no poder realizar la rampa y garantizar la accesibilidad a la totalidad del inmueble accionado, se ordene en el término que determine el juez, que la accionada se mude a un inmueble que no desconozca derechos e intereses colectivos ni viole la Ley 361 a fin de garantizar la accesibilidad universal a todo tipo de población, incluida la ciudadanía que se desplaza en silla de ruedas y que es motivo de esta acción popular.

En términos generales, según lo expone el actor, la entidad accionada no cuenta en el inmueble ubicado en el municipio de Jardín con accesibilidad para ciudadanos que se desplacen en silla de ruedas.

Pretensiones y hechos frente a los cuales, la entidad accionada se pronunció, y formuló las excepciones de mérito: 1) Falta de legitimación en la causa por pasiva y, 2) Ausencia de amenaza o vulneración a derechos e intereses colectivos.

En el caso bajo estudio, no se logró llegar a un acuerdo o pacto de cumplimiento entre las partes, por cuanto el actor popular no compareció a la audiencia especial o de pacto de cumplimiento que se realizó, y en consecuencia se declaró fallida la audiencia especial. Razón por cual, se hizo necesario continuar con el trámite previsto en la Ley 472 de 1998, conforme también ya se indicó en los antecedentes de esta providencia.

En razón de ello, se deberá analizar si la acción popular tiene vocación de prosperidad, y si cumple para ello, con lo establecido por la jurisprudencia del Consejo de Estado, en tanto que la prosperidad de la acción depende de la verificación de los siguientes supuestos sustanciales en el caso concreto: a) una acción u omisión de la parte accionada; b) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, distinto de aquél que proviene de todo riesgo normal generado por la actividad humana; y, c) una relación de causalidad entre la acción u omisión

y la señalada afectación de tales derechos e intereses. Supuestos que deben ser debidamente acreditados en el proceso como presupuesto para que la vulneración del derecho colectivo invocado sea declarada.⁵

Como prueba de la vulneración o puesta en riesgo de los derechos e intereses colectivos invocados por el actor popular en la acción popular, este no aportó prueba alguna.

Por su parte, la accionada aportó las siguientes pruebas:

- Contrato de comodato celebrado entre la Cruz Roja y el municipio de Jardín.
- Acuerdo No. 16 del 7 de diciembre de 2018 por el cual se adopta, revisa y ajusta el Esquema de Ordenamiento Territorial de Jardín.
- Fotos de la entrada del inmueble

En primer lugar, se encuentra que en el contrato de comodato No. ALC100-20-03-001 celebrado entre el municipio de Jardín y la Cruz Roja Seccional Antioquia de la unidad municipal de Jardín, en el que aparece que en la cláusula decima primera fue establecido que las mejoras que sean necesarias efectuar en el inmueble corren por cuenta del comodatario y no hay lugar a indemnización por parte del comodante en ningún tiempo, ni cuando se realice la restitución del inmueble (consecutivo 014 pág. 21 expediente digital).

En el esquema de ordenamiento territorial, aparece que la dirección donde se encuentra ubicado el inmueble objeto de esta acción popular es la carrera 3 # 10-35, la que según el artículo 64 del EOT adoptado con el Acuerdo No. 16 del 7 de diciembre de 2018 y, se encuentra clasificada como vía urbana especial y tiene condición de conservación por constituir patrimonio cultural (consecutivo 014 pág. 73 expediente digital).

Hace parte de la Zona Homogénea donde está el centro patrimonial representativo, es bien de interés cultural BIC Nacional y Municipal y, se describe como *"centro tradicional histórico del municipio y alberga a su interior los inmuebles declarados por la Resolución del Consejo de Monumentos Nacionales 0014 de 1986 como bien de interés cultural de la Nación – BIC, y el parque principal concentra las edificaciones y actividades*

⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejero ponente: Guillermo Vargas Ayala. 23 de mayo de 2013. Radicación número: 15001-23-31-000-2010-01166-01(AP)

más representativas del municipio y, es lugar central de identidad y encuentro ciudadano que concentra una importante actividad comercial, institucional y de servicios que se proyecta por las vías urbanas adyacentes en todas sus direcciones.” (En la ficha 1, 2 y 8 es de uso complementario, 3 de uso prohibido, 4-7 y 9 de uso restringido – consecutivos 124-132 del expediente digital).

Ahora, de acuerdo al artículo 130 ordinal 8 fue establecido por el mencionado Acuerdo 16 del 7 de diciembre de 2018, que deben eliminarse las barreras arquitectónicas, dicho precepto dispone:

"Se dará cumplimiento a la Ley 361 de 1997 que en su artículo 47 establece que la construcción, ampliación y reforma de los edificios abiertos al público y especialmente de las instalaciones de carácter sanitario se efectúan de manera tal que ellos sean accesibles a las personas con movilidad reducida. Con tal fin, las instalaciones y edificios ya existentes se adaptarán de manera progresiva. Igualmente se dará cumplimiento a la Ley 400 de Sismo Resistencia en cuanto a que "todos los diseños deben contemplar las normas sobre la eliminación de barreras arquitectónicas para las personas discapacitadas y de tercera edad". Igualmente, acorde al Decreto 1469 de 2010 sobre licencias urbanísticas, que asigna a los titulares de licencias la obligación de "dar cumplimiento a las normas vigentes de carácter nacional, municipal o distrital sobre eliminación de barreras arquitectónicas para personas con movilidad reducida". (consecutivo 014 págs. 133 y 134 expediente digital).

Finalmente, se encuentran unas fotos de la fachada del inmueble donde está ubicada la sede de la Cruz Roja en el municipio de Jardín y, lo primero que se observa es que, para el acceso al inmueble, no tiene que modificarse o alterarse el andén que es parte del espacio público del ente territorial, pues lo que se ve es un pequeño desnivel superior en la entrada del muro que delimita el espacio o área de dicho predio, con la calle o espacio público de la zona (consecutivo 014 pág. 210 expediente digital).

De otro lado, en cuanto al informe y los documentos aportados en el requerimiento que se le hizo a la Secretaría de Planeación del Municipio de Jardín, el ente territorial adujo que el establecimiento es de propiedad pública y ha sido destinado para orientar a los jóvenes en el trabajo comunitario y el fortalecimiento de las instituciones cívicas, que cuenta con un acceso y no tiene rampas fijas, que tiene una rampa móvil como solución

provisional para habilitar el acceso de las personas que se desplacen en silla de ruedas y agrega que la rampa móvil se debe reemplazar puesto que no cumple con la normatividad aplicable, pero que en el inmueble no se cuenta con un horario de atención establecido porque la unidad municipal es un grupo de voluntarios que apoyan y capacitan en su tiempo libre (consecutivo 051 págs. 4 y 5 del expediente digital).

En el diagnóstico de la inspección es indicado que debe cumplirse con los artículos 3 y 5 de la Ley 1287 de 2009, título IV, capítulo I y II de la Ley 361 de 1997 y el Decreto 1538 de 2005 en cuanto al acceso a los espacios, vías, edificios abiertos al público y edificaciones para vivienda, además de que las rampas deben cumplir con lo establecido en el numeral 8.2 de la NTC 6047:2013.

Finalmente, dieron las siguientes recomendaciones:

- 1) Sugiere la utilización de la rampa móvil en el interior del predio que tiene un desnivel y se invita a tener en cuenta el acuerdo No. 16 de 2018 art. 130 ordinal 8 de eliminación de barreras arquitectónicas.
- 2) Tener una proyección de una rampa fija en la puerta de acceso al inmueble que debe cumplir con lo establecido en los numerales 8.2 rampas, 8.2.2. pendiente y longitud y 8.2.3. ancho de las rampas de la NTC 6047:2013.
- 3) Tener en cuenta que el local en mención hace parte de un inmueble declarado como bien de interés cultural de la Nación, por lo que cualquier intervención física que implique modificación sustancial de la tipología arquitectónica debe contar con los permisos necesarios por parte del Ministerio de Cultura de la Nación como ejecutor de la declaratoria (consecutivo 051 pág. 6 del expediente digital).

Ahora, con relación a la Ley 361 de 1997, esta ley tiene como objeto establecer mecanismos de integración social de las personas en situación de discapacidad. De manera especial, con relación al derecho de accesibilidad, de las personas con movilidad reducida, los artículos 43 y siguientes de la Ley se refieren a este aspecto. Y se establecen en ella, las normas y criterios básicos para facilitar la accesibilidad a las personas con movilidad reducida, sea esta temporal o permanente, o cuya capacidad de orientación se encuentre disminuida por la edad, analfabetismo, discapacidad o enfermedad.

Así mismo, se busca suprimir y evitar toda clase de barreras físicas en el diseño y ejecución de las vías y espacios públicos y del mobiliario urbano, así como en la construcción o reestructuración de edificios de propiedad pública o privada. Se dispone además que los espacios y ambientes descritos en dicha normatividad, 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 en situación de discapacidad.

El artículo 44 de la Ley 361, consagra que, para los efectos de la misma, se entiende por accesibilidad 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.

Seguidamente, el artículo 47 de la Ley, se refiere a la eliminación de las barreras arquitectónicas en las edificaciones abiertas al público que se vayan a construir, o en las ya existentes, y establece lo siguiente:

"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."

Conforme las disposiciones normativas a que se ha hecho referencia, se debe garantizar el derecho a la accesibilidad a las personas con discapacidad que consagra la Ley, y las edificaciones ya existentes para la fecha en que entró en vigencia deben adoptar de manera progresiva las disposiciones allí previstas.

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial expidió el Decreto 1538 de 2005, que regula la ley 361 y cuyas disposiciones serán aplicables para: 1. El diseño, construcción, ampliación, modificación y en general, cualquier intervención y/u ocupación de vías públicas, mobiliario urbano y

demás espacios de uso público; 2. 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.

El artículo 9º del Decreto 1538 de 2005 refiere a las características de los edificios abiertos al público, y establece los parámetros de accesibilidad que deberá cumplir el diseño, construcción o adecuación de los edificios de uso público en general. En el literal C. numeral 1, dispone:

"(...)

C. Acceso al interior de las edificaciones de uso público

- 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. (...)"*

Conforme la prueba recaudada, se concluye que la accionada cuenta con una rampa móvil externa en el acceso 1 que es por la carrera 3 y constituye el único acceso para que los ciudadanos se desplacen en silla de ruedas, queda junto al andén y la parte exterior del inmueble es como se observa en las ilustraciones 3 y 4 del informe allegado (consecutivo 051 pág. 5 del expediente digital). No obstante, la autoridad administrativa del municipio de Jardín que realizó visita al inmueble y presentó el informe solicitado, recomienda tomar la solución de rampas móviles como medida provisional, y realizar una solución permanente que no presente interrupciones en el andén.

Se considera entonces que no cuenta con una solución definitiva, de rampas o accesos para que personas con movilidad reducida o que se desplacen en silla de ruedas puedan acceder al inmueble donde la accionada presta y ofrece sus servicios, conforme lo dispone la normatividad a que se ha hecho referencia.

Por consiguiente, se cumplen con los supuestos necesarios para la prosperidad de la acción, por cuanto la accionada incurre en una omisión al no contar con rampa de acceso permanente para garantizar la accesibilidad de personas que se movilizan en silla de ruedas; con dicha omisión si bien no hay prueba de que se haya producido un daño concreto a esta población, lo cierto es que existe una amenaza al derecho de accesibilidad que les asiste y que se encuentra protegido de manera especial por el ordenamiento

jurídico, dada su dificultad para movilización o desplazamiento, y se configura una relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de sus derechos.

Razón por la cual la acción popular resulta procedente, por lo que se amparará 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, invocado por el accionante.

Luego, por cuanto en el caso concreto aparece que la CRUZ ROJA celebró contrato de comodato con el MUNICIPIO DE JARDÍN a fin de utilizar el bien inmueble en el que se encuentra instalada su sede en dicho ente territorial, y de tal hecho la accionada aportó el respectivo contrato celebrado el 12 de septiembre de 2018 (consecutivo 014 págs. 19-21 del expediente digital), se considera necesario abordar el estudio de esta situación según lo que se ha abordado en la jurisprudencia del Consejo de Estado, por ser uno de los contratantes una entidad pública del orden municipal.

Así las cosas, en la sentencia del 30 de julio de 2008 con radicado 25000-23-31-000-1996-02562-01(15466) de la sección tercera del Consejo de Estado, se indicó lo siguiente en relación al tema del contrato de comodato entre una entidad pública y una fundación o entidad sin ánimo de lucro de carácter privado:

"El contrato de comodato está definido en el Código Civil así:

"ART. 2200. El comodato o préstamo de uso es un contrato en que la una de las partes entrega a la otra gratuitamente una especie mueble o raíz, para que haga uso de ella y con cargo de restituir la misma especie después de terminar el uso.

Este contrato no se perfecciona sino por la tradición de la cosa".

Es por tanto un negocio jurídico por medio del cual el titular del derecho de dominio de un bien, traslada a otro algunas de las facultades que se desprenden de ese principal derecho real, cuales son el uso y disfrute del mismo. Es de la esencia del comodato, según lo previsto en el artículo 2200 citado, que dichas facultades se otorguen sin contraprestación económica, esto es, en forma gratuita; de manera que, si el comodatario adquiere una prestación correlativa de este tipo, se desnaturaliza el negocio jurídico.

El comodato se caracteriza por ser real, esto es, requiere de la entrega de la cosa para su perfeccionamiento, y por ser un contrato principal, porque existe con independencia de otro negocio jurídico. (...).

Con el propósito de prohibir los denominados auxilios con cargo al erario público y en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado, el Constituyente de 1991 determinó en el inciso 1 del artículo 355 lo siguiente:

"Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.

Previo además en su inciso 2 la posibilidad de que las entidades públicas celebraran contratos con entidades sin ánimo de lucro, para impulsar programas y actividades de interés público, así:

"El gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el plan nacional y los planes seccionales de desarrollo. El gobierno nacional reglamentará la materia".

En el entendido de que el comodato tiene por objeto entregar un bien de una entidad pública a otro sujeto sin contraprestación alguna, la Sala considera que el comodato está comprendido dentro de los supuestos a que alude dicha disposición y, por ende, debe tener por causa el impulso de programas y actividades de interés público.

Advierte además que dicho negocio puede celebrarse con entidades públicas y con sujetos privados sin ánimo de lucro.

Encuentra entonces la Sala que el negocio jurídico denominado comodato debe someterse también a las normas que han reglamentado el citado artículo 355, como lo es el decreto 777 de 1992, que dispuso como requisito de existencia de los contratos que se celebren en desarrollo de lo previsto en citado inciso 2 del artículo 355, lo siguiente:

"Art. 1º. Los contratos que en desarrollo de lo dispuesto en el segundo inciso del artículo 355 de la Constitución Política celebren la Nación, los Departamentos, Distritos y Municipios con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, con el propósito de impulsar programas y actividades de interés público, deberán constar por escrito y se sujetarán a los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre los particulares, salvo lo previsto en el presente decreto y sin perjuicio de que puedan incluirse las cláusulas exorbitantes previstas por el decreto 222 de 1983".(Se subraya).

El artículo 2 del precitado decreto 777 dispuso también lo siguiente:

"Art. 2º. Están excluidos del ámbito de aplicación del presente decreto:

1. Los contratos que las entidades públicas celebren con personas privadas sin ánimo de lucro, cuando los mismos impliquen una contraprestación directa a favor de la entidad pública, y que por lo tanto podrían celebrarse con personas naturales o jurídicas privadas con ánimo de lucro, de acuerdo con las normas sobre contratación vigente". (Resalta la Sala)

Se tiene entonces que el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución regula una categoría especial de contratos, que comprende el de comodato y que puede celebrarse con personas naturales o jurídicas de derecho privado, con y sin ánimo de lucro, con recursos de entidades públicas, siempre que tengan por objeto impulsar programas y actividades de interés público.

En efecto, el comodato ha sido utilizado como instrumento de cooperación entre las entidades públicas y entre estas y los sujetos de derecho privado, para impulsar programas de interés público desarrollados, generalmente, por sujetos sin ánimo de lucro."

Teniendo en cuenta lo ya expuesto, ha de tenerse precisarse que, si bien en el caso concreto nos encontramos ante un bien de propiedad pública, por cuanto el propietario es el MUNICIPIO DE JARDÍN, esta entidad no advirtió en el clausulado del contrato celebrado con la CRUZ ROJA la condición especial de que este hubiese sido declarado por la Nación como Patrimonio Cultural, y que por ende no pudieran realizarse las adecuaciones físicas necesarias para habilitar el acceso en el mismo de las personas discapacitadas como es ordenado en la Ley 361 de 1997, pues ello no se desprende de la prueba aportada con la contestación a la acción popular.

Solo aparece en el informe aportado por la Secretaría de Planeación y Desarrollo Territorial de la Alcaldía de Jardín, entre sus recomendaciones, que el inmueble fue declarado como bien de interés cultural de la Nación, en y en caso de modificación sustancial de los diseños arquitectónicos se requieren los permisos del Ministerio de Cultura (consecutivo 051 pág. 6 del expediente digital).

Luego, se le pone de presente a la accionada que no le asiste razón cuando propone la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, al aducir que por habersele entregado el bien inmueble que ocupa en Jardín a título de comodato o préstamo de uso, no puede realizar modificaciones locativas sin la autorización del ente territorial por haberse pactado así en el contrato y por virtud de los artículos 2200 y ss., del Código Civil, pues en la cláusula quinta, atinente a las obligaciones del comodatario, no se

desprende nada en tal sentido y, lo que se dispone en el literal c) de dicho aparte, es que no se puede cambiar la destinación del bien sin previa autorización del comodante (consecutivo 014 pág. 20 del expediente digital), pero esto no es lo que ocurre en el caso concreto.

De igual forma, fue indicado en el contrato que el mismo es gratuito, esto es, no tiene contraprestación alguna de tipo oneroso entre las partes según la cláusula novena por su utilización y, la más determinante es la décimo primera que estableció: *"MEJORAS: Las mejoras que sean necesarias efectuar en el inmueble objeto de este contrato, serán por cuenta del comodatario y no habrá lugar a indemnización alguna por parte del comodante, en ningún tiempo, ni cuando se realice la restitución del inmueble."* (consecutivo 014 págs. 20 y 21 del expediente digital), es decir, que en el caso concreto, la rampa está a cargo de la accionada.

En cuanto a la excepción de mérito denominada ausencia de amenaza o vulneración a los derechos e intereses colectivos, se advierte a la accionada que esta situación debió ser prevista desde la celebración del contrato de comodato con el MUNICIPIO DE JARDÍN, pues si el inmueble fue prestado para ser usado por la CRUZ ROJA a fin de brindar servicios de interés social a los habitantes de dicha localidad, debieron realizar en forma previa a la ocupación del inmueble las adecuaciones físicas necesarias en consonancia con lo exigido en la Ley 361 de 1997, y prueba de ello es que dicha exigencia se encuentra contemplada además en el artículo 130 ordinal 8 del Acuerdo 16 del 7 de diciembre de 2018 (EOT), normativa a la que se encuentra sometida la CRUZ ROJA como ocupante y/o usuaria del mismo.

Y en cuanto a que el inmueble no se encuentre abierto al público de forma permanente, tampoco es un argumento de peso para exonerarla de cumplir con la adecuación del inmueble en su entrada principal para realizar la rampa fija requerida, pues de todos modos, por el servicio social que se presta a la comunidad de dicho municipio, deben tener en cuenta que al bien pueden ingresar potencialmente toda clase de usuarios, independientemente que formen parte o no de la fundación sin ánimo de lucro y de su condición física, por lo que bajo ese punto de vista, aunque no se halle probada una vulneración actual o inminente a los derechos e intereses colectivos de la población discapacitada con movilidad reducida, el no tener fijada de forma permanente la rampa para el ingreso de estas personas, es una conducta de carácter omisivo que de igual forma amenaza o vulnera el derecho o interés colectivo, que debe ser protegido no solo por

el Estado, sino también por los particulares que prestan servicios sociales comunitarios como en el caso concreto.

No obstante, se advierte que según la foto No. 6 del informe que presentó el MUNICIPIO DE JARDÍN (consecutivo 014 págs. 20 y 21 del expediente digital), la rampa móvil habilitada de forma temporal es colocada desde la calle para evitar el resalto o desnivel que se presenta entre el andén y la vía pública, pero en este ítem ha de precisársele al actor popular y a la accionada, que este Despacho no cuenta con jurisdicción para ordenar que se modifique el andén para la construcción de la rampa desde esa parte o proporción de espacio público, pues para dichos efectos el que ostenta esta potestad es el Juez Contencioso Administrativo, pues el inmueble es un bien público de propiedad del ente territorial ya mencionado.

En tal medida, deberá tenerse en cuenta que, en caso de que el inmueble ocupado por la CRUZ ROJA haya sido declarado Patrimonio Cultural de la Nación, debe contar con el permiso del Ministerio de Cultura de la Nación.

Frente a este tema es importante tener en cuenta lo resuelto en sentencia del CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA del 27 de abril de dos mil diecisiete 2017, que entre sus apartes dispuso:

"... en el test de ponderación de los derechos colectivos invocados por el actor, la Sala encuentra que debe buscarse un estadio de concurrencia en cuanto a la protección de ambos derechos, pues está visto, de una parte, la importancia que tienen los bienes históricos y culturales en nuestro ordenamiento jurídico y, más aún, cuando han sido declarados Patrimonio Histórico de la Humanidad. En tal sentido, es claro que tanto el Legislador y como el Ejecutivo se han ocupado de expedir disposiciones tendientes a la conservación y protección del patrimonio público (histórico y cultural) de la Nación, verbi gratia, la reglamentación acerca de los planes especiales de manejo y protección de dichos bienes (PEMP), para efectos de su conservación, su restauración, su recuperación, su remoción, su demolición, su desmembramiento, etc.; para lo cual deberá contarse con la autorización del Ministerio de Cultura.

Y en este mismo sentido, la reglamentación de los mecanismos a tener en cuenta para la adaptación de los bienes de interés cultural, consagrados en el Decreto 1538 de 2005 reglamentario de la Ley 361 de 1997. Y de otra parte, el desarrollo de las normas y criterios básicos para facilitar la accesibilidad de las personas con movilidad reducida, sea ésta temporal o permanente, o cuya capacidad de orientación se encuentre disminuida a las edificaciones abiertas al

público y la eliminación de barreras arquitectónicas que impiden dicho acceso; disposiciones que reivindican el derecho a la igualdad y la vida digna de dichas personas, máxime cuando están de por medio bienes culturales, como son las bibliotecas públicas.

En tal sentido, la Sala antes que priorizar uno de los derechos colectivos señalados por el actor, propende por la armonización entre el derecho colectivo de defensa del patrimonio público (histórico y cultural) de la Nación y el derecho a la realización de 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, el cual se concreta, en este caso, en el derecho a la accesibilidad de las personas con movilidad reducida a bienes culturales ubicados en inmuebles declarados monumentos nacionales o Patrimonio Histórico de la Humanidad, como son la biblioteca Bartolomé Calvo y la biblioteca de la Casa de Bolívar, que dependen del Banco de la República.”.

En consecuencia, se ordenará a la accionada CRUZ ROJA COLOMBIANA SECCIONAL ANTIOQUIA en la sede del municipio de Jardín, que en el término de seis (6) meses contados a partir de la notificación de esta providencia, realice las actuaciones necesarias ante el Ministerio de Cultura de la Nación, para que esta entidad conceda el permiso y establezca las pautas o directrices de la forma como deba construirse una rampa que garantice el acceso a la edificación que ocupa en la carrera 3 No. 10-35 de dicha localidad y, permita el ingreso de personas con movilidad reducida, el que deberá contar con un ancho mínimo que garantice la libre circulación de una persona en silla de ruedas, y apenas venza este plazo, se concedan dos (2) meses adicionales a la accionada para que proceda con la construcción de la rampa según lo que disponga la citada entidad.

Rampa que será construida sin que invada el andén, pues lo que pudo observarse de las fotos, es que para el ingreso al inmueble la rampa puede construirse desde el desnivel que lo separa de la puerta hacia adentro, la misma que deberá cumplir con las especificaciones contempladas en la norma técnica, y acatar las recomendaciones dadas por la Secretaría de Planeación y Desarrollo Territorial del municipio de Jardín, conforme lo dispuesto en el acuerdo 16 de 2018, Esquema de Ordenamiento Territorial del Municipio de Jardín (EOT), artículo 131 numeral 1 sobre accesibilidad de personas con movilidad reducida y artículo 130 numeral 8 sobre eliminación de barreras arquitectónicas.

O en su defecto, que en el término judicial de dos (2) meses contados a partir de la notificación de esta providencia, la accionada CRUZ ROJA

COLOMBIANA SECCIONAL ANTIOQUIA en la sede del municipio de Jardín, desaloje el inmueble que ocupa a título de comodato en la carrera 3 No. 10-35 de dicha localidad, y se traslade a otro que cuente con la rampa fija para el acceso y demás instalaciones especiales aptas para las personas discapacitadas con el fin de que garantice lo dispuesto en la Ley 361 de 1997.

De otro lado, solicita el actor que se dé aplicación a los artículos 1005, 2359 y 2360 Código Civil en su favor. Normas que son del siguiente tenor:

"Artículo 1005. Acciones populares o municipales. *La municipalidad y cualquiera persona del pueblo tendrá en favor de los caminos, plazas u otros lugares de uso público, y para la seguridad de los que transitan por ellos, los derechos concedidos a los dueños de heredades o edificios privados.*

Y siempre que a consecuencia de una acción popular haya de demolerse o enmendarse una construcción, o de resarcirse un daño sufrido, se recompensará al actor, a costas del querellado, con una suma que no baje de la décima, ni exceda de la tercera parte de lo que cueste la demolición o enmienda, o el resarcimiento del daño; sin perjuicio de que si se castiga el delito o negligencia con una pena pecuniaria, se adjudique al actor la mitad."

"Artículo 2359. Titular de la acción por daño contingente. *Por regla general se concede acción en todos los casos de daño contingente, que por imprudencia o negligencia de alguno amenace a personas indeterminadas; pero si el daño amenazare solamente a personas determinadas, sólo alguna de éstas podrá intentar la acción."*

"Artículo 2360. Costas por acciones populares. *Si las acciones populares a que dan derecho los artículos precedentes, se declararen fundadas, será el actor indemnizado de todas las costas de la acción, y se le pagarán lo que valgan el tiempo y la diligencia empleados en ella, sin perjuicio de la remuneración específica que conceda la ley en casos determinados.*

Conforme al contenido de las anteriores disposiciones, se advierte que lo que pretende el actor al invocarlas es que le sean reconocidas las costas del proceso, e incluso recibir una recompensa por su actuación en la acción popular. Además de que seguidamente, en su escrito de demanda solicita también que se concedan costas a su favor y se aplique el artículo 34 inciso final de la Ley 472 de 1998.

Al respecto se considera que si bien, las normas transcritas se encuentran vigentes, el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, con relación a las costas establece:

"Costas. *El juez aplicará las normas de procedimiento civil relativas a las costas. Sólo podrá condenar al demandante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe. En caso de mala fe de cualquiera de las partes, el juez podrá imponer una multa hasta de veinte (20) salarios mínimos mensuales, los cuales serán destinados al fondo para la defensa de los derechos e intereses colectivos, sin perjuicio de las demás acciones a que haya lugar".*

A su turno, el artículo 365 del Código General del Proceso, dispone que en los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia, la condenación en costas, se sujetará, entre otras reglas, a: *"1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien..."*

Por su parte, el artículo 361 de la citada obra, prevé que las costas están integradas por la totalidad de las expensas y gastos sufragados durante el proceso y por las agencias en derecho, y que serán tasadas y liquidadas con criterios objetivos y verificables en el expediente, de conformidad con lo señalado en los artículos siguientes a este.

De las normas anteriores se desprende que en la sentencia se deberá imponer condena en costas en caso de mala fe de alguna de las partes o cuando haya parte vencida.

Ahora, si bien esta acción termina con sentencia, y acoge las pretensiones de la demanda, se considera de una parte que no hay prueba de erogación alguna causada por el accionante, quien además no concurrió a la audiencia de pacto de cumplimiento. Adicionalmente, la accionada actualmente garantiza el acceso al inmueble con las rampas móviles instaladas de que dio cuenta el informe aportado, solo que se considera conforme la orden que aquí se imparte, que se debe dar una solución definitiva con la construcción de un acceso fijo al inmueble. Razón por la cual, no se impondrá condena en costas.

Adicionalmente, se considera que tampoco hay lugar a recompensar al actor conforme lo prevé el artículo 1005 del Código Civil, pues no se advierte que haya lugar al resarcimiento de algún daño. Aunado ello, a que la accionada si bien no cuenta con una rampa fija, dispuso la colocación de rampas móviles para acceder al inmueble.

Solicita también el actor popular que se ordene una póliza por valor de \$10.000.000 para garantizar el cumplimiento de la orden dada en sentencia a esta acción popular. Al respecto se considera que la misma está contemplada en el artículo 42 de la Ley 472, el que dispone que *"La parte*

vencida en el juicio deberá otorgar una garantía bancaria o póliza de seguros, por el monto que el juez determine, la que se hará efectiva en caso de incumplimiento a lo dispuesto por la sentencia. Si el demandado presta la garantía a satisfacción, no habrá lugar al embargo, o se levantará el que hubiese sido proferido."

En consecuencia, se ordenará a la accionada que otorgue una garantía bancaria o póliza de seguros, por el valor de \$5.000.000, la que se hará efectiva en caso de incumplimiento a lo dispuesto en esta sentencia.

Conforme lo prevé el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, para efectos del cumplimiento de la sentencia, se conformará un comité el cual estará integrado por este funcionario, la parte actora, la Personería de Jardín, la Procuraduría Provincial de Andes, el Municipio de Jardín y la corporación CORPOACADI con correo electrónico corpoacadijardin2014@gmail.com como organización no gubernamental con actividades en el objeto del fallo.

Finalmente, se ordenará comunicar la parte resolutive de la presente providencia a través de las páginas web de la Rama Judicial y de la Alcaldía de Jardín y, el actor popular podrá efectuar la publicación en un medio de comunicación de amplia circulación, a su elección y cargo económico.

V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO CIVIL DEL CIRCUITO DE ANDES, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: AMPARAR 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, invocado por el accionante, en esta acción popular instaurada por SEBASTIAN COLORADO en contra de la CRUZ ROJA COLOMBIANA SECCIONAL ANTIOQUIA (Jardín-Antioquia).

SEGUNDO: ORDENAR a la accionada CRUZ ROJA COLOMBIANA SECCIONAL ANTIOQUIA (Jardín-Antioquia), que en el término de seis (6) meses

contados a partir de la notificación de esta providencia, realice las actuaciones necesarias ante el Ministerio de Cultura de la Nación, para que esta entidad conceda el permiso y establezca las pautas o directrices de la forma como deba construirse una rampa que garantice el acceso a la edificación que ocupa en la carrera 3 No. 10-35 de dicha localidad y, permita el ingreso de personas con movilidad reducida, el que deberá contar con un ancho mínimo que garantice la libre circulación de una persona en silla de ruedas, y apenas venza este plazo, se concedan dos (2) meses adicionales a la accionada para que proceda con la construcción de la rampa según lo que disponga la citada entidad.

Rampa que deberá cumplir con las especificaciones contempladas en la norma técnica, y acatar las recomendaciones dadas por la Secretaría de Planeación y Desarrollo Territorial del municipio de Jardín, conforme lo dispuesto en el acuerdo 16 de 2018, Esquema de Ordenamiento Territorial del Municipio de Jardín (EOT), artículo 131 numeral 1 sobre accesibilidad de personas con movilidad reducida y artículo 130 numeral 8 sobre eliminación de barreras arquitectónicas.

TERCERO: En defecto de la orden dispuesta en el numeral anterior, ORDENAR a la accionada CRUZ ROJA COLOMBIANA SECCIONAL ANTIOQUIA (Jardín-Antioquia), que en el término judicial de dos (2) meses contados a partir de la notificación de esta providencia, la accionada CRUZ ROJA COLOMBIANA SECCIONAL ANTIOQUIA en la sede del municipio de Jardín, desaloje el inmueble que ocupa a título de comodato en la carrera 3 No. 10-35 de dicha localidad, y se traslade a otro que cuente con la rampa fija para el acceso y demás instalaciones especiales aptas para las personas discapacitadas con el fin de que garantice lo dispuesto en la Ley 361 de 1997.

CUARTO: ORDENAR a la accionada que otorgue una garantía bancaria o póliza de seguros, por el valor de \$5.000.0000, la que se hará efectiva en caso de incumplimiento a lo dispuesto en esta sentencia.

QUINTO: CONFORMAR para efectos del cumplimiento de la sentencia un comité el cual estará integrado por esta funcionaria, la parte actora, la Personería de Jardín, la Procuraduría Provincial de Andes, el Municipio de Jardín y la corporación CORPOACADI con correo electrónico corpoacadijardin2014@gmail.com como organización no gubernamental con actividades en el objeto del fallo.

Por secretaría comuníqueseles la designación y remítase copia de esta providencia.

SEXTO: SIN condena en costas.

SÉPTIMO: COMUNICAR por Secretaría la parte resolutive de la presente providencia a través de las páginas web de la Rama Judicial y de la Alcaldía de Jardín y, el actor popular podrá efectuar la publicación en un medio de comunicación de amplia circulación, a su elección y cargo económico.

OCTAVO: REMITASE a la Defensoría del Pueblo copia de la presente sentencia (Art. 80 Ley 472 de 1998).

NOVENO: REMITASE a la Procuraduría Provincial de Andes copia de la presente sentencia.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE


BEATRIZ ELIANA MORENO CEBALLOS
JUEZ

JUZGADO CIVIL DEL CIRCUITO DE ANDES Se notifica la presente sentencia por ESTADO No. 061 de 2022 En el micrositio de la Rama Judicial Claudia Patricia Ibarra Montoya Secretaria
