



**TRIBUNAL SUPERIOR DE MEDELLÍN**  
**SALA PRIMERA DE DECISIÓN CIVIL**

Medellín, veintiséis de enero de dos mil veintidós

|                |                                                                                                         |
|----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Radicado:      | 05001 31 03 014 2019 00027 01                                                                           |
| Procedimiento: | Acción Popular                                                                                          |
| Litigio:       | Vulneración del derecho al espacio público en relación con personas en condición de movilidad reducida. |
| Demandantes:   | Bernardo Abel Hoyos Martínez                                                                            |
| Demandada:     | Réditos Empresariales S.A.                                                                              |
| Procedencia:   | Juzgado Catorce Civil del Circuito de Medellín                                                          |
| Decisión:      | Revoca sentencia de primera instancia y condena                                                         |

**Magistrado ponente: Martín Agudelo Ramírez**

**ANTECEDENTES**

Bernardo Abel Hoyos Martínez interpuso pretensión popular con el propósito de que se adecúe el acceso a un local de Réditos Empresariales S.A. ubicado en la calle 52 A núm. 50-46, por la existencia de una rampa que a simple vista no cumple con los requisitos arquitectónicos para la libre locomoción de las personas con movilidad reducida. (cfr. fl 1 01. 2019-00027 DEMANDA & ANEXOS FOLIOS 01 A 03).

Réditos Empresariales S.A. se opuso a las pretensiones bajo dos argumentos: El primero, que el actor popular no dijo por qué la rampa de acceso ubicada en el local mencionado no cumple con las normas. Se limitó a denunciar en la demanda que a simple vista no cumple con la normatividad.

El segundo, para afirmar que el local hace parte del edificio del Hotel Nutibara, considerado bien de interés cultural según la Resolución 123 de 1991. Por esta razón, no es posible realizar adecuaciones como lo solicita el actor.

Adicionalmente, señaló que se encuentra en arrendamiento en dicho local y en desarrollo de ese convenio ha cumplido con buena fe las obligaciones que de él se derivan.

Al trámite fue vinculado por pasiva Compañía Hotel Nutibara S.A. que presentó argumentos similares al segundo razonamiento presentado por la demandada. Adicionalmente, hizo referencia a la normatividad sobre el tratamiento urbanístico de conservación nivel 3 del que hace parte el edificio Hotel Nutibara. Igualmente, citó normativa que impone para la intervención de un bien cultural del ámbito nacional, previa autorización del Ministerio de Cultura para la obtención de la licencia de la curaduría.

En la segunda instancia de decretó como prueba de oficio requerir al Municipio de Medellín para que realizara la inspección judicial al inmueble objeto de litigio de manera adecuada. Una vez allegado el informe de la visita se puso en conocimiento de los demás intervinientes en el proceso.

## CONSIDERACIONES

### Marco jurídico:

La procedencia de la “acción popular” para ordenar adecuaciones orientadas a garantizar la libertad de locomoción de las personas con movilidad reducida.

Entre los derechos colectivos expresamente reconocidos en la Constitución está el derecho al espacio público. Este derecho impone cargas correlativas a los actores involucrados en la acción urbanística y en su utilización,

especialmente la de someterse a las regulaciones de las autoridades competentes sobre la materia -art. 82 del Constitución Política-

El artículo cuarto literal d) de La ley 472 reconoce expresamente el derecho al espacio público, y en su literal m) regula una de sus manifestaciones, al señalar que las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos deben realizarse respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

Por su parte, la Ley 361, adicionada por la Ley 1287 y reglamentada por el Decreto 1538 de 2005, entre otros aspectos, establecen normas relativas a la adecuación de los edificios abiertos al público, con el propósito de garantizar el acceso libre y autónomo de las personas con movilidad reducida. Concretamente, el artículo 9º, literal b, numeral 2º dispone: *“Los desniveles que se presenten en edificios de uso público, desde el andén hasta el acceso del mismo, deben ser superados por medio de vados, rampas o similares”*.

Según lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley 361, están obligados a realizar las adecuaciones para la inclusión de las personas con movilidad reducida los propietarios de las edificaciones y de las instalaciones abiertas al público. De la literalidad de la disposición, la Sala concluye que la ley obliga tanto al titular del derecho de dominio sobre el edificio, como al propietario de los establecimientos de comercio abiertos al público que tengan sus instalaciones en él. Esto es concordante con las finalidades de la normatividad que protege a las personas con movilidad reducida: si un particular obtiene ventajas por mantener instalaciones abiertas al público, entonces debe cumplir las normas que garantizan que las personas con movilidad reducida puedan ingresar a él de manera autónoma y segura.

Según ha reconocido la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y este Tribunal, el respeto estricto de esas regulaciones, cuya finalidad es otorgar garantías a sujetos de especial protección constitucional,

es necesario no sólo para efectivizar el derecho colectivo a que las edificaciones se hagan conforme a las normas, sino también y especialmente para optimizar los derechos fundamentales reforzados de las personas en condiciones de movilidad reducida, a una locomoción autónoma y segura.

En consecuencia, el que abra un establecimiento público debe asegurarse de cumplir estrictamente con todas las normas vigentes para la construcción o adecuación de la edificación, incluyendo superar los desniveles del andén hasta el acceso mismo del establecimiento, de modo tal que no existan barreras que impidan a las personas con movilidad reducida moverse de una manera autónoma y segura. Si ese no es el caso, se vulneran derechos colectivos y se amenazan derechos fundamentales.

*La adecuación de los lugares de interés cultural y los derechos de las personas con movilidad reducida:*

La Constitución Política también reconoce el patrimonio cultural de la Nación como un interés constitucional y un derecho colectivo -art. 72 de la Constitución Política- y su conservación y protección como una de las finalidades del Estado -art. 8 ibídem-.

En desarrollo de esos mandatos se expidió la Ley 397 de 1997. Esta ley incluye, en su artículo octavo, facultades a las autoridades administrativas del orden nacional y territorial para la declaratoria de bienes de interés cultural. Con el propósito de adoptar medidas para su preservación, el artículo 11 de esa ley condiciona la legalidad de cualquier intervención -acto que cause cambios sobre los bienes declarados de interés cultural, a la autorización que expida el Ministerio de Cultura para el efecto, entre otros requisitos.

El Decreto 1538 de 2005 que reglamentó la Ley 361 sobre las condiciones de accesibilidad para las personas en condición de movilidad reducida, incluyó en su artículo 6º la siguiente disposición:

“Artículo 6°. Adaptación de bienes de interés cultural. La adecuación o adaptación de inmuebles declarados como bienes de interés cultural de conformidad con la Ley 397 de 1997, se someterán a las regulaciones de conservación aplicables a tales bienes, las cuales prevalecerán en todos los casos sobre esta reglamentación”.

Es del caso plantear dos interpretaciones a esta norma: la primera, que presentó la parte pasiva supone sostener que si un bien abierto al público es de interés cultural, sus propietarios y demás obligados están exentos de realizar adecuaciones para garantizar los derechos de accesibilidad de las personas con movilidad reducida.

La segunda interpretación es la siguiente: cuando vayan a realizarse las adecuaciones tendientes a eliminar las barreras de accesibilidad para las personas con movilidad reducida, los sujetos obligados a ello deben cumplir con la reglamentación especial para intervenir bienes de interés cultural, comenzando por la respectiva autorización del Ministerio de Cultura.

La Sala rechaza la primera interpretación por varias razones. La más importante es que no otorga ningún peso a los derechos de las personas con movilidad reducida. En la práctica, esa interpretación equivale a excluir a estas personas de los edificios abiertos al público que sean de interés cultural, u obligarlos a unas condiciones de acceso que no garantizan su movilidad autónoma y segura, que es precisamente a lo que tienen derecho, según la Constitución y la ley. Es decir: sería una interpretación que contribuye a mantener las barreras sociales que crean la discapacidad, bajo la forma de obstáculos arquitectónicos.

Por otro lado, exonerar a los propietarios de edificios de bienes de interés cultural -o a los tenedores de instalaciones públicas dentro de ellos- de realizar las adecuaciones para garantizar los derechos de las personas con movilidad reducida no es el sentido literal del artículo 6 del D. 1538. Este declara que

las adecuaciones sobre estos bienes deben someterse a unas normas especiales de conservación; especiales respecto de las normas generales del D. 1538, y por tanto aplicables prevalentemente. La finalidad de la norma es remitir a una regulación especial –L. 397 y concordantes- a los sujetos obligados a remover las barreras que puedan obstaculizar el acceso libre y autónomo de las personas con movilidad reducida en los bienes de interés cultural.

La Sala acoge la segunda interpretación por ser más concordante con el sentido literal y sistemático de la norma. La acoge sobre todo porque se trata de una interpretación que le da peso tanto la protección que merecen los bienes de interés cultural -pues su intervención se somete a las garantías especiales de conservación- como a los derechos de accesibilidad de sujetos de especial protección constitucional.

En un caso similar, se reclamaba la intervención de un edificio del Banco de la República para que se removieran las barreras de accesibilidad. El Banco se oponía argumentando que el edificio había sido declarado de interés cultural -patrimonio histórico de la humanidad-. En consecuencia, se alegaba que la necesidad de su conservación prevalecía sobre la necesidad de remover barreras, puesto que estas podían superarse de otro modo, como usando rampas móviles. Además, se insistía que para cualquier intervención era necesaria la autorización del Ministerio de Cultura.

Para resolver el caso, el Consejo de Estado consideró que la manera como el ordenamiento jurídico protegía la conservación del patrimonio cultural y los derechos de accesibilidad de las personas con movilidad reducida, consistía en someter la realización de las adecuaciones a la reglamentación especial de las normas de conservación. En consecuencia, expidió la siguiente orden:

SEGUNDO: ADICIONAR la providencia de 12 de marzo de 2014, en el sentido de que previamente a la adecuación de los inmuebles en los que funciona la Biblioteca Bartolomé Calvo y

la biblioteca de la Casa de Bolívar, ubicados en el Centro Histórico de la Ciudad de Cartagena de Indias, dentro de los seis (6) meses contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, se realice un estudio técnico por parte del Banco de la República y la Gobernación de Bolívar en coordinación con el Ministerio de Cultura y el Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena; estudio que deberá contener un Plan Especial de Manejo y Protección Integral en el que se establezcan las adecuaciones que se pueden realizar en dichos inmuebles y que permitan asegurar la protección de los bienes de interés cultural y el derecho de accesibilidad a las personas en condición de discapacidad<sup>1</sup>.

Lo considerado hasta ahora se basa en una comprensión de los derechos colectivos según la cual, si se prueba que se desconocieron las reglas que regulan los ámbitos de protección de intereses colectivos, ello basta en principio para concluir que existe vulneración de esos intereses y que el juez debe expedir órdenes de protección.

Frente a esta tesis se plantea otra según la cual, para concluir sobre la vulneración de los derechos colectivos, es necesario acreditar elementos adicionales a la simple irregularidad. Esta tesis exige que se pruebe la existencia de un daño concreto a los intereses de la comunidad, como consecuencia de esa irregularidad y como presupuesto para la intervención del juez de amparo.

Esta Sala ha rechazado la segunda tesis considerando que desconoce el tipo de interés que tutelan los derechos colectivos. Dadas las cualidades normativas de los derechos colectivos, si se vulnera la norma se compromete el interés colectivo que la misma consagra. Esto se ve muy claro en el derecho colectivo a que las construcciones se hagan conforme a las normas - lit. m del art. 4 L. 472 de 1998 -. El eventual daño que se cause a un particular derivado del incumplimiento de esas normas, se discutiría en un proceso de

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera. Consejero ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés. 27 de abril de 2017. Radicación número: 13001-33-31-004-2012-00029-01(AP)

responsabilidad civil a instancias del particular. Si se causan daños patrimoniales a un grupo concreto con los demás requisitos de ley, procedería una acción de grupo. La vulneración de derechos colectivos no depende de que pueda demostrarse que el incumplimiento de las regulaciones de las construcciones causó un daño a un sujeto difuso llamado “comunidad”, que no es titular de bienes particulares.

El supuesto de vulneración del derecho que se discute en las acciones populares en estos casos es la vulneración de las normas que regulan las construcciones; si el juez encuentra que existen actos, hechos u omisiones que desconocen esas normas, debe dar las órdenes respectivas para que cese la amenaza o la vulneración de los derechos colectivos, haciendo cumplir las normas y las finalidades que éstas persiguen.

Así parece disponerlo la Constitución cuando delega en el legislador la regulación de los derechos colectivos. En concordancia, el artículo 4º de la Ley 472 de 1998 señala que los derechos colectivos “estarán definidos y regulados por las normas actualmente vigentes o las que se expidan con posterioridad a la vigencia de la presente ley”.

### **Caso concreto:**

En este caso resultó probado que en el edificio Hotel Nutibara ubicado en la nomenclatura calle 52ª nro. 50-46 de Medellín, en el costado oriental (sobre la carrera 50) funciona un establecimiento de comercio “Gana” de Réditos Empresariales S.A. que, según el informe técnico de la Alcaldía de Medellín, presenta un desnivel de 0.43 metros entre el piso del andén, y el local que es superado por una rampa metálica en L no cumple con la normatividad de pendiente por su mayor grado de inclinación con respecto a la norma; se constituye, de esta manera, una barrera para la accesibilidad de las personas con movilidad reducida (resultado de la prueba de oficio decretada en esta instancia)



Según lo dispuesto en la Ley 361 y en el Decreto 1538, en concordancia con los principios constitucionales en juego, los propietarios de los edificios y de las instalaciones abiertas al público, deberán realizar las adecuaciones pertinentes para remover las barreras para la accesibilidad de las personas con movilidad reducida.

Por tanto, la existencia de esas barreras en el local referido, al desconocer las reglas que regulan el derecho colectivo a que las construcciones se hagan conforme a la normatividad vigente, en principio se constituyen en una vulneración el derecho colectivo al espacio público. Además, se constituyen en una amenaza al derecho fundamental de las personas con movilidad reducida a una accesibilidad autónoma y segura, pues esta es precisamente la finalidad de la ley 361 y sus reglamentos, que son las normas vulneradas.

En este caso resulta claro que las instalaciones del local referido, según identificación que realiza autoridad municipal, pertenecen a Compañía Hotel Nutibara S.A., pero en él tiene un establecimiento de comercio abierto al público Réditos Empresariales S.A.; en consecuencia, de conformidad con el artículo 52 de la L. 361 de 1997, ambos sujetos están obligados a realizar las adecuaciones.

Por otro lado, la Compañía del Hotel Nutibara S.A. se opuso a la prosperidad de la pretensión de amparo alegando que éste bien había sido declarado de interés cultural mediante Acuerdo Municipal 048 de 2014, y que por tanto está exento de la obligación de adecuar sus instalaciones para remover las barreras de accesibilidad (fl. 91 paginación física del expediente).

Tal y como ya se consideró, que un bien sea declarado de interés cultural no significa que no deba garantizarse en la mayor medida de lo posible la remoción de las barreras arquitectónicas para que las personas con movilidad reducida puedan acceder a ellos libremente. Significa que las intervenciones

para remover esas barreras deben realizarse siguiendo los lineamientos de las normas de conservación, especialmente la Ley 397 de 1007 y 1185 de 2008, y normas reglamentarias y concordantes.

En consecuencia, aún en el caso de que se haya probado que el bien que debe adecuarse es de interés cultural, correspondería a los obligados adelantar las intervenciones pertinentes, sometiéndose a las normas especiales para este tipo de bienes, en acatamiento de lo dispuesto en el artículo 6° del D. 1538 y la Ley 361.

En este caso, de la prueba documental, no se ha probado que la rampa metálica de entrada al inmueble en mención esté incluida como bien de interés cultural; es más, a simple vista con las fotos aportadas en la demanda y la revisión del sitio web <https://www.google.com/maps/@6.2522136,-75.5668134,3a,75y,293.75h,80t/data=!3m6!1e1!3m4!1sFXOofJnPBFa48nXPKWSrjA!2e0!7i13312!8i6656> se advierte con claridad que se trata de una estructura extraña a la arquitectura del edificio, que incluso se encuentra ocupando espacio público, sin que quede duda que en ella funciona el establecimiento Gana de Réditos Empresariales que queda en el costado oriental del edificio Hotel Nutibara.

Ahora bien, como en la actualidad esa rampa no cumple con los requisitos legales para la movilidad segura e independiente de las personas con discapacidad, es necesario realizar la gestión administrativa tendiente a obtener la autorización para la respectiva adecuación; por ende, si la autoridad administrativa competente llegara a declarar que las barreras que se han discutido en este caso no hacen parte de la protección como bien de interés del Hotel Nutibara, se realizarán las adecuaciones conforme a las reglas de la L. 361 y el D. 1538 de 2005.

Así pues, es necesario poner de presente que se trata de la norma jurisdiccional que se proferirá en este caso es de carácter condicionado en

tanto, la real y efectiva adecuación del acceso al referido local está supeditado a que las autoridades competentes lo autoricen. Sin embargo, sí generará esta sentencia la obligación incondicional en la demandada y vinculada por pasiva de realizar la gestión administrativa tendiente a la obtención del permiso de adecuación arquitectónica.

### **COSTAS**

El artículo 365.4 del CGP señala que en la sentencia que revoque totalmente del inferior, se condenará en costas a la parte vencida en ambas instancias. En consecuencia, se condenará en costas en ambas instancias a la Compañía Hotel Nutibara S.A. y a Réditos Empresariales S.A. Como agencias en derecho, para esta instancia, se fija la suma de un (1) salario mínimo legal mensual vigente al momento del pago, de conformidad con lo previsto en el Acuerdo PSAA16 -10554 del C.S.J. Las de primera instancia serán fijadas por la falladora de primer grado.

### **DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Decisión en lo Civil del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Medellín, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### **FALLA**

**Primero: Revocar** la sentencia del 22 de septiembre de 2021 proferida por el Juzgado Noveno Civil del Circuito de Medellín, mediante la cual se desestimaron las reclamaciones de amparo de los derechos colectivos formuladas por el demandante.

**Segundo: Ordenar** a la Compañía del Hotel Nutibara S.A. y a Réditos Empresariales S.A., realizar las adecuaciones pertinentes para eliminar las

barreras de accesibilidad para las personas con movilidad reducida al ubicado en el costado oriental (sobre la carrera 50) donde funciona el establecimiento de comercio abierto al público GANA que hace parte del edificio Hotel Nutibara ubicado o con entrada principal en la calle 52ª nro. 50-46 de Medellín. Lo anterior, previo los estudios y las autorizaciones administrativas pertinentes según la normatividad especial, teniendo en cuenta que se trata de un bien de interés cultural.

El plazo para realizar los estudios y tramitar las autorizaciones se fija en seis (6) meses a partir de la ejecutoria de esta providencia. Una vez obtenida la respectiva autorización, las adecuaciones se realizarán en un término máximo de tres (3) meses.

**Tercero: Condenar** en costas en ambas instancias a la Compañía Hotel Nutibara S.A. y a Réditos Empresariales S.A Réditos Empresariales S.A., a favor del actor popular. Como agencias en derecho para esta instancia se fija una suma equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente al momento del pago. Como agencias en derecho por la primera instancia serán fijados por la *a quo*.

**Notifíquese y cúmplase**

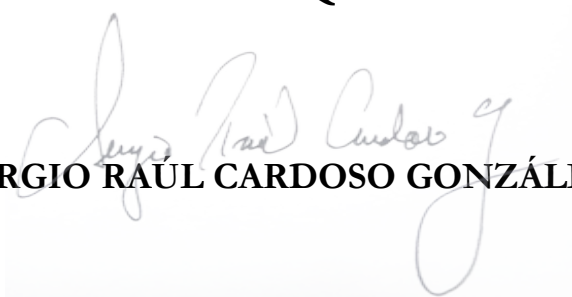
**Los magistrados,**



**MARTÍN AGUDELO RAMÍREZ**



**JOSÉ OMAR BOHÓRQUEZ VIDUEÑAS**



**SERGIO RAÚL CARDOSO GONZÁLEZ**