



---

**TRIBUNAL SUPERIOR DE MEDELLÍN**  
**SALA TERCERA DE DECISIÓN CIVIL**  
**Medellín, dieciocho (18) de junio de dos mil veinte (2020)**

**MURIEL MASSA ACOSTA**  
Magistrada Ponente

Sentencia General No.	<b>053</b>
Sentencia Popular No.	<b>001</b>
Proceso	<b>ACCIÓN POPULAR</b>
Radicado	<b>05001 31 003 010 2018 00626 01</b>
Accionante	<b>Bernardo Abel Hoyos Martínez</b>
Accionado	<b>Almacenes ÉXITO S.A.</b>
Procedencia	<b>Juzgado Décimo Civil del Circuito de Oralidad Medellín</b>
Decisión	<b>REVOCA - CONCEDE</b>

**ASUNTO:** Los particulares y las autoridades públicas están obligados a garantizar el ejercicio pleno de los derechos de las personas con discapacidad (Ley 1618 de 2013), para lo cual deben dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley 361 de 1997 que ordena que en las edificaciones abiertas al público de propiedad de particulares, se deben realizar las adecuaciones correspondientes, adaptando los espacios públicos, edificios, servicios e instalaciones, eliminando barreras físicas y de accesibilidad a las personas con discapacidad, lo que incluye contar con las instalaciones de por lo menos servicio sanitario accesible, para lo cual disponían de 4 años contados a partir de la entrada en vigencia de la ley 361 de 1997, precisando que las distintas regulaciones de una o varias materias deben priorizar la interpretación sistemática de las normas que componen el ordenamiento jurídico (Decreto 1538 de 2005, Ley 1287 de 2009, Ley 472 de 1997, Ley 618 de 2013, Ley 361 de 1997, Resolución 2674 de 2013).

Procede la Sala a resolver el recurso de Apelación interpuesto por el actor popular **BERNARDO ABEL HOYOS MARTÍNEZ**, en contra de la sentencia de fecha 13 de junio de 2019 proferida por el Juzgado Décimo Civil del



*“Al servicio de la justicia  
y de la paz social”*

Circuito de Oralidad de Medellín en el asunto de la referencia, mediante la cual se absolvió a Almacenes ÉXITO S.A., por haberse configurado la carencia actual de objeto.

## **I. ANTECEDENTES**

Ante el Juzgado Décimo Civil del Circuito de Oralidad de Medellín, presentó demanda Bernardo Abel Hoyos Martínez, dirigida a la sociedad Almacenes Éxito S.A.

La Sociedad Almacenes Éxito S.A., es propietaria del establecimiento de comercio ubicado en la calle 48 de Medellín nomenclatura 46-115, que no cuenta con el libre, independiente y autónomo acceso a los servicios sanitarios públicos para personas discapacitadas.

Pretende el accionante que se determine que la demandada afecta la población discapacitada por la vulneración de las limitaciones y condiciones de las normas legales vigentes y en consecuencia se ordene a respetarlas y las demás que determine el Código General del Proceso.

Admitida la demanda, se corrió traslado a la sociedad demandada Almacenes Éxito S.A. y se dispuso la notificación al Municipio de Medellín, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría Regional de Antioquia.

La sociedad Almacenes Éxito S.A. no hizo pronunciamiento alguno frente a la acción incoada en su contra; de otro lado la Procuraduría General de la Nación se pronunció indicando que la Ley 1346 de 2009 en el art. 1, prevé que el propósito de la Convención es promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente; indicando además que se debe determinar si la responsabilidad por la omisión del servicio reclamado es de la sociedad

*“Al servicio de la justicia  
y de la paz social”*

demandada o de los propietarios del establecimiento de comercio, por lo que se debía integrar el litisconsorcio con los posibles destinatarios de cualquier orden que se imparta, en caso de que se demuestre la vulneración de los derechos colectivos invocados o cualquiera otro que sea identificado por el despacho, por lo que elevó petición para que se determine de las adecuaciones físicas del local corresponden al tenedor o al dueño del inmueble, de acuerdo con la relación contractual entre ambos, en caso de que Almacenes Éxito S.A. no sea el dueño de TOSTAO.

El despacho realizando control de legalidad requirió al demandante para que aclarara la dirección correcta del establecimiento del comercio TOSTAO de propiedad de Almacenes Éxito S.A., dado a que la dirección no fue encontrada por la Subsecretaría de Gestión y Control Territorial del Municipio de Medellín, a lo que informó el deprecante que había un error de digitación y que la acción solo esta incoada frente Almacenes Éxito S.A.

Se celebró audiencia de pacto de cumplimiento en mayo 3 de 2019 (cuaderno principal f. 53), la que se declaró fallida por no haber comparecido el actor popular, ni el representante estatutario de la demandada, pese a que sí acudió su apoderado judicial.

Tramitado el proceso, el juzgado pronunció sentencia de mérito absolviendo a Almacenes Éxito S.A., por haberse configurado la carencia actual de objeto; y sin lugar a condena en costas.

Oportunamente apeló el actor popular, indicando que para el juzgado era evidente que TOSTAO no era el accionado y que apenas cuatro meses después la alcaldía local informa que en la visita realizada al establecimiento de comercio “evidenció que este cuenta con servicio sanitario para personas en situación de discapacidad o movilidad reducida y debidamente señalados, además cuenta con barras de apoyo, sanitario especial con las medidas para personas con discapacidad, espacio suficiente y adecuado que garantiza el giro de una silla

*“Al servicio de la justicia  
y de la paz social”*

de ruedas en 360º”, pero que con las fotografías no se puede tener certeza que estas sean del local comercial accionado; que bajo la gravedad del juramento itera que personalmente visitó el establecimiento de comercio en repetidas oportunidades, y que ha solicitado ver los baños públicos debidamente adecuados para las personas tuteladas por la ley, y que ningún empleado de la citada empresa le ha indicado su ubicación, que además no existe visible señalización gráfica legalmente obligatoria, que permita a las personas con movilidad compleja o reducida, ubicar y utilizar de manera autónoma, segura e independiente el acceso a estos espacios, por lo que solicita se conceda el recurso constitucional de apelación de la sentencia; solicitó además al Tribunal Superior de Medellín Sala Civil se programe la audiencia especial de alegatos y sentencia, en la cual mostrará y demostrará las motivaciones de la tutela.

Concedida la apelación, admitida por el Tribunal, tramitada y allegadas las alegaciones de las partes (fls. 61 a 66 cdno2), se entra a decidir previas las siguientes;

## **II. CONSIDERACIONES**

La Constitución Política art. 88 consagra las acciones populares como la vía para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza, con fundamento en la norma el legislador exordió la Ley 472 de 1.998 art. 2º, en la que instituyó la acción popular como uno de: “los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos”, que se ejercen con la finalidad de “evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos o intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible”.

En cuanto a la competencia para dirimir controversias que se susciten para la defensa de los derechos colectivos el art. 15 ib., señala que la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conocerá de los procesos que se inicien con casión

*“Al servicio de la justicia  
y de la paz social”*

del ejercicio de las acciones populares originadas en actos, acciones u omisiones de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas, de conformidad con lo consagrado en las disposiciones vigentes sobre la materia, en los demás casos conocerá la jurisdicción ordinaria civil.

Ahora, la Ley 472 de 1.998 art. 4º establece cuáles son los derechos e intereses colectivos, indicando en el literal “m”;

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.

Así encontramos, que el fundamento constitucional de la protección a las personas en situación de discapacidad y de la normatividad existente en materia de acceso de estas personas a edificios o instalaciones públicas o privadas se consagra en la Constitución Política arts. 13, 47.

El primero indica que el Estado “...promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados”, de igual forma “protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta” y el segundo establece que el Estado “...adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran”.

En consonancia se expidió la ley 361 de febrero 7 de 1997 por la que “se establecen mecanismos de integración social de las personas en situación de discapacidad”, cuyo artículo 7º preceptúa que el gobierno velará por que “...se tomen las medidas preventivas necesarias para disminuir y en lo posible eliminar las distintas circunstancias causantes de limitación evitando de este modo consecuencias físicas y psicosociales posteriores que pueden llevar hasta la propia minusvalía, tales como: el control pre y post natal, el mejoramiento

*“Al servicio de la justicia  
y de la paz social”*

de las prácticas nutricionales, el mejoramiento de las acciones educativas en salud, **el mejoramiento de los servicios sanitarios**, la debida educación en materia de higiene y de seguridad en el hogar, en el trabajo y en el medio ambiente, el control de accidentes, entre otras”.

Y en el art. 47 ib. se consagra 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”, entendiéndose por accesibilidad, según el art. 44 ib. “...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”.

Ahora, en el Decreto 1538 de 2005 “por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 361 de 1997”, se definieron los criterios de accesibilidad para las edificaciones abiertas al público, disponiendo frente al interior de las mismas que, “Se dispondrá de al menos un servicio sanitario accesible” (art. 9º, literal c, num. 7), también en dicha reglamentación se plasmó la definición de edificio abierto al público como el “Inmueble de propiedad pública o privada de uso institucional, comercial o de servicios donde se brinda atención al público” (art. 2º, ordinal 5º).

Con respecto a este específico tema la Honorable Corte Constitucional ha expuesto lo siguiente<sup>1</sup>:

“En el curso de la historia, las personas discapacitadas han sido tradicional y silenciosamente marginadas. A través del tiempo, las ciudades se han construido bajo el paradigma del sujeto completamente habilitado. La educación, la recreación, el transporte, los lugares y los medios de trabajo, incluso el imaginario colectivo de la felicidad, se fundan en la idea de una persona que se encuentra en pleno ejercicio de todas sus capacidades físicas y mentales. Quien empieza a decaer o simplemente sufre una dolencia

---

<sup>1</sup> Sentencia T-553 de 2011. Magistrado Ponente: JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB.

*“Al servicio de la justicia  
y de la paz social”*

que le impide vincularse, en igualdad de condiciones, a los procesos sociales – económicos, artísticos, urbanos -, se ve abocado a un proceso difuso de exclusión y marginación, que aumenta exponencialmente la carga que debe soportar<sup>2</sup>.

En el caso sub-análisis el reproche del apelante a la sentencia de primera instancia consiste básicamente en que se tuvo como fundamento para fallar la carencia actual de objeto, al tener en cuenta el informe presentado por la Subsecretaría de Gestión y Control Territorial del Municipio de Medellín, después de la visita realizada al establecimiento de comercio, en el que se indica que dicho establecimiento cuenta con los servicios sanitarios para personas con movilidad reducida, concluyendo el a-quo que la accionada cumplió con la NTC.

Mediante la presente demanda se cuestionó la ausencia de servicios públicos sanitarios, la señalización, las facilidades de acceso y utilización para personas con limitaciones físicas, en el establecimiento de comercio Almacenes Éxito S.A. ubicado en la Calle 48 de Medellín nomenclatura 46115, conforme al informe presentado sobre la visita realizada por la Subsecretaría de Gestión y Control Territorial del Municipio de Medellín, recibido en abril 1 de 2019 (fls.41 Cdno Principal) indicó:

“En la visita realizada al establecimiento del asunto, se evidenció que este cuenta con servicio sanitario para personas en situación de discapacidad o movilidad reducida y debidamente señalados, además cuenta con barras de apoyo, sanitario especial con las medidas para personas con discapacidad, espacio suficiente y adecuado que garantiza el giro de una silla de ruedas en 360°.”

Según lo manifestado todo se encontraba bajo las NTC que establece la ley, de lo que dio cuenta la Subsecretaría de Gestión y Control Territorial del Municipio de Medellín; prueba en la que se fundamentó el juez de primera instancia para tomar su decisión.

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional, sentencia T-823 del 21 de octubre de 1999. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

*“Al servicio de la justicia  
y de la paz social”*

Sin embargo, esta agencia judicial procedió a decretar prueba de oficio en la que se ordenó oficiar a la Subsecretaría de Espacio Público y Control Territorial de Medellín y a la Personería de Medellín, para que rindieran un informe detallado sobre la existencia o no de cuarto de baño e instalaciones sanitarias conforme a la norma técnica NTC 6047 y demás normas concordantes, en el establecimiento de comercio ya citado, en lo referente a la señalización, facilidades de acceso y utilización de aquellos para personas en situación de discapacidad, informe con el cual debía allegar registro fotográfico tomado desde la parte exterior e interior de dichos servicios sanitarios, informando si éstos cumplían con las normas técnicas determinadas por la ley, que en caso negativo indicará las razones concretas por las que no se cumplen y cuál o cuáles de éstas están siendo vulneradas; dicha solicitud fue remitida por la entidad exhortada a la Secretaría de Gestión y Control Territorial de la Alcaldía de Medellín por ser la dependencia competente y por contar con los medios y personal técnico para realizar el informe ordenado (fls.21 Cdno. 2); la Personería de Medellín se excusó al no poder rendir el informe, por cuanto no tenían personal idóneo para la realización de lo solicitado (fls.23 Cdno. 2).

Por otro lado, la Subsecretaría de Espacio Público y Control Territorial de Medellín, en noviembre 27 de 2019 (fl.24 ) allegó un informe con unos registros fotográficos pero de la entrada al establecimiento de comercio, sin haber tenido en cuenta las indicaciones dadas en el oficio de diciembre 5 de 2019; por lo que se ordenó oficiar de nuevo a dicha secretaría insistiendo en que presentara un informe adecuado a los parámetros señalados para ello; en diciembre 18 de 2019 se arribó nuevamente el informe por parte de la Secretaría de Gestión y Control Territorial en las mismas condiciones que el anterior sin modificación alguna, a lo que el despacho dado a que el deprecante presentó unas pruebas fotográficas en las que se visualiza algo muy diferente a lo allegado por la Secretaría oficiada (fls.28-29 Cdno.2) en enero 17 de 2020 se ordenó oficiar nuevamente, con el fin de que hicieran aclaración y adición sobre el informe presentado en diciembre 18 de 2019; así las cosas, en enero 30 de 2020 fue allegado por correo electrónico la respuesta al requerimiento de aclaración y adición, mismo informe que fue radicado en la

*“Al servicio de la justicia  
y de la paz social”*

secretaría de la sala en febrero 10 de 2020, en donde se indica: “se realizó nueva visita al establecimiento objeto de la acción popular, evidenciando lo siguiente. Realizada la respectiva inspección ocular al local donde funciona dicho establecimiento, se identificó que, si bien posee servicios sanitarios para personas en situación de discapacidad, para ambos sexos, de acuerdo a lo establecido en la norma NTC 5017, un control de acceso previo al ingreso de los servicios sanitarios, no cumple en relación a los anchos libres que exige la normatividad, siendo necesario, disponer de, al menos, 0.90 metros libres para el paso de las sillas de ruedas; evidenciando que en dicho control se encuentra una dimensión de 0.80 metros libres para el acceso al servicio de mujeres y de 0.72 metros para el servicio de hombres. Adicionalmente, el acceso se da, a través de una puerta que permanece cerrada (con candado), y que requiere del apoyo de algún trabajador del almacén, para ser abierta. En consecuencia con lo anterior, se define que la solución dada por Almacenes Éxito, no cumple con lo determinado en las normas NTC 5017 Y NTC 4960, considerando el control referenciado, como una puerta que las personas en situación de discapacidad, requieren para acceder a los servicios sanitarios.” (Subrayado fuera del texto).

Lo anterior permite concluir que la entidad accionada no ha realizado las adecuaciones necesarias para garantizar el acceso a los servicios sanitarios del establecimiento de comercio ya referido, a las personas con limitación física o movilidad reducida, según lo prescrito por las normas y la jurisprudencia transcritas.

Y así se concluye más allá del razonamiento realizado por el a-quo en la sentencia hostigada, todo lo contrario, pues allí se trajo como basamento de la ratio decidendi lo preceptuado en el protocolo adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en material de Derechos Económicos Sociales y Culturales, art. 3, Obligación de no discriminación art. 17, protección de los ancianos, art. 18, Protección de los Minusválidos, Ley 12 de 1987, Ley 361 de 1997 y Decreto 1538 de 2005, Ley 1287 de 2009, así como el art. 4 literal m de la Ley 472 de 1998, últimamente la ley 1618 de 2013, por medio de la cual se

*“Al servicio de la justicia  
y de la paz social”*

establecieron las disposiciones para garantizar el ejercicio pleno de los derechos de las personas con discapacidad.

Al igual que lo que se indica en el artículo 52 de la Ley 361 de 1997, las instalaciones y edificaciones abiertas al público de propiedad particular disponían de cuatro (4) años contados a partir de la vigencia de la ley, para realizar las adecuaciones correspondientes, acorde con la reglamentación que al respecto expediera el gobierno nacional y en cumplimiento a tal disposición, se emitió Decreto Reglamentario 1538 del 17 de mayo de 2005, que dispuso en su art. 9, un plan para la adaptación de los espacios públicos, edificios, servicios e instalaciones dependientes por medio de un conjunto de acciones, estrategias, metas, programas y normas de los municipios o distritos, encaminadas para la adecuación de los espacios públicos y edificios abiertos al público concerniente con la eliminación de barreras físicas y de accesibilidad en los plazos establecidos en la Ley 361 de 1997.

Por lo que dicho sea de paso, el hecho de que en la Resolución 2674 de 2013 no se exija a los propietarios de todos los establecimientos abiertos al público la instalación de por lo menos un servicio sanitario accesible, no significa que no exista dicha obligación al tenor de otras disposiciones como el ya mentado Decreto 1538 de 2005, cuyo art. 9<sup>a</sup>, literal c, numeral 7<sup>o</sup> la consagra expresamente según se vio en precedencia.

Lo dicho lleva a recordar que las distintas regulaciones sobre una o varias materias no son susceptibles de ser aplicadas de manera aislada por los operadores jurídicos, sino que por el contrario, estos deben priorizar la interpretación sistemática de las normas que componen el ordenamiento jurídico, labor que en palabras de la Honorable Corte Constitucional implica no reducir el ejercicio interpretativo “...a los límites de una sola disposición (...), cuando la adecuada comprensión de dicho precepto depende de la integración de artículos contenidos en otras regulaciones”<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Sentencia C-569 de 2000. Magistrado Ponente: CARLOS GAVIRIA DIAZ.

*“Al servicio de la justicia  
y de la paz social”*

Así las cosas, se encuentra que verificado el motivo de agravio expuesto por el demandante y lo previsto en las normas traídas a colación, si existe una vulneración a los derechos colectivos invocados, pues tal y como se dijo en el informe allegado en enero 30 de 2019 a esta judicatura, las vías de acceso a los servicios sanitarios para personas discapacitadas no cumplen con lo reglado por la normatividad, motivo por el que se revocará la sentencia recurrida, para en su lugar amparar los derechos constitucionales referidos.

Finalmente, en lo que a costas se refiere, se precisa que la Ley 472 de 1998 art. 38 consagra que en materia de acciones populares se aplicarán las normas de procedimiento civil relativas a las costas, siendo entonces necesario remitirse hoy al ya vigente Código General del Proceso art. 365 numeral 1º que dispone “Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto.”.

El Acuerdo No. PSAA16-10554 de 2016 art. 2º señala que “Para la fijación de agencias en derecho el funcionario judicial tendrá en cuenta, dentro del rango de las tarifas mínimas y máximas establecidas por este acuerdo, la naturaleza, la calidad y la duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y demás circunstancias especiales directamente relacionadas con dicha actividad, que permitan valorar la labor jurídica desarrollada, sin que en ningún caso se puedan desconocer los referidos límites”.

En el presente caso es indiscutible que la gestión judicial desplegada por el actor popular resultó eficaz para la verificación y restablecimiento del derecho colectivo vulnerado (folio 9, 28, 29, 45, 58, 61,62), lo que significa que la condena en costas es procedente, por tanto se fijarán a su favor y a cargo de la llamada, como agencias en derecho en esta instancia el valor de medio (1/2) salario mínimo mensual legal vigente y las costas en primera instancia serán fijadas por el juez de conocimiento.

*“Al servicio de la justicia  
y de la paz social”*

Atendiendo las anteriores consideraciones, el TRIBUNAL SUPERIOR DE MEDELLÍN SALA TERCERA DE DECISIÓN CIVIL, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### **FALLA**

**PRIMERO: REVOCAR** la sentencia del 13 de junio de 2019 proferida por el Juzgado Décimo Civil del Circuito de Oralidad de Medellín, de conformidad con lo expuesto en las consideraciones de esta sentencia.

**SEGUNDO: DECLARAR** que la sociedad Almacenes Éxito S.A. ha vulnerado el derecho colectivo contenido en la ley 472 de 2008 art. 4º literal m), por falta de la adecuación del acceso a los servicios sanitarios en dicho establecimiento de comercio ubicado en la calle 48 de Medellín nomenclatura 46-115, al no contar con la debida señalización y facilidad de acceso a los servicios sanitarios para personas discapacitadas y con movilidad reducida.

**TERCERO: ORDENAR** a la sociedad Almacenes Éxito S.A. que en el término de un (1) mes contados a partir de la ejecutoria de la presente providencia, proceda a instalar la correspondiente señalización y adecuar el acceso a los servicios sanitarios para las personas con discapacidad y movilidad reducida conforme a lo señalado en la normatividad que para tal efecto obra en las Normas Técnicas Colombianas, previniéndola de no volver a incurrir en las acciones que dieron mérito para acceder a las pretensiones del demandante.

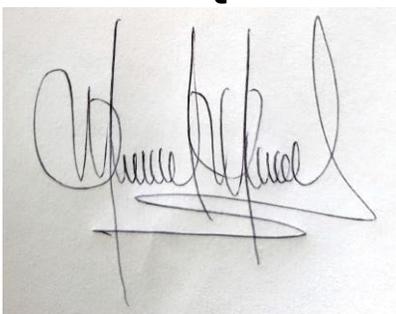
**CUARTO: ORDENAR** conformar comité de verificación al cumplimiento del fallo, que será integrado por el actor popular, la demandada, el Agente del Ministerio Público y el titular del Juzgado Décimo Civil del Circuito de Oralidad de Medellín.

*“Al servicio de la justicia  
y de la paz social”*

**QUINTO: IMPONER** a la demandada la obligación procesal de cubrir al actor Bernardo Abel Hoyos Martínez las costas causadas en segunda instancia el valor de medio (1/2) salario mínimo mensual legal vigente. Las costas en primera instancia serán fijadas por el juez de conocimiento.

**SEXTO: ORDENAR** al juzgado de origen remitir a la Defensoría del Pueblo, copia de la demanda, del auto admisorio y de esta sentencia, tal como lo dispone la Ley 472 de 1998 art. 80.

**NOTIFÍQUESE**



Firma escaneada conforme al art. 11 del Decreto 491 del 28 de Marzo de 2020 del Ministerio de Justicia y del Derecho

**MURIEL MASSA ACSOTA  
MAGISTRADA**

Aprobó

**JOSÉ GILDARDO RAMÍREZ GIRALDO  
MAGISTRADO**

Aprobó

**MARTHA CECILIA OSPINA PATIÑO  
MAGISTRADA**