

ACCIÓN POPULAR - Vulneración del derecho a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos / DERECHO COLECTIVO A LA REALIZACIÓN DE CONSTRUCCIONES, EDIFICACIONES Y DESARROLLOS URBANOS - Orden de un estudio técnico aplicando las normas para la conservación de los bienes y se garantice el derecho de accesibilidad a las personas en condición de discapacidad

[E]ncuentra la Sala que se ordenó tanto al BANCO DE LA REPÚBLICA como al DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR realizar el diseño y construcción con observancia en las normas técnicas que rigen la materia, sin tener en cuenta que, de conformidad con lo establecido en el artículo 6 del Decreto 1538 de 2005, la adecuación de los bienes de interés cultural deberá someterse a unas regulaciones de conservación aplicables a dichos bienes, las cuáles prevalecen sobre la reglamentación establecida en la Ley. En ese orden de ideas, la Sala encuentra necesario que, previamente a la adecuación de los inmuebles en los que funcionan la biblioteca Bartolomé Calvo y la biblioteca de la Casa de Bolívar, ambos 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 integral por parte de las entidades demandadas en coordinación con el Ministerio de Cultura y el Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena de Indias, el cual deberá contener un Plan Especial de Manejo y Protección de los citados inmuebles, en el que se establezcan las adecuaciones que se pueden realizar en dichos inmuebles, de manera, que se garantice tanto la protección de los bienes de interés cultural como el derecho de accesibilidad a las personas en condición de discapacidad. (...) una vez realizado el estudio técnico, junto con el Plan Especial de Manejo y Protección, las entidades contarán con el término de un (1) año para realizar la adecuación de los inmuebles con observancia a lo establecido en el concepto técnico realizado en coordinación con el Ministerio de Cultura y el Instituto de Patrimonio Cultural de Cartagena. De manera inmediata, se ordenará la adquisición de sendas rampas móviles a través de la sucursal del Banco de la República en la ciudad de Cartagena, operadas por personal de dicha institución, que permitan el fácil acceso tanto a la biblioteca Bartolomé Calvo como a la biblioteca de la Casa de Bolívar de personas en situación de discapacidad o con movilidad reducida (...) Así mismo, encuentra la Sala que el juez de instancia omitió dar cumplimiento a lo establecido en el inciso 4 del artículo 34 de la Ley 472 de 1998, por lo que se ordenará que para la verificación del cumplimiento de la presente decisión: se conforme un Comité presidido y convocado por el Magistrado Ponente del Tribunal Administrativo de Bolívar, el cual estará integrado por las partes, la entidad pública encargada de velar por el derecho o interés colectivo, el agente del Ministerio Público competente y una organización no gubernamental relacionada con actividades en el objeto del fallo. (...). Por lo anterior se revocará lo dispuesto en el literal [tercero] del numeral segundo, en tanto que para efectos de la verificación de la sentencia ordeno: [...] al DISTRITO DE CARTAGENA que vigile y controle la construcción de las rampas ordenadas, en el término que se ha ordenado en esta providencia".

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 8 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 13 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 47 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 63 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 72 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 82 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 88 / LEY 163 DE 1959 - ARTÍCULO 4 / LEY 163 DE 1959 - ARTÍCULO 6 / LEY 163 DE 1959 - ARTÍCULO 18 / LEY 361 DE 1997 - ARTÍCULO 47 / LEY 397 DE 1997 - ARTÍCULO 8 / LEY 397 DE 1997 - ARTÍCULO 11 / LEY 388 DE 1997 / LEY 361 DE 1998 - ARTÍCULO 6 / LEY 361 DE 1998 - ARTÍCULO 7 / LEY 361 DE 1998 - ARTÍCULO 9 / LEY 472 DE 1998 - ARTÍCULO 4 / LEY 397 DE 1997 - ARTÍCULO 15 / DECRETO 1538 DE 2005 - ARTÍCULO 6 / DECRETO 1538 DE 2005 - ARTÍCULO 6

NOTA DE RELATORÍA: Respecto a los supuestos sustanciales para que proceda la acción popular, consultar: Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 5 de marzo de 2015, exp: 2013-00086-01(AP), C.P. Marco Antonio Velilla Moreno. Sobre la importancia de los bienes de interés cultural de la Nación, ver: Corte Constitucional, sentencia C-082 de 12 de febrero de 2014, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de abril de dos mil diecisiete (2017)

Radicación número: 13001-33-31-004-2012-00029-01(AP)

Actor: RUBEN DARIO MONTENEGRO SANDÓN

Demandado: BANCO DE LA REPÚBLICA, GOBERNACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR Y ALCALDÍA MAYOR DE CARTAGENA DE INDIAS - DISTRITO TURÍSTICO Y CULTURAL

Procede la Sala a decidir la impugnación interpuesta por el Banco de la República, en contra de la sentencia proferida el 12 de marzo de 2014, por el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR, SALA DE DECISIÓN 003**, fallo que declaró

que las entidades demandadas vulneraron el derecho colectivo 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*”¹.

I.- SOLICITUD

I.1. El ciudadano **RUBÉN DARÍO MONTENEGRO SANDÓN**, en ejercicio de la acción popular consagrada en el artículo 88 de la Constitución Política, presentó demanda, en contra del **BANCO DE LA REPÚBLICA** y de la **ALCALDÍA MAYOR DE CARTAGENA DE INDIAS - DISTRITO TURÍSTICO Y CULTURAL**, con miras a obtener la protección de los derechos colectivos relacionados con “*la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes*”² y “*el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente*”³, los cuales se estiman vulnerados, al no contar con la infraestructura requerida para el acceso de personas en situación de discapacidad, en los inmuebles donde funcionan la biblioteca Bartolomé Calvo y la biblioteca de la Casa de Bolívar, las cuáles hacen parte de la red nacional de bibliotecas del BANCO DE LA REPÚBLICA.

II.- PRETENSIONES

El actor elevó las siguientes pretensiones:

“**a.** Que se ordene a las entidades demandadas realizar las obras de adecuación (rampas o ascensores) que sean necesarias para garantizar el acceso de las personas con movilidad reducida a las

¹ Ley 472 de 1998, artículo 4, literal m).

² Ley 472 de 1998, artículo 4, literal m).

³ Ley 472 de 1998, artículo 4º, literal l).

BIBLIOTECAS DEL BANCO DE LA REPÚBLICA UBICADAS EN EL CENTRO DE LA CIUDAD DE CARTAGENA, ESPECÍFICAMENTE LA BARTOLOME CALVO Y LA QUE FUNCIONA EN LA CASA DE BOLIVAR DE LA CALLE DE LA MONEDA.

b. Que se ordene al DISTRITO DE CARTAGENA que ejerza de forma eficaz sus facultades de inspección, vigilancia y control del cumplimiento de las disposiciones sobre accesibilidad y garantía de los derechos e intereses colectivos en dichos centros del saber.

c. Que se de (sic) aplicación a lo establecido en el artículo 39 de la Ley 472 de 1998.”

III.- LOS HECHOS

III.1. El actor popular, en su escrito de demanda, manifestó que según lo preceptuado en las Leyes 12 de 1987⁴, 361 de 1997⁵ y 762 de 2002⁶ y en la Resolución 14861 de 1985⁷, las entidades públicas tienen el deber de garantizar el acceso de las personas con movilidad reducida en las edificaciones que están abiertas al público⁸.

III.2. Señaló que las bibliotecas: a) Bartolomé Calvo, ubicada en la calle de la Inquisición en el centro de la ciudad de Cartagena y b) la que funciona en la Casa de Bolívar, ubicada en la calle de La Moneda, también en el centro de Cartagena, hacen parte de la red nacional de bibliotecas del **BANCO DE LA REPÚBLICA**.

III.3. Indicó que en dichos establecimientos públicos, existe una barrera arquitectónica que impide el libre acceso y desplazamiento de las personas en situación de discapacidad, impidiendo el ingreso a quienes requieren el uso de

⁴ Ley 12 de 1987 “Por la cual se suprimen algunas barreras arquitectónicas y se dictan otras disposiciones”.

⁵ Ley 361 de 1997 “Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas en situación de discapacidad y se dictan otras disposiciones”.

⁶ Ley 762 de 2002 “Por medio de la cual se aprueba la “Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad”.

⁷ Resolución 14861 de 1985 “Por la cual se dictan normas para la protección, seguridad, salud y bienestar de las personas en el ambiente y en especial de los minusválidos”

⁸ Folio 2. Expediente. Cuaderno No. 1.

silla de ruedas o que tienen cualquier otro tipo de limitación funcional para su desplazamiento. Lo anterior, en razón a que solamente existen escaleras que comunican los dos pisos de la edificación⁹ con otros sitios de interés histórico y turístico, que deberían brindar fácil acceso a todos los visitantes, sin importar su condición física.

III.4. EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLIVAR, mediante sentencia de 12 de marzo de 2014, amparó 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”*.¹⁰.

La parte resolutive de la sentencia es del siguiente tenor:

“[...] **PRIMERO:** Declarar que el Banco de la República, el Departamento de Bolívar y el Distrito de Cartagena vulneraron en el presente caso, el derecho colectivo 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, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: En consecuencia, **SE ORDENA:** i) al **BANCO DE LA REPÚBLICA** que en el término de dos (02) meses contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, realice el diseño y construcción con observancia de las normas técnicas que rigen la materia, de una rampa que garantice el acceso a personas discapacitadas al inmueble denominado Casa de Bolívar ubicado en el Centro Histórico de la ciudad de Cartagena y desarrolle un sistema que permita a dichas personas acceder a los pisos superiores; ii) al **BANCO DE LA REPÚBLICA** y al **DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR** que de forma coordinada en el término de dos (02) meses contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, realicen el diseño y construcción con observancia de las normas técnicas que rigen la materia, de una rampa que garantice el acceso a las personas discapacitadas al

⁹ Folio 4. Expediente. Cuaderno No. 1.

¹⁰ Folios 194 a 200. Expediente. Cuaderno No. 1

inmueble denominado Biblioteca Bartolomé Calvo, ubicado en el centro histórico de la Ciudad de Cartagena y desarrollen un sistema que permita dichas personas acceder a los pisos superiores y, **iii)** al **DISTRITO DE CARTAGENA** que vigile y controle la construcción de las rampas ordenadas, en el término que se ha ordenado en esta providencia.

TERCERO: NEGAR las pretensiones de la demanda respecto del Ministerio de Cultura y el Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena-IPCC-, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

CUARTO: NEGAR el reconocimiento del incentivo económico a favor del demandante y declarar que no hay lugar al pago de costas procesales.

QUINTO: Enviar copia de la presente sentencia a la Defensoría del Pueblo para los efectos del artículo 80 de la Ley 472 de 1998”.

IV.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

IV.1 BANCO DE LA REPÚBLICA

Por medio de apoderado judicial, dicha entidad contestó la demanda oponiéndose a las pretensiones formuladas por el actor¹¹, con fundamento en los siguientes argumentos:

IV.1.1. Indicó que la edificación donde funciona la Biblioteca Bartolomé Calvo, no es propiedad del Banco de la República, sino que fue recibido en Comodato y que la misma, junto con el inmueble donde funciona la Casa de Bolívar, han sido declarados por la Ley 163 de 1959 como monumentos nacionales y no pueden ser intervenidos sin la autorización de su propietario.

¹¹ Folios 54 a 60. Expediente Cuaderno 1

IV.1.2. Añadió que la ausencia de rampas para el acceso y movilidad en el interior de la biblioteca Bartolomé Calvo y de la biblioteca de la Casa de Bolívar, no conllevan riesgos graves o catastróficos que se deriven de fenómenos naturales, teniendo en cuenta el mantenimiento frecuente que sobre dichos inmuebles realiza el Banco de la República.

IV.1.3. Afirmando que no se puede imputar al Banco de la República la violación o amenaza de derechos colectivos, como quiera que la construcción de los inmuebles data de la época de la Independencia, por lo que para ese entonces, los inmuebles se ajustaron a las normas de la época y su mantenimiento es riguroso, teniendo en cuenta las condiciones de los monumentos nacionales.

IV.1.4. Adujo que el Banco de la República, para efectos de garantizar que todas las personas puedan tener acceso a sus servicios sin restricción alguna, se encuentra ejecutando un proyecto de adecuación en sus edificaciones. Sin embargo, señaló que teniendo en cuenta la naturaleza del proyecto, se hace necesaria una planeación y ejecución presupuestal que conlleva unos trámites mínimos para iniciar las adecuaciones respectivas.

IV.1.5. Aseveró que teniendo en cuenta la naturaleza de los inmuebles¹² y la necesidad de brindar protección especial y preferente del derecho colectivo al patrimonio cultural de la Nación, la Gerencia de la Sucursal del Banco de la República adecuó el primer nivel de las bibliotecas, de una parte, para atender, de manera personalizada, a las personas con movilidad reducida y facilitar la prestación de sus servicios y, de otra, para preservar el patrimonio cultural.

¹² Ley 163 de 1959: "Artículo 4º. Declárese como monumentos nacionales los sectores antiguos de las ciudades de Tunja, Cartagena,... Parágrafo: Para los efectos de la presente Ley se entenderá por sectores antiguos los de las ciudades de Tunja, Cartagena,... las calles, plazas, plazoletas, murallas, inmuebles, incluidos casas y construcciones históricas en los ejidos, inmuebles, etc., incluidos en el perímetro que tenían estas poblaciones durante los siglos XVI; XVII y XVIII".

IV.1.6. Propuso la excepción de “*falta de objeto*”, aduciendo que no existen derechos colectivos vulnerados o amenazados por acción u omisión de dicha entidad, teniendo en cuenta la naturaleza de los inmuebles, los cuales por su importancia histórica fueron declarados patrimonio nacional y requieren ser conservados.

IV.1.7 Así mismo, propuso la excepción a la que denominó “*indebida escogencia de la acción*”, en razón a que el actor debió acudir a la figura jurídica de la acción constitucional de cumplimiento para lograr la aplicación de las leyes que invoca vulneradas, puesto que del análisis sistemático de la demanda no advierte que se está en presencia de la vulneración de un derecho colectivo.

IV.1.8. Finalmente, propuso la excepción “*falta de legitimación en la causa por pasiva*”, toda vez que las supuestas omisiones legales que alega el actor se materializan en un inmueble que no es propiedad del Banco de la República sino de la Gobernación de Bolívar, por lo que cualquier adecuación a la misma debe ser autorizada por dicho ente territorial y, además, debe cumplir con las condiciones exigidas por la ley para su adecuación; y, por ende, para garantizar la protección del patrimonio histórico y cultural de la Nación.

IV.2. ALCALDÍA MAYOR DE CARTAGENA DE INDIAS – DISTRITO TURÍSTICO Y CULTURAL

Por medio de apoderado judicial, el ente territorial contestó la demanda oponiéndose a las pretensiones formuladas por el actor¹³, con fundamento en los siguientes argumentos:

IV.2.1. Indicó que los edificios donde funciona la biblioteca Bartolomé Calvo ubicada en la Calle 33 No. 3-44 Calle de la Inquisición y la biblioteca de la Casa de

¹³ Folios 107 a 103. Expediente Cuaderno 1

Bolívar ubicada en el centro de la Calle de la Moneda, fueron declarados patrimonio histórico y cultural, por lo que no se pueden vulnerar las reglamentaciones pertinentes.

IV.2.2. Propuso la excepción de “*inexistencia de la vulneración de un derecho colectivo*”, por cuanto no se vislumbra violación a derechos colectivos por parte de la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias, - Distrito Turístico y Cultural, en la medida que se encuentran adelantando los procedimientos pertinentes dentro del marco de sus competencias, para efectos de realizar las adecuaciones pertinentes.

IV.2.3. De otro lado, propuso la excepción de “*falta de legitimación en la causa por pasiva*”, toda vez que no es competencia de la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias, la construcción de rampas o ascensores para las personas en situación de discapacidad; por consiguiente, dicho ente territorial no está llamado a satisfacer las pretensiones enunciadas, toda vez que el encargado de la restauración o cualquier tipo de obra que haya de hacerse en este tipo de edificaciones, es del Banco de la República.

IV.2.4. Así mismo, propuso la excepción “*falta de legitimación en la causa por activa*”, en razón a que la inexistencia de rampas no vulnera derechos de la comunidad, sino de un grupo determinado como lo son las personas en condición de discapacidad.

IV.2.5. Finalmente, propuso como excepción la que denomino “*inviabilidad de la acción impetrada*”, toda vez que a través de la acción popular no puede pretenderse el cumplimiento de obligaciones que deben exigirse a través de la acción de grupo.

IV.3. GOBERNACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR

Por medio de apoderado judicial, el ente territorial que fue vinculado al proceso mediante providencia de 15 de abril de 2010¹⁴, contestó la demanda y se opuso a las pretensiones formuladas por el actor, con fundamento en los siguientes argumentos:

IV.3.1. Sostuvo que la labor de vigilancia y control durante la ejecución de las construcciones, con el objeto de asegurar el cumplimiento de las normas de urbanismo, es de la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias, la cual, a través del Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena de Indias (IPCC), expide los permisos de intervención en los inmuebles ubicados en el Centro Histórico de Cartagena.

IV.3.2. En consecuencia, propuso la excepción de “*falta de legitimación por activa del accionante*”, aduciendo que del análisis del libelo no se evidencia que el actor popular se encuentre en situación de discapacidad, o que tenga alguna limitación física, que le haya impedido el acceso a las bibliotecas públicas.

IV. 3.3. De otro lado, propuso la excepción de “*falta de legitimación por pasiva del Departamento de Bolívar*”, teniendo en cuenta que entre el ente territorial y el Banco de la República, se suscribió contrato de comodato, mediante la escritura pública No. 106 de 1980 y por el término de 50 años, obligándose el comodatario, durante el periodo de duración del mismo, a conservarlo y usarlo conforme a los términos del contrato. Por lo tanto, es a éste organismo al que le compete desarrollar, previo el cumplimiento de los requisitos de ley, las adecuaciones y remodelaciones que considere pertinentes, sin afectar la calidad del patrimonio reconocido en dicho inmueble.

¹⁴ Folios 98. Expediente Cuaderno 1

IV.3.4. De otra parte, propuso como excepción la que denominó “*inviabilidad de la acción impetrada*”, en razón a que el actor, en congruencia con la obligación que se contempla en la demanda, debió acudir a la figura jurídica de la acción constitucional de cumplimiento.

IV.3.5. Por último, solicitó vincular al Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena de Indias (IPCC) y al Ministerio de Cultura, por ser dichas entidades las encargadas de otorgar permisos para la intervención de los predios ubicados en el Centro Histórico de la ciudad de Cartagena de Indias y de su periferia.

IV.4. INSTITUTO DE PATRIMONIO Y CULTURA DE CARTAGENA DE INDIAS (IPCC)

Por medio de apoderado judicial, el IPCC, vinculado a la presente acción, mediante providencia de 22 de junio de 2010¹⁵, contestó la demanda oponiéndose a las pretensiones formuladas por el actor¹⁶, con fundamento en los siguientes argumentos:

IV.4.1. Afirmó que para la adecuación de inmuebles ubicados en el Centro Histórico de Cartagena, se hace necesario que la parte interesada solicite un concepto previo y posterior permiso para llevarla a efecto, permiso que debe estar sujeto a lo contemplado por las normas arquitectónicas de protección del patrimonio histórico de la ciudad.

IV.4.2. Así mismo señaló que, de acuerdo a la legislación vigente, es claro que deben darse todas las condiciones de mejoramiento, para que pueda permitirse el acceso de personas con algún tipo de discapacidad física a los establecimientos que tienen acceso al público.

¹⁵ Folios 98. Expediente Cuaderno 1

¹⁶ Folios 125 s 128 Expediente. Cuaderno 1.

IV.5. MINISTERIO DE CULTURA

Por medio de apoderado judicial, el Ministerio de Cultura, vinculado a la presente acción mediante providencia de 22 de junio de 2010¹⁷, contestó la demanda oponiéndose a las pretensiones formuladas por el actor¹⁸, con fundamento en los siguientes argumentos:

IV.5.1. Adujo que no era el propietario de los inmuebles relacionados en la demanda y señaló que, de acuerdo a sus competencias, le corresponde únicamente la declaratoria y manejo de los monumentos nacionales y los bienes de interés cultural del ámbito nacional, característica que no tienen los inmuebles objeto de la presente acción, por lo que es la Administración Distrital de Cartagena de Indias, la responsable del control urbano y la protección del patrimonio cultural en su jurisdicción.

IV.5.2. Propuso la excepción de *“indebida formulación de la acción popular”*, teniendo en cuenta que el actor debió acudir a la figura jurídica de la acción de grupo o la acción de reparación directa, por cuanto lo que existe es un incumplimiento por parte del propietario de los inmuebles, de cumplir con lo ordenado en las Leyes 361 de 1997, 1091 de 2006 y 1171 de 2007.

IV.5.3. Igualmente planteó como excepción la que denominó *“responsabilidad del dueño por las restauraciones y adecuaciones del inmueble”*, toda vez que es deber del propietario del inmueble, en su calidad de legítimo dueño, velar por la conservación, restauración y adecuación del mismo, más aún cuando, los mismos son bienes de interés cultural del ámbito nacional.

¹⁷ Folios 98. Expediente Cuaderno No.1

¹⁸ Folios 149 a 163 Expediente. Cuaderno No. 1.

IV.5.4. Finalmente, formuló la excepción de “*falta de legitimación en la causa por pasiva*”, con fundamento en que el Ministerio de Cultura no es el propietario de los inmuebles y no había incurrido en acciones u omisiones que amenacen o vulneren los derechos colectivos invocados.

V.- AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO

El 26 de septiembre de 2012¹⁹ tuvo lugar la audiencia especial de que trata el artículo 27 de la Ley 472 de 1998²⁰, la cual se declaró fallida por ausencia del accionante.

VI.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

La Procuradora 130 Judicial II para Asuntos Administrativos que interviene ante el Tribunal Administrativo de Bolívar, en concepto rendido dentro del trámite de la acción popular expuso, en síntesis, las siguientes consideraciones:

VI.1. Indicó que, conforme al análisis de los argumentos fácticos y jurídicos y las pruebas allegadas al proceso, se demuestra que los inmuebles objeto de la presente acción constituyen un monumento nacional y es por ello que de conformidad con lo establecido en el artículo 6º del Decreto 1538 de 2005, la adecuación o adaptación de dichos bienes de interés cultural, deberá someterse a las regulaciones de conservación aplicables a dichos inmuebles, las cuales prevalecerán sobre cualquier otra reglamentación.

VI.2. En ese orden, concluyó que las pretensiones de la demanda tienen vocación de prosperidad por cuanto, está acreditada la vulneración de los derechos

¹⁹ Folios 472 a 473. Expediente. Cuaderno No. 1

²⁰ Ley 472 de 1998, artículo 27.

colectivos invocados. Sin embargo, indicó que las adecuaciones que se realicen para garantizar el acceso a personas en condición de discapacidad, deberán ajustarse a la arquitectura histórica de los inmuebles sin alterar la arquitectura de la edificación y, en todo caso, deberán realizarse bajo la autorización y concepto técnico del Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena y del Ministerio de Cultura.

VI.3. En consecuencia, solicitó acoger las pretensiones de la demanda, ordenando que se adelanten los estudios tendientes a la adopción de medidas alternativas que garanticen el acceso de la población en condición de discapacidad, y que no alteren la configuración arquitectónica de los inmuebles²¹.

VII. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN PRIMERA INSTANCIA

VII.1. BANCO DE LA REPÚBLICA

El apoderado judicial de dicha entidad solicitó desestimar las pretensiones del actor popular, y para ello formuló las siguientes consideraciones:

VII.1.1. Indicó que del acervo probatorio allegado dentro del expediente, se evidencia que el actor popular no acreditó la vulneración de los derechos colectivos por parte del Banco de la República.

VII.1.2. Insistió en que los inmuebles objeto de la acción popular pertenecen al patrimonio cultural de la Nación y se encuentran ubicados dentro de la ciudad de Cartagena de Indias, la cual ha sido declarada Patrimonio Histórico de la Humanidad por parte de la UNESCO.

²¹ Folios 559 a 568. Expediente. Cuaderno No. 1

VII.1.3. Reiteró que la supuesta ausencia de rampas para el acceso y movilidad al interior de la Biblioteca Bartolomé Calvo o de la Casa de Bolívar, no conlleva riesgos graves o catastróficos que se deriven de fenómenos naturales, dado el constante mantenimiento que sobre dichos inmuebles realiza el Banco de la República.

VII.1.4. En ese orden de ideas, señaló que no se puede imputar al Banco de la República la violación o amenaza del derecho colectivo descrito en el literal m) del artículo 4º de la ley 472 de 1998, teniendo en cuenta que la construcción de los inmuebles data de la época renacentista, por lo que, para ese entonces, los inmuebles se ajustaron a las normas de la época y su mantenimiento es riguroso dada la especial condición de monumentos nacionales²².

VIII. LA PROVIDENCIA IMPUGNADA

VIII.1. El **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR, SALA DE DECISIÓN 003**, profirió sentencia en primera instancia mediante la cual declaró la vulneración del derecho colectivo 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”*. Dicha Corporación, una vez efectuado el estudio de las pruebas allegadas al proceso, concluyó lo siguiente:

VIII.2. Señaló que los inmuebles ubicados en el Centro Histórico de la ciudad de Cartagena, donde funcionan las bibliotecas públicas: Bartolomé Calvo y la de la Casa de Bolívar, no reúnen las condiciones de infraestructura establecidas en la ley, por cuanto *“las edificaciones no presentan construcción de rampas u otro sistema que permita el fácil acceso de las personas discapacitadas y en su*

²² Folio 543 a 557. Expediente. Cuaderno No 1

interior, el único sistema previsto para el acceso a los pisos superiores, son unas escaleras de concreto, los cuales sin lugar a dudas constituyen una barrera arquitectónica, para las personas con limitaciones físicas que quieran acceder a los servicios que se prestan en dichos pisos superiores”.

VIII.3. Argumentó que, si bien no desconoce que conforme a lo señalado en la ley 163 de 1959, dichas edificaciones al encontrarse ubicadas dentro del perímetro del Centro Histórico de Cartagena, constituyen un monumento nacional, lo que *“trae como consecuencia la existencia de limitaciones en cuanto a la intervención y/o remodelación de su parte exterior, no obstante, ello no impide que se garantice la accesibilidad de las personas al lugar, a través de diseños alternos a la construcción de rampas de concretos, tales como el diseño de una rampa móvil que cumpla con las especificaciones técnicas y que permita el fácil acceso al lugar.*

VIII.4. Así las cosas, indicó que al no estar garantizado un mecanismo de acceso libre y cómodo para las personas discapacitadas a las edificaciones donde funcionan las bibliotecas Bartolomé Calvo y la de la Casa de Bolívar, se encuentra vulnerado 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, siendo procedente conceder su amparo por esta vía judicial”.*

VIII.5. En consecuencia, indicó que, *“la omisión de adecuar las instalaciones del inmueble donde funcionan las Bibliotecas Bartolomé Calvo y Casa de Bolívar, es una responsabilidad que se le atribuye al Banco de la República, al Departamento de Bolívar- solo en cuanto atañe a la primera edificación- y al Distrito de Cartagena, toda vez que de conformidad con la ley, es obligación del propietario del inmueble o de quienes prestan sus servicios en él, realizar las obras de adecuación necesarias para garantizar la accesibilidad de las personas al lugar y*

es responsabilidad del Estado en cabeza de los entes territoriales, velar por el cumplimiento de las normas que consagran las condiciones técnicas que deben cumplir los inmuebles para garantizar la accesibilidad”.

IX.- FUNDAMENTOS DE LA IMPUGNACIÓN

El doctor Omar Enrique Jiménez Paredes, en calidad de apoderado judicial del BANCO DE LA REPÚBLICA, interpuso recurso de apelación, con base en los siguientes argumentos:

IX.1. Expuso que el *a quo* realizó una valoración errónea de los hechos, de las normas jurídicas y de los principios de derecho, en la medida que *“se encuentra demostrado que los dos inmuebles objeto de la Acción Popular, Biblioteca Bartolomé Calvo y Casa Bolívar, se encuentran en la Zona Antigua- Ciudad Antigua y amurallada en la Cartagena de Indias, catalogado no sólo como monumento nacional y bien de interés cultural de la Nación, sino como PATRIMONIO HISTÓRICO DE LA HUMANIDAD, por lo que se debió aplicar preferentemente el artículo 6º del Decreto 1538 de 2005, y darle prelación al derecho colectivo de la DEFENSA DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN como lo prevé el artículo 15 de la ley 397 de 1997”.*

IX.2. Explicó que la Subsección “B” de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca²³, al pronunciarse en segunda instancia, respecto a la procedencia del acceso a discapacitados al museo ubicado en la Casa del Marqués de San Jorge, adujo que *“en el Caso de la Casa del Marqués de San Jorge, debe preservarse y mantenerse las características de interés especial que el bien reviste para la comunidad en todo el territorio nacional, de forma que si*

²³ Sentencia de 10 de septiembre de 2009. M.P. Dr. Carlos Enrique Moreno Rubio. Expediente No. 2006-00131-01

bien, el mismo tiene barreras arquitectónicas, ellas obedecen a la tipología arquitectónica del inmueble la cual data del siglo XVI, la que debe prevalecer, pues de lo contrario la aplicación exegética de la ley la llevaría al exabrupto de aniquilar por completo el patrimonio cultural del país”.

IX.3. Así mismo, indicó que el Banco de la República ha venido realizando las gestiones dentro del proyecto integral de adecuación de sus edificios a nivel nacional, para permitir la accesibilidad y movilidad de personas en condición de discapacidad con el objeto de garantizar la prestación en forma eficiente a todos sus usuarios sin limitación alguna.

IX.4. En ese orden de ideas, adujo que en *“el caso específico de los inmuebles de la ciudad de Cartagena, Casa Bolívar, propiedad del Banco, y Biblioteca Bartolomé Calvo, de propiedad de la Gobernación y recibido en Comodato por el Banco, actualmente se cuenta con un diagnóstico previo y una propuesta de intervención arquitectónica y técnica. Las soluciones previstas implican:*

- *Biblioteca Bartolomé Calvo: la instalación de equipos mecánicos (salvaescaleras y ascensor) para permitir el acceso desde el andén y la movilidad vertical entre sus diferentes pisos. Por las características del inmueble la construcción de una rampa que cumpla en un todo con las normas técnicas establecidas, **no es posible debido a la diferencia de altura entre el andén y el primer piso de atención al público.** Se presenta una imposibilidad técnica para dar cumplimiento a lo solicitado por el Tribunal Administrativo de Bolívar.*
- *Casa de Bolívar: se hace necesario efectuar una intervención en el zaguán interior del inmueble con el fin de eliminar la barrera de dos (2) escalones desde el andén y la instalación de un equipo de movimiento vertical para permitir el acceso a todas sus áreas. **La construcción de una rampa de***

acceso requiere de una intervención importante del andén (sic) frente al inmueble, situación que no es viable debido a las normas establecidas para la preservación del espacio público en esa ciudad. Se presenta una imposibilidad jurídica, por cuanto que el Tribunal (sic) Administrativo de Bolívar pretende que el Banco de la República intervenga el Espacio Público que es el resorte del Distrito de Cartagena de Indias.

Teniendo en cuenta lo anterior y dada la complejidad, envergadura e impacto económico de estos proyectos, así como la necesidad de desarrollar integralmente los diseños arquitectónicos, estructurales y técnicos, elaborar los pliegos constructivos, validar los proyectos ante las instancias competentes para su aprobación (entes patrimoniales cuyas autorizaciones son de obligatorio cumplimiento para contratar y ejecutar obras en estos inmuebles), apropiar y destinar los recursos necesarios, esta acción se enmarca dentro de unos tiempos especiales, que naturalmente no hacen viable un atención inmediata para solucionar esta situación”.

IX.5. Así las cosas, indicó que “el Banco de la República gestionará como medida temporal, la adquisición de una rampa móvil a través de una Sucursal de Cartagena, operada por personal de esta Institución, que permita el fácil acceso a la Casa Bolívar. Paralelamente y continuando con las políticas del Banco - principios de racionalidad del gasto público, progresividad y programación- incorporará la ejecución de las intervenciones integrales de estos inmuebles dentro del Plan plurianual a desarrollar entre 2015 y 2020, bajo las condiciones especiales que tienen los inmuebles materia de la Acción Popular, debiendo primar la **DEFENSA DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN** como lo prevé el artículo 15 de la ley 397 de 1997, y consecuentemente, debiendo revocarse el fallo impugnado”.

X. ALEGATOS EN SEGUNDA INSTANCIA.

El apoderado judicial del **BANCO DE LA REPÚBLICA**, reiteró los argumentos deprecados en el escrito de apelación. En consecuencia, adujo que resulta jurídicamente procedente revocar parcialmente el fallo impugnado, en lo que respecta a las decisiones relacionadas con la entidad que representa, por cuanto no se dio cumplimiento a lo señalado en el artículo 6º del Decreto 1538 de 2005, concordante con el artículo 15 de la Ley 397 de 1997.

Insistió en que las características de los inmuebles objeto de la presente acción, imposibilitan la realización de obras de acuerdo con los parámetros y especificaciones técnicas que requiere una rampa o la colocación de un salva escaleras.

XI.- CONSIDERACIONES DE LA SALA

XI.1. LAS ACCIONES POPULARES Y SU PROCEDENCIA

La acción popular prevista en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollada por la Ley 472 de 1998, tiene como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando estos resulten amenazados o vulnerados o exista peligro o agravio o un daño contingente, por la acción o la omisión de las autoridades públicas, o de los particulares que actúan en desarrollo de funciones públicas.

Según ha señalado la Sala en forma reiterada²⁴, se tiene que los supuestos sustanciales para que proceda la acción popular son los siguientes: **a)** una acción

²⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Bogotá, D.C., cinco (05) de marzo de dos mil quince (2015). Radicación número:

u omisión de la parte demandada; **b)** un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos; peligro o amenaza que no es en modo alguno el que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana y, **c)** la relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses; dichos supuestos deben ser demostrados de manera idónea en el proceso respectivo.

XI.2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El actor atribuye al **BANCO DE LA REPÚBLICA** y a la **ALCALDÍA DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS**, la vulneración de los derechos colectivos relacionados con *“la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes”* y *“la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente”*²⁵ por parte de las entidades demandadas, en razón a que los inmuebles donde funcionan la biblioteca Bartolomé Calvo y la biblioteca de la Casa de Bolívar, que hacen parte de la red nacional de bibliotecas del BANCO DE LA REPÚBLICA, no cuentan con la infraestructura adecuada para el acceso de personas en situación de discapacidad.

EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR, SALA DE DECISIÓN 003, en sentencia de 12 de marzo de 2014, amparó 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, argumentando que no se encuentra garantizado un

15001-23-33-000-2013-00086-01(AP). Actor: Defensoría del Pueblo - Regional Boyacá. Demandado: Fiscalía General de La Nación - Dirección Seccional de Fiscalías De Tunja – CTI.

²⁵ Ley 472 de 1998, artículo 4º, literales m) y l).

mecanismo de acceso libre para las personas en condición de discapacidad en las edificaciones donde funcionan las Bibliotecas Bartolomé Calvo y Casa de Bolívar.

Inconforme con la anterior decisión, el Banco de la República interpuso recurso de apelación, indicando que dentro del presente asunto se encontraba debidamente acreditado que los dos inmuebles objeto de la presente acción popular, se encuentran en la Zona Antigua - Ciudad Antigua y amurallada en Cartagena de Indias, área catalogada no sólo como monumento nacional y bien de interés cultural de la Nación, sino como **Patrimonio Histórico de la Humanidad**, por lo que debió aplicar preferentemente el artículo 6º del Decreto 1538 de 2005 y darle prelación al derecho colectivo de la defensa del patrimonio cultural de la nación. Agregó que existe una imposibilidad técnica y jurídica de intervenir los inmuebles objeto de la acción popular.

Se tiene, entonces, que teniendo en cuenta los hechos y pretensiones de la demanda, la Sala deberá determinar si, el estado actual de los inmuebles donde funcionan la biblioteca Bartolomé Calvo y la biblioteca de la Casa de Bolívar, garantizan condiciones de accesibilidad mínimas de las personas en situación de discapacidad para desplazarse o con limitaciones físicas, síquicas o sensoriales. Igualmente se deberá definir si las entidades demandadas vulneran, por acción o por omisión, los derechos colectivos señalados por el actor.

Así mismo, corresponde a la Sala establecer, si de acuerdo con los hechos descritos en la demanda, las pruebas obrantes en el expediente y la normatividad vigente en materia de protección de bienes de interés cultural, es procedente priorizar el derecho colectivo a la *“defensa del patrimonio cultural de la Nación”* frente al derecho colectivo relacionado con *“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”*; y si realmente existe por parte del Banco de la República una

imposibilidad técnica y jurídica para intervenir los inmuebles objeto de la presente acción popular.

XI.3. SOLUCIÓN DEL CASO CONCRETO.

De conformidad con lo expuesto en precedencia, la Sala se ocupa de resolver cada uno de los problemas jurídicos planteados.

XI.3.1. ¿Es procedente priorizar el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público (histórico y cultural) de la Nación frente al 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?

Al respecto, el Banco de la República, en el escrito de apelación, argumentó que al encontrarse demostrado que los dos inmuebles objeto de la acción popular, se encuentran en la zona antigua - Ciudad Amurallada de Cartagena de Indias, declarada no sólo monumento nacional y bien de interés cultural de la Nación, así como **Patrimonio Histórico de la Humanidad**; por lo que, se debió aplicar preferentemente el artículo 6º del Decreto 1538 de 2005 y darle prelación al derecho colectivo a la defensa del Patrimonio Cultural de la Nación como lo dispone el artículo 15 de la Ley 397 de 1997.

Para el análisis de este punto, la Sala advierte que la **Ley 163 de 1959**²⁶, estableció varias medidas relacionadas con la defensa y conservación del patrimonio histórico, artístico y monumentos públicos de la Nación, en la que se destacan los artículos 4º, 6º y 18, los cuales son del siguiente tenor:

²⁶ por la cual se dictan medidas sobre defensa y conservación del patrimonio histórico, artístico y monumentos públicos de la Nación.

“Artículo 4°.- Decláranse como monumentos nacionales los sectores antiguos de las ciudades de Tunja, **Cartagena**, Mompox, Popayán, Guaduas, Pasto y Santa Marta (especialmente la Quinta de San Pedro Alejandrino, y las residencias de reconocida tradición histórica).

Parágrafo.- Para los efectos de la presente Ley se entenderá por sectores antiguos los de las ciudades de Tunja, **Cartagena**, Mompox, Popayán, Guaduas, Pasto, Santa Marta, Santa Fe de Antioquia, Mariquita, Cartago, Villa de Leyva, Cali, Cerrito y Buga. Las calles, plazas, plazoletas, murallas, inmuebles, incluidos casas y construcciones históricas, en los ejidos, inmuebles, etc., incluidos en el perímetro que tenían estas poblaciones durante los siglos XVI, XVII y XVIII.”

“Artículo 6°.- El Consejo de Monumentos Nacionales, previo estudio de la documentación correspondiente, podrá proponer la calificación y declaración de otros sectores de ciudades, zonas o accidentes geográficos o inmuebles como Monumentos Nacionales, lo cual se hará mediante decretos emanados del Ministerio de Educación Nacional.”

“Artículo 18.- Los inmuebles que a juicio del Consejo de Monumentos Nacionales se consideren como de valor histórico o artístico **no podrán ser reparados, reconstruidos ni modificados sin permiso previo del Consejo de Monumentos Nacionales, a cuya aprobación serán sometidos los planos y bocetos de las obras que el dueño o interesado proyecte realizar en tales inmuebles.** El Consejo supervigilará las obras que autorice.

Parágrafo.- Si se tratare de un sitio eriazo, el propietario no podrá excavar al edificar en él sin haber obtenido para ello el permiso del Consejo de Monumentos.” (Negrillas fuera del texto).

Por otra parte, la Constitución Política de 1991 dispensa especial protección al patrimonio cultural de la Nación, en los artículos 8º, 63, 72 y 82 establece, con respecto a la protección del Patrimonio Cultural de la Nación, lo siguiente:

“Artículo 8. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.”

“Artículo 63. Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.”

“Artículo 72. El patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. La ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica”

“Artículo 82. Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común”.

Estos mandatos encuentran regulación en la Ley 397 del 7 de agosto de 1997²⁷ que, según lo previsto en el artículo 8°, le atribuye la responsabilidad de realizar la declaratoria de monumentos nacionales y de bien de interés cultural de carácter nacional, así como del manejo de unos y otros, al Gobierno Nacional a través del Ministerio de Cultura y previo concepto del Consejo de Monumentos Nacionales, lo cual, a nivel territorial le asigna a las entidades territoriales respecto de bienes de interés cultural del ámbito municipal, distrital, departamental, por intermedio de las alcaldías y las gobernaciones, previo concepto de los centros filiales del Consejo de Monumentos Nacionales, donde existan, o en su defecto por la entidad delegada por el Ministerio de Cultura.

La misma ley en su artículo 11 fija el régimen a que estarán sometidos los bienes de interés cultural, tanto públicos como privados, en los siguientes términos:

²⁷ “Por la cual se desarrollan los Artículos 70, 71 y 72 y demás Artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias.”

Artículo 11º.- Régimen para los bienes de interés cultural. Modificado por el art. 7, Ley 1185 de 2008. Los bienes de interés cultural públicos y privados estarán sometidos al siguiente régimen:

1. **Demolición, desplazamiento y restauración.** Ningún bien que haya sido declarado de interés cultural podrá ser demolido, destruido, parcelado o removido, sin la autorización de la autoridad que lo haya declarado como tal.

2. Intervención. Entiéndese por intervención todo acto que cause cambios al bien de interés cultural o que afecte el estado del mismo.

Sobre el bien de interés cultural no se podrá efectuar intervención alguna sin la correspondiente autorización del Ministerio de Cultura.

La intervención de bienes de interés cultural deberá realizarse bajo la supervisión de profesionales en la materia debidamente acreditados ante el Ministerio de Cultura.

Por virtud de lo dispuesto en el artículo 5 de esta Ley, para los bienes de interés cultural que pertenezcan al patrimonio arqueológico de la Nación, dicha autorización estará implícita en las licencias ambientales de los proyectos de minería, hidrocarburos, embalses o macroproyectos de infraestructura. En estos casos, se dispondrá que la supervisión será ejercida en cualquier tiempo por los profesionales acreditados ante el Ministerio de Cultura.

El propietario de un predio que se encuentre en el área de influencia o que sea colindante con un bien inmueble de interés cultural, que pretenda realizar obras que, puedan afectar las características de éste, deberá obtener autorización para dichos fines de parte de la autoridad que efectuó la respectiva declaratoria.

3. Plan especial de protección. **Con la declaratoria de un bien como de interés cultural se elaborará un plan especial de protección del mismo por parte de la autoridad competente. [...]** (Negrillas fuera de texto).

Según lo resaltado en los apartes transcritos, la declaratoria de Monumento Nacional o de Bien de Interés Cultural o Artístico, así como el manejo de los mismos, corresponde al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Cultura y

previo concepto del Consejo de Monumentos; como consecuencia de ello se elaborará un plan especial para su protección por parte de la autoridad competente, y además se hace necesario un concepto previo de quien los haya declarado como tal para todo lo concerniente a demolición, desplazamiento y restauración.

Sobre la importancia de los bienes de interés cultural de la Nación, sus privilegios y restricciones que implica su declaración, la Corte Constitucional se ha pronunciado en el siguiente sentido:

“[...] El hecho de que un bien sea declarado de interés cultural implica, entre otros, los siguientes privilegios y restricciones: (i) el Plan Especial de Manejo y Protección -PEMP-, cuando se requiera, entendido éste como el instrumento de gestión del patrimonio cultural por medio del cual se establecen las acciones necesarias para garantizar su protección y sostenibilidad en el tiempo; (ii) su incorporación al Registro de Instrumentos Públicos [...] (iii) la incorporación de los Planes Especiales de Manejo y Protección (PEMP) a los planes de ordenamiento territorial, pudiendo el PEMP limitar los aspectos relativos al uso y edificabilidad del bien inmueble declarado de interés cultural y su área de influencia aunque el Plan de Ordenamiento Territorial ya hubiera sido aprobado por la respectiva autoridad territorial; (iv) la prevalencia de las normas sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas patrimonio cultural de la Nación, las cuales pasan a constituir normas de superior jerarquía al momento de elaborar, adoptar, modificar o ajustar los Planes de Ordenamiento Territorial de municipios y distritos; (v) la posibilidad de intervención, de conformidad con el Plan Especial de Manejo y Protección si este fuese requerido, para efectos de conservación, restauración, recuperación, remoción, demolición, desmembramiento, desplazamiento o subdivisión, la cual deberá contar con la autorización del Ministerio de Cultura o el Archivo General de la Nación, si se trata de un bien de interés cultural del ámbito nacional, o de la entidad territorial correspondiente, tratándose de un bien de interés cultural del ámbito territorial [...]”²⁸.

²⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-082/14. Referencia: expediente D-9668. Asunto: Demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 115, 116 y 117 de la Ley 1617 de 2013, “Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales”. Bogotá D.C., 12 de febrero de 2014.

Por su parte, la Ley 388 de 1997²⁹, al referirse a la función pública consistente en el ordenamiento del territorio señala como uno de sus fines, la preservación del patrimonio cultural y natural de la nación y, específicamente, la delimitación de las áreas de conservación y protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico.

Se tiene, entonces, que a la luz de dicho ordenamiento territorial tanto a nivel nacional como a nivel departamental y municipal, las autoridades competentes, las instituciones culturales y científicas y la comunidad en general, están comprometidas en las decisiones que se tomen en torno a la promoción, protección y conservación del patrimonio histórico y cultural de las respectivas ciudades y territorios, como eslabones que contribuyen, de manera importante, a la construcción y reafirmación de la identidad colombiana.

De otro lado, es preciso advertir que el artículo 13 de la Constitución Política al referirse al derecho a la igualdad, le impone al Estado el deber de promover condiciones para que dicha igualdad sea real y efectiva, que se logra por medio de la adopción de medidas en favor de grupos discriminados y brindando especial protección a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta, entre los cuáles se encuentran las personas en situación de discapacidad.

Así las cosas, para efectos de implementar políticas de prevención y protección para este grupo de personas, el artículo 47 de la Carta Política le impone al Estado la obligación de adelantar *“una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran”*.

²⁹ Ley 388 de 18 de julio de 1997.

En desarrollo de dicho artículo, el Congreso de la República expidió la Ley 361 de 7 de febrero de 1997³⁰, a través de la cual se desarrollan criterios y medidas dirigidas a garantizar la accesibilidad³¹ de las personas con movilidad reducida y evitar todo tipo 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.

De esta forma, respecto a la eliminación de barreras arquitectónicas en las edificaciones abiertas al público que se vayan a construir, o en las ya existentes, el artículo 47 de la Ley 361 de 1997, dispuso 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. [...]" (Negritas y subrayas fuera del texto).

De acuerdo con lo expuesto, las edificaciones ya existentes al momento de la entrada en vigencia de la mencionada Ley, deberán ser adecuadas de manera progresiva para efectos de establecer condiciones mínimas de accesibilidad a las personas en situación de discapacidad, lo cual debía hacerse conforme a las normas técnicas establecidas por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 1538

³⁰ "Ley 361 de 1997. "Por la cual se establecen los mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones".

³¹ La accesibilidad es un elemento esencial de los servicios públicos a cargo del Estado y por lo tanto deberá ser tenida en cuenta por los organismos públicos o privados en la ejecución de dichos servicios

de 2005 que reglamentó, parcialmente, la Ley 361 de 1998.

Para el caso, en particular, en los artículos 6°, 7° y 9° del Decreto 1538 de 2005, se establecieron los mecanismos mediante los cuales deberán adaptarse los bienes de interés cultural:

"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"**.

"Artículo 7°. Accesibilidad al espacio público. Los elementos del espacio público deberán ser diseñados y construidos dando cumplimiento a los siguientes parámetros:

A. Vías de circulación peatonal

[...]

8. Se deberán eliminar todos los elementos y estructuras que obstaculicen la continuidad de la franja de circulación peatonal.

9. Los espacios públicos peatonales no se podrán cerrar ni obstaculizar con ningún tipo de elemento que impida el libre tránsito peatonal [...]"

"Artículo 9°. Características de los edificios abiertos al público. Para el diseño, construcción o adecuación de los edificios de uso público en general, se dará cumplimiento a los siguientes parámetros de accesibilidad:

[...]

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.

[...]

Parágrafo. Además de lo dispuesto en el presente artículo, serán de obligatoria aplicación, en lo pertinente, las siguientes Normas Técnicas Colombianas para el diseño, construcción o adecuación de

los edificios de uso público:

- a) NTC 4140: "Accesibilidad de las personas al medio físico. Edificios, pasillos, corredores. Características Generales";
- b) NTC 4143: "Accesibilidad de las personas al medio físico. Edificios, rampas fijas";
- e) NTC 4145: "Accesibilidad de las personas al medio físico. Edificios. Escaleras";
- d) NTC 4201: "Accesibilidad de las personas al medio físico. Edificios. Equipamientos. Bordillos, pasamanos y agarraeras";
- e) NTC 4349: "Accesibilidad de las personas al medio físico. Edificios. Ascensores".

De lo anteriormente expuesto, se tiene que en la Constitución Política y en las leyes que la desarrollan, se establecieron mecanismos y medidas especiales, para efectos de proteger, de una parte, el patrimonio público histórico y cultural, como los derechos de accesibilidad de las personas en situación de discapacidad a sitios públicos, en este caso de interés cultural e histórico, y es por ello, que dando aplicación a los principios de armonización y racionalización de derechos, los cuales buscan impedir que se pondere o restrinja un derecho sobre otro, se hace necesario adoptar medidas tendientes a la protección del patrimonio público histórico y cultural, como a los derechos de accesibilidad de las personas con movilidad reducida.

Prueba de lo anterior, es que dentro del escrito de apelación el Banco de la República, dicho ente señaló que ha venido desarrollando un proyecto integral de adecuación de sus edificios a nivel nacional, con el objeto de permitir la accesibilidad y movilidad de las personas en situación de discapacidad; lo cual permite concluir que dicha entidad es consciente de la necesidad de garantizar la prestación de sus servicios a todas las personas, sin distinción, dentro del marco de la Ley 361 de 1997 y es por ello que se encuentra realizando intervenciones en bienes de interés histórico y cultural, con miras a que cumplan con la normatividad exigida al respecto.

Así las cosas, 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 la 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.

XI. 3.2. ¿Existe por parte del Banco de la República una imposibilidad técnica y jurídica para intervenir los inmuebles objeto de la presente acción popular?

Manifiesta el Banco de la República tanto en el escrito de apelación³² como en el escrito de alegatos presentando en esta instancia³³, que respecto a los inmuebles objeto de la presente acción popular, se cuenta con un diagnóstico previo el cual evidencia la **imposibilidad técnica** de su intervención tanto en la biblioteca Bartolomé Calvo como en la biblioteca de la Casa de Bolívar, para efectos de dar cumplimiento a lo ordenado por el a *quo*.

En la primera, se adujo dicha imposibilidad “*debido a la diferencia de altura entre el andén y el primer piso de atención al público*”³⁴. En la segunda, se planteó que la imposibilidad radica en que “*la construcción de una rampa de acceso requiere una intervención importante del andén frente al inmueble, situación que no es viable debido a las normas establecidas para la preservación del espacio público en la ciudad de Cartagena de Indias*”³⁵; denotando, así mismo, una “*imposibilidad jurídica*”³⁶, por cuanto el Tribunal Administrativo de Bolívar pretende que el Banco de la República, “*intervenga el Espacio Público que es de resorte del Distrito de*

³² Folio 590 a 591. Expediente. Cuaderno N° 1.

³³ Folio 616 (Rev.) Expediente. Cuaderno N° 1.

³⁴ Folio 590. Expediente Cuaderno No. 1

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ *Ibidem*.

*Cartagena de Indias*³⁷.

Sin embargo, a renglón seguido el apoderado judicial del Banco de la República, puso de presente los “*tiempos especiales*”³⁸ que se requieren para lograr una solución estructural en cuanto al acceso a las citadas bibliotecas, ubicadas en el Centro Histórico – Ciudad Amurallada del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias.

Para el efecto, el ente público señaló que teniendo en cuenta la “*imposibilidad técnica*” de las adecuaciones fijadas en la sentencia, y la complejidad, envergadura e impacto económico de cualquier intervención sobre dichos inmuebles, así como la necesidad de elaborar diseños arquitectónicos, estructurales y técnicos consonantes con este tipo de bienes; y todas las autorizaciones, apropiaciones de recursos y contrataciones necesarias, se requiere de unos “*tiempos especiales*” para su ejecución, que de suyo se entendería que no es próxima. Según la normatividad citada, dicho adecuación implicaría hacerla de acuerdo con el Plan Especial de Manejo y Protección - PEMP de la Biblioteca Bartolomé, Calvo y de la biblioteca de la Casa de Bolívar, bienes de propiedad de la Gobernación de Bolívar y recibidos en comodato por el Banco de la República; ambos ubicados en el Centro Histórico de la ciudad de Cartagena de Indias, el cual fue declarado Patrimonio Histórico de la Humanidad.

De otra parte, planteó que “*gestionará como medida temporal, la adquisición de una rampa móvil a través de su Sucursal de Cartagena, operada por personal de esta Institución, que permita el fácil acceso a la Casa de Bolívar*”³⁹. Y, además, que simultáneamente y de acuerdo a las políticas del Banco, “*incorporará la ejecución de las intervenciones integrales de estos inmuebles dentro del Plan*

³⁷ *Ibíd.*

³⁸ Folio 591. Expediente Cuaderno No. 1.

³⁹ *Ibíd.*

*plurianual a desarrollar entre 2015 y 2020, bajo las condiciones especiales que tienen los inmuebles materia de la Acción Popular*⁴⁰.

No obstante lo anterior, revisado lo resuelto por el Tribunal de instancia, encuentra la Sala que se ordenó tanto al **BANCO DE LA REPÚBLICA** como al **DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR** realizar el diseño y construcción con observancia en las normas técnicas que rigen la materia, sin tener en cuenta que, de conformidad con lo establecido en el artículo 6° del Decreto 1538 de 2005, la adecuación de los bienes de interés cultural deberá someterse a unas regulaciones de conservación aplicables a dichos bienes, las cuáles prevalecen sobre la reglamentación establecida en la Ley.

En ese orden de ideas, la Sala encuentra necesario que, previamente a la adecuación de los inmuebles en los que funcionan la biblioteca Bartolomé Calvo y la biblioteca de la Casa de Bolívar, ambos 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 integral por parte de las entidades demandadas en coordinación con el Ministerio de Cultura y el Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena de Indias, el cual deberá contener un Plan Especial de Manejo y Protección de los citados inmuebles, en el que se establezcan las adecuaciones que se pueden realizar en dichos inmuebles, de manera, que se garantice tanto la protección de los bienes de interés cultural como el derecho de accesibilidad a las personas en condición de discapacidad.

Como consecuencia de la anterior orden, es decir una vez realizado el estudio técnico, junto con el Plan Especial de Manejo y Protección, las entidades contarán con el término de un (1) año para realizar la adecuación de los inmuebles con observancia a lo establecido en el concepto técnico realizado en coordinación con

⁴⁰ *Ibíd.*

el Ministerio de Cultura y el Instituto de Patrimonio Cultural de Cartagena.

De manera inmediata, se ordenará la adquisición de sendas rampas móviles a través de la sucursal del Banco de la República en la ciudad de Cartagena, operadas por personal de dicha institución, que permitan el fácil acceso tanto a la biblioteca Bartolomé Calvo como a la biblioteca de la Casa de Bolívar de personas en situación de discapacidad o con movilidad reducida; como así se dispondrá en la parte resolutive del presente proveído.

Así mismo, encuentra la Sala que el juez de instancia omitió dar cumplimiento a lo establecido en el inciso 4° del artículo 34 de la Ley 472 de 1998, por lo que se ordenará que para la verificación del cumplimiento de la presente decisión: se conforme un Comité presidido y convocado por el Magistrado Ponente del Tribunal Administrativo de Bolívar, el cual estará integrado por las partes, la entidad pública encargada de velar por el derecho o interés colectivo, el agente del Ministerio Público competente y una organización no gubernamental relacionada con actividades en el objeto del fallo. A dicho comité se invitará también al Alcalde Mayor del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y al Secretario de Planeación Distrital, o sus delegados. Dicho comité rendirá un informe al a *quo* sobre el avance de la elaboración del estudio técnico y las adecuaciones de los inmuebles objeto de la presente acción dentro de los treinta (30) días siguientes al vencimiento del plazo de ejecución señalado en esta providencia.

Por lo anterior se revocará lo dispuesto en el literal iii) del numeral segundo, en tanto que para efectos de la verificación de la sentencia ordeno: "[...] iii) *al DISTRITO DE CARTAGENA que vigile y controle la construcción de las rampas ordenadas, en el término que se ha ordenado en esta providencia*".

Así las cosas la Sala modificará la sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar de fecha 12 de marzo de 2014.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

F A L L A:

PRIMERO: CONFIRMAR los ordinales primero, tercero y quinto de la sentencia apelada, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

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.

TERCERO: MODIFICAR el ordinal segundo de la parte resolutive de la sentencia impugnada, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia y,

en su lugar, se dispone:

ORDENAR: *i)* al **BANCO DE LA REPÚBLICA** que en el término de un (1) año contado a partir de la finalización de la presentación del estudio técnico, realice las adecuaciones con observancia a lo establecido en el mismo, al inmueble denominado Casa de Bolívar ubicado en el Centro Histórico de la Ciudad de Cartagena de Indias, donde funciona la biblioteca del mismo nombre; *ii)* al **BANCO DE LA REPÚBLICA** y al **DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR**, que de forma coordinada en el término de un (1) año contado a partir de la finalización de la presentación del estudio técnico, realicen las adecuaciones con observancia a lo establecido en el mismo estudio, al inmueble en el que funciona la biblioteca Bartolomé Calvo, ubicada en el Centro Histórico de la Ciudad de Cartagena.

CUARTO: ADICIONAR la providencia de 12 de marzo de 2014 en el sentido de **ORDENAR**, a la sucursal del **BANCO DE LA REPÚBLICA**, la adquisición de dos rampas móviles de manera que permitan el acceso de las personas en situación de discapacidad o con movilidad reducida, a los inmuebles donde funcionan la biblioteca Bartolomé Calvo y la biblioteca de la Casa de Bolívar, ubicados en el Centro Histórico – Ciudad Amurallada de la Ciudad de Cartagena de Indias – Distrito Turístico y Cultural.

QUINTO. ADICIONAR la providencia de 12 de marzo de 2014 en el sentido de disponer la conformación de un Comité de Verificación presidido y convocado por el Magistrado Ponente del Tribunal Administrativo de Bolívar, el cual estará integrado por representantes del Banco de la República y el departamento de Bolívar, la entidad pública encargada de velar por el derecho o interés colectivo, el agente del Ministerio Público competente y una organización no gubernamental

