



*Tribunal Administrativo de Boyacá*

*Sala de Decisión No 5*

*Magistrado Ponente: Néstor Arturo Méndez Pérez*

Tunja, marzo veinticuatro (24) de dos mil veintiuno (2021)

**Demandante:** Luz Marina Díaz Salamanca y otras.

**Demandado:** Municipio de Tunja.

**Expediente:** 15001-3333-006-2018-00072-01

**Medio de control:** Protección de derechos e intereses colectivos.

1. Decide la Sala el recurso de apelación propuesto por el Municipio contra la sentencia de 19 de mayo de 2020, proferida por el Juzgado Sexto Administrativo de Tunja que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

**I. ANTECEDENTES.**

**I.1. De la demanda (f. 1-10)**

2. Las ciudadanas Luz Marina Díaz Salamanca, Nathalia Cortes Piraban y María Paula Caro Páez solicitaron la protección de los derechos colectivos al goce del espacio público, a la utilización y defensa de los bienes de uso público y de acceso a los servicios públicos. Pidieron que se adopte las medidas necesarias para superar las barreras de acceso que para personas con disminución sensorial existen en el edificio en que funciona la Alcaldía de Tunja<sup>1</sup>. Señalaron que como resultado de una investigación académica<sup>2</sup>, han evidenciado allí falta de señalización e de mecanismos de guía y apoyo a personas con discapacidad visual y auditiva. Agregaron que el 07 de mayo de

---

<sup>1</sup> En la demanda, se formularon las siguientes pretensiones: "**PRIMERA:** ELIMINAR las barreras que presta el entorno de la alcaldía de la ciudad de Tunja y demás instalaciones de naturaleza pública del municipio de Tunja **IMPLEMENTANDO** el Sistema de lecto-escritura Braille y las debida Señalización con Lenguaje de señas en cada una de las oficina, pasillos, baños y demás lugares en donde se presten -sic- su servicio a la comunidad.// **SEGUNDA:** Se **IMPLEMENTE** el sistema de audio-descripción o el sistema pertinente de apoyo en los dispensadores de turnos que se encuentran ubicados en las oficinas de servicio al cliente de la alcaldía de la ciudad de Tunja. // **TERCERA:** Se **IMPLEMENTEN** diferentes herramientas y tecnologías de comunicación con personas en condición de discapacidad visual y auditiva en las diferentes actividades culturales y deportivas que realice la alcaldía de la ciudad de Tunja. // **CUARTA:** Que las diferentes actividades culturales, deportivas que se realizan el municipio de Tunja como teatro, cine, gastronomía entre otros cuente con personal capacitado en el lenguaje de señas para que las personas en condición de discapacidad auditiva puedan participar en este tipo de actividades. // **QUINTA:** Se capacite en el lenguaje de señas a los funcionarios de la Alcaldía de Tunja, sus oficinas de atención ciudadana y demás instalaciones de las entidades públicas del municipio para que puedan comunicarse con las personas en condición de discapacidad auditiva. // **SEXTA:** Se tomen todas las medidas pertinentes para lograr la efectiva inclusión social de las personas que se encuentran con algún tipo de discapacidad." (f. 3-4).

<sup>2</sup> Las demandantes informan que son estudiantes de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia -UPTC.

2018 radicaron petición para que se adopte medidas conducentes a superar esa omisión, sin que a la fecha de la demanda se hubiera emitido respuesta.

## **I.2. De la contestación de la demanda (f. 23-31)**

3. El municipio de Tunja se opuso a la prosperidad de las pretensiones. Manifestó que existen programas y subprogramas para la inclusión de personas con discapacidad visual y auditiva, adelantados por diferentes dependencias de esa entidad, y que en cumplimiento de sus obligaciones legales realizó la adecuación de la edificación en donde funciona la Oficina “Somos Capaces” encargada de la atención de las personas con discapacidad visual y auditiva<sup>3</sup>.

## **II. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA.**

4. El a quo, mediante sentencia de 19 de mayo de 2020 (archivo 1 c. “actuaciones de primera instancia”), desechó las excepciones propuestas por el Municipio<sup>4</sup>, y declaró la vulneración de los derechos colectivos invocados<sup>5</sup>. Ordenó a la demandada implementar señalización braille en las instalaciones de la Alcaldía de Tunja<sup>6</sup>, y denegó las demás pretensiones. Condenó en costas y dispuso la conformación de un Comité de Verificación de cumplimiento<sup>7</sup> y el envío del fallo a la Defensoría del Pueblo en cumplimiento de lo previsto en el artículo 80 de la Ley 472/98.

---

<sup>3</sup> Oficina adscrita a la Secretaría de la mujer, equidad de género y desarrollo social, ubicada en la antigua sede del Colegio Castro Martínez en la carrera 13 A No. 19-85.

<sup>4</sup> “Primeramente: DECLARAR no probadas las excepciones propuestas por el municipio de Tunja denominadas “inexistencia de prueba que demuestre omisión por parte del municipio de Tunja, referente a la afectación del derecho colectivo y ausencia de vulneración de derechos colectivos”, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.” (p. 22 archivo 1 c. “actuaciones digitales primera instancia”)

<sup>5</sup> “Segundo: DECLARAR que el Municipio de Tunja vulneró los derechos e intereses colectivos al goce del espacio público, su utilización y la defensa de los espacios de uso público y el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.” (p. 23 archivo 1 c. “actuaciones digitales primera instancia”)

<sup>6</sup> “Tercero: Como consecuencia de lo anterior ORDENAR al Municipio de Tunja a través de su representante legal, que dentro de los seis (6) meses siguientes a la ejecutoria de la presente providencia realicen las apropiaciones y demás gestiones administrativas, financieras, presupuestales y contractuales para la instalación en todas y cada una de las dependencias de la administración municipal de Tunja (oficinas, pasillos, baños y demás instalaciones adscritas a la alcaldía municipal que presten atención al público), la señalización con lenguaje de señas y sistema braille, vencido este plazo contarán con el término de seis (6) meses para su instalación y respectiva adecuación en las zonas antes referidas, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.” (p. 22 archivo 1 c. “actuaciones digitales primera instancia”)

<sup>7</sup> “Sexto: Para la verificación del cumplimiento de esta sentencia se conforma un Comité integrado por las accionantes, un delegado del Municipio de Tunja, un Delegado de la Personería Municipal de Tunja, el Agente del Ministerio Público Delegado para éste Juzgado y el Juez de este Despacho quien lo presidirá. El comité deberá rendir un informe una vez se cumpla el plazo estipulado para el acatamiento de las órdenes dadas en la presente providencia. El comité deberá rendir un informe una vez se cumpla el plazo estipulado para el acatamiento de las órdenes dadas en la presente providencia.” (p. 22-23 archivo 1 c. “actuaciones digitales primera instancia”)

5. Luego de referir el marco jurídico aplicable al asunto, sustentó su decisión señalando que se logró evidenciar que no todas las dependencias de la demandada cuentan con señalización en lenguaje de señas o braille; que dicha circunstancia conlleva desconocimiento de la Ley 1346/09 y constituye discriminación de personas que presentan discapacidad. Sostuvo, respecto de los demás aspectos objeto de demanda, que no se estructura vulneración o amenaza en tanto se demostró que la administración había realizado actividades y gestiones para atender las necesidades de las personas con discapacidad.

### **III. LA IMPUGNACIÓN.**

6. El Municipio de Tunja interpuso apelación (archivo 3, c. “*actuaciones digitales de primera instancia*”). Expuso que con la decisión de primera instancia se vulneró el debido proceso, que las demandantes no demostraron la vulneración de los derechos invocados, y que, por el contrario, el municipio probó que realiza actividades a favor de la población con discapacidad. Reitero lo señalado en la contestación sobre la adecuación de las instalaciones de la Oficina “*somos capaces*” en donde se brinda la atención requerida por las personas con discapacidad visual y auditiva, y solicitó que se revoque la decisión impugnada para denegar la protección.

### **IV. TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA.**

#### **VI.1. Trámite.**

7. El recurso de apelación fue admitido por auto de 30 de septiembre de 2020 (archivo 2), por auto de 26 de octubre de 2020 (archivo 5) se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público.

#### **IV.2. Alegatos parte demandante (archivo 8):**

8. Señaló que en el proceso sí obra prueba de la falta de señalización y adecuaciones. Pidió que, por vía de las facultades del juez en acción popular para fallar *ultra* y *extra petita*, sea estudiada en esta instancia la posibilidad de acceder a las demás pretensiones, pues se evidencia la necesidad de realizar capacitaciones sobre lenguaje incluyente al personal de la Alcaldía de Tunja.

#### **IV.3. Alegatos parte demandada (archivo 9):**

9. La demandada ratificó los argumentos de la apelación.

#### **VI.4. Concepto del Ministerio Público (archivo 10):**

10. El Señor Procurador Judicial 45 pidió confirmar la sentencia impugnada pues, señala, existe prueba -inspección judicial de 5 de febrero de 2019- sobre la falta de señalización e implementación de mecanismos para la orientación guía y apoyo a las personas en condición de discapacidad en el municipal.

### **V. CONSIDERACIONES.**

11. Corresponde a la Sala establecer si hay lugar a revocar la sentencia impugnada para en su lugar denegar las pretensiones de la demanda, a partir del argumento expuesto por el recurrente: errada valoración probatoria.

12. Para ello, resulta pertinente traer a colación lo que sobre esta materia ha señalado el Consejo de Estado en sentencia de unificación<sup>8</sup>, así:

*La conclusión de la jurisprudencia, que la Sala confirma ahora – para unificar la doctrina judicial, que es lo que esta providencia pretende-, es que todas las edificaciones públicas deben construirse –en caso de que sean nuevas- o reformarse -si son anteriores a la ley- respetando las exigencias de la nueva norma<sup>9</sup>, para que los discapacidad (sic) accedan y circulen fácilmente en ellas, porque al fin y al cabo se trata de ciudadanos, que también son administrados y necesitan hacer gestiones o trámites ante ellas, y ejercer otros derechos o cumplir diversas obligaciones.*

*(...) el juez no puede impartir automáticamente la orden de construir accesos o infraestructuras que cumplan este propósito, porque hay que evaluar, con rigor, las condiciones del sitio y del edificio, para determinarlo posteriormente. En esto términos, cabe formular el siguiente criterio, que sirve –y ha servido- para ponderar las circunstancias: Tanto las edificaciones públicas como las privadas -que sirven para la atención al público- deben contar con accesibilidad adecuada para todas las personas, con especial énfasis en las que carecen de movilidad. Sin embargo, el juez debe considerar, en cada caso concreto, si las instalaciones existentes satisfacen esta exigencia, es decir, si se cuenta con “medios alternativos”, que garanticen la movilidad a través de lugares y accesos que cumplan las exigencias de la ley y sus reglamentos. (Hemos resaltado).*

<sup>8</sup> Consejo de Estado. Sala Plena. CP. Enrique Gil Botero. Sentencia de 8 de octubre de 2013. Radicación número: 08001-33-31-003-2007-00073-01(AP)REV.

<sup>9</sup> El Consejo de Estado se refiere a la Ley 361/97.

13. Resulta muy importante la precisión así hecha al unificar la jurisprudencia del Consejo de Estado en esta materia: el aparte subrayado permite, en efecto, superar una común confusión que se produce en estos ámbitos de litigio. Nos referimos a la que resulta de mezclar pretensiones de salvaguarda de derechos colectivos con pretensiones de cumplimiento de la ley. Aunque, innegablemente, existe entre ellas gran cercanía (al fin y al cabo, la ley se justifica en cuanto ordenada al interés general), no es posible establecer una correspondencia total entre unas y otras: no siempre el incumplimiento de la ley -incluso de una ley orientada específicamente a la protección de derechos colectivos- conlleva la infracción de los intereses colectivos. Así puede ocurrir, para el caso, cuando a pesar de que las entidades públicas no han dado cumplimiento total a sus obligaciones en materia de accesibilidad para personas con discapacidad (con lo cual incumplen la ley), sí cuentan con esos medios alternativos a los que refiere la sentencia de unificación.

14. Aunque, desde luego, lo anterior no implica que exista relación de subsidiariedad entre la acción popular y la de cumplimiento (pues aquella tiene carácter principal y autónomo), sí es preciso tener en cuenta, para efectos de su decisión de fondo, que no todo incumplimiento de la ley implica decisión favorable de la acción popular.

15. En el marco de referencia expuesto, pasa la Sala a decidir el recurso.

16. Como quedó reseñado, el recurrente funda su pretensión revocatoria en la reiteración de los argumentos expuestos al contestar la demanda. Tal proceder podría conducir a la desestimación del recurso, pues -como ha señalado reiteradamente la jurisprudencia- no puede quien impugna una decisión judicial limitarse a reiterar los argumentos que esta consideró y desechó, pues entonces no se estaría ejerciendo un acto de impugnación, sino que se estaría replanteado el tema, a la manera de una nueva primera instancia.

17. Sin embargo, advierte la Sala que el recurso invoca el derecho al debido proceso y -en un ejercicio de interpretación de su texto- asumirá que el cargo planteado es el de indebida valoración probatoria por el a quo, como vía de infracción al debido proceso.

18. Desde ya anuncia la Sala que la decisión será confirmada, ante la constatación de que no está afectada por el alegado vicio.

19. Obra en el expediente Inspección judicial que se realizó al edificio de la Alcaldía Municipal, ubicado en calle 19 No. 9-95 y a la oficina del programa “Somos Capaces” localizada en la carrera 13 A No. 19-87 (f. 183-184 y cd. visto a f. 186). En dicha diligencia se observó la inexistencia de señalización y de guía capacitado para atender personas con discapacidad. Esta diligencia demostró que, si bien se ha realizado e implementado acciones incluyentes, el edificio presenta deficiencias en la señalización para personas con discapacidad visual, que entrañan desconocimiento de los derechos colectivos invocados por la demanda.

20. No resulta válido entonces señalar, como hace el recurrente, que no se haya probado la violación a esos derechos: directamente constató el a quo -y así lo expuso al fundamentar su fallo- la realidad de las circunstancias alegadas por las demandantes.

21. Tal situación, que, además de constituir incumplimiento a lo dispuesto por la Ley 1618/13 en materia de dotación de edificaciones con señalización Braille y formatos de fácil lectura y comprensión, implica -como lo argumentó el a quo, sin que esa argumentación sea cuestionada en el recurso- infracción a los derechos colectivos amparados.

22. Precisa la Sala que -según se expuso en los párrafos 13 y 14 precedentes- aunque no basta el solo incumplimiento de la ley para conceder el amparo que el recurrente cuestiona-, en el caso concreto sí quedó evidenciada la infracción que lo hace necesario: aunque el Municipio puso de presente la existencia de acciones dirigidas a mejorar la accesibilidad de la población discapacitada a los servicios de la administración municipal en condiciones de igualdad, es lo cierto que no se demostró que con la adecuación de una oficina para brindar atención a las personas con discapacidad auditiva y visual, ubicado en la carrera 13 A N° 19-85, se haya garantizado en medida suficiente tal objetivo. Por el contrario, la constatación de que en el edificio municipal y en la sede de otras importantes dependencias oficiales municipales se viene desarrollando acciones (como la capacitación de personal en lenguajes alternativos) tendientes a reunir las condiciones mínimas para que esa atención sea idónea, dejan ver que la oficina

“Somos Capaces” no ha logrado eliminar las barreras de acceso a la administración municipal.

23. Por otra parte, la decisión de primera instancia tomó en consideración debidamente lo probado por el municipio en cuanto a otras líneas de acción<sup>10</sup>, al punto de que denegó las demás pretensiones de la demanda.

24. Finalmente, habrá de denegarse la solicitud realizada por las demandantes (que dadas las facultades oficiosas del juez en acción popular se acceda a las pretensiones que denegó el a quo), pues las facultades incrementadas del juez en este tipo de acción no llegan a cubrir el desconocimiento de las reglas de limitación de competencia en segunda instancia. Si el actor popular no está conforme con la decisión de primera instancia, ha de ejercer oportuna y debidamente su derecho a la impugnación.

25. Por lo expuesto hasta aquí, se concluye que la sentencia impugnada habrá que ser confirmada.

26. En relación con las costas en esta instancia, será condenado en costas el recurrente, pues se confirmó en su totalidad la sentencia impugnada (num. 3 art. 365 CGP). El numeral 8º del artículo 365 del CGP, norma aplicable al sub iudice por expresa disposición del artículo 38 de la Ley 472/98, indica que la condena procede cuando aparezcan causadas en el expediente en la medida de su comprobación, en el sub lite las demandantes actuaron en segunda instancia, así las cosas, procede la condena en costas, las cuales se liquidarán por la Secretaría del a quo. Por concepto de agencias en derecho se tasan en 4 SMLMV -Acuerdo No. PSAA-16-10554 de agosto de 2015-.

27. Finalmente, observa la Sala que el Secretario Jurídico del municipio de Tunja, quien formuló la impugnación, otorgó poder al abogado Fabián Andrés Arias Hernández (p. 5 archivo 9), el cual cumple con los requisitos del artículo

---

<sup>10</sup> Al respecto en el recurso de apelación, se dijo: “Ahora bien, en el trascurso del proceso se logró evidenciar señor juez, que las actoras nunca demostraron fehacientemente la presunta vulneración, contrario a toda esta situación mi representada mediante la página oficial de la alcaldía de Tunja, se encuentra publicado el resumen noticioso de la semana y en el mismo sentido se evidencia la interpretación en lengua de señas colombiana, las invitaciones a diferentes actividades que se realizan a la población sorda con la debida interpretación y en la página también se encuentra publicada la oferta de servicios que la Alcaldía Mayor de Tunja tiene para la población con discapacidad en el municipio y si habrá notado el señor Alcalde en sus alocuciones respecto al COVID-19, siempre está dirigiéndose a la comunidad tunjana con un intérprete (...)” (p. 2 archivo 3, c. “acciones digitales de primera instancia”).

75 CGP, en consecuencia, se le reconocerá personería para actuar como apoderado de la demandada.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de decisión No. 5, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

**FALLA**

1. **Confírmase** la sentencia.
2. **Condenase** en costas en segunda instancia al recurrente vencido - Municipio de Tunja. Las agencias en derecho se fijan en 4 SMLMV. Liquidense por la Secretaria del a quo.
3. **Notifíquese** la presente sentencia a las partes y **remítase** las copias de que trata el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.
4. En firme esta providencia, **devuélvase** el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones que fueren menester.
5. **Reconócese** personería para actuar como apoderado del Municipio de Tunja al abogado Fabián Andrés Arias Hernández.

Este proyecto fue estudiado y aprobado en Sala de decisión No. 5, de la fecha.

Notifíquese y cúmplase.

(firmado electrónicamente)  
NÉSTOR ARTURO MÉNDEZ PÉREZ  
**Magistrado**

(firmado electrónicamente)  
FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS  
**Magistrado**

(firmado electrónicamente)  
FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA  
**Magistrado**

**HOJA DE FIRMAS**

Demandante: Luz Marina Díaz Salamanca y otras.  
Demandado: Municipio de Tunja.  
Expediente: 15001-3333-006-2018-00072-01  
Medio de control: Protección de derechos e intereses colectivos.