



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA DE DECISIÓN No. 4

318

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO

Tunja, 27 NOV. 2018

| | |
|--------------------|--|
| ACCIONANTE: | ALCIDES RIAÑO SÁNCHEZ |
| ACCIONADOS: | BANCO AGRARIO DE COLOMBIA – SUCURSAL SANTANA Y MUNICIPIO DE SANTANA |
| REFERENCIA: | 150012331001-2011-00413-00 |
| ACCIÓN: | POPULAR |
| TEMA: | ADECUACIÓN RAMPAS DE ACCESO AL BANCO AGRARIO PARA PERSONAS DE LA TERCERA EDAD Y DISCAPACITADOS |
| ASUNTO: | SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA |

Agotados los ritos propios de la Acción Popular, profiere la Sala sentencia de primera instancia.

I. ANTECEDENTES

1. DEMANDA

1.1. Pretensiones (fl. 2)

El señor ALCIDES RIAÑO SÁNCHEZ, actuando en nombre propio, acudió ante esta jurisdicción en ejercicio de la acción popular en contra del BANCO AGRARIO DE COLOMBIA – SUCURSAL SANTANA y del MUNICIPIO DE SANTANA (BOYACÁ), solicitando lo siguiente:

“PRIMERA: Que se declare responsable al BANAGRARIO, sucursal SANTANA Boyacá, de la violación de los derechos colectivos de las personas con limitaciones físicas, ya sea por discapacidad o por edad, por la OMISIÓN en la aplicación de la Constitución y la Ley, por cuanto sus instalaciones no cuentan con rampas y pasamanos para el acceso, tanto internas como externas, incumpliendo con las normas sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, art. 3 obligación de no discriminación, art. 17 protección a los ancianos, art. 18 protección a los minusválidos, art. 13 y 47 de la Constitución Política; Ley 12 de 1987; Ley 361 de 1997; y Decreto 1538 de 2005 que reglamentó la Ley 361, art. 4 literal m) de la Ley 472 de 1998.

SEGUNDA: Que se ordene al Banco Accionado hacer las reformas y construcciones externas con las especificaciones técnicas necesarias en sus respectivas instalaciones que conforman la entrada principal y cajero automático, para que las personas de la tercera edad al igual que los minusválidos puedan acceder sin dificultades a las instalaciones del

BANAGRARIO, solicitando los permisos a que haya lugar en la respectiva Alcaldía Municipal de esta localidad.

TERCERA: *Que se dé un plazo perentorio al establecimiento accionado para adecuar todas y cada una de sus instalaciones para que las personas de la tercera edad y los minusválidos puedan acceder a los servicios que presta el BANAGRARIO.*

CUARTA: *Que se condene al BANAGRARIO al pago de costas.*

QUINTA: *Que se reconozca por parte del banco accionado el incentivo contemplado en el art. 39 de la Ley 472 de 1998.*

SÉPTIMA (sic): *Que si el BANAGRARIO accionado realiza lo solicitado en las pretensiones anteriores durante el trámite de la presente acción y se concluya como un hecho superado, igualmente se condene y se reconozca lo solicitado."*

1.2. Fundamentos fácticos (fls. 1-2)

El actor popular, manifestó que el Banco Agrario del Municipio de Santana (Boyacá), no ha adecuado sus instalaciones tanto internas como externas, específicamente las rampas, pasamanos y señalización, aun cuando las disposiciones contenidas en el artículo 1º de la Ley 12 de 1987, los artículos 2 y 3 de la Ley 361 de 1997 y el literal m) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, le concedieron un plazo de 4 años para efectuar dichas adecuaciones, con el fin de garantizar el acceso a los servicios públicos prestados por la entidad bancaria a las personas con limitaciones físicas o de la tercera edad, en igualdad de condiciones que una persona normal.

Indicó que si bien es cierto que en el primer piso el Banco Agrario presta todos los servicios que ofrece, también lo es que existen barreras arquitectónicas (pasos) externas que impiden que las personas con discapacidad accedan a dichos servicios, por lo que si necesitan ingresar a las instalaciones de la entidad accionada, deben hacerlo con ayuda de familiares o terceros quienes deben alzarlos junto con la silla de ruedas que usan, lo que hace más penosa la situación en la que se encuentran.

Finalmente, advirtió que el Banco Agrario tampoco cuenta con acceso para las personas referidas por la Calle ni por la Carrera, limitando el goce del servicio que presta el cajero las 24 horas del día.

2. ACTUACIÓN PROCESAL

La demanda fue presentada el 21 de enero de 2010 (fl. 1) y admitida por el Juzgado Civil del Circuito de Moniquirá mediante auto del 1º de febrero de 2010 (fls. 8-9).

Sin embargo, posteriormente a través de auto del 13 de junio de 2011, el Despacho Judicial referido declaró la nulidad de todo lo actuado, inclusive desde el auto admisorio de la acción popular, y remitió el proceso a la Oficina de Reparto de los Juzgados Administrativos de Tunja por falta de jurisdicción (fls. 69-70).

En atención a lo anterior, mediante auto del 19 de julio de 2011, el Juzgado Octavo Administrativo de esta ciudad ordenó la remisión de la presente acción a esta Corporación por falta de competencia, en razón a la naturaleza jurídica de la entidad accionada Banco Agrario – Sucursal Santana (Boyacá), esto es, Sociedad de Economía Mixta del orden nacional, sujeta al régimen de Empresa Industrial y Comercial del Estado, vinculada al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (fl. 74).

Así pues, correspondiéndole el conocimiento de la acción de la referencia al Despacho del ponente, mediante auto del 8 de septiembre de 2011 se admitió la demanda interpuesta, ordenándose la notificación a la entidad accionada y concediéndole el término de 10 días para ejercer su derecho de defensa (fls. 79-80).

Mediante auto del 1º de diciembre de 2016, se ordenó la vinculación del MUNICIPIO DE SANTANA a la presente acción en calidad de demandado, notificándole de igual manera la demanda para que se pronunciara al respecto (fls. 178-179).

3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

3.1. Banco Agrario de Colombia – Sucursal Santana (fls. 107-121)

El apoderado de dicha entidad se opuso a todas y cada una de las pretensiones elevadas por el actor popular, pues a su juicio, el demandante carece de derecho para alegarlas y no cuenta con razones jurídicas ni fácticas para fundamentarlas.

Advirtió que, contrario a lo manifestado por el accionante, el ingreso a dicha entidad bancaria se hace por la Calle 3ª entre las Carreras 4ª y 5ª del Municipio de Santana, existiendo una pequeña rampa que se encuentra prácticamente al nivel del andén (que es espacio público), sin que existan barreras arquitectónicas que impidan o limiten el acceso y el libre desplazamiento de personas con limitaciones físicas o de la tercera edad.

Indicó que el Banco Agrario ubicado en dicho municipio tiene abiertas sus instalaciones de lunes a viernes, e insistió en que el acceso a sus

oficinas es sencillo, atendiéndose con prioridad a las personas que presentan algún tipo de discapacidad, sin que sea necesaria la construcción de rampas o de cualquier otro tipo de modificación al inmueble.

Manifestó que los pasos externos a que se refiere el actor, corresponden a las escaleras que hacen parte del parque central del Municipio de Santana, por lo que reiteró que dicho espacio es de uso público, y por ello, la Gerente Regional del Banco Agrario remitió comunicación No. 284 del 11 de marzo de 2011 al Alcalde del ente territorial mencionado, solicitándole la construcción de rampas en los andenes que rodean la oficina bancaria, lo que permitiría el fácil acceso de los clientes y/o usuarios de la misma.

Por último, propuso excepciones que denominó: "*Falta de legitimación en la causa por pasiva*"; "*Improcedencia de la acción popular del caso en concreto*"; "*Ausencia de violación del derecho colectivo señalado*"; "*Falta de pruebas*"; "*Integración del contradictorio*"; e "*Improcedencia del pago del incentivo económico.*"

3.2. Municipio de Santana (fls. 183-186)

Dentro de la oportunidad concedida para el efecto, el apoderado del ente territorial accionado solicitó se denieguen las pretensiones de la demanda y propuso para ello las siguientes excepciones:

- "*Falta de legitimación en la causa por pasiva*": Indicó que en visita realizada al inmueble o edificación en donde se encuentra ubicado el Banco Agrario, se observó una dificultad para el ingreso de la población minusválida o de la tercera edad, pues en el andén existen una escaleras inclinadas. En ese sentido, refirió que atendiendo a la normatividad señalada por el actor, dicha entidad bancaria debe o debió ajustar su ubicación para la prestación del servicio al público.
- "*De la no afectación o violación de derechos colectivos*": Señaló que aun cuando en el EOT vigente se encuentran reguladas las medidas y especificaciones de los sardineles o andenes, los ubicados contiguos al Banco Agrario existen desde hace ya muchos años, por lo que no aplican dichas normas.

No obstante, destacó que el Municipio de Santana cuenta con los estudios y diseños para la modificación de las gradas y escaleras ubicadas precisamente en el costado donde es el ingreso por la

320

Calle 3ª, donde se reconstruirían éstas y se permitirían los ingresos y construcciones con los respectivos ajustes para el cumplimiento de la normatividad dirigida a favorecer o materializar los derechos de la población discapacitada y de la tercera edad, y con ello se superaría el objeto de la presente acción.

4. AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO (fls.162-163 y 228-229)

Atendiendo a lo establecido en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, el día 16 de septiembre de 2015 se llevó a cabo audiencia de pacto de cumplimiento la cual fue declarada fallida ante la imposibilidad de formularse pacto alguno (fls. 162-163).

Posteriormente, y teniendo en cuenta la vinculación del Municipio de Santana, en calidad de accionado a la presente acción (fls. 178-179), el día 4 de diciembre de 2017, se surtió la audiencia de pacto de cumplimiento (fls. 228-229), declarándose igualmente fallida.

5. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Dentro del término concedido para el efecto (fl. 316), las partes no se pronunciaron.

II. CONSIDERACIONES

1. DE LAS EXCEPCIONES PROPUESTAS

El Banco Agrario de Colombia – Sucursal Santana y el Municipio de Santana, formularon como excepción la de falta de legitimación en la causa por pasiva, de modo que se examinará de forma preliminar.

En casos donde se ha formulado esta excepción, el Consejo de Estado consistentemente ha diferenciado la legitimación *de hecho* en la causa de la legitimación *material* en la causa. Con respecto a la primera, ha precisado que se trata de la relación *procesal* entre las partes, nacida a partir de las pretensiones de la demanda y concretada en su admisión y notificación. De otro lado, la legitimación *material* en la causa se refiere a la participación real del sujeto en los hechos que originan la acción, independientemente de su presencia en el proceso; es decir, se trata de la relación sustancial que conecta a las partes. De esta manera lo ha manifestado el Alto Tribunal:

"(...) 10.4. En cuanto a la legitimación en la causa, es preciso determinar que de conformidad con la jurisprudencia de la Corporación, existen dos clases: la de hecho y la material. La primera hace referencia a la

circunstancia de obrar dentro del proceso en calidad de demandante o demandado, una vez se ha iniciado el mismo en ejercicio del derecho de acción y en virtud de la correspondiente pretensión procesal, mientras que la segunda da cuenta de la participación o vínculo que tienen las personas -siendo o no partes del proceso-, con el acaecimiento de los hechos que originaron la formulación de la demanda. En este sentido, no siempre quien se encuentra legitimado de hecho tiene que estarlo materialmente, en consideración a que si bien puede integrar una de las partes de la litis, ello no implica que frente a la ley tenga un interés jurídico sustancial en cuanto al conflicto. Al respecto, se ha establecido:

(...)

10. 5. Cabe destacar igualmente que la ausencia de legitimación en la causa no inhibe al juzgador para pronunciarse de mérito, en consideración a que ésta es un elemento de la pretensión y no de la acción, motivo por el cual, no se relaciona con un aspecto procesal sino sustancial del litigio. De esta manera, **cuando no se encuentra acreditada la legitimación material en la causa de alguna de las partes procesales, el juzgador deberá denegar las pretensiones elevadas en la demanda puesto que el demandante carecería de un interés jurídico perjudicado y susceptible de ser resarcido o, el demandado no sería el llamado a reparar los perjuicios ocasionados.** (...)”¹ (Subraya y negrita fuera del texto original).

En síntesis, la legitimación de hecho es un presupuesto de la acción que se estudia al momento de admitir la demanda, mientras que la legitimación material se examina en el fallo, con el fin de acceder o negar pretensiones sin impedir el pronunciamiento de fondo con respecto a la participación real de las partes en los hechos narrados en el libelo introductorio. Así las cosas, la falta de legitimación material en la causa no se constituye como excepción de fondo, toda vez que no consiste en una circunstancia que tenga la virtualidad de extinguir parcial o totalmente la pretensión elevada por los actores sino en una premisa indispensable para acceder a ella.

Ahora bien, en el caso concreto los integrantes de la parte pasiva de la litis se refirieron a la legitimación *material* en la causa debido a que hicieron alusión a que no vulneraron los derechos colectivos por exteriorizar diligencia o no ser competentes para actuar según lo pedido en el libelo, lo cual, para ser dilucidado, implica necesariamente adentrarse al análisis del fondo del asunto. Bajo este entendido, los razonamientos que sustentan esta oposición serán examinados al descender al caso concreto.

Ahora bien, en cuanto a las excepciones denominadas improcedencia de la acción popular para el caso concreto, ausencia de violación del derecho colectivo señalado, falta de pruebas, e improcedencia del pago del incentivo económico, propuestas por el apoderado del Banco

¹ CE 2B, 30 Mar. 2017, e68001 23 31 000 2000 01767 01 (38727), D. Rojas.

321

Agrario de Colombia – Sucursal Santana, así como la denominada de la no afectación o violación de derechos colectivos, formulada por el Municipio de Santana, dirá la Sala que las mismas se constituyen en argumentos de defensa que tocan el fondo mismo de la controversia, tendientes a que sean denegadas las pretensiones de la demanda, por lo que serán examinadas al momento de decidir el asunto.

2. PROBLEMAS JURÍDICOS

Teniendo en cuenta los fundamentos fácticos y jurídicos planteados en la demanda, corresponde a la Sala establecer si:

¿Al momento de presentación de la demanda, el estado de la rampa de acceso al Banco Agrario de Colombia – Sucursal Santana y los pasos externos (gradas) ubicados en la zona frontal de dicha entidad bancaria, vulneraban o amenazaban los derechos e intereses colectivos de las personas en condición de discapacidad y de la tercera edad, invocados por el actor popular?

¿Los estudios y diseños para la modificación de las gradas y escaleras ubicadas en el costado donde es el ingreso al Banco Agrario por la Calle 3ª del Municipio de Santana (Boyacá) y las obras posteriormente adelantadas por dicha entidad territorial en el transcurso del proceso, resultan suficientes para la configuración de un hecho superado en la acción de la referencia?

3. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

3.1. De la acción popular

El artículo 88 de la Constitución Política dispone:

"Artículo 88. La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definan en ella."

En desarrollo de este precepto Constitucional, se expidió la Ley 472 de 1998 (25 de agosto) cuyo artículo 2º define las acciones populares así:

"Artículo 2º. Acciones populares. Son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos.

Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e

intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible."

Así pues, dichas acciones se constituyen en los mecanismos procesales diseñados para la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos se vean amenazados o vulnerados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares cuando actúan en desarrollo o en cumplimiento de funciones administrativas.

De acuerdo con lo anterior, se tiene que los supuestos sustanciales para que proceda la acción popular son los siguientes: **a)** una acción 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, supuestos que deben ser demostrados de manera idónea en el proceso respectivo.

La Corte Constitucional, en relación a la naturaleza y finalidad de la acción popular, ha precisado lo siguiente:

"Esta acción, aunque esté prevista para la preservación y protección de determinados derechos e intereses colectivos, pueden abarcar derechos de similar naturaleza, siempre que estos sean definidos por la ley conforme a la constitución y no contraríen la finalidad pública o colectiva y concreta a que quedan circunscritas estas acciones, por sustanciales razones de lógica y seguridad jurídica.

De manera que la misma pueda ser ejercida contra las autoridades públicas por sus acciones u omisiones y, por las mismas causas, contra los particulares; su tramitación es judicial y la ley debe proveer sobre ellas, atendiendo a sus fines públicos y concretos, no subjetivos ni individuales".²

3.2. De los derechos e intereses colectivos invocados

Los derechos e intereses colectivos susceptibles de protección a través de las acciones populares, son todos aquellos definidos como tales en la Constitución Política, las leyes y los tratados de derecho internacional celebrados por Colombia, así como los enlistados en el artículo 4º de la Ley 472 de 1998.

En el presente asunto, el derecho colectivo cuyo amparo invoca el actor en la demanda es el contemplado en el literal m) del artículo 4º *ibídem*, esto es, a *"la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos*

² Corte Constitucional, Sentencia de tutela No. T-528/92 de septiembre 18 de 1992 M.P. Fabio Morón Díaz.

urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes”, el cual es susceptible de protección mediante la interposición de la acción popular.

De igual manera, solicita la protección de las normas sobre Derechos Humanos como el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, concretamente los artículos 3 (obligación de no discriminación), 17 (protección a los ancianos) y 18 (protección a los minusválidos), así como el cumplimiento de la Ley 12 de 1987 y del Decreto 1538 de 2005, reglamentario de la Ley 361 de 1997, y finalmente el amparo de los derechos consagrados en los artículos 13 y 47 de la Constitución Política (igualdad e integración social para los disminuidos físicos, respectivamente).

Respecto a esta última solicitud, la Sala destaca el pronunciamiento del Consejo de Estado en sentencia proferida el 23 de mayo de 2013, dentro del expediente con radicación No. 15001-23-31-000-2010-01166-01(AP), C.P. Dr. Guillermo Vargas Ayala, en el cual se analizó la procedencia de la acción popular ante la existencia de hechos violatorios de derechos fundamentales y derechos colectivos, concluyendo su viabilidad en los siguientes términos:

“(…)

Ahora bien, **que la Ley 982 de 2005 tenga como propósito promover condiciones que hagan posible la igualdad real y efectiva de las personas con la discapacidad fono auditiva referida y que por lo mismo tenga una estrecha relación con el derecho fundamental a la igualdad de esta población no excluye la intervención del juez de acción popular en asuntos relacionados con la aplicación de sus disposiciones.** Esto, por cuanto si bien es cierto, como se señala en el salvamento de voto al fallo apelado, que para la defensa de esta clase de derechos la Constitución ha instituido un mecanismo procesal diferente, como es el caso de la acción de tutela, no lo es menos que habida consideración de la fuerza de irradiación inherente a los derechos colectivos y del carácter principal del mecanismo procesal estatuido por el artículo 88 CP, el examen de las actuaciones y omisiones de la Administración a propósito de la puesta en funcionamiento de las distintas medidas previstas por el legislador también puede tener lugar en sede de acción popular.

En efecto, si al argumento tantas veces señalado por la jurisprudencia del carácter principal de la acción popular para la protección de los derechos e intereses colectivos³ se suma la falta de definición constitucional y legal de estos derechos y el carácter abierto y la indeterminación semántica de los enunciados que los consagran, nada impide que un mismo evento

³ Véase al respecto, p. ej. de esta Sala de Decisión, la sentencia de 18 de mayo de 2011, Rad. No. 76001-23-31-000-2003-02886-01 (AP). C.P.: Elizabeth García González. O también la sentencia del 8 de junio de 2011 de la Sección Tercera de esta Corporación, Rad. No. 41001-23-31-000-2004-00540-01(AP). C. P.: Enrique Gil Botero.

pueda representar una afectación simultánea de derechos individuales fundamentales y de bienes jurídicos colectivos." (Negrita del texto original, subraya de la Sala).

3.2.1. Derecho 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 (literal m, art. 4 Ley 472/98)

Hace referencia a las exigencias que el legislador establece a las autoridades públicas y a los particulares, en general, de cumplir en su integridad las normas que regulan la actividad urbanística, esto es, la manera como progresa y se desarrolla una población, en términos de progreso físico y material, asentada en una determinada entidad territorial -bien sea en sus zonas urbanas o rurales- con miras a satisfacer plenamente las necesidades de la población⁴.

El Tribunal de Cierre de esta jurisdicción, en sentencia de 7 de abril de 2011⁵, al fijar el alcance de este derecho, precisó lo siguiente:

"[...] Por urbanismo debe entenderse, según el diccionario de la real academia de la lengua española, lo siguiente: El conjunto de conocimientos relativos a la creación, desarrollo, reforma y progreso de las poblaciones según conviene a las necesidades de la vida humana.

*Por consiguiente, el núcleo esencial del derecho colectivo comprende los siguientes aspectos: Respeto y acatamiento del principio de función social y ecológica de la propiedad (inciso segundo artículo 58 C.P.). **Protección del espacio público procurando adelantar cualquier tipo de construcción o edificación con respeto por el espacio público, el patrimonio público, y la calidad de vida de los demás habitantes.** Respetar los derechos ajenos y no abusar del derecho propio (art. 95 numeral 1 C.P.). Atender los procesos de cambio en el uso del suelo, en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible (art. 3º Ley 388 de 1997).*

*El acatamiento a los planes de ordenamiento territorial que sirven de guía y mapa para que el desarrollo urbano se haga de manera ordenada, coherente, de tal manera que prevalezca el interés general sobre el particular, y se garantice la aplicación de las disposiciones político - administrativas -de organización física- contenidas en los mismos (art. 5º ley 388 de 1997). Cumplimiento de los preceptos normativos sobre usos del suelo; alturas máximas de construcción; cupos mínimos de parqueo; **especificaciones técnicas y de seguridad**; cesiones obligatorias al distrito; necesidad de obtener licencias de urbanismo y construcción; existencia de*

⁴ Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia de 22 de enero de 2009. C.P. Dr. Marco Antonio Velilla Moreno.

⁵ Consejo de Estado, Sección Primera, Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla, Rad: 63001-23-31-000-2004-00688-01 (AP).

323

conexiones para los servicios públicos domiciliarios, entre otros..." (Negrita fuera de texto).

Así las cosas, se tiene que dicho derecho abarca el respeto del principio de la función social y ecológica de la propiedad, la protección del espacio público, del patrimonio público y de la calidad de vida de los habitantes, de acuerdo con el artículo 58 de la Constitución Política. También, el respeto de los derechos ajenos, el acatamiento a la ley de ordenamiento territorial, a los planes de ordenamiento territorial y a las demás disposiciones normativas en materia de uso del suelo, así como los límites que determinan las autoridades para construir.

3.2.2. De la protección de los derechos de la población de la tercera edad y en condición de discapacidad en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos

El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificado por Colombia el 22 de octubre de 1997⁶, como marco normativo de carácter Internacional y vinculante para los Estados en el reconocimiento de los derechos esenciales de la persona humana tendientes a garantizar su dignidad, dispone en sus artículos 3, 17 y 18, lo siguiente:

"Artículo 3 Obligación de no Discriminación

Los Estados partes en el presente Protocolo se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

(...)

Artículo 17 Protección de los Ancianos

Toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad. En tal cometido, los Estados partes se comprometen a adoptar de manera progresiva las medidas necesarias a fin de llevar este derecho a la práctica y en particular a:

- a. proporcionar instalaciones adecuadas, así como alimentación y atención médica especializada a las personas de edad avanzada que carezcan de ella y no se encuentren en condiciones de proporcionársela por sí mismas;*
- b. ejecutar programas laborales específicos destinados a conceder a los ancianos la posibilidad de realizar una actividad productiva adecuada a sus capacidades respetando su vocación o deseos;*

⁶ <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-52.html>

c. *estimular la formación de organizaciones sociales destinadas a mejorar la calidad de vida de los ancianos.*

Artículo 18

Protección de los Minusválidos

Toda persona afectada por una disminución de sus capacidades físicas o mentales tiene derecho a recibir una atención especial con el fin de alcanzar el máximo desarrollo de su personalidad. Con tal fin, los Estados partes se comprometen a adoptar las medidas que sean necesarias para ese propósito y en especial a:

a. ejecutar programas específicos destinados a proporcionar a los minusválidos los recursos y el ambiente necesario para alcanzar ese objetivo, incluidos programas laborales adecuados a sus posibilidades y que deberán ser libremente aceptados por ellos o por sus representantes legales, en su caso;

b. proporcionar formación especial a los familiares de los minusválidos a fin de ayudarlos a resolver los problemas de convivencia y convertirlos en agentes activos del desarrollo físico, mental y emocional de éstos;

c. incluir de manera prioritaria en sus planes de desarrollo urbano la consideración de soluciones a los requerimientos específicos generados por las necesidades de este grupo;

d. estimular la formación de organizaciones sociales en las que los minusválidos puedan desarrollar una vida plena." (Subraya de la Sala).

En ese sentido, los Estados deben cooperar mediante la adopción de medidas y programas que permitan el bienestar, integración social e integridad de sus habitantes en dichas condiciones.

3.2.3. De la obligación de no discriminación, en relación con el principio de igualdad de las personas en condición de discapacidad

El derecho a la igualdad, consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política como principio normativo, permite la satisfacción y goce efectivo de los derechos de todas las personas y en especial de quienes se encuentran en circunstancias específicas que las hacen vulnerables, situación que implica por parte del Estado el deber de promover las condiciones que sean necesarias para lograr una igualdad real en la eliminación de cualquier barrera que impida la materialización de dichas prerrogativas.

Así, la Corte Constitucional mediante sentencia T-416 de 2013, M.P. Dr. Mauricio González Cuervo, definió la discriminación en los siguientes términos:

"[...] conducta, actitud o trato que pretende, consciente o inconscientemente, anular, dominar o ignorar a una persona o grupo de personas, apelando con frecuencia a preconcepciones o prejuicios sociales o personales, y que trae como resultado la violación de sus derechos fundamentales [...]"

De la misma manera, ha señalado la Corte que también constituye un trato discriminatorio y por ende violatorio al derecho a la igualdad el trato jurídico diferente entre personas en condiciones y situaciones idénticas, así como la omisión injustificada por parte del Estado o de un particular en el deber de dar protección especial a personas en circunstancias de vulnerabilidad.

3.2.4. Del deber de especial protección a las personas de la tercera edad y con movilidad reducida

En atención al principio de solidaridad, el Estado, la sociedad y la familia tienen el deber de coadyuvar en la protección y asistencia de las personas que se encuentran en la tercera edad, quienes son sujetos de una protección especial reforzada por su situación de vulnerabilidad y/o por la disminución de sus capacidades físicas, mentales y sensoriales. Por tanto, el Constituyente de 1991 erigió el principio de solidaridad como elemento esencial del Estado Social de Derecho, donde existe una obligación social tripartita en la asistencia a las personas en debilidad manifiesta.

Al respecto, la Corte Constitucional se pronunció en sentencia T-025 de 2015, M.P. Dr. Gabriel Eduardo Mendoza, precisando la importancia del principio referido en la asistencia del adulto mayor, definiéndolo como:

"[...] una serie de "deberes fundamentales" al poder público y a la sociedad para la satisfacción plena de los derechos. Dichos deberes se refuerzan cuando se trata de asegurar a las personas de la tercera edad la protección de todas las facetas de sus garantías fundamentales, para ello el constituyente involucró en su consecución a la familia, en primera medida y, subsidiariamente al Estado y la sociedad en su conjunto [...]"

Así mismo, dicha Corporación, en virtud del principio de la dignidad humana, se ha pronunciado sobre el deber que tiene el Estado en la inclusión y participación de aquellas personas que por su enfermedad, edad u otras causas han sufrido disminución en su capacidad motora. De esta manera, en sentencia T-933 de 2013, M.P. Dr. Jorge Ignacio Pretelt, señaló lo siguiente:

*"(...) son obligaciones específicas y preferentes del Estado en la adopción de medidas de inclusión y acciones afirmativas para evitar discriminación y garantizar derechos fundamentales, teniendo en cuenta que **al interior***

de la población discapacitada, convergen distintas necesidades dependiendo del tipo y grado de discapacidad que se tenga, por ello, no basta con que el Estado adopte medidas afirmativas en relación con ese grupo, sino que éstas deben responder a sus necesidades particulares y para ello debe realizar los ajustes razonables que se requieran. La realización del derecho a la igualdad material de las personas con discapacidad, implica que las medidas legislativas, administrativas, entre otras, respondan a su situación concreta. Estas adaptaciones, a la luz del instrumento internacional de la Convención se denominan **ajustes razonables, que involucran no solo la infraestructura física sino también las reglas jurídicas que, en muchos casos, imponen limitaciones a las personas en situación de discapacidad, y desconocen las diferencias existentes entre este grupo y el resto de personas que no se encuentran en su misma circunstancia [...]** (Negrita fuera de texto).

Por tanto, en el marco del Estado Social de Derecho, se han cimentado un conjunto de principios y disposiciones normativas en favor de aquellas personas en circunstancias de gran vulnerabilidad que por diversas causas sufren de restricciones físicas, mentales o sensoriales, garantías constitucionales y legislativas que permiten materializar sus derechos, reconocer su posición y tratamiento dentro de la sociedad.

3.2.5. De la accesibilidad como mecanismo de integración social de las personas con limitaciones físicas y de la tercera edad

La **Ley 12 de 1987**, “Por la cual se suprimen algunas barreras arquitectónicas y se dictan otras disposiciones”, consagra los parámetros que deben observarse en los lugares de acceso a los edificios tanto públicos como privados para permitir el libre y seguro ingreso a ellos de las personas que por su edad, enfermedad o discapacidad tengan disminuida su movilidad o sentido de orientación.

Por su parte, la **Ley 361 de 1997**, “Por la cual se establecen mecanismos de integración social de la personas con limitación y se dictan otras disposiciones”, reglamentada parcialmente por el **Decreto 1538 de 2005**, definió los conceptos de accesibilidad y barreras físicas así:

“(…)”

1. **Accesibilidad:** Condición que permite, en cualquier espacio o ambiente ya sea interior o exterior, el fácil y seguro desplazamiento de la población en general y el uso en forma confiable, eficiente y autónoma de los servicios instalados en esos ambientes.

2. **Barreras físicas:** Son todas aquellas trabas, irregularidades y obstáculos físicos que limitan o impiden la libertad o movimiento de las personas.”

Así, la norma referida se ocupa de establecer los criterios básicos para facilitar la accesibilidad a las personas con movilidad reducida, sea ésta temporal o permanente, o cuya capacidad de orientación se encuentre

325

disminuida por la edad, analfabetismo, limitación o enfermedad. De igual forma, busca suprimir y evitar toda clase de barreras físicas en el diseño y ejecución de las vías y espacios públicos y del mobiliario urbano, así como en la construcción o reestructuración de edificios de propiedad pública o privada, debiendo adecuarse, diseñarse y construirse, los espacios y ambientes descritos "...de manera que se facilite el acceso y tránsito seguro de la población en general y en especial de las personas con limitación" (artículo 43).

Para lograr la accesibilidad de las personas con discapacidades se previó que "la construcción, ampliación y reforma de los edificios abiertos al público (...), 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." En cuanto a las instalaciones y edificios ya existentes, los mismos "se adaptarán de manera progresiva, de tal manera que deberá además contar con pasamanos al menos en uno de sus dos laterales" (artículo 47).

Ahora bien, el Consejo de Estado, en sentencia proferida el 8 de octubre de 2013, dentro del expediente con radicación No. 2007-00073-01 (AP) REV, C.P. Dr. Enrique Gil Botero, precisó lo siguiente:

[...] **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, **para que los discapacitados 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.

(...)

Incluso, se presentó un debate acerca de la **exigibilidad inmediata o postergada de la Ley 361 de 1997, para determinar si era necesario reglamentarla, como condición para exigir su cumplimiento** (...) Inicialmente, consideró que si bien el artículo 52 de la Ley 361 de 1997 concedió a los particulares un término de cuatro años para realizar las adecuaciones necesarias a sus edificaciones con el propósito de cumplir las previsiones del título IV de la Ley 361 de 1998 y sus disposiciones reglamentarias, ante la tardía expedición por el Gobierno Nacional del reglamento contentivo de las normas técnicas mínimas sobre barreras arquitectónicas (artículo 47 ibídem), ocurrida el 17 de mayo de 2005 a través del Decreto 1538, resultaba razonable concluir, que ese término de cuatro años debía empezar a contarse a partir de la fecha de expedición de la aludida reglamentación mas no de la fecha de entrada en vigencia de la ley.

(...)

Sin embargo, en sentencia del 8 de noviembre de 2007, varió su criterio y precisó que: '**... la observancia del artículo 47 de la Ley 361 de 1997 no se supeditaba a la expedición de norma reglamentaria, pues su contenido normativo es directamente ejecutable**'. No se necesitan mayores disquisiciones para hacer inteligible su texto, pues **es concluyente y claro al disponer que los propietarios de edificaciones abiertas al público realizarán las construcciones, ampliaciones y reformas tendientes a permitir la accesibilidad de las personas con movilidad reducida.**' (Negrita fuera de texto).

Dicha tesis se reiteró en las sentencias de la Sección Primera del 21 de febrero de 2008 -Rad. 25000-23-25-000-2005-00535-01(AP). CP. Marco Antonio Velilla- y del 12 de junio de 2008 -Rad. 25000-23-25-000-2004-92201-01(AP). CP. Rafael Ostau de Lafont Pianeta-, de allí que el garantismo profesado a este respecto es bastante diciente del espíritu protector de los derechos colectivos que amparan a las personas que sufren de alguna discapacidad, tanto que la inmediatez en la exigibilidad de sus derechos y la protección de los mismos reflejan esta actitud.

De conformidad con lo anterior, es claro que el conjunto de medidas previstas por la Ley 361 de 1997 representa un desarrollo específico del artículo 47 Superior en relación con el mandato de articular una política de integración social para los disminuidos físicos, constituyéndose la misma en una clara expresión de la denominada acción afirmativa que la Constitución encomienda a las autoridades (artículo 13 inciso 2), entendida como "*todas aquellas medidas, políticas o decisiones públicas a través de las cuales se establece un trato ventajoso, y en cuanto tal formalmente desigual, que favorece a determinadas personas o grupos humanos tradicionalmente marginados o discriminados, con el único propósito de avanzar hacia la igualdad sustancial de todo el conglomerado social*"⁷. En consecuencia, es claro que las medidas previstas por el legislador tienen por objetivo el favorecimiento de un grupo específico de personas en acatamiento de las prescripciones de los artículos 13 y 47 de la Carta.

4. CASO CONCRETO

Descendiendo al caso *sub examine*, se observa que el actor popular considera vulnerado 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, debido a que el Banco Agrario – Sucursal Santana, no cuenta con unas rampas de acceso adecuadas para la población con movilidad reducida.

⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-293 de 2010.

326

En ese sentido, atendiendo lo precisado por el Consejo de Estado en sentencia del 23 de mayo de 2013, enunciada en el acápite precedente, es necesario establecer en primer lugar la **omisión del cumplimiento de la totalidad de los mandatos establecidos en las Leyes 12 de 1987 y 361 de 1997** por parte de las entidades accionadas.

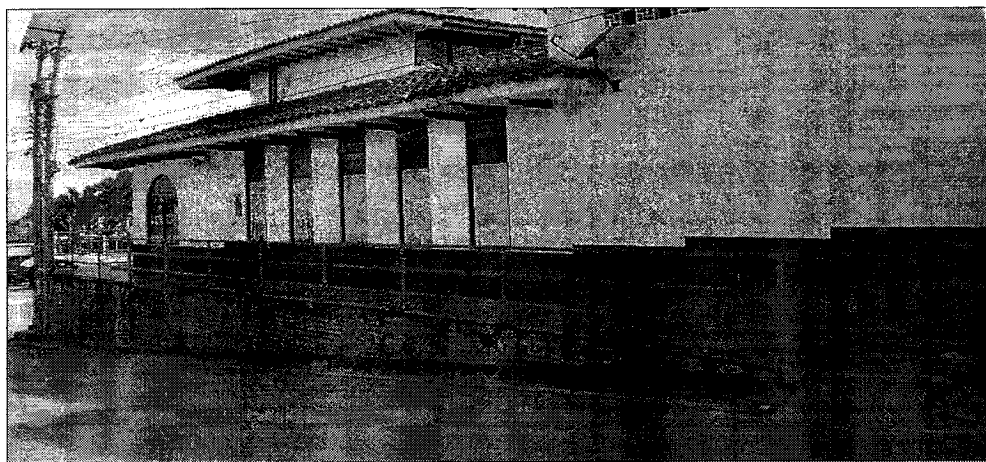
Sobre el particular, la Sala advierte que para el ingreso al Banco Agrario de Colombia – Sucursal Santana existen en la parte frontal unas escaleras o gradas, señalados por el actor popular como “pasos externos” (imagen 1 – fls. 168 y 188) y que si bien es cierto se observa una rampa de acceso por el costado derecho del mismo (imagen 2 - fls. 7, 164 y 188), en el transcurso del trámite procesal se pudo corroborar que la misma no cumple con las disposiciones contenidas en la normatividad antes referida, en tanto su dimensión es muy reducida y se encuentra deteriorada, imposibilitando el acceso a dicha entidad bancaria con facilidad y seguridad para las personas con movilidad reducida (ya sea por su edad o condición física), tal como lo constató el Secretario de Planeación Municipal de Santana mediante Oficio No. 018 del 10 de marzo de 2016, en atención a un requerimiento que al respecto efectuara esta Corporación (fl. 187).

Imagen 1



Costado derecho

Imagen 2



Rampa de acceso

Establecido lo anterior, procede la Sala a determinar si dicha omisión tiene o no la virtualidad de afectar derechos colectivos, en este caso, a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando los marcos legales, de manera ordenada y dando prevalencia a la calidad de vida de los habitantes (literal m, artículo 4º Ley 472 de 1998), como presupuesto para la verificación de la configuración o no del agravio invocado en el libelo.

Al respecto, de la documental aportada al plenario, se observa que mediante Oficio radicado el 25 de octubre de 2017 (fl. 223), el Subgerente Administrativo Regional Oriental del Banco Agrario de Colombia, informó que la agencia de dicha entidad, en el Municipio de Santana (Boyacá), funciona en el inmueble ubicado en la Calle 3 No. 4-59, el cual es de propiedad del mismo Banco Agrario, entidad que, como se indicó, a la fecha no ha efectuado las adecuaciones que ordena la ley. En efecto, de conformidad con la Ley 361 de 1997, al momento de entrar en funcionamiento la mencionada oficina en la entidad territorial accionada, debía el Banco ofrecer las condiciones de accesibilidad a las personas con movilidad reducida, sin que ello ocurriera, pues desde entonces, existe una rampa que carece de las condiciones técnicas mínimas de seguridad para el acceso de las personas que se desplazan en silla de ruedas o que tengan alguna limitación física.

Así entonces, se tiene que el ingreso de este grupo poblacional a las instalaciones del Banco, que para el Municipio de Santana asciende a 250 personas, de conformidad con el Registro para la Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad (fl. 287), es indispensable para materializar y garantizar la prestación oportuna de los servicios que esta entidad ofrece, lo cual no es posible debido a las barreras arquitectónicas que la ley ordenó remover, atentando de esta manera contra el derecho colectivo así invocado en la demanda, como quiera que con ello no se garantiza la accesibilidad física que la norma persigue, ni se satisface la exigencia requerida respecto de dicho inmueble en particular, constituyéndose ello, además, en una discriminación injustificada e incompatible con el principio constitucional a la igualdad establecido en el artículo 13 de la Constitución Política.

En consecuencia, se hace visible la necesidad de que las condiciones de acceso a dicha entidad bancaria deban adaptarse a las previsiones técnicas dictadas por el Gobierno Nacional para asegurar la accesibilidad de las personas discapacitadas y contenidas en la Ley 361 de 1997, porque si bien existe por el costado derecho una rampa que conlleva a un pasillo y por éste se llega a la plazoleta en cuya esquina se encuentra el Banco Agrario, para llegar a ella debe sortearse un desnivel

que resulta difícil de superar para quienes se desplazan en silla de ruedas o se encuentran en condición de movilidad reducida.

Ahora bien, la Sala advierte que aunque al momento de haberse instaurado la demanda de acción popular, el derecho colectivo cuya protección se solicitó se encontraba en estado de vulneración por cuenta del incumplimiento de los mandatos establecidos en la Ley 361 de 1997, sin perjuicio de lo anterior, según la inspección judicial llevada a cabo por el Ponente el 23 de febrero de 2018 y los posteriores requerimientos a las entidades accionadas permiten establecer la cesación de la vulneración de derechos colectivos antes referida, en virtud a las actividades desplegadas concretamente por el Municipio de Santana, tal como pasa a exponerse.

4.1. De la carencia actual de objeto por hecho superado

La Sección Primera del Consejo de Estado, en sentencias del 12 y 31 de julio de 2018, Exp. No. 13001-23-31-002-2011-00174-01(AP) y No. 13001-23-33-000-2011-00117-01(AP), C.P. Dr. Roberto Augusto Serrato Valdés, precisó que *"el hecho superado se configura cuando al presentar una acción popular existe una amenaza o una afectación de los derechos colectivos pero antes de dictar sentencia de primera instancia, las circunstancias generadoras de la vulneración hayan cesado."*

Así, advirtió que ante la carencia de objeto por haberse superado el hecho vulnerador que originó la acción, ya no es necesaria la orden de protección, pero en todo caso, debe el juez declarar que la mencionada amenaza o vulneración existió pero desapareció⁸.

Teniendo en cuenta lo anterior, se observa que en el escrito de contestación de la demanda, presentado por el apoderado del Municipio de Santana el 1º de febrero de 2017, se indicó lo siguiente (fl. 185):

"(...) el Municipio de Santana cuenta a la fecha con los estudios y diseños para la modificación de las gradas y escaleras ubicadas precisamente en el costado donde es el ingreso, por la calle 3, donde se reconstruirían estas y se permitirían los ingresos y construcciones con los respectivos ajustes para el cumplimiento de la normatividad dirigida a favorecer o materializar los derechos de la población discapacitada y de la tercera edad.

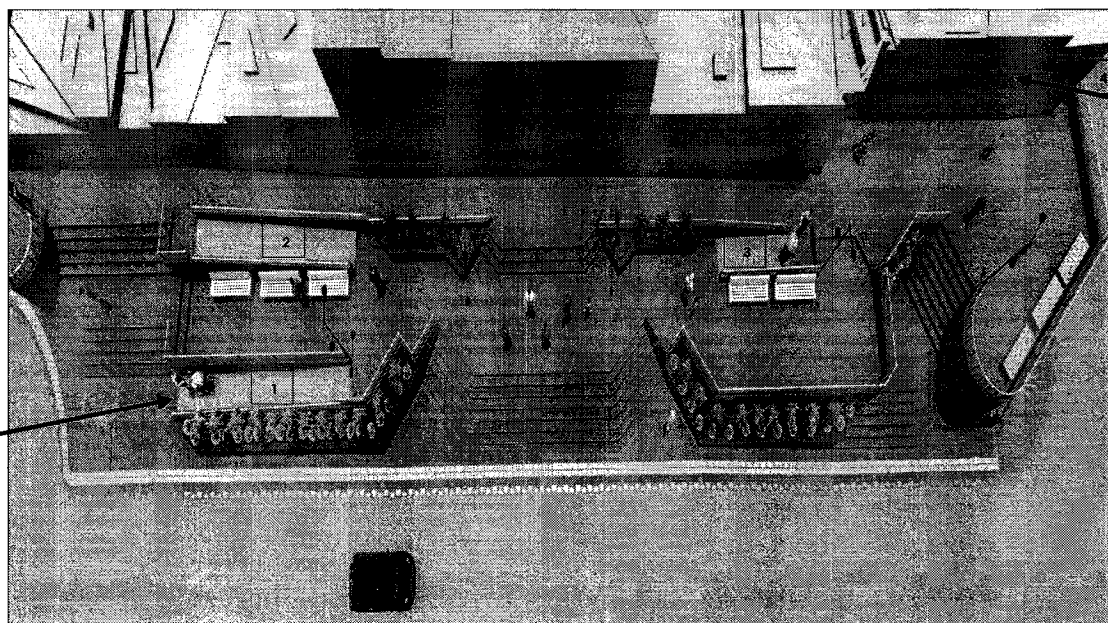
La limitante es a la fecha recursos, los que no se han podido respaldar para la consecución de ese fin pero se está adelantando la gestión, y con

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia del 29 de agosto de 2013, Radicación No. 25000-23-24-000-2010-00616-01(AP), Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno.

ocasión de la presente acción popular, podría también ordenarse al Banco Agrario su contribución en ese gasto, que como observará el Despacho, los diseños son realmente garantistas y respetuosos de los derechos de todas las personas, donde se resalta, allí se observa un ingreso vía rampa en ambos costados.

Con ello se eliminará por completo las restricciones que a la fecha puedan existir.” (Negrita fuera de texto).

Los estudios y diseños referidos, fueron aportados al plenario y se encuentran en el CD visible a folio 200, del cual se extrae la siguiente imagen (proyección):



Banco Agrario
– Sucursal
Santana

Rampas
1, 2, 3 y 4

Ahora bien, la situación expuesta por el apoderado del Municipio de Santana, respecto a la falta de recursos para llevar a cabo la ejecución de la obra, varió al momento de la **inspección judicial adelantada el 23 de febrero de 2018**, pues en dicha diligencia esta Corporación observó que la obra se encontraba en un porcentaje de ejecución del 75 al 80% y acorde a la proyección vista en la imagen anterior, destacándose lo siguiente (fls. 237-240 y CD fl. 241):

- Obra completamente financiada por el Municipio.
- Proyecto soportado en las disposiciones de la NTC 4143, relacionada con la ACCESIBILIDAD DE LAS PERSONAS AL MEDIO FÍSICO, EDIFICIOS Y ESPACIOS URBANOS, RAMPAS FIJAS ADECUADAS Y BÁSICAS.
- Mejora y/o adecuación de la rampa que ya existía en la Carrera 4ª, descartando la posibilidad de construir rampas al frente del Banco Agrario, pues las mismas se hubiesen extendido hasta la calle.

328

- Verificación por parte del supervisor y el interventor de la obra, en cuanto a que las rampas cumplan con las pendientes y las medidas ordenadas por la ley, esto es, barandales y protección respectiva para el discapacitado y el transeúnte.
- Obra que beneficia a las personas con movilidad reducida para acceder a la plazuela donde se encuentra el comercio, así como también para acceder al Banco Agrario, pues contará con puntos de acceso por las Carreras 4ª y 5ª.

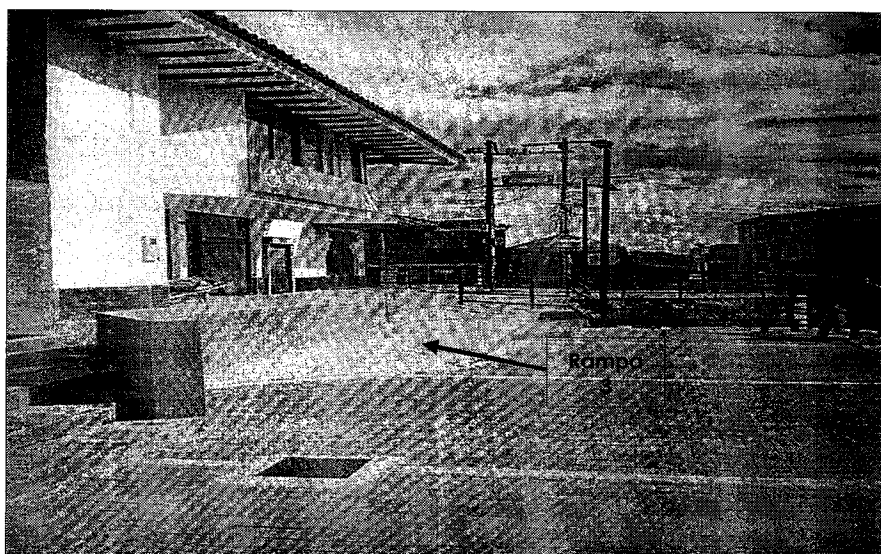
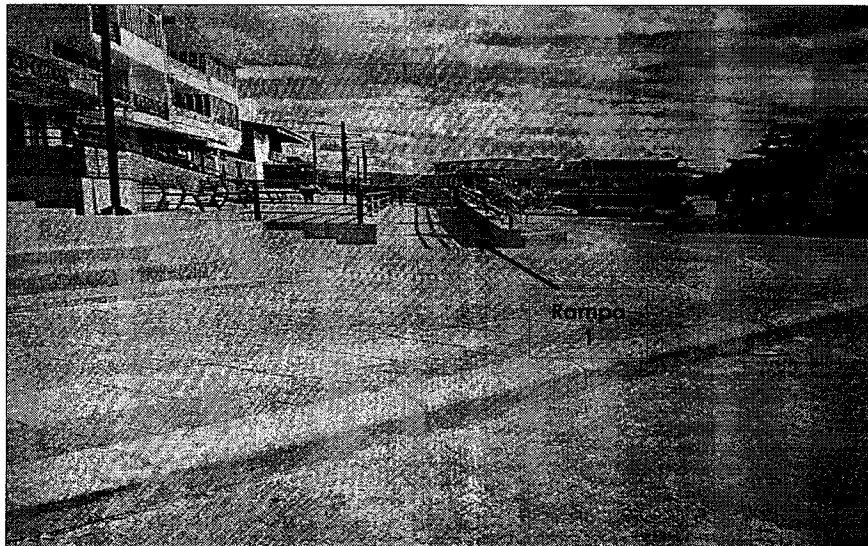
Para soportar la ejecución de la obra, en el plenario se encuentra la documental que se relaciona a continuación:

- **Contrato de Obra Pública No. MS-LP-001-2017, suscrito el 30 de mayo de 2017** entre el Municipio de Santana (Boyacá) y el contratista Fausto Alexander Barrios González, cuyo objeto es la “**ADECUACIÓN, CONSTRUCCIÓN Y REMODELACIÓN DE GRADAS, ESCALONES Y ANDÉN PARA EL ESPACIO PÚBLICO UBICADO EN LA CABECERA DEL PARQUE PRINCIPAL, CALLE 3 ENTRE CARRERA 4 Y 5; Y ACCESOS A LA CALLE 3 POR LA CARRERA 4 Y 5, DEL MUNICIPIO DE SANTANA BOYACÁ**”, con un plazo de ejecución de 180 días a partir del acta de inicio, esto es, el 1º de agosto de 2017 (fls. 244-248).
- Formato de Socialización del Proyecto con la comunidad del Municipio de Santana, de fecha 28 de junio de 2017 (fls. 261 y 286).
- Acta Técnica del 3 de agosto de 2017, por medio de la cual se modifican las cantidades de obra (fls. 249-252).
- Acta de Reinicio No. 01 – Contrato de Obra Pública No. MS-LP-001-2017, suscrita el 9 de enero de 2018, de la cual se destaca la siguiente información (fl. 253):

| | |
|--------------------------------------|---|
| VALOR INICIAL CONTRATO: | \$ 599.855.053,38 |
| PLAZO INICIAL: | (180) DÍAS A PARTIR DEL ACTA DE INICIO |
| FECHA DE INICIO: | 1º DE AGOSTO DE 2017 |
| VALOR ADICIONAL I: | \$ 99.493.775,10 |
| FECHA DE SUSCRIPCIÓN: | 23 DE OCTUBRE DE 2017 |
| VALOR ADICIONAL II: | \$ 64.662.278,20 |
| FECHA DE SUSCRIPCIÓN: | 26 DE DICIEMBRE DE 2017 |
| VALOR TOTAL CONTRATO: | \$ 764.011.106,68 |
| ACTA DE SUSPENSIÓN No. 1 | 26 DE DICIEMBRE DE 2017 |
| ACTA DE REINICIO No. 1 | 9 DE ENERO DE 2018 |
| FECHA DE TERMINACIÓN INICIAL: | 28 DE ENERO DE 2018 |
| PRÓRROGA: | 60 DÍAS CALENDARIO |

| | |
|---|---------------------|
| DURACIÓN DE LA SUSPENSIÓN EN DÍAS CALENDARIO: | 14 DÍAS CALENDARIO |
| FECHA DE TERMINACIÓN FINAL: | 10 DE ABRIL DE 2018 |

- Informe Parcial No. 01, avance de la obra - Registro fotográfico (fls. 263-281 y 288-304).
- **Acta de Entrega y Recibo Final – Contrato No. MS-LP-001-2017, suscrita el 10 de mayo de 2018** entre el Contratista, el Interventor de la Obra y el Secretario de Planeación Municipal (fls. 305-309).
- Fotografías de la obra ejecutada, acorde al Contrato suscrito para el efecto (fls. 310-311):



Conforme a lo expuesto, queda claro que los motivos que llevaron a promover la acción popular coinciden plenamente con las actuaciones que se han relacionado en párrafos precedentes, consistentes en la

329

adecuación de las rampas de acceso al Banco Agrario de Colombia – Sucursal Santana para la población con movilidad reducida y que cumplan con las disposiciones normativas que se han expedido para el efecto.

Ciertamente, quedó acreditada la vulneración del derecho colectivo alegado por el actor siendo determinante la presente acción para que las entidades accionadas, y en mayor medida el Municipio de Santana, emprendieran las gestiones y actuaciones necesarias tendientes a adecuar los pasos y accesos de la plazoleta en la cual se encuentra ubicada la entidad bancaria accionada, y así garantizar el acceso y uso por parte de las personas en condición de discapacidad.

En consecuencia, se configura efectivamente la carencia actual de objeto por hecho superado en el asunto de la referencia, y así se dispondrá más adelante.

4.2. Del incentivo económico

En Sentencia de Unificación de 3 de septiembre de 2013, Exp. No. 17001-33-31-001-2009-01566-01(AP) IJ, C.P. Dr. Mauricio Fajardo Gómez, la Sala Plena del Consejo de Estado dispuso negar el incentivo en todas las acciones populares, teniendo en cuenta que la disposición que lo autorizaba (artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998) desapareció del ordenamiento jurídico (en virtud de la Ley 1425 de 2010) y por lo tanto, no es posible su reconocimiento, incluyendo a las acciones populares que estuviesen en curso antes de su derogatoria⁹.

⁹ “Al Consejo de Estado no le queda el menor asomo de duda que de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1425, de diciembre 29 de 2010, <<Por medio de la cual se derogan artículos de la Ley 472 de 1998 Acciones Populares y [de] Grupo>>, el reconocimiento judicial del incentivo económico dentro de las acciones populares fue suprimido por el Legislador del actual ordenamiento jurídico, según se determinó en forma expresa en el artículo 1º de la mencionada ley... Por virtud de la decisión del Legislador, el incentivo económico desapareció del ordenamiento jurídico y, con ello, la posibilidad legal de seguir reconociéndolo dentro de las decisiones judiciales en aquellos asuntos iniciados antes de la promulgación de la Ley 1425, al margen de si los preceptos legales que preveían tal premio a favor del actor popular correspondían, o no, a normas de naturaleza sustantiva o procesal. La Sala precisa que cualquier disquisición que en punto a la naturaleza jurídica de los artículos 39 y 40 de la Ley 472, proferida en el año 1998, antes de constituir realmente un avance en la unificación de la jurisprudencia de lo Contencioso Administrativo, se convertiría más bien en un juicio retórico innecesario, pues, como se dijo, con independencia del carácter sustancial, o no, de dichos preceptos legales, la conclusión ha de ser la misma en uno u otro caso y ello constituye, en realidad, el aspecto a unificar por parte de la Corporación... El acceso al incentivo económico dentro de aquellos procesos iniciados en ejercicio de la acción popular antes de la expedición de la Ley 1425 resulta improcedente, habida cuenta de la inexistencia de los preceptos que, con ocasión de la expedición de dicha ley, preveían el reconocimiento de tal estímulo... al haberse determinado que el estímulo económico a favor del actor popular dentro de los procesos iniciados con anterioridad a la expedición de la Ley 1425, dentro de los que se ubican –naturalmente– aquellos en los

En ese sentido, se declarará probada la excepción denominada "improcedencia del pago del incentivo económico", así propuesta por el apoderado del Banco Agrario de Colombia (fls. 119-120).

4.3. De las costas¹⁰

Respecto a la condena es costas, el artículo 38 de la Ley 472 de 1998 dispone lo siguiente:

"ARTÍCULO 38. COSTAS. El juez aplicará las normas de procedimiento civil relativas a las costas. Sólo podrá condenar al demandante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe. En caso de mala fe de cualquiera de las partes, el juez podrá imponer una multa hasta de veinte (20) salarios mínimos mensuales, los cuales serán destinados al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, sin perjuicio de las demás acciones a que haya lugar." (Negrita fuera de texto).

Ahora bien, de manera general, el CGP establece en su artículo 365 que una vez resuelta la litis, en los procesos y en las actuaciones judiciales habrá condena en costas, la cual debe tener en cuenta lo que a continuación se señala:

"1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código.

Además se condenará en costas a quien se le resuelva de manera desfavorable un incidente, la formulación de excepciones previas, una solicitud de nulidad o de amparo de pobreza, sin perjuicio de lo dispuesto en relación con la temeridad o mala fe.

(...)

8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.

(...)" (Negrita fuera de texto).

Así pues, la condena en costas en las acciones populares ha sido estudiada por la Sección Primera del Consejo de Estado con ponencia del Dr. Roberto Augusto Serrato Valdés, entre otras, en sentencias

cuales se hubiere presentado la inasistencia injustificada del accionante a la audiencia de pacto de cumplimiento por parte del actor, resulta completamente claro que el incentivo no estaría llamado a reconocerse, por elemental sustracción de materia, es decir, ya no por la posible inobservancia a los deberes de parte del actor popular, sino porque el mencionado instituto del incentivo dejó de existir para estos asuntos y, por obvias razones, para aquellos iniciados después de la promulgación de la Ley 1425". Sentencia de 3 de septiembre de 2013, Exp. 17001-33-31-001-2009-01566-01(AP) IJ, M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

¹⁰ Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 28 de julio de 2016. Rad. No. 17001-23-31-000-2013-00298-02(AP). C.P. Dr. Roberto Augusto Serrato Valdés.

proferidas 5 de mayo de 2016, Rad. No. 68001-23-31-000-2011-01081-01 (AP), el 28 de julio de 2016, Rad. No. 68001-23-31-000-2012-00451-01 (AP) y el 28 de agosto del mismo año, Rad. No. 17001-23-31-000-2013-00298-02 (AP), en las que se destacó su procedencia.

Además, que **en el caso de las acciones populares, las costas solo se contraen a honorarios, gastos y costos**, sin considerar liquidación de agencias en derecho, en tanto ellas no fueron previstas en la Ley 472 de 1998 como integrantes de las costas por las que puede condenar el juez constitucional y, adicional a ello, en el ejercicio de dichas acciones, el interés económico del actor popular queda descartado y lo único que corresponde al juez constitucional es reembolsarle los gastos en que haya incurrido en aras a lograr la protección del derecho colectivo¹¹.

En ese sentido, si bien es cierto que en el presente asunto se encontró acreditada la vulneración al derecho colectivo invocado, también lo es que se declaró la carencia de objeto por hecho superado, y adicional a ello, no obra prueba que indique la causación de gasto alguno que debiera sufragarse bajo el concepto de costas, motivo por el cual no se condenará al respecto.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 4 del Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la Republica y por autoridad de la Ley

RESUELVE:

PRIMERO: Declarar probada la excepción denominada "*improcedencia del pago del incentivo económico*", propuesta por el apoderado del Banco Agrario de Colombia, por las razones expuestas en esta sentencia.

SEGUNDO: AMPARAR el derecho colectivo a *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*, invocado por el actor popular, conforme a las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: DECLARAR la carencia actual de objeto por hecho superado en la acción de la referencia, conforme a las razones expuestas en la parte

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-630 de 2011.

motiva de esta sentencia.

CUARTO: Negar el incentivo económico solicitado por el actor popular.

QUINTO: Sin condena en costas.

SEXTO: Por Secretaría, remítanse las comunicaciones señaladas en el inciso final del artículo 34 de la Ley 472 de 1998.

SÉPTIMO: En firme esta providencia, **ARCHÍVESE** el expediente, dejando las constancias de rigor en el sistema de información de la Rama Judicial.

Este proyecto fue discutido y aprobado en Sala de Decisión No. 4 de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO
Magistrado



ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado



FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS
Magistrado



Tribunal Administrativo de Boyacá
Secretaria

E D I C T O

EL SUSCRITO SECRETARIO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ, POR EL PRESENTE NOTIFICA A LAS PARTES LA SENTENCIA DICTADA

CLASE DE ACCIÓN **POPULARES**

RADICADO **150012331001201100413-00**

DEMANDANTE **ALCIDES RIAÑO SANCHEZ**

DEMANDADO **BANCO AGRARIO DE COLOMBIA - SUCURSAL SANTANA**

MG. PONENTE **JOSE ASCENCION FERNANDEZ OSORIO**

FECHA DE DECISIÓN **27 DE NOVIEMBRE DE 2018**

PARA NOTIFICAR A LAS PARTES LA ANTERIOR SENTENCIA, SE FIJA EL PRESENTE EDICTO EN LUGAR PUBLICO DE LA SECRETARIA POR EL TERMINO LEGAL DE TRES (3) DÍAS HÁBILES, HOY 04/12/2018 **A LAS 8:00 A.M.**


CLAUDIA LUCIA RINCON ARANGO
SECRETARIA

CERTIFICO: Que el presente EDICTO permaneció fijado en lugar público de la Secretaría del TRIBUNAL, por el término en él indicado, y se desfija hoy 06/12/2018 **a las 5:00 p.m.**


CLAUDIA LUCIA RINCON ARANGO
SECRETARIA