

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE DUITAMA

Correo institucional: j01admdui@cendoj.ramajudicial.gov.co.

Medio de control: ACCIÓN POPULAR
Radicado: 15238-33-33-001-2020-00114-00
Accionante: JOSÉ FERNANDO GUALDRÓN TORRES
Accionada: MUNICIPIO DE CHISCAS
Asunto: Protección de los derechos e intereses colectivos 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, y el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.

Duitama, veintinueve (29) de abril de dos mil veintiuno (2021).

Procede el Despacho a proferir fallo de primera instancia dentro de la acción popular promovida por el señor José Fernando Gualdrón Torres contra el municipio de Chiscas, Boyacá.

ANTECEDENTES

1. La demanda.

1.1. Hechos.

El actor popular sostiene que el municipio de Chiscas, Boyacá no ha incorporado dentro de los programas de atención al cliente el servicio de intérprete y guía de intérprete para personas sordas y sordociegas, de manera que se les garantice la comunicación e información en condiciones de igualdad cuando requieran la atención de la Administración municipal.

Afirma que mediante solicitud adiada el 28 de agosto de 2020 solicitó ante el mencionado ente territorial la adopción de las medidas necesarias para la protección de los derechos e intereses colectivos amenazados y/o vulnerados, tendientes a la vinculación de un intérprete o guía intérprete oficial de lengua de señas colombiana LSE idóneo.

Añade que vencido el término de 15 días previsto en la Ley 472 de 1998, el municipio no adoptó las medidas solicitadas para la protección de los derechos e intereses colectivos de las personas con capacidad disminuida, constituyéndose así en renuencia.

1.2. Pretensiones.

“PRIMERO. DECLARAR, que el MUNICIPIO DE CHISCAS, BOYACÁ ha vulnerado los Derechos e Intereses colectivos i) 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 ii) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea

eficiente y oportuna. de las personas con limitaciones físicas, por discapacidad (sordas, sordociegas e hipoacúsicas); por la omisión en la implementación del servicio de intérprete y guía intérprete para las personas sordas y sordociegas del municipio y visitantes, en los programas de atención al usuario

SEGUNDO.ORDENAR, al MUNICIPIO DE CHISCAS, BOYACÁ; vincular a un intérprete o guía intérprete oficial de Lengua de Señas Colombiana –LSE- idóneo, que garantice los Derechos e intereses colectivos i) 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 ii) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, de las personas con limitaciones físicas, por discapacidad (sordas, sordociegas e hipoacúsicas).

TERCERO. APLICAR, lo establecido en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, en concordancia con el acuerdo 1887 de 2003 del Consejo Superior de la Judicatura y la Sentencia de Unificación con radicado 15001-33-33-007-2017-00036-01 de la Sala de decisión especial No. 27 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Honorable Consejo de Estado, en lo relativo a Costas Procesales y sus componentes.

CUARTO. Que si el MUNICIPIO DE CHISCAS, BOYACÁ; 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 en la pretensión tercera respecto a costas y expensas procesales. (archivo 1 expediente digital).

2. Contestación de la demanda.

El municipio de Chiscas, actuando a través de apoderado, contestó la demanda oponiéndose a las pretensiones, pues considera que se basan en apreciaciones subjetivas del actor popular, quien solo hace alusión a unas normas presuntamente incumplidas.

Destaca que dicho ente territorial no discrimina a sus habitantes ni a sus habitantes por su condición física y menos a las personas sordas o sordociegas. Agrega que el actor popular no es claro en su reclamo, ni demuestra el nexo de causalidad entre el daño y la imputación que se pretende hacer al municipio.

Luego de citar los fundamentos normativos y jurisprudenciales de las acciones populares, pone de presente el objetivo y naturaleza de tales acciones, así como los requisitos que se deben cumplir para que puedan prosperar las pretensiones, entre los que destaca la acción u omisión del demandado, autoridad pública o particular en ejercicio de función administrativa, y la amenaza o violación a derechos e interés colectivos.

En lo que tiene que ver con las instalaciones del palacio municipal, aclara que, aunque se trata de una edificación con más de cien años de antigüedad, cuenta con rampas de acceso y letreros con lenguaje para sordos, de modo que no ha sido necesario contar con el servicio de intérprete o guía intérprete para personas sordas o sordociegas, máxime cuando en los últimos 20 años no se ha presentado ningún caso (sic). Afirma que tampoco en las reuniones de concertación del Plan de Desarrollo municipal 2020-2023, ningún grupo, sector poblacional o persona natural informó, concertó o solicitó ese tipo de servicios, que en todo caso considera que no es funcional (sic), dado que no hay población que se beneficie, escenario en el cual, y dada la falta de recursos, por tratarse de un municipio de sexta categoría una erogación con tal propósito iría en detrimento de la restante población con capacidad disminuida que habita en el municipio.

Cita cifras contradictorias en relación con la población con capacidad disminuida que habita en dicho ente territorial, señalando que 116 personas presentan alteración de ojo, sin precisar en qué consiste dicha alteración.

Termina aduciendo que el municipio de Chiscas cuenta con una política integral de apoyo, protección y desarrollo dirigida a las personas con capacidad disminuida (archivos 8 y 9 expediente digital).

3. Audiencia de pacto de cumplimiento.

La audiencia de pacto de cumplimiento se adelantó el 18 de febrero de 2021, oportunidad en la que, teniendo en cuenta la falta de precisión y soporte de la propuesta de pacto, el Despacho declaró fallida la posibilidad de llegar a una fórmula al respecto (archivo 22 expediente digital).

4. Alegatos de conclusión.

4.1. Municipio de Chiscas.

Además de reiterar los argumentos expuestos en la contestación de la demanda, al analizar los medios de prueba obrantes en el plenario, puso de presente que contra el mencionado ente territorial, ya había cursado acción popular ante el Juzgado Segundo Administrativo de Santa Rosa de Viterbo, bajo el radicado 1569333310022008174-00, interpuesta por el señor Luis Agreda Martínez, dentro de la cual se ordenó al municipio gestionar lo necesario para facilitar a las personas sordas, ciegas e hipo acústicas el acceso a todas las ayudas técnicas necesarias para mejorar su calidad de vida, al igual que la elaboración de un plan de desarrollo a corto, mediano y largo plazo para la protección de dichas personas. Agrega que en dicha actuación el juez declaró responsable al municipio de Chiscas mediante sentencia del 4 de junio de 2009 y, por ende, en observancia de lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley 472 de 1998, se estructura la cosa juzgada, escenario en el cual deben declararse probadas las excepciones propuestas y negar las pretensiones de la demanda (archivo 36 expediente digital).

4.2. Concepto del Ministerio Público.

Luego de analizar el objeto de la presente acción popular y de delimitar el alcance y contenido de los derechos e intereses colectivos cuya protección invoca el actor popular, recalcó en la debilidad probatoria que acusa la demanda, habida cuenta que no se aportaron elementos de juicio que demuestren la vulneración o amenaza de los mencionados derechos, ni información que dé cuenta de la existencia de habitantes ciegos, sordociegos o hipoacúsicos en la comprensión territorial del municipio de Chiscas.

En cuanto a la certificación allegada por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Duitama, considera que en el presente caso no se puede predicar la existencia de cosa juzgada, en tanto de la certificación no se puede colegir la identidad de objeto entre la acción ya finalizada y la que ahora se tramita.

En el acápite denominado cuestión adicional, analizó la conducta procesal del actor popular, dentro de la cual destaca, además de la negligencia probatoria, la presentación masiva de acciones populares, sumado a la reproducción litográfica de la demanda, proceder que eventualmente estructuraría la presunción contenida en el numeral 1° del artículo 79 del Código General del Proceso y, por ende, la consecuente condena en los términos del artículo 38 de la Ley 472 de 1998.

Concluye enfatizando en que el actor popular incumplió la carga de la prueba establecida en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, y que la prosperidad de las pretensiones de la acción

popular depende de la demostración de la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos, aspecto que no puede ser hipotético, perspectiva bajo la cual las pretensiones de la demanda no tienen vocación de prosperar (archivo 37 expediente digital).

4.3. El escrito de alegatos del actor popular fue presentado extemporáneamente, dado que la oportunidad para tal efecto transcurrió entre el 18 y el 25 de marzo de 2021, mientras que el mencionado documento fue radicado el 5 de abril hogaño (archivos 32, 33, 38 y 39 expediente digital).

CONSIDERACIONES

5. Problema jurídico.

Se contrae a dilucidar si el ente territorial accionado, por acción u omisión, ha incurrido en la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos cuya protección se invoca en la presente acción.

6. Tesis del Despacho.

El Despacho sostendrá la tesis de que en el caso bajo análisis se estructura la institución procesal de la cosa juzgada y, por ende, las súplicas de la demanda deberán negarse.

7. Resolución de caso.

Para resolver el problema jurídico planteado, el Despacho abordará y analizará los siguientes ítems: i) marco jurídico, objeto, alcance y contenido de las acciones populares, ii) alcance y núcleo esencial de los derechos colectivos invocados, iii) presupuestos que se deben cumplir para acceder a las pretensiones de la acción popular, iv) lo efectivamente probado, y v) la solución del caso concreto.

7.1. Marco jurídico, objeto, alcance y contenido de las acciones populares.

Sobre este tópico, resulta importante destacar el contenido textual del artículo 144 de la codificación citada, así:

“Artículo 144. Protección de los derechos e intereses colectivos. Cualquier persona puede demandar la protección de los derechos e intereses colectivos para lo cual podrá pedir que se adopten las medidas necesarias con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mismos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

Cuando la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, inclusive cuando la conducta vulnerante sea un acto administrativo o un contrato, sin que en uno u otro evento, pueda el juez anular el acto o el contrato, sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos¹.

Antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos, el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado. Si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los

¹ La expresión subrayada dentro del texto de la norma citada, fue declarada exequible por los cargos analizados, mediante Sentencia C-644 de 2011 de la Corte Constitucional. Destáquese que en ese fallo, la Corte Constitucional encontró ajustado a la Carta Política de 1991, el hecho consistente en que por intermedio de las acciones populares, no se pueda decidir sobre la legalidad de un acto administrativo o de un contrato estatal, pues a su juicio para tal evento el ordenamiento jurídico ha establecido otro tipo de procesos¹; al tiempo que indicó que la disposición demandada en el fondo lo que hizo fue zanjar las posiciones diversas y contradictorias que las distintas Secciones del Consejo de Estado sobre dicho ítem habían expuesto.

quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello, podrá acudir ante el juez. Excepcionalmente, se podrá prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda”.

En los términos de la norma transcrita, la acción popular se puede interponer aun cuando la conducta transgresora se derive de un acto administrativo, pero con la connotación especial que el juez tiene vedada la posibilidad de su anulación, sin perjuicio que puedan tomarse las medidas necesarias a fin de conjurar la vulneración de los derechos e intereses colectivos.

El Consejo de Estado en reciente providencia² sostiene que en los términos de los artículos 88 Superior, 2 y 34 de la Ley 472 de 1998, el Juez Popular no se encuentra sometido a los límites del poder dispositivo que rige las acciones ordinarias, por lo que no puede limitar sus decisiones a los hechos, pretensiones y excepciones alegadas y probadas por las partes, en razón a que las normas precitadas le exigen adoptar las medidas necesarias para corregir las irregularidades que lesionan los derechos colectivos, restableciéndolos cuando hayan sido vulnerados o incluso restituyendo las cosas al estado anterior. En palabras de la Corte Constitucional³, el Juez popular cuenta con amplias facultades oficiosas, inclusive ultra y extra petita, de tal manera que puede ordenar correctivos por fuera de las pretensiones de la demanda, siempre que resulte necesario para cesar la amenaza o vulneración.

En Sentencia de Unificación⁴, el Consejo de Estado fijó el alcance de la facultad ultra y extrapetita del Juez Popular, dejando sentada la tesis que puede pronunciarse sobre derechos colectivos que no hayan sido invocados en la demanda como amenazados o vulnerados, siempre y cuando: **i)** tengan una estrecha relación con los que fueron invocados o respecto de los cuales media solicitud expresa de protección; y **ii)** que la parte demandada se haya pronunciado sobre ellos a lo largo del proceso, vale decir, que haya podido ejercer su derecho de defensa. Lo anterior, privilegiando el debido proceso, las garantías procesales y el equilibrio entre las partes, en los términos del artículo 5º de la Ley 472 de 1998, de donde se deriva que no se puede sacrificar el derecho fundamental al debido proceso para garantizar la protección de los derechos colectivos.

Atendiendo los fundamentos constitucionales, legales y jurisprudenciales a través de los cuales se ha precisado el objeto y características de las acciones populares se puede concluir que se trata de una “(...) acción constitucional, pública, preventiva, plenamente compatible con la adopción de medidas cautelares, autónoma, restitutoria y excepcionalmente indemnizatoria (pero en perspectiva del derecho protegido, no de fines puramente económicos), de amplia legitimación, con un amplio margen decisorio al momento de definir los remedios judiciales, ágil o célere, preferente, no contenciosa sino de protección de derechos, procede contra autoridades y particulares y concreta también los principios de participación y solidaridad.”⁵

7.2. Alcance y núcleo esencial de los derechos e interés colectivos invocados.

7.2.1. 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 Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera – Subsección B. Sentencia del 29 de octubre de 2015; Radicación No. 66001233100020100034301; C. P. Stella Conto Díaz Del Castillo.

³ Sentencia T-176 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁴ Sala de lo Contencioso Administrativo - Sala Especial de Decisión 6. Sentencia del 05 de junio de 2018; radicación No. 15001-33-31-001-2004-01647-01. C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio. Demandante: Contraloría Municipal de Tunja. Demandado: Municipio de Tunja.

⁵ Tomado del Módulo III Acciones Constitucionales, Luis Manuel Castro Novoa y Cesar Humberto Carvajal Santoyo, Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, Bogotá 2016. Pág. 72.

Dado que además de los preceptos contenidos en la Ley 472 de 1998, el legislador no determinó el contenido u alcance de los derechos e intereses colectivos allí enunciados, es menester acudir a la jurisprudencia de Consejo de Estado⁶, instancia que al analizar el contemplado en el literal m) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998, precisó que:

(...) el núcleo esencial del derecho colectivo comprende los siguientes aspectos: i) respeto y acatamiento del principio de función social y ecológica de la propiedad; ii) 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; iii) respetar los derechos ajenos y no abusar del derecho propio; y iv) 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.

Asimismo, esta Corporación ha establecido que abarca 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 y de organización física contenidas en los mismos. Así como el 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 conexiones para los servicios públicos domiciliarios, entre otros. Para la Sala es claro que el derecho señalado en el literal m) del artículo 4.º de la Ley 472, corresponde a la obligación que le impone el legislador a las autoridades públicas y particulares, en general, de acatar plenamente los preceptos jurídicos que rigen la materia urbanística, es decir, la forma como progresa y se desarrolla una determinada 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 población.

De acuerdo a la jurisprudencia citada, se puede concluir que la vulneración o amenaza al mencionado derecho o interés colectivo se presenta cuando los particulares o las autoridades pública desconocen la regulación sobre el uso del suelo y en materia urbanística afectando con ello la calidad de vida de los habitantes.

7.2.2. El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.

Frente al anterior derecho o interés colectivo podría decirse que la definición legal resulta más o menos clara. Sin embargo, para una mejor comprensión de su contenido y alcance, siempre será ilustrativo acudir a la instancia de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo⁷, que al respecto ha señalado lo siguiente:

En lo que respecta al derecho o interés colectivo al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, se trata también de un derecho o interés colectivo de origen constitucional; en efecto, el artículo 365 si bien no hace alusión a su naturaleza colectiva, establece que es deber del Estado garantizar la prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Así mismo, hace parte de la lista enunciativa del artículo 4 de la Ley 472 de 1998 (literal j) que indiscutiblemente le atribuye su dimensión colectiva y en numerosas disposiciones legales relativas a los servicios públicos en general.

(...) El derecho de acceso a los servicios públicos en este sentido, está esencialmente constituido por la capacidad que detentan los miembros de una comunidad de convertirse en usuarios o receptores o beneficiarios de aquellas actividades susceptibles de catalogarse como servicios públicos. Esta sola condición, sin embargo, no basta; a esta capacidad debe agregársele el cumplimiento de unos requisitos que deben cumplir los prestadores de estos servicios: eficiencia y oportunidad. Por eficiencia, que como se anotó es un imperativo constitucional de los servicios públicos, debe entenderse la prestación de estos utilizando y disponiendo del mejor modo posible los instrumentos o recursos necesarios para cumplir los fines propuestos; por oportunidad, en cambio, se debe entender la respuesta dentro de un plazo razonable que debe tener un usuario cuando requiera estos servicios, así como la permanencia de la prestación de los mismos. La

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Radicación número: 68001-23-31-000-2012-00104-02(AP), Sentencia del 1° de noviembre de 2019, C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez (Ver también inciso segundo artículo 58 C.P., artículo 95 numeral 1° C.P. y artículo 3° ley 388 de 1997).

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Radicación número: 54001-23-31-000-2003-00266-01(AP), Sentencia del 19 de abril de 2007, C.P. Dr. Alíer Eduardo Hernández Enriquez.

vulneración de este derecho colectivo entonces se manifiesta cuando se lesione el interés subjetivo de la comunidad a que le presten servicios públicos de manera eficiente y oportuna. Para ello se hace necesario una acción o una omisión frente al requerimiento de la comunidad de convertirse en usuaria del respectivo servicio; también acciones precisas pueden atentar contra los atributos de eficiencia y oportunidad que deben caracterizar a los servicios públicos. Para evitar efectivas lesiones a este derecho o interés colectivo, el juez de la acción popular ordenará prestar el servicio determinado a quienes detenten esta expectativa, o impondrá algunas medidas o requerimientos que redunden en eficiencia y oportunidad y consecuentemente en un mejor estado de cosas para los usuarios.

Atendiendo los lineamientos jurisprudenciales acabados de citar, queda en evidencia que este derecho e interés colectivo puede resultar vulnerado o puesto en peligro, no solo cuando la prestación del mismo no cumple con los requisitos de eficiencia y oportunidad, sino cuando el acceso a los mismos presenta barrera ante un requerimiento en condiciones específicas, pues la accesibilidad debe entenderse tanto a la comunidad en general, como al cualquier usuario en particular.

7.3. Presupuestos que se deben cumplir para acceder a las pretensiones de la acción popular.

De conformidad con el inciso 1° del artículo 88 de la Constitución Política, las acciones populares están dirigidas a proteger los derechos e intereses colectivos definidos expresamente por el Constituyente, o por el Legislador a través de leyes ordinarias o tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia y debidamente incorporados a nuestro sistema jurídico, cuyas características han sido decantadas por la Corte Constitucional en sentencia C-644 de 2011, en la que se destacan las siguientes:

- a) Las acciones populares pueden ser promovidas por cualquier persona.*
- b) Las acciones populares son ejercidas contra las autoridades públicas por sus acciones y omisiones y por las mismas causas contra los particulares.*
- c) Las acciones populares tienen un fin público⁸.*
- d) Las acciones populares son de naturaleza preventiva⁹.*
- e) Las acciones populares tienen también un carácter restitutorio.*
- f) Las acciones populares no persiguen en forma directa un resarcimiento de tipo pecuniario.*
- g) Las acciones populares gozan de una estructura especial que las diferencia de los demás procesos litigiosos¹⁰.*

Ahora bien, al examinar el marco normativo que regula las acciones populares, en especial la Ley 472 de 1998, se encuentra que para la prosperidad de las pretensiones deben quedar debidamente acreditadas las siguientes circunstancias:

- Que exista una real amenaza o vulneración de un derecho colectivo definido expresamente como tal por el Constituyente o por el Legislador (Artículos: 2, 4, 18 literal e, 22, 28, 29, 30, 31, 62, 75, 76).
- Que la amenaza o vulneración se haya dado como consecuencia de la acción u omisión de las autoridades públicas (Artículo 9).

⁸ Advirtió la Corte: "Ello implica que el ejercicio de las acciones populares persigue la protección de un derecho colectivo, esto es, de un interés que se encuentra en cabeza de un grupo de individuos, de la comunidad en su conjunto, excluyendo entonces cualquier motivación de orden subjetivo o particular. Cabe destacar, sin embargo, que la posibilidad de que cualquier persona perteneciente al colectivo afectado pueda acudir ante el juez en defensa del mismo, le permite obtener a ésta, de forma simultánea, la protección de su propio interés".

⁹ Dijo la Corte: "Esto significa que su ejercicio o promoción judicial no está supeditado o condicionado a que exista un daño o perjuicio de los derechos o intereses que se buscan proteger. Es suficiente que se presente la amenaza o el riesgo de que se produzca el daño, para que pueda activarse el mecanismo de la acción popular. Esto, en razón a que desde sus orígenes, las acciones populares fueron concebidas para precaver la lesión de bienes y derechos que comprenden intereses superiores de carácter público".

¹⁰ "En ese sentido, el proceso de acción popular tiene una estructura especial que lo diferencia de los demás procesos de contenido litigioso, ya que no plantea una verdadera litis ya que lo que persigue es la efectividad y eficacia de un derecho colectivo haciendo cesar su lesión o amenaza o logrando que las cosas vuelvan a su estado anterior. El carácter principal de la acción popular resulta compatible con las acciones contencioso administrativas previstas para solicitar la declaratoria judicial de la nulidad de los actos o contratos estatales".

Frente a la demostración de la amenaza o vulneración del derecho colectivo, el Consejo de Estado ha expuesto que dicha carga se encuentra en cabeza del actor popular, al señalar que:

“(…) es de resaltar que en materia de acciones populares es al actor popular a quien corresponde la carga de probar los hechos, acciones u omisiones que a su juicio constituyen la causa de la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos cuya protección reclama.

Así las cosas, ciertamente se advierte que la parte demandante no aportó ningún elemento probatorio para acreditar idónea y válidamente la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda, y tampoco manifestó la imposibilidad de allegar las pruebas respectivas, simplemente se limitó a aportar un material fotográfico que es insuficiente para demostrar la situación alegada”¹¹.

“(…) Con fundamento en lo anterior la procedencia de la acción popular se sujeta a que, de los hechos de la demanda se pueda deducir siquiera sumariamente una amenaza a los derechos colectivos, entendidos estos como intereses de representación difusa, en la medida en que su titular es un grupo indeterminado o indeterminable de personas, la obligación de que la acción se dirija contra persona natural o jurídica o autoridad pública cuya actuación u omisión se considere que amenaza o viola el interés colectivo, requisito este último que requiere que la acción u omisión sea probada por el actor, o que del acervo probatorio obrante en el expediente el juez pueda deducir la vulneración del o de los derechos colectivos pues de lo contrario no puede ni podrá dar orden alguna tendiente a proteger y la normalización de una situación que pueda ser protegida con la expedición de la sentencia producto de la acción popular. La carga de la prueba le impone al actor popular el deber de precisar y probar los hechos de los cuales estima la amenaza o vulneración de los derechos colectivos alegados en la demanda (...)”¹² (Subrayas fuera de texto).

En efecto, la carga de la prueba en cabeza del actor popular fue impuesta por el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, norma que fue examinada por la Corte Constitucional en Sentencia C-215 de 1999, declarándola exequible, cuyo alcance es el expuesto por el Consejo de Estado en las providencias precitadas.

7.4. Lo efectivamente probado.

En el caso bajo análisis se encuentran demostrados los siguientes hechos jurídicamente relevantes:

7.4.1. Petición que el actor popular afirma haber radicado ante la Alcaldía municipal de Chiscas, Boyacá, a través de la cual solicitó:

“PRIMERO. Que se protejan los derechos e intereses colectivos i) 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 y ii) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; de las personas con limitaciones físicas, por discapacidad (sordas, sordociegas e hipoacúsicas); con la implementación del servicio de intérprete y guía intérprete para las personas sordas y sordociegas del municipio y visitantes, en los programas de atención al usuario.

SEGUNDO. Que se vincule contractualmente a la entidad, un intérprete o guía intérprete oficial de Lengua de Señas Colombiana –LSE- idóneo, que garantice los derechos fundamentales e intereses colectivos de los usuarios sordos y sordociegos del municipio y visitantes en los programas de atención al usuario.

TERCERO. De ya existir dicho funcionario o contratista se me informe bajo qué modalidad contractual se efectuó la vinculación, a su vez solicito se anexe todos los documentos relativos la vinculación como contratos y/o resoluciones de nombramiento.” (pág. 5 archivo 01 ED).

¹¹ Consejo de Estado, C.P.: MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ, Bogotá, D.C., diez (10) de mayo de dos mil doce (2012), Radicación número: 76001-23-31-000-2010-01459-01 (AP), Actor: FERNANDO PATIÑO MARTINEZ.

¹² Consejo de Estado, C.P.: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO Bogotá, D.C. treinta (30) de junio de dos mil once (2011) Radicación número: 50001-23-31-000-2004-00640-01 (AP) Actor: IVAN ORLANDO BRICEÑO Y OTRO.

7.4.2. Oficio AMCH-417 del 8 de septiembre de 2020, suscrito por el Alcalde municipal del ente accionado, mediante el cual se dio respuesta a la anterior solicitud, señalando, entre otros aspectos, que:

“(…) PRIMERO: Frente a las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos en beneficio de la calidad de vida de los habitantes, me permito informar que, en el parque principal y accesos a las entidades públicas, iglesia, institución bancaria en el municipio de Chiscas se han construido rampas de acceso buscando con ello la preservación de la población discapacitada de su derecho de movilidad, dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes. Ahora bien, con respecto a las instalaciones de la Alcaldía Municipal la cual se encuentra ubicada en el segundo piso del edificio municipal, en el Plan de Desarrollo Municipal “Para servirle sumercé 2020-2023” dentro del Programa Atención integral población vulnerable para sumercé, se incorporaron dentro de las metas la adquisición de un ascensor con el fin de atención preferencial a personas con algún tipo de discapacidad. li) Con respecto al acceso a los servicios públicos y a que la prestación sea eficiente y oportuna. Es política pública del Estado y en particular de la Administración municipal de Chiscas brindar un servicio de forma diligente, oportuna y de calidad al ciudadano en especial a las personas con limitaciones físicas. No obstante, lo anterior no contamos con el servicio de intérprete y guía de intérprete para las personas sordas y sordociegas del municipio y visitantes.

SEGUNDO: Es importante advertir que la Administración Municipal procederá a socializar el asunto que nos permita contratar a partir del año 2021 un intérprete o guía intérprete oficial de Lengua de Señas Colombiana -ISE, para las personas que necesiten apoyo a fin de resolver y superar las barreras de comunicación que origina su discapacidad en diferentes situaciones.” (págs. 6 y 7 archivo 01 ED).

7.4.3. Con la contestación de la demanda se aportó registro fotográfico que, según las afirmaciones del apoderado del ente territorial, corresponden a las instalaciones del palacio municipal. En él se observan avisos de señalización, algunos de ellos al parecer con lenguaje braille, además de rampas de acceso (págs. 20 y 21 archivo 08 ED).

7.4.4. En virtud del decreto oficioso de pruebas, la Secretaría del Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Duitama, allegó el Oficio No. SO-068 del 1° de marzo de 2021, mediante el cual certifica, entre otros aspectos, que en el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Santa Rosa de Viterbo, bajo el radicado 15693-33-31-002-2008-00174-00, se tramitó acción popular en contra del municipio de Chiscas, Boyacá, con las siguientes pretensiones:

“PRIMERO: Se disponga ordenar al ente accionado, para que adecue las instalaciones del Palacio Municipal, en cumplimiento de los deberes ordenados en la Ley 982 de del 2005. SEGUNDO: Se disponga ordenar al ente accionado, para que realice todas las acciones tendientes a focalizar en el territorio de su jurisdicción, a las personas que tienen limitaciones auditivas o sonoras y adelantar programas para su protección. TERCERO: Se disponga ordenar al ente accionado, para que realice las gestiones tendientes a facilitar a las personas sordas, sordo ciegas e hipoacúsicas el acceso a todas las ayudas técnicas necesarias para mejorar su calidad de vida, para lo cual deberá con señalización, avisos información visual y sistemas de alarmas luminosas aptas para su reconocimiento, por este tipo de personas con limitación física (...)” (archivo 28 ED)

Con anterior certificación se adosó copia del escrito de la demanda y de la sentencia correspondientes a la mencionada acción popular. Una vez analizado su contenido, el juzgado advierte que el principal fundamento legal, esto es, el artículo 8° de la Ley 982 de 2005¹³, es el mismo en que finca las pretensiones el ahora actor popular, direccionadas básicamente a

¹³ ARTÍCULO 8o. Las entidades estatales de cualquier orden, incorporan paulatinamente dentro de los programas de atención al cliente, el servicio de intérprete y guía intérprete para las personas sordas y sordociegas que lo requieran de manera directa o mediante convenios con organismos que ofrezcan tal servicio.

De igual manera, lo harán las empresas prestadoras de servicios públicos, las Instituciones Prestadoras de Salud, las bibliotecas públicas, los centros de documentación e información y en general las instituciones gubernamentales y no gubernamentales que ofrezcan servicios al público, fijando en lugar visible la información correspondiente, con plena identificación del lugar o lugares en los que podrán ser atendidas las personas sordas y sordociegas

garantizar el acceso a las instalaciones del palacio municipal y a la prestación de los servicios que allí se dispensan, a las personas sordas o sordociegas (archivo 30 ED).

7.5. La solución del caso concreto.

Tal como se adujo previamente, el Despacho declarará que en el caso bajo estudio se configura la cosa juzgada, dadas las siguientes razones:

7.5.1. La cosa juzgada es una institución jurídico procesal “*mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia y en algunas otras providencias, el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas*”¹⁴, garantizando que los asuntos decididos por la jurisdicción no puedan ser ventilados de nuevo, so pretexto de otro pronunciamiento judicial, pues aceptar tal posibilidad, aparte de atentar contra la seguridad jurídica imperante en un Estado social y democrático de derecho, implicaría la perpetuidad de los conflictos.

7.5.2. Conforme al artículo 303 del C.G.P. puede hablarse de cosa juzgada cuando, entre una decisión ejecutoriada y un nuevo proceso, se presenten tres elementos, a saber¹⁵: **i) identidad de objeto**, esto es que en la nueva demanda y en el pronunciamiento emitido con anterioridad coincida la pretensión material o inmaterial; **ii) identidad de causa**, que se presenta cuando concuerdan los mismos fundamentos o hechos como sustento; e **iii) identidad jurídica de las partes**, lo cual implica que al nuevo proceso deban concurrir las mismas partes que resultaron vinculadas y obligadas por la decisión que constituye cosa juzgada¹⁶.

7.5.3. Desde el punto de vista jurisprudencial, la Corte Constitucional en reiteradas providencias¹⁷ se ha ocupado de interpretar los alcances del principio de cosa juzgada, señalando que a pesar de que no existe un precepto constitucional que consagre dicho principio, el mismo se deriva y es consecuencia directa de otras disposiciones constitucionales como las que consagran el interés general (art.1º), el debido proceso (art.29), y el acceso a la administración de justicia (art.229), presupuesto imprescindible para la seguridad jurídica. En las providencias citadas indicó:

*“La firmeza de las decisiones es condición necesaria para la seguridad jurídica. Si los litigios concluyen definitivamente un día, y tanto las partes implicadas en él como el resto de la comunidad, tienen certeza de que a partir de ese momento la decisión judicial es inalterable, el proceso cumple un papel eficaz en la solución de los conflictos. **Este es el sentido de la cosa juzgada, en relación con la cual la Corte ha reconocido que hace parte de las garantías del debido proceso, consagradas en el artículo 29 de la Constitución, y está implícita en el concepto de administrar justicia.**”* (Negrillas no son del texto original).

El Consejo de Estado¹⁸ se ha referido a los elementos que deben concurrir para la configuración de la cosa juzgada así:

*“(…) Ahora bien **para que una decisión alcance el valor de cosa juzgada se requiere:***

*a).- **Identidad de partes**, es decir, al proceso deben concurrir las mismas partes e intervinientes que resultaron vinculados y obligados por la decisión que constituye cosa juzgada.*

¹⁴ C.fr., sentencia C-774 de 2001.

¹⁵ Sentencia T-218 de 2012.

¹⁶ C.fr., C-622 de 2007.

¹⁷ Sentencia C-522 de 2009, M. P. Nilson Pinilla. Providencia que cita la Sentencia C-548 de 1997, M. P. Carlos Gaviria Díaz.

¹⁸ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Auto del 03 de marzo de 2016; Radicación número: 05001-23-33-000-2013-00323-01(0578-14); C.P. William Hernández Gómez.

b).- **Identidad de causa petendi**, es decir, la demanda y la decisión que hizo tránsito a cosa juzgada deben tener los mismos fundamentos o hechos como sustento. **Cuando además de los mismos hechos la demanda presenta nuevos elementos, solamente se permite el análisis de los nuevos supuestos, caso en el cual el juez puede retomar los fundamentos que constituyen cosa juzgada para proceder a fallar sobre la nueva causa.**

c).- **Identidad de objeto**, es decir, la demanda debe versar sobre la misma pretensión material o inmaterial sobre la cual se predica la cosa juzgada. Se presenta cuando sobre lo pretendido existe un derecho reconocido, declarado o modificado sobre una o varias cosas o sobre una relación jurídica. Igualmente se predica identidad sobre aquellos elementos consecuenciales de un derecho que no fueron declarados expresamente (...).

A su turno, la Corte Suprema de Justicia¹⁹ también acuña lineamientos que permiten definir el contenido y alcance de la cosa juzgada, señalando que:

“(...) en la esfera preceptiva, el artículo 332 del Código de Procedimiento Civil, se ocupa del principio de la cosa juzgada, en los términos siguientes: “La sentencia ejecutoriada proferida en proceso contencioso tiene fuerza de cosa juzgada, siempre que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, y se funde en la misma causa que la anterior, y que entrambos procesos haya identidad jurídica de partes”, norma contentiva de la trilogía que estereotipa, tradicionalmente, en materia civil, su conocida estructura, a saber: objeto, causa y partes.

El objeto, según la jurisprudencia de esta Corporación, consiste en “...el bien corporal o incorporal que se reclama, o sea, las prestaciones o declaraciones que se piden de la justicia (CLXXII, 21), o en “...el objeto de la pretensión” (cas. civ. 30 de octubre de 2002, Exp. 6999) y la causa, en “...el motivo o fundamento inmediato del cual una parte deriva su pretensión deducida en el proceso” (CLXXVI, 153, reiterada en cas. civ. 24 de julio de 2001, Exp. 6448).

Los dos elementos antes mencionados, constituyen entonces “... el límite objetivo de la cosa juzgada, que comprende dos aspectos: el objeto decidido, de un lado; y del otro, la causa invocada para lograr la decisión, que si bien están entre sí íntimamente relacionados, responden sin embargo a dos cuestiones diferentes: sobre qué se litiga y por qué se litiga” (Se subraya; CLXXII, 20 y 21).”

7.5.4. Una vez matizada la definición de la institución procesal de la cosa juzgada, corresponde al Despacho analizar si en esta oportunidad confluye el trípode que la sustenta, veamos:

7.5.4.1. **Identidad de objeto** (qué se litiga). Tal como se deriva de la certificación expedida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Duitama, a la cual se aludió en el aparte 7.4.4. de esta providencia, las principales pretensiones del proceso tramitado en ese Despacho, bajo el radicado fueron las siguientes: *“PRIMERO: Se disponga ordenar al ente accionado, para que adecue las instalaciones del Palacio Municipal, en cumplimiento de los deberes ordenados en la Ley 982 de del 2005. SEGUNDO: Se disponga ordenar al ente accionado, para que realice todas las acciones tendientes a focalizar en el territorio de su jurisdicción, a las personas que tienen limitaciones auditivas o sonoras y adelantar programas para su protección. TERCERO: Se disponga ordenar al ente accionado, para que realice las gestiones tendientes a facilitar a las personas sordas, sordo ciegas e hipoacúsicas el acceso a todas las ayudas técnicas necesarias para mejorar su calidad de vida, para lo cual deberá contar con señalización, avisos información visual y sistemas de alarmas luminosas aptas para su reconocimiento, por este tipo de personas con limitación física (...)”* (archivo 28 ED). Cabe precisar que dentro de la precitada acción se dictó sentencia el 4 de junio de 2009 (archivo 29 ED)

En esta oportunidad, tal como quedó dicho, el actor popular persigue: *“PRIMERO. DECLARAR, que el MUNICIPIO DE CHISCAS, BOYACÁ ha vulnerado los Derechos e Intereses colectivos i) la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio*

¹⁹ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Expediente No. 7325, Sentencia del 12 de agosto de 2003, M.P. Dr. Carlos Ignacio Jaramillo Jaramillo.

de la calidad de vida de los habitantes y ii) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, de las personas con limitaciones físicas, por discapacidad (sordas, sordociegas e hipoacúsicas); por la omisión en la implementación del servicio de intérprete y guía intérprete para las personas sordas y sordociegas del municipio y visitantes, en los programas de atención al usuario. SEGUNDO. ORDENAR, al MUNICIPIO DE CHISCAS, BOYACÁ; vincular a un intérprete o guía intérprete oficial de Lengua de Señas Colombiana –LSE- idóneo, que garantice los Derechos e intereses colectivos i) 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 ii) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, de las personas con limitaciones físicas, por discapacidad (sordas, sordociegas e hipoacúsicas). TERCERO. APLICAR, lo establecido en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, en concordancia con el acuerdo 1887 de 2003 del Consejo Superior de la Judicatura y la Sentencia de Unificación con radicado 15001-33-33-007-2017-00036-01 de la Sala de decisión especial No. 27 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Honorable Consejo de Estado, en lo relativo a Costas Procesales y sus componentes. CUARTO. Que si el MUNICIPIO DE CHISCAS, BOYACÁ; 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 en la pretensión tercera respecto a costas y expensas procesales. (archivo 1 expediente digital).

Estudiados los contenidos de las pretensiones, concluye el Despacho que si bien tienen algunas diferencias de tipo formal, en el fondo, lo que se pretende en las dos acciones es la protección de los intereses y derechos colectivos de las personas con capacidad disminuida, dada su condición de sordas o sordociegas, de manera que, en criterio del juzgado, se cumple el primer presupuesto analizado. En efecto, examinada el contenido de la acción popular tramitada ante el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Santa Rosa de Viterbo, en el hecho uno se invoca expresamente el artículo 8° de la Ley 982 de 2005, fundamento legal que también cimienta la presente acción; adicionalmente, en las pretensiones de la acción inicial, tal como quedó acotado, se solicita, entre otras, la determinación o censo de las personas sordas o sordociegas y la adopción de las medidas necesarias para su protección, así como gestionar todas las ayudas técnicas que permitan mejorar la calidad de vida de ese sector de la población.

7.5.4.2. Identidad de causa (por qué se litiga). Este segundo requisito, a juicio del Juzgado también está acreditado, habida cuenta que las dos acciones se fincan principalmente en el artículo 8° de la Ley 982 de 2005 y buscan la protección de los derechos e intereses colectivos contenidos en los literales j) y m) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998, sin perjuicio de que en la acción primigenia se invoquen otros derechos e intereses de la misma estirpe.

7.5.4.3. Identidad de partes. Finalmente, el tercer presupuesto quedó ineluctablemente acreditado, toda vez que si bien no son los mismos actores populares, no es menos cierto que por tratarse de una acción pública para la que cualquier ciudadano está legitimado por activa, el concepto de parte debe entenderse bajo esa óptica. Y en lo concerniente al ente territorial accionado, en uno y otro caso concurre el municipio de Chiscas, Boyacá.

Corolario, el Despacho declarará, de oficio, probada la excepción de mérito de cosa juzgada.

7.5.4.4. No obstante, teniendo en cuenta el deber del Estado de velar y proteger especialmente los derechos de las personas con capacidad disminuida, tal como lo disponen, entre otros, los artículos 13 y 47 de la Constitución Política, y en virtud de la Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad, aprobado por el Estado colombiano mediante la Ley 1346 de 2009, se instará a la Administración municipal a que continúe y, en la medida de lo posible,

profundice la política de inclusión social, y mejore las herramientas, mecanismos y procedimientos para atender y proteger a las personas con capacidad disminuida.

7.6. Otras consideraciones.

Sin perjuicio del sentido de la decisión sobre el fondo del asunto, el Despacho advierte la necesidad de hacer las siguientes consideraciones:

7.6.1. Sin desconocer que las acciones populares, dado su carácter público y constitucional, tienen cierto grado de informalidad, y que por ser reflejo de los derechos políticos de los ciudadanos, cualquiera de ellos puede impetrarla. No obstante, en el caso que nos ocupa, el primer aspecto que llama la atención del Despacho, es la notable fragilidad probatoria de la demanda, pues el actor popular solo aportó la prueba de haber agotado el requisito de procedibilidad previsto en el inciso 3° del artículo 144 de la Ley 1437 de 2011. Dicho con otras palabras, el carácter público de las acciones populares matiza, pero no elimina la carga de la prueba prevista en los artículos 30 de la Ley 472 de 1998 y 167 del Código General del Proceso.

7.6.2. En lo que guarda relación con las pretensiones de la demanda, el actor popular invoca la protección de los derechos e interés colectivos enunciados en los literales j) y m) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998, cuyo contenido y alcance se abordó en el aparte 7.2. de esta providencia. Por lo primero, es decir, en lo que respecta al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, el actor popular no mencionó frente a cuál de los servicios públicos a cargo del municipio accionado se estructuraba la falta de acceso o prestación oportuna. Y en cuanto a las condiciones físicas del Palacio Municipal donde funciona la Administración del municipio accionado, tampoco aportó prueba siquiera sumaria de que tales instalaciones constituyeran un obstáculo de acceso para las personas con capacidad disminuida por su condición de sordas o sordociegas, limitando su reparo a la inexistencia de un intérprete o guía intérprete oficial de Lengua de Señas colombiana LSE.

7.6.3. No obstante, en lo que sí fue claro y reiterativo fue en la solicitud de condena en costas procesales, habida cuenta que dos de las cuatro pretensiones persiguen ese objetivo, aun en el caso de que el municipio accionado, en el trámite de la presente acción, cumpliera con lo solicitado por el actor frente a los derechos e intereses colectivos.

7.6.4. En las actuales circunstancias, promover una acción popular frente a la cual existe cosa juzgada, aunado a las falencias probatorias antes referidas, comporta un desgaste injustificado para los sujetos procesales, la administración de justicia y demás intervinientes, proceder que no se compadece con el interés general que debe inspirar y orientar este tipo de actuaciones. Adicionalmente, una eventual condena en costas contra un municipio de sexta categoría, cuyos recursos son exiguos, situación que cobra mayor intensidad, dada la emergencia sanitaria, social y económica, harían más gravosa la situación de sus habitantes, incluida aquella población que se busca beneficiar con la presente acción.

7.6.5. En el contexto anterior, podría estructurarse el incumplimiento de la obligación constitucional contenida en el numeral 1° del artículo 95 superior, consistente en respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios, precepto normativo que, aunado a otras disposiciones de la regulación colombiana, fundamenta el concepto del abuso del derecho, el cual se presenta, entre otras ocasiones, cuando el titular de un derecho hace uso de él de manera inapropiada e irrazonable a la luz de su contenido esencial y de sus fines. Sobre este

aspecto, la Corte Constitucional²⁰ ha precisado que “(...) en términos generales, comete abuso del derecho: **(i)** aquél que ha adquirido el derecho en forma legítima, pero que lo utiliza para fines no queridos por el ordenamiento jurídico; **(ii)** quien se aprovecha de la interpretación de las normas o reglas, para fines o resultados incompatibles por el ordenamiento jurídico; **(iii)** el titular de un derecho que hace un uso inapropiado e irrazonable de él a la luz de su contenido esencial y de sus fines; y **(iv)** aquél que invoca las normas de una forma excesiva y desproporcionada que desvirtúa el objetivo jurídico que persigue.”

7.6.6. Adicionalmente, tal como lo solicita el señor Agente del Ministerio Público en su concepto, ha de analizarse si en el caso bajo estudio se estructura la presunción legal contenida en el numeral 1° del artículo 79 del Código General del Proceso, según el cual, se presume temeridad o mala fe “cuando sea manifiesta la carencia de fundamento legal de la demanda, excepción, recurso, oposición o incidente, o a sabiendas se aleguen hechos contrarios a la realidad.”

Al respecto, advierte el Despacho que la presentación de cerca de 30 acciones populares en los juzgados administrativos de este circuito judicial con las falencias probatoria ya anotadas, sumado a la presentación de otras acciones similares en otros circuitos judiciales, incluidos los departamentos de Santander y Casanare, y a la reticencia del actor popular a renunciar o desistir de las eventuales costas procesales²¹, podría al menos constituir un indicio que comprometería el interés general. Sin embargo, pese a las falencias de la demanda, esta no carece de fundamento legal, pues el actor finca sus pretensiones, entre otros fundamentos, en lo preceptuado en los artículos 13 de la Constitución Política y 8° de la Ley 982 de 2005. Y en lo relacionado con afirmar hechos contrarios a la realidad, tampoco está demostrado que, a sabiendas, el actor popular haya incurrido en esa conducta.

Por las anteriores razones, no resulta procedente la condena en costas al actor popular, habida cuenta que el artículo 38 de la Ley 472 de 1998 establece que solo se podrá condenar al demandante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe, aspectos que no están demostrados en el expediente; aunado a que el actor popular está amparado por pobre. No obstante, se le instará para que se abstenga de promover acciones populares sin el suficiente acervo probatorio.

DECISIÓN

Por lo expuesto, el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Duitama administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A

PRIMERO: De oficio, declarar probada la excepción de cosa juzgada.

SEGUNDO: Negar las pretensiones de la demanda.

TERCERO: Sin condena en costas.

CUARTO. Instar al actor popular para que se abstenga de promover acciones populares sin el suficiente acervo probatorio requerido.

²⁰ Sala Plena de la Corte Constitucional, Expediente D-9173 y D-9183, Sentencia C-258 del 7 de mayo de 2013, M.P. Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

²¹ Esto quedó en evidencia en sendas audiencias de pato de cumplimiento adelantadas por el Despacho bajo los radicados 15238-33-33-001-2021-00005-00 y 15238-33-33-001-2021-00003-00.

QUINTO. Instar a la Administración municipal de Chiscas, Boyacá a que continúe y, en la medida de lo posible, profundice la política de inclusión social, y mejore las herramientas, mecanismos y procedimientos para atender y proteger a las personas con capacidad disminuida.

SEXTO. En virtud de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, por Secretaría, envíese a la Defensoría del Pueblo, una copia del fallo definitivo de la acción popular de la referencia, para los efectos y fines pertinentes.

SÉPTIMO. En firme la presente providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

VÍCTOR MANUEL MORENO MORALES
Juez

Firmado Por:

VICTOR MANUEL MORENO MORALES

JUEZ

JUEZ - JUZGADO 001 ADMINISTRATIVO DE LA CIUDAD DE DUITAMA-BOYACA

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **fa30face8d228273f69f505855861f66c33671a200428fe1e7a2cf0901badf29**

Documento generado en 29/04/2021 08:35:35 AM

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE DUITAMA

Correo institucional: j01admdui@cendoj.ramajudicial.gov.co.

Medio de control: ACCIÓN POPULAR
Radicado: 15238-33-33-001-2020-00115-00
Accionante: JOSÉ FERNANDO GUALDRÓN TORRES
Accionada: MUNICIPIO DE GUACAMAYAS
Asunto: Protección de los derechos e intereses colectivos 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, y el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.

Duitama, veintinueve (29) de abril de dos mil veintiuno (2021).

Procede el Despacho a proferir fallo de primera instancia dentro de la acción popular promovida por el señor José Fernando Gualdrón Torres contra el municipio de Guacamayas, Boyacá.

ANTECEDENTES

1. La demanda.

1.1. Hechos.

El actor popular sostiene que el municipio de Guacamayas, Boyacá no ha incorporado dentro de los programas de atención al cliente el servicio de intérprete y guía de intérprete para personas sordas y sordociegas, de manera que se les garantice la comunicación e información en condiciones de igualdad cuando requieran la atención de la Administración municipal.

Afirma que mediante solicitud adiada el 28 de agosto de 2020 solicitó ante la entidad accionada la adopción de las medidas necesarias para la protección de los derechos e intereses colectivos amenazados y/o vulnerados, tendientes a la vinculación de un intérprete o guía intérprete oficial de lengua de señas colombiana LSE idóneo.

Añade que el municipio, transcurridos los 15 días que tenía para pronunciarse, guardó silencio. Por lo anterior, concluye que no adoptó las medidas solicitadas para la protección de los derechos e intereses colectivos de las personas con capacidad disminuida, constituyéndose así en renuencia.

1.2. Pretensiones.

“PRIMERO. DECLARAR, que el MUNICIPIO DE GUACAMAYAS, BOYACÁ ha vulnerado los Derechos e Intereses colectivos i) 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 ii) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna. de las personas con limitaciones físicas, por discapacidad (sordas, sordociegas e hipoacusicas); por la omisión en la implementación del servicio de intérprete y guía intérprete para las personas sordas y sordociegas del municipio y visitantes, en los programas de atención al usuario

SEGUNDO.ORDENAR, al MUNICIPIO DE GUACAMAYAS, BOYACÁ; vincular a un intérprete o guía intérprete oficial de Lengua de Señas Colombiana –LSE- idóneo, que garantice los Derechos e intereses colectivos i) 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 ii) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, de las personas con limitaciones físicas, por discapacidad (sordas, sordociegas e hipoacusicas).

TERCERO. APLICAR, lo establecido en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, en concordancia con el acuerdo 1887 de 2003 del Consejo Superior de la Judicatura y la Sentencia de Unificación con radicado 15001-33-33-007-2017-00036-01 de la Sala de decisión especial No. 27 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Honorable Consejo de Estado, en lo relativo a Costas Procesales y sus componentes.

CUARTO. Que si el MUNICIPIO DE GUACAMAYAS, BOYACÁ; 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 en la pretensión tercera respecto a costas y expensas procesales. (archivo 1 expediente digital).

2. Contestación de la demanda.

La Administración del municipio de Guacamayas, pese a ser notificada en legal forma, no contestó la demanda.

3. Audiencia de pacto de cumplimiento.

La audiencia de pacto de cumplimiento se adelantó el 18 de febrero de 2021, oportunidad en la que, dada las falencias de la fórmula de pacto de cumplimiento, el Despacho declaró fallida y superada esa oportunidad procesal (archivo 36).

4. Alegatos de conclusión.

4.1. Intervención del actor popular.

Reiteró algunos de los argumentos plasmados en la demanda, poniendo de presente la importancia y trascendencia de que toda persona tenga la posibilidad de utilizar un lenguaje que le permita interactuar con el mundo, aspecto que cobra mayor relevancia en las personas sordas o sordociegas, pues limitarles esa posibilidad conlleva restringir el goce de una vida plena, con libertad, autonomía e igualdad.

Concluyó que a pesar de haber transcurrido más de 16 años desde la entrada en vigencia de la Ley 982 de 2005, el ente accionado no ha implementado los medios para

equiparar las oportunidades de las personas sordas o sordociegas, proceder que se aparta de los postulados previstos en los artículos 13 y 47 de la Constitución Política.

Citó fundamentos constitucionales, convencionales y jurisprudenciales para insistir en el deber que tienen los Estados de garantizar a las personas con capacidad disminuida el ejercicio integral de sus derechos y prerrogativas, y el derecho de tales personas de contar con los medios, procedimientos o mecanismos que les permitan interactuar plenamente dentro de la comunidad en que habitan.

Trajo a colación citas jurisprudenciales de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, para enfatizar en que el incumplimiento de las obligaciones contenidas en la Ley 982 de 2005, puede acarrear la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales de las personas sordas o sordociegas, trasgresión que también puede devenir en la trasgresión de derechos e intereses colectivos que pueden ser amparados mediante las acciones populares, vulneración que no desaparece por el hecho de que no se demuestre que alguna persona haya encontrado barreras u obstáculos para acceder a la Administración pública, puesto que *“el solo hecho de que una entidad no cuente con los medios, métodos o funcionarios para comunicarse con la población sorda trae como consecuencia la vulneración de los derechos colectivos al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.”*

Indicó que las disposiciones internacionales, constitucionales y legales, así como la jurisprudencia de la Corte Constitucional, Consejo de Estado y Corte Suprema de Justicia son garante del cumplimiento efectivo del artículo 8° de la Ley 982 de 2005, entendido como una acción afirmativa derivada de contar con un intérprete y guía intérprete dirigido a las personas audio impedidas.

Término arguyendo que la no concurrencia de la población vulnerable a las instalaciones de la Administración municipal, o su baja comparecencia, el bajo presupuesto de un municipio de sexta categoría o el factor progresivo de la implementación de la medida que se solicita, no justifican la vulneración de los derechos e intereses colectivos de las personas sordas o sordociegas, habida cuenta que lo que se pretende con la presente acción es equiparar sus derechos (archivo 56).

4.2. Intervención del Agente del Ministerio Público.

Luego de analizar el objeto de la presente acción popular y de delimitar el alcance y contenido de los derechos e intereses colectivos cuya protección invoca el actor popular, recalcó en la debilidad probatoria que acusa la demanda, pues nada se revela frente a la amenaza o vulneración de tales prerrogativa, ni frente a la existencia de personas sordas, sordociegas o hipoacúsicas en el municipio de Guacamayas, aspecto este que fue puesto de presente por la parte accionada, y que da cuenta del desconocimiento que tiene el actor popular acerca de la realidad demográfica y urbanística del ese municipio.

Reiteró que el actor popular incumplió la carga de la prueba establecida en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, y que la prosperidad de las pretensiones de la acción popular depende de la demostración de la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos, aspecto que no puede ser hipotético, tal como lo ha precisado la jurisprudencia del Consejo de Estado.

Agregó que, a pesar de la prueba decretada de oficio, no fue posible corroborar la existencia de personas sordas o sordociegas en la comprensión territorial del municipio

de Guacamayas, de modo que la carencia del intérprete o guía intérprete de lenguaje de señas colombiana, por sí sola, no de muestra la vulneración o amenaza de los derechos colectivos que se pide proteger.

En lo concerniente a los derechos e intereses colectivos previstos en el literal m) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998, precisa que no pueden resultar afectados, pues a pesar de haberse mencionado en la demanda, no se sustentó ni probó de qué manera podría estructurarse su afectación.

Aunado a lo anterior, al analizar la prueba contenida en el archivo 44, concluyó que en esta oportunidad confluyen los requisitos que estructuran la cosa juzgada, habida cuenta que, según la certificación emitida por la Secretaría del Juzgado, ante el Juzgado Primero Administrativo de Santa Rosa de Viterbo, bajo el radicado número 15693-33-31-001-2008-00177-00, se tramitó una acción popular, dentro de la cual también se solicitó el cumplimiento de lo previsto en el inciso 1° del artículo 8° de la Ley 982 de 2005, relacionado con la falta de intérprete o guía intérprete en lengua de señas colombiana para la población sorda, sordociega o hipoacúsica del municipio de Guacamayas.

De otra parte, llamó la atención sobre la conducta procesal del actor popular y solicitó analizar cuál sería la verdadera motivación en el ejercicio de la presente acción, la cual, considera, no es difícil de desentrañar, pues para ello basta observar la prelación de sus pretensiones, además de la presentación masiva de acciones populares con matices idénticos en este y en otros circuitos judiciales del departamento de Boyacá, escenario en el cual solicita que se estudie la eventual estructuración de la presunción establecida en el numeral 1° del artículo 79 del C.G.P. y la consecuente condena en costas en los términos del artículo 38 de la Ley 472 de 1998.

Por las anteriores razones solicitó denegar las pretensiones (archivo 57).

4.3. Intervención del municipio de Guacamayas.

La Administración municipal Guacamayas, intervino a través de apoderado, señalando que bajo los argumentos expuestos por el actor popular no se puede predicar la vulneración de los derechos de las personas discapacitadas, dado su desconocimiento de las instalaciones del palacio municipal y de las características de la población de dicho municipio.

Destacó que no se cuenta con un registro de población con discapacidad, pero que, en todo caso, la Administración municipal garantiza el acceso de ese grupo de la población a la Alcaldía del municipio. Prueba de lo anterior es que no se ha recibido la primera queja o petición de una persona en tales condiciones.

Adujo que el mecanismo judicial idóneo para ventilar el presente litigio es la acción de cumplimiento o eventualmente la acción de tutela si se advierte la violación o amenaza de un derecho fundamental.

Destacó que la redacción del artículo 8° de la Ley 982 de 2005 es ambigua, empero, sostiene que dicho precepto no contiene un mandato imperativo de contar permanentemente con un intérprete o guía intérprete en lengua de señas colombiana, y que la interpretación de dicha norma debe obedecer a parámetros de proporcionalidad y razonabilidad. Por consiguiente, solicitó denegar las pretensiones (archivo 58).

5. Problema jurídico.

Se contrae a dilucidar si el ente territorial accionado, por acción u omisión, ha incurrido en la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos cuya protección se invoca en la presente acción.

6. Tesis del Despacho.

El Despacho sostendrá la tesis de que en el caso bajo análisis se estructura la institución procesal de la cosa juzgada y, por ende, las súplicas de la demanda deberán negarse.

7. Resolución de caso.

Para resolver el problema jurídico planteado, el Despacho abordará y analizará los siguientes ítems: i) marco jurídico, objeto, alcance y contenido de las acciones populares, ii) alcance y núcleo esencial de los derechos colectivos invocados, iii) presupuestos que se deben cumplir para acceder a las pretensiones de la acción popular, iv) lo efectivamente probado, y v) la solución del caso concreto.

7.1. Marco jurídico, objeto, alcance y contenido de las acciones populares.

Sobre este tópico, resulta importante destacar el contenido textual del artículo 144 de la codificación citada, así:

“Artículo 144. Protección de los derechos e intereses colectivos. *Cualquier persona puede demandar la protección de los derechos e intereses colectivos para lo cual podrá pedir que se adopten las medidas necesarias con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mismos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.*

Quando la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, inclusive cuando la conducta vulnerante sea un acto administrativo o un contrato, sin que en uno u otro evento, pueda el juez anular el acto o el contrato, sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos¹.

Antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos, el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado. Si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello, podrá acudir ante el juez. Excepcionalmente, se podrá prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda”.

En los términos de la norma transcrita, la acción popular se puede interponer aun cuando la conducta transgresora se derive de un acto administrativo, pero con la connotación especial que el juez tiene vedada la posibilidad de su anulación, sin perjuicio que puedan

¹ La expresión subrayada dentro del texto de la norma citada, fue declarada exequible por los cargos analizados, mediante **Sentencia C-644 de 2011** de la Corte Constitucional. Destáquese que en ese fallo, la Corte Constitucional encontró ajustado a la Carta Política de 1991, el hecho consistente en que por intermedio de las acciones populares, no se pueda decidir sobre la legalidad de un acto administrativo o de un contrato estatal, pues a su juicio para tal evento el ordenamiento jurídico ha establecido otro tipo de procesos¹; al tiempo que indicó que la disposición demandada en el fondo lo que hizo fue zanjar las posiciones diversas y contradictorias que las distintas Secciones del Consejo de Estado sobre dicho ítem habían expuesto.

tomarse las medidas necesarias a fin de conjurar la vulneración de los derechos e intereses colectivos.

El Consejo de Estado en reciente providencia² sostiene que en los términos de los artículos 88 Superior, 2 y 34 de la Ley 472 de 1998, el Juez Popular no se encuentra sometido a los límites del poder dispositivo que rige las acciones ordinarias, por lo que no puede limitar sus decisiones a los hechos, pretensiones y excepciones alegadas y probadas por las partes, en razón a que las normas precitadas le exigen adoptar las medidas necesarias para corregir las irregularidades que lesionan los derechos colectivos, restableciéndolos cuando hayan sido vulnerados o incluso restituyendo las cosas al estado anterior. En palabras de la Corte Constitucional³, el Juez popular cuenta con amplias facultades oficiosas, inclusive ultra y extra petita, de tal manera que puede ordenar correctivos por fuera de las pretensiones de la demanda, siempre que resulte necesario para cesar la amenaza o vulneración.

En Sentencia de Unificación⁴, el Consejo de Estado fijó el alcance de la facultad ultra y extrapetita del Juez Popular, dejando sentada la tesis que puede pronunciarse sobre derechos colectivos que no hayan sido invocados en la demanda como amenazados o vulnerados, siempre y cuando: **i)** tengan una estrecha relación con los que fueron invocados o respecto de los cuales media solicitud expresa de protección; y **ii)** que la parte demandada se haya pronunciado sobre ellos a lo largo del proceso, vale decir, que haya podido ejercer su derecho de defensa. Lo anterior, privilegiando el debido proceso, las garantías procesales y el equilibrio entre las partes, en los términos del artículo 5º de la Ley 472 de 1998, de donde se deriva que no se puede sacrificar el derecho fundamental al debido proceso para garantizar la protección de los derechos colectivos.

Atendiendo los fundamentos constitucionales, legales y jurisprudenciales a través de los cuales se ha precisado el objeto y características de las acciones populares se puede concluir que se trata de una “(...) *acción constitucional, pública, preventiva, plenamente compatible con la adopción de medidas cautelares, autónoma, restitutoria y excepcionalmente indemnizatoria (pero en perspectiva del derecho protegido, no de fines puramente económicos), de amplia legitimación, con un amplio margen decisorio al momento de definir los remedios judiciales, ágil o célere, preferente, no contenciosa sino de protección de derechos, procede contra autoridades y particulares y concreta también los principios de participación y solidaridad.*”⁵

7.2. Alcance y núcleo esencial de los derechos colectivos invocados.

7.2.1. 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.

Dado que además de los preceptos contenidos en la Ley 472 de 1998, el legislador no determinó el contenido u alcance de los derechos e intereses colectivos allí enunciados,

² Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera – Subsección B. Sentencia del 29 de octubre de 2015; Radicación No. 66001233100020100034301; C. P. Stella Conto Díaz Del Castillo.

³ Sentencia T-176 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁴ Sala de lo Contencioso Administrativo - Sala Especial de Decisión 6. Sentencia del 05 de junio de 2018; radicación No. 15001-33-31-001-2004-01647-01. C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio. Demandante: Contraloría Municipal de Tunja. Demandado: Municipio de Tunja.

⁵ Tomado del Módulo III Acciones Constitucionales, Luis Manuel Castro Novoa y Cesar Humberto Carvajal Santoyo, Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, Bogotá 2016. Pág. 72.

es menester acudir a la jurisprudencia de Consejo de Estado⁶, instancia que al analizar el contemplado en el literal m) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998, precisó que:

(...) el núcleo esencial del derecho colectivo comprende los siguientes aspectos: i) respeto y acatamiento del principio de función social y ecológica de la propiedad; ii) 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; iii) respetar los derechos ajenos y no abusar del derecho propio; y iv) 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.

Asimismo, esta Corporación ha establecido que abarca 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 y de organización física contenidas en los mismos. Así como el 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 conexiones para los servicios públicos domiciliarios, entre otros. Para la Sala es claro que el derecho señalado en el literal m) del artículo 4.º de la Ley 472, corresponde a la obligación que le impone el legislador a las autoridades públicas y particulares, en general, de acatar plenamente los preceptos jurídicos que rigen la materia urbanística, es decir, la forma como progresa y se desarrolla una determinada 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 población.

De acuerdo a la jurisprudencia citada, se puede concluir que la vulneración o amenaza al mencionado derecho o interés colectivo se presenta cuando los particulares o las autoridades pública desconocen la regulación sobre el uso del suelo y en materia urbanística afectando con ello la calidad de vida de los habitantes.

7.2.2. El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.

Frente al anterior derecho o interés colectivo podría decirse que la definición legal resulta más o menos clara. Sin embargo, para una mejor comprensión de su contenido y alcance, siempre será ilustrativo acudir a la instancia de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo⁷, que al respecto ha señalado lo siguiente:

En lo que respecta al derecho o interés colectivo al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, se trata también de un derecho o interés colectivo de origen constitucional; en efecto, el artículo 365 si bien no hace alusión a su naturaleza colectiva, establece que es deber del Estado garantizar la prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Así mismo, hace parte de la lista enunciativa del artículo 4 de la Ley 472 de 1998 (literal j) que indiscutiblemente le atribuye su dimensión colectiva y en numerosas disposiciones legales relativas a los servicios públicos en general.

(...) El derecho de acceso a los servicios públicos en este sentido, está esencialmente constituido por la capacidad que detentan los miembros de una comunidad de convertirse en usuarios o receptores o beneficiarios de aquellas actividades susceptibles de catalogarse como servicios públicos. Esta sola condición, sin embargo, no basta; a esta capacidad debe agregársele el cumplimiento de unos requisitos que deben cumplir los prestadores de estos servicios: eficiencia y oportunidad. Por eficiencia, que como se anotó es un imperativo constitucional de los servicios públicos, debe entenderse la prestación de estos utilizando y disponiendo del mejor modo posible los instrumentos o recursos

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Radicación número: 68001-23-31-000-2012-00104-02(AP), Sentencia del 1° de noviembre de 2019, C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez (Ver también inciso segundo artículo 58 C.P., artículo 95 numeral 1° C.P y artículo 3° ley 388 de 1997).

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Radicación número: 54001-23-31-000-2003-00266-01(AP), Sentencia del 19 de abril de 2007, C.P. Dr. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

necesarios para cumplir los fines propuestos; por oportunidad, en cambio, se debe entender la respuesta dentro de un plazo razonable que debe tener un usuario cuando requiera estos servicios, así como la permanencia de la prestación de los mismos. La vulneración de este derecho colectivo entonces se manifiesta cuando se lesione el interés subjetivo de la comunidad a que le presten servicios públicos de manera eficiente y oportuna. Para ello se hace necesario una acción o una omisión frente al requerimiento de la comunidad de convertirse en usuaria del respectivo servicio; también acciones precisas pueden atentar contra los atributos de eficiencia y oportunidad que deben caracterizar a los servicios públicos. Para evitar efectivas lesiones a este derecho o interés colectivo, el juez de la acción popular ordenará prestar el servicio determinado a quienes detenten esta expectativa, o impondrá algunas medidas o requerimientos que redunden en eficiencia y oportunidad y consecuentemente en un mejor estado de cosas para los usuarios.

Atendiendo los lineamientos jurisprudenciales acabados de citar, queda en evidencia que este derecho e interés colectivo puede resultar vulnerado o puesto en peligro, no solo cuando la prestación del mismo no cumple con los requisitos de eficiencia y oportunidad, sino cuando el acceso a los mismos presenta barrera ante un requerimiento en condiciones específicas, pues la accesibilidad debe entenderse tanto a la comunidad en general, como al cualquier usuario en particular.

7.3. Presupuestos que se deben cumplir para acceder a las pretensiones de la acción popular.

De conformidad con el inciso 1° del artículo 88 de la Constitución Política, las acciones populares están dirigidas a proteger los derechos e intereses colectivos definidos expresamente por el Constituyente, o por el Legislador a través de leyes ordinarias o tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia y debidamente incorporados a nuestro sistema jurídico, cuyas características han sido decantadas por la Corte Constitucional en sentencia C-644 de 2011, en la que se destacan las siguientes:

- “a) Las acciones populares pueden ser promovidas por cualquier persona.*
- b) Las acciones populares son ejercidas contra las autoridades públicas por sus acciones y omisiones y por las mismas causas contra los particulares.*
- c) Las acciones populares tienen un fin público⁸.*
- d) Las acciones populares son de naturaleza preventiva⁹.*
- e) Las acciones populares tienen también un carácter restitutorio.*
- f) Las acciones populares no persiguen en forma directa un resarcimiento de tipo pecuniario.*
- g) Las acciones populares gozan de una estructura especial que las diferencia de los demás procesos litigiosos¹⁰.*

Ahora bien, al examinar el marco normativo que regula las acciones populares, en especial la Ley 472 de 1998, se encuentra que para la prosperidad de las pretensiones deben quedar debidamente acreditadas las siguientes circunstancias:

- Que exista una real amenaza o vulneración de un derecho colectivo definido expresamente como tal por el Constituyente o por el Legislador (Artículos: 2, 4, 18 literal e, 22, 28, 29, 30, 31, 62, 75, 76).

⁸ Advirtió la Corte: “Ello implica que el ejercicio de las acciones populares persigue la protección de un derecho colectivo, esto es, de un interés que se encuentra en cabeza de un grupo de individuos, de la comunidad en su conjunto, excluyendo entonces cualquier motivación de orden subjetivo o particular. Cabe destacar, sin embargo, que la posibilidad de que cualquier persona perteneciente al colectivo afectado pueda acudir ante el juez en defensa del mismo, le permite obtener a ésta, de forma simultánea, la protección de su propio interés”.

⁹ Dijo la Corte: “Esto significa que su ejercicio o promoción judicial no está supeditado o condicionado a que exista un daño o perjuicio de los derechos o intereses que se buscan proteger. Es suficiente que se presente la amenaza o el riesgo de que se produzca el daño, para que pueda activarse el mecanismo de la acción popular. Esto, en razón a que desde sus orígenes, las acciones populares fueron concebidas para precaver la lesión de bienes y derechos que comprenden intereses superiores de carácter público”.

¹⁰ “En ese sentido, el proceso de acción popular tiene una estructura especial que lo diferencia de los demás procesos de contenido litigioso, ya que no plantea una verdadera litis ya que lo que persigue es la efectividad y eficacia de un derecho colectivo haciendo cesar su lesión o amenaza o logrando que las cosas vuelvan a su estado anterior. El carácter principal de la acción popular resulta compatible con las acciones contencioso administrativas previstas para solicitar la declaratoria judicial de la nulidad de los actos o contratos estatales”.

- Que la amenaza o vulneración se haya dado como consecuencia de la acción u omisión de las autoridades públicas (Artículo 9).

Frente a la demostración de la amenaza o vulneración del derecho colectivo, el Consejo de Estado ha expuesto que dicha carga se encuentra en cabeza del actor popular, al señalar que:

“(…) es de resaltar que en materia de acciones populares es al actor popular a quien corresponde la carga de probar los hechos, acciones u omisiones que a su juicio constituyen la causa de la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos cuya protección reclama.

Así las cosas, ciertamente se advierte que la parte demandante no aportó ningún elemento probatorio para acreditar idónea y válidamente la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda, y tampoco manifestó la imposibilidad de allegar las pruebas respectivas, simplemente se limitó a aportar un material fotográfico que es insuficiente para demostrar la situación alegada”¹¹.

“(…) Con fundamento en lo anterior la procedencia de la acción popular se sujeta a que, de los hechos de la demanda se pueda deducir siquiera sumariamente una amenaza a los derechos colectivos, entendidos estos como intereses de representación difusa, en la medida en que su titular es un grupo indeterminado o indeterminable de personas, la obligación de que la acción se dirija contra persona natural o jurídica o autoridad pública cuya actuación u omisión se considere que amenaza o viola el interés colectivo, requisito este último que requiere que la acción u omisión sea probada por el actor, o que del acervo probatorio obrante en el expediente el juez pueda deducir la vulneración del o de los derechos colectivos pues de lo contrario no puede ni podrá dar orden alguna tendiente a proteger y la normalización de una situación que pueda ser protegida con la expedición de la sentencia producto de la acción popular. La carga de la prueba le impone al actor popular el deber de precisar y probar los hechos de los cuales estima la amenaza o vulneración de los derechos colectivos alegados en la demanda (…)¹²” (Subrayas fuera de texto).

En efecto, la carga de la prueba en cabeza del actor popular fue impuesta por el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, norma que fue examinada por la Corte Constitucional en Sentencia C-215 de 1999, declarándola exequible, cuyo alcance es el expuesto por el Consejo de Estado en las providencias precitadas.

7.4. Lo efectivamente probado.

En el caso bajo análisis se encuentran demostrados los siguientes hechos jurídicamente relevantes:

En virtud del decreto oficioso de pruebas, la Secretaría de este Despacho certificó que una vez revisado el Sistema de Información Siglo XXI, se constató que, en el Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Santa Rosa de Viterbo, bajo el radicado 15693-33-31-001-2008-00177-00, se tramitó una acción popular similar, relacionada con el intérprete o guía intérprete en lenguaje de señas colombiana LSE, contra el municipio de Guacamayas. A la mencionada certificación se anexó copia de la demanda y de la sentencia dictada en esa oportunidad (archivo 44).

¹¹ Consejo de Estado, C.P.: MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ, Bogotá, D.C., diez (10) de mayo de dos mil doce (2012), Radicación número: 76001-23-31-000-2010-01459-01 (AP), Actor: FERNANDO PATIÑO MARTINEZ.

¹² Consejo de Estado, C.P.: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO Bogotá, D.C. treinta (30) de junio de dos mil once (2011) Radicación número: 50001-23-31-000-2004-00640-01 (AP) Actor: IVAN ORLANDO BRICEÑO Y OTRO.

Examinado el contenido de tales documentos, se observa, entre otras pretensiones, las siguientes:

“PRIMERO: Se disponga ordenar al ente accionado, para que adecue las instalaciones del Palacio Municipal, en cumplimiento de los deberes ordenados en la Ley 982 de del 2005.

SEGUNDO: Se disponga ordenar al ente accionado, para que Realice todas las acciones tendientes a focalizar en el territorio de su jurisdicción, a las personas que tienen limitaciones auditivas o sonoras y adelantar programas para su protección.

TERCERO: Se disponga ordenar al ente accionado, para que realice las gestiones tendientes a facilitar a las personas sordas, sordo ciegas e hipo acústicas el acceso a todas las ayudas técnicas necesarias para mejorar su calidad de vida, para lo cual deberá con señalización, avisos información visual y sistemas de alarmas luminosas aptas para su reconocimiento, por este tipo de personas con limitaciones físicas (...)”

En el acápite de los hechos de la demanda, el actor invoca como fundamento de dicha acción y obligación a cargo del municipio la de contar con un intérprete o guía intérprete en lengua de señas colombiana en los términos del artículo 8° de la Ley 982 de 2005 (pág. 2 archivo 44). Se advierte también que en esa oportunidad el actor popular solicitó la protección de los derechos colectivos previstos en los literales j), l) y m) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998 (pág. 3 archivo 44).

Dentro de la mencionada actuación se profirió sentencia de primera instancia el 24 de noviembre de 2009, en virtud de la cual se adoptaron, entre otras decisiones la siguiente: *“Primero.- Declarar que el municipio de Guacamayas ha violado por omisión los derechos colectivos al acceso a una infraestructura de servicios, el acceso a los servicios públicos de personas sordas, sordociegas e hipoacústicas, desconociendo con dicha conducta lo ordenado por la Ley 982 de 2005”* (pág. 23 archivo 44).

7.5. La solución del caso concreto.

Tal como se adujo previamente, el Despacho declarará que en el caso bajo estudio se configura la cosa juzgada, dadas las siguientes razones:

7.5.1. La cosa juzgada es una institución jurídico procesal *“mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia y en algunas otras providencias, el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas”*¹³, garantizando que los asuntos decididos por la jurisdicción no puedan ser ventilados de nuevo, so pretexto de otro pronunciamiento judicial, pues aceptar tal posibilidad, aparte de atentar contra la seguridad jurídica imperante en un Estado social y democrático de derecho, implicaría la perpetuidad de los conflictos.

7.5.2. Conforme al artículo 303 del C.G.P. puede hablarse de cosa juzgada cuando, entre una decisión ejecutoriada y un nuevo proceso, se presenten tres elementos, a saber¹⁴: **i) identidad de objeto**, esto es que en la nueva demanda y en el pronunciamiento emitido con anterioridad coincida la pretensión material o inmaterial; **ii) identidad de causa**, que se presenta cuando concuerdan los mismos fundamentos o hechos como sustento; e **iii) identidad jurídica de las partes**, lo cual implica que al nuevo proceso

¹³ C.fr., sentencia C-774 de 2001.

¹⁴ Sentencia T-218 de 2012.

deban concurrir las mismas partes que resultaron vinculadas y obligadas por la decisión que constituye cosa juzgada¹⁵.

7.5.3. Desde el punto de vista jurisprudencial, la Corte Constitucional en reiteradas providencias¹⁶ se ha ocupado de interpretar los alcances del principio de cosa juzgada, señalando que a pesar de que no existe un precepto constitucional que consagre dicho principio, el mismo se deriva y es consecuencia directa de otras disposiciones constitucionales como las que consagran el interés general (art.1º), el debido proceso (art.29), y el acceso a la administración de justicia (art.229), presupuesto imprescindible para la seguridad jurídica. En las providencias citadas indicó:

*“La firmeza de las decisiones es condición necesaria para la seguridad jurídica. Si los litigios concluyen definitivamente un día, y tanto las partes implicadas en él como el resto de la comunidad, tienen certeza de que a partir de ese momento la decisión judicial es inalterable, el proceso cumple un papel eficaz en la solución de los conflictos. **Este es el sentido de la cosa juzgada, en relación con la cual la Corte ha reconocido que hace parte de las garantías del debido proceso, consagradas en el artículo 29 de la Constitución, y está implícita en el concepto de administrar justicia.**”* (Negritas no son del texto original).

El Consejo de Estado¹⁷ se ha referido a los elementos que deben concurrir para la configuración de la cosa juzgada así:

*“(…) Ahora bien **para que una decisión alcance el valor de cosa juzgada se requiere:***

*a).- **Identidad de partes**, es decir, al proceso deben concurrir las mismas partes e intervinientes que resultaron vinculados y obligados por la decisión que constituye cosa juzgada.*

*b).- **Identidad de causa petendi**, es decir, la demanda y la decisión que hizo tránsito a cosa juzgada deben tener los mismos fundamentos o hechos como sustento. **Cuando además de los mismos hechos la demanda presenta nuevos elementos, solamente se permite el análisis de los nuevos supuestos, caso en el cual el juez puede retomar los fundamentos que constituyen cosa juzgada para proceder a fallar sobre la nueva causa.***

*c).- **Identidad de objeto**, es decir, la demanda debe versar sobre la misma pretensión material o inmaterial sobre la cual se predica la cosa juzgada. Se presenta cuando sobre lo pretendido existe un derecho reconocido, declarado o modificado sobre una o varias cosas o sobre una relación jurídica. Igualmente se predica identidad sobre aquellos elementos consecuenciales de un derecho que no fueron declarados expresamente (…)*”.

A su turno, la Corte Suprema de Justicia¹⁸ también acuña lineamientos que permiten definir el contenido y alcance de la cosa juzgada, señalando que:

“(…) en la esfera preceptiva, el artículo 332 del Código de Procedimiento Civil, se ocupa del principio de la cosa juzgada, en los términos siguientes: “La sentencia ejecutoriada proferida en proceso contencioso tiene fuerza de cosa juzgada, siempre que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, y se funde en la misma causa que la anterior, y que entrambos procesos haya identidad jurídica de partes”, norma contentiva de la trilogía que estereotipa, tradicionalmente, en materia civil, su conocida estructura, a saber: objeto, causa y partes.

¹⁵ C.fr., C-622 de 2007.

¹⁶ Sentencia C-522 de 2009, M. P. Nilson Pinilla. Providencia que cita la Sentencia C-548 de 1997, M. P. Carlos Gaviria Díaz.

¹⁷ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Auto del 03 de marzo de 2016; Radicación número: 05001-23-33-000-2013-00323-01(0578-14); C.P. William Hernández Gómez.

¹⁸ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Expediente No. 7325, Sentencia del 12 de agosto de 2003, M.P. Dr. Carlos Ignacio Jaramillo Jaramillo.

El objeto, según la jurisprudencia de esta Corporación, consiste en "...el bien corporal o incorporal que se reclama, o sea, las prestaciones o declaraciones que se piden de la justicia (CLXXII, 21), o en "...el objeto de la pretensión" (cas. civ. 30 de octubre de 2002, Exp. 6999) y la causa, en "...el motivo o fundamento inmediato del cual una parte deriva su pretensión deducida en el proceso" (CLXXVI, 153, reiterada en cas. civ. 24 de julio de 2001, Exp. 6448).

Los dos elementos antes mencionados, constituyen entonces "... el límite objetivo de la cosa juzgada, que comprende dos aspectos: el objeto decidido, de un lado; y del otro, la causa invocada para lograr la decisión, que si bien están entre sí íntimamente relacionados, responden sin embargo a dos cuestiones diferentes: sobre qué se litiga y por qué se litiga" (Se subraya; CLXXII, 20 y 21)."

7.5.4. Una vez matizada la definición de la institución procesal de la cosa juzgada, corresponde al Despacho analizar si en esta oportunidad confluye el trípode que la sustenta, veamos:

7.5.4.1. **Identidad de objeto** (qué se litiga). Tal como se deriva de la certificación expedida por la Secretaría del Despacho y de los documentos a ella adosados, a la cual se aludió en el aparte 7.4. de esta providencia, entre otras pretensiones de la acción primigenia se destacan las siguientes: *"PRIMERO: Se disponga ordenar al ente accionado, para que adecue las instalaciones del Palacio Municipal, en cumplimiento de los deberes ordenados en la Ley 982 de del 2005. SEGUNDO: Se disponga ordenar al ente accionado, para que Realice todas las acciones tendientes a focalizar en el territorio de su jurisdicción, a las personas que tienen limitaciones auditivas o sonoras y adelantar programas para su protección. TERCERO: Se disponga ordenar al ente accionado, para que realice las gestiones tendientes a facilitar a las personas sordas, sordo ciegas e hipo acústicas el acceso a todas las ayudas técnicas necesarias para mejorar su calidad de vida, para lo cual deberá con señalización, avisos información visual y sistemas de alarmas luminosas aptas para su reconocimiento, por este tipo de personas con limitaciones físicas (...)"*

En esta oportunidad, tal como quedó dicho, el actor popular persigue: *"PRIMERO. DECLARAR, que el MUNICIPIO DE GUACAMAYAS, BOYACÁ ha vulnerado los Derechos e Intereses colectivos i) 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 ii) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna. de las personas con limitaciones físicas, por discapacidad (sordas, sordociegas e hipoacusicas); por la omisión en la implementación del servicio de intérprete y guía intérprete para las personas sordas y sordociegas del municipio y visitantes, en los programas de atención al usuario. SEGUNDO. ORDENAR, al MUNICIPIO DE GUACAMAYAS, BOYACÁ; vincular a un intérprete o guía intérprete oficial de Lengua de Señas Colombiana –LSE- idóneo, que garantice los Derechos e intereses colectivos i) 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 ii) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, de las personas con limitaciones físicas, por discapacidad (sordas, sordociegas e hipoacusicas). TERCERO. APLICAR, lo establecido en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, en concordancia con el acuerdo 1887 de 2003 del Consejo Superior de la Judicatura y la Sentencia de Unificación con radicado 15001-33-33-007-2017-00036-01 de la Sala de decisión especial No. 27 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Honorable Consejo de Estado, en lo relativo a Costas Procesales y sus componentes. CUARTO. Que si el MUNICIPIO DE GUACAMAYAS, BOYACÁ;*

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 en la pretensión tercera respecto a costas y expensas procesales. (archivo 1 expediente digital).

Estudiados los contenidos de las pretensiones, concluye el Despacho que, si bien tienen algunas diferencias de tipo formal, en el fondo, lo que se pretende en las dos acciones es la protección de los intereses y derechos colectivos de las personas con capacidad disminuida, dada su condición de sordas o sordociegas, de manera que, en criterio del juzgado, se cumple el primer presupuesto analizado. En efecto, examinada el contenido de la demanda de la acción popular tramitada ante el Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Santa Rosa de Viterbo, el entonces actor popular invocó expresamente el artículo 8° de la Ley 982 de 2005, fundamento legal que también cimenta la presente acción; adicionalmente, en las pretensiones de la acción inicial, tal como quedó acotado, se solicita, entre otras, la determinación o censo de las personas sordas o sordociegas y la adopción de las medidas necesarias para su protección, así como gestionar todas las ayudas técnicas que permitan mejorar la calidad de vida de ese sector de la población.

7.5.4.2. Identidad de causa (por qué se litiga). Este segundo requisito, a juicio del Juzgado también está acreditado, habida cuenta que las dos acciones se fincan principalmente en el artículo 8° de la Ley 982 de 2005 y buscan la protección de los derechos e intereses colectivos contenidos en los literales j) y m) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998, sin perjuicio de que en la acción primigenia además se invoquen otros derechos e intereses de la misma estirpe.

7.5.4.3. Identidad de partes. Finalmente, el tercer presupuesto quedó ineluctablemente acreditado, toda vez que si bien no son los mismos actores populares, no es menos cierto que por tratarse de una acción pública para la que cualquier ciudadano está legitimado por activa, el concepto de parte debe entenderse bajo esa óptica. Y en lo concerniente al ente territorial accionado, en uno y otro caso concurre el municipio de Guacamayas, Boyacá.

Corolario, el Despacho declarará, de oficio, probada la excepción de mérito de cosa juzgada.

7.5.4.4. No obstante, teniendo en cuenta el deber del Estado de velar y proteger especialmente los derechos de las personas con capacidad disminuida, tal como lo disponen, entre otros, los artículos 13 y 47 de la Constitución Política, y en virtud de la Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad, aprobado por el Estado colombiano mediante la Ley 1346 de 2009, se instará a la Administración municipal a que continúe y, en la medida de lo posible, profundice la política de inclusión social, y mejore las herramientas, mecanismos y procedimientos para atender y proteger a las personas con capacidad disminuida.

7.6. Otras consideraciones.

Sin perjuicio del sentido de la decisión sobre el fondo del asunto, el Despacho advierte la necesidad de hacer las siguientes consideraciones:

7.6.1. Sin desconocer que las acciones populares, dado su carácter público y constitucional, tienen cierto grado de informalidad, y que por ser reflejo de los derechos políticos de los ciudadanos, cualquiera de ellos puede impetrarla. No obstante, en el caso que nos ocupa, el primer aspecto que llama la atención del Despacho, es la notable fragilidad probatoria de la demanda, pues el actor popular solo aportó la prueba de haber agotado el requisito de procedibilidad previsto en el inciso 3° del artículo 144 de la Ley 1437 de 2011. Dicho con otras palabras, el carácter público de las acciones populares matiza, pero no elimina la carga de la prueba prevista en los artículos 30 de la Ley 472 de 1998 y 167 del Código General del Proceso.

7.6.2. En lo que guarda relación con las pretensiones de la demanda, el actor popular invoca la protección de los derechos e interés colectivos enunciados en los literales j) y m) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998, cuyo contenido y alcance se abordó en el aparte 7.2. de esta providencia. Por lo primero, es decir, en lo que respecta al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, el actor popular no mencionó frente a cuál de los servicios públicos a cargo del municipio accionado se estructuraba la falta de acceso o prestación oportuna. Y en cuanto a las condiciones físicas del Palacio Municipal donde funciona la Administración del municipio accionado, tampoco aportó prueba siquiera sumaria de que tales instalaciones constituyeran un obstáculo de acceso para las personas con capacidad disminuida por su condición de sordas o sordociegas, limitando su reparo a la inexistencia de un intérprete o guía intérprete oficial de Lengua de Señas colombiana LSE.

7.6.3. No obstante, en lo que sí fue claro y reiterativo fue en la solicitud de condena en costas procesales, habida cuenta que dos de las cuatro pretensiones persiguen ese objetivo, aun en el caso de que el municipio accionado, en el trámite de la presente acción, cumpliera con lo solicitado por el actor frente a los derechos e intereses colectivos.

7.6.4. En las actuales circunstancias, promover una acción popular frente a la cual existe cosa juzgada, aunado a las falencias probatorias antes referidas, comporta un desgaste injustificado para los sujetos procesales, la administración de justicia y demás intervinientes, proceder que no se compadece con el interés general que debe inspirar y orientar este tipo de actuaciones. Adicionalmente, una eventual condena en costas contra un municipio de sexta categoría, cuyos recursos son exiguos, situación que cobra mayor intensidad, dada la emergencia sanitaria, social y económica, harían más gravosa la situación de sus habitantes, incluida aquella población que se busca beneficiar con la presente acción.

7.6.5. En el contexto anterior, podría estructurarse el incumplimiento de la obligación constitucional contenida en el numeral 1° del artículo 95 superior, consistente en respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios, precepto normativo que, aunado a otras disposiciones de la regulación colombiana, fundamenta el concepto del abuso del derecho, el cual se presenta, entre otras ocasiones, cuando el titular de un derecho hace uso de él de manera inapropiada e irrazonable a la luz de su contenido esencial y de sus fines. Sobre este aspecto, la Corte Constitucional¹⁹ ha precisado que “(...) *en términos generales, comete abuso del derecho: (i) aquél que ha adquirido el derecho en forma legítima, pero que lo utiliza para fines no queridos por el ordenamiento jurídico; (ii) quien se aprovecha de la interpretación de las normas o reglas, para fines o resultados*

¹⁹ Sala Plena de la Corte Constitucional, Expediente D-9173 y D-9183, Sentencia C-258 del 7 de mayo de 2013, M.P. Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

incompatibles por el ordenamiento jurídico; (iii) el titular de un derecho que hace un uso inapropiado e irrazonable de él a la luz de su contenido esencial y de sus fines; y (iv) aquél que invoca las normas de una forma excesiva y desproporcionada que desvirtúa el objetivo jurídico que persigue.”

Al respecto, advierte el Despacho que la presentación de cerca de 30 acciones populares en los juzgados administrativos de este circuito judicial con las falencias probatoria ya anotadas, sumado a la presentación de otras acciones similares en otros circuitos judiciales, incluidos los departamentos de Santander y Casanare, y a la reticencia del actor popular a renunciar o desistir de las eventuales costas procesales²⁰, podría al menos constituir un indicio que comprometería el interés general. Sin embargo, pese a las falencias de la demanda, esta no carece de fundamento legal, pues el actor finca sus pretensiones, entre otros fundamentos, en lo preceptuado en los artículos 13 de la Constitución Política y 8° de la Ley 982 de 2005. Y en lo relacionado con afirmar hechos contrarios a la realidad, tampoco está demostrado que, a sabiendas, el actor popular haya incurrido en esa conducta.

Por las anteriores razones, no resulta procedente la condena en costas al actor popular, habida cuenta que el artículo 38 de la Ley 472 de 1998 establece que solo se podrá condenar al demandante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe, aspectos que no están demostrados en el expediente. No obstante, se le instará para que se abstenga de promover acciones populares sin el suficiente acervo probatorio requerido.

DECISIÓN

Por lo expuesto, el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Duitama administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: De oficio, declarar probada la excepción de cosa juzgada.

SEGUNDO: Negar las pretensiones de la demanda.

TERCERO: Sin condena en costas.

CUARTO. Instar al actor popular para que se abstenga de promover acciones populares sin el suficiente acervo probatorio requerido.

QUINTO. Instar a la Administración municipal de Guacamayas, Boyacá a que continúe y, en la medida de lo posible, profundice la política de inclusión social, y mejore las herramientas, mecanismos y procedimientos para atender y proteger a las personas con capacidad disminuida.

SEXTO. En virtud de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, por Secretaría, envíese a la Defensoría del Pueblo, una copia del fallo definitivo de la acción popular de la referencia, para los efectos y fines pertinentes.

²⁰ Esto quedó en evidencia en sendas audiencias de pato de cumplimiento adelantadas por el Despacho bajo los radicados 15238-33-33-001-2021-00005-00 y 15238-33-33-001-2021-00003-00.

SÉPTIMO. En firme la presente providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

VÍCTOR MANUEL MORENO MORALES
Juez

Firmado Por:

VICTOR MANUEL MORENO MORALES

JUEZ

JUEZ - JUZGADO 001 ADMINISTRATIVO DE LA CIUDAD DE DUITAMA-BOYACA

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

f439c44f5089e129bcd8db593e64e20301539dc779bc7fbc133c5fd3244199f3

Documento generado en 29/04/2021 08:35:37 AM

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE DUITAMA

Correo institucional: j01admdui@cendoj.ramajudicial.gov.co. Celular:

Medio de control: ACCIÓN POPULAR
Radicado: 15238-33-33-001-2020-00116-00
Accionante: JOSÉ FERNANDO GUALDRÓN TORRES
Accionada: MUNICIPIO DE BETÉITIVA
Asunto: Protección de los derechos e intereses colectivos 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, y el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.

Duitama, veintinueve (29) de abril de dos mil veintiuno (2021).

Procede el Despacho a proferir fallo de primera instancia dentro de la acción popular promovida por el señor José Fernando Gualdrón Torres contra el municipio de Betétiva, Boyacá.

ANTECEDENTES

1. La demanda.

1.1. Hechos.

El actor popular sostiene que el municipio de Betétiva, Boyacá no ha incorporado dentro de los programas de atención al cliente el servicio de intérprete y guía de intérprete para personas sordas y sordociegas, de manera que se les garantice la comunicación e información en condiciones de igualdad cuando requieran la atención de la Administración municipal.

Afirma que mediante solicitud adiada el 28 de agosto de 2020 solicitó ante el mencionado ente territorial la adopción de las medidas necesarias para la protección de los derechos e intereses colectivos amenazados y/o vulnerados, tendientes a la vinculación de un intérprete o guía intérprete oficial de lengua de señas colombiana LSE idóneo.

Añade que vencido el término de 15 días previsto en la Ley 472 de 1998, el municipio no adoptó las medidas solicitadas para la protección de los derechos e intereses colectivos de las personas con capacidad disminuida, constituyéndose así en renuencia.

1.2. Pretensiones.

“PRIMERO. DECLARAR, que el MUNICIPIO DE BETÉITIVA, BOYACÁ ha vulnerado los Derechos e Intereses colectivos i) 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 ii) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna. de las personas con limitaciones físicas, por discapacidad (sordas, sordociegas e hipoacúsicas); por la omisión en la implementación del servicio de intérprete y guía intérprete para las personas sordas y sordociegas del municipio y visitantes, en los programas de atención al usuario

SEGUNDO.ORDENAR, al MUNICIPIO DE BETÉITIVA, BOYACÁ; vincular a un intérprete o guía intérprete oficial de Lengua de Señas Colombiana –LSE- idóneo, que garantice los Derechos e intereses colectivos i) 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 ii) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, de las personas con limitaciones físicas, por discapacidad (sordas, sordociegas e hipoacúsicas).

TERCERO. APLICAR, lo establecido en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, en concordancia con el acuerdo 1887 de 2003 del Consejo Superior de la Judicatura y la Sentencia de Unificación con radicado 15001-33-33-007-2017-00036-01 de la Sala de decisión especial No. 27 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Honorable Consejo de Estado, en lo relativo a Costas Procesales y sus componentes.

CUARTO. Que si el MUNICIPIO DE BETÉITIVA, BOYACÁ; 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 en la pretensión tercera respecto a costas y expensas procesales. (archivo 1 expediente digital).

2. Contestación de la demanda.

El municipio de Betétiva, actuando a través de apoderado, contestó la demanda oponiéndose a las pretensiones, pues considera que no están acreditados los siguientes presupuestos: *“(i) Una acción u omisión de la parte demandada; (ii) La existencia de 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, (iii) La relación de causalidad entre la acción u omisión y la vulneración de tales derechos e intereses, que deben ser acreditados, carga que incumbe al demandante, salvo que exista imposibilidad para ello.”*

Destacó que pese a la ausencia de intérprete y guía intérprete, el acceso a los servicios que presta la Administración municipal se presta a través de otros medios idóneos, tales como el centro de relevo virtual gratuito, medios audiovisuales, aplicaciones web, capacitaciones al personal, entre otras, aunadas a la política del municipio de brindar atención preferencial a las personas con capacidad disminuida.

Plateó que no se puede presumir la afectación de los derechos e intereses colectivos a partir del incumplimiento de normas (sic), y que en el municipio de Betétiva habitan diez personas que presentan capacidad disminuida en el sentido visual, sensorial y verbal, a quienes no se le ha vulnerado o puesto en peligro derecho alguno, ni dispensado un trato discriminatorio.

Precisó que la administración municipal cuenta con funcionarios capacitados para atender a dicho grupo poblacional, y que dadas las limitaciones de orden presupuestal, la Administración municipal debe optimizar la inversión de los recursos para atender también a otros grupos de población con capacidad disminuida por otros factores, de manera que

invertir en la contratación permanente de un intérprete o guía intérprete experto en lenguaje de señas colombiana LSE, desborda la capacidad del municipio y pone en peligro la atención de las demás personas que aquejan otro tipo de limitación.

Los anteriores argumentos los englobó en las excepciones denominadas: ausencia de vulneración de derechos colectivos, imposibilidad de presumir la afectación de un derecho colectivo a partir del incumplimiento de normas, y ausencia de configuración de hechos discriminatorios (archivo 8 expediente digital).

3. Audiencia de pacto de cumplimiento.

La audiencia de pacto de cumplimiento se adelantó el 18 de febrero de 2021, oportunidad en la que, teniendo en cuenta la inexistencia de una fórmula de pacto de cumplimiento, el Despacho declaró fallida la posibilidad de llegar a un acuerdo en dicha etapa procesal (archivo 29 expediente digital).

4. Alegatos de conclusión.

4.1. Concepto del Ministerio Público.

Luego de analizar el objeto de la presente acción popular y de delimitar el alcance y contenido de los derechos e intereses colectivos cuya protección invoca el actor popular, recalcó en la debilidad probatoria que acusa la demanda, habida cuenta que no se aportaron elementos de juicio que demuestren la vulneración o amenaza de los mencionados derechos, ni información que dé cuenta de la existencia de habitantes ciegos, sordociego o hipoacúsicos en la comprensión territorial del municipio de Chiscas.

En cuanto a la certificación allegada por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Duitama, considera que en el presente caso no se puede predicar la existencia de cosa juzgado, en tanto de la certificación no se puede colegir la identidad de objeto entre la acción ya finalizada y la que ahora se tramita.

Concluye enfatizando en que el actor popular incumplió la carga de la prueba establecida en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, y que la prosperidad de las pretensiones de la acción popular depende de la demostración de la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos, aspecto que no puede ser hipotético, perspectiva bajo la cual las pretensiones de la demanda no tienen vocación de prosperar (archivo 48 expediente digital).

4.2. El escrito de alegatos del actor popular fue presentado extemporáneamente, dado que la oportunidad para tal efecto transcurrió entre el 18 y el 25 de marzo de 2021, mientras que el mencionado documento fue radicado el 5 de abril hogaño (archivos 43, 44, 47 y 48 expediente digital).

4.3. El municipio accionado guardó silencio.

C O N S I D E R A C I O N E S

5. Problema jurídico.

Se contrae a dilucidar si el ente territorial accionado, por acción u omisión, ha incurrido en la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos cuya protección se invoca en la presente acción.

6. Tesis del Despacho.

El Despacho sostendrá la tesis de que en el caso bajo análisis se estructura la institución procesal de la cosa juzgada y, por ende, las súplicas de la demanda deberán negarse.

7. Resolución de caso.

Para resolver el problema jurídico planteado, el Despacho abordará y analizará los siguientes ítems: i) marco jurídico, objeto, alcance y contenido de las acciones populares, ii) alcance y núcleo esencial de los derechos colectivos invocados, iii) presupuestos que se deben cumplir para acceder a las pretensiones de la acción popular, iv) lo efectivamente probado, y v) la solución del caso concreto.

7.1. Marco jurídico, objeto, alcance y contenido de las acciones populares.

Sobre este tópico, resulta importante destacar el contenido textual del artículo 144 de la codificación citada, así:

“Artículo 144. Protección de los derechos e intereses colectivos. Cualquier persona puede demandar la protección de los derechos e intereses colectivos para lo cual podrá pedir que se adopten las medidas necesarias con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mismos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

Quando la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, inclusive cuando la conducta vulnerante sea un acto administrativo o un contrato, sin que en uno u otro evento, pueda el juez anular el acto o el contrato, sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos¹.

Antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos, el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado. Si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello, podrá acudir ante el juez. Excepcionalmente, se podrá prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda”.

En los términos de la norma transcrita, la acción popular se puede interponer aun cuando la conducta transgresora se derive de un acto administrativo, pero con la connotación especial que el juez tiene vedada la posibilidad de su anulación, sin perjuicio que puedan tomarse las medidas necesarias a fin de conjurar la vulneración de los derechos e intereses colectivos.

¹ La expresión subrayada dentro del texto de la norma citada, fue declarada exequible por los cargos analizados, mediante Sentencia C-644 de 2011 de la Corte Constitucional. Destáquese que en ese fallo, la Corte Constitucional encontró ajustado a la Carta Política de 1991, el hecho consistente en que por intermedio de las acciones populares, no se pueda decidir sobre la legalidad de un acto administrativo o de un contrato estatal, pues a su juicio para tal evento el ordenamiento jurídico ha establecido otro tipo de procesos¹; al tiempo que indicó que la disposición demandada en el fondo lo que hizo fue zanjar las posiciones diversas y contradictorias que las distintas Secciones del Consejo de Estado sobre dicho ítem habían expuesto.

El Consejo de Estado en reciente providencia² sostiene que en los términos de los artículos 88 Superior, 2 y 34 de la Ley 472 de 1998, el Juez Popular no se encuentra sometido a los límites del poder dispositivo que rige las acciones ordinarias, por lo que no puede limitar sus decisiones a los hechos, pretensiones y excepciones alegadas y probadas por las partes, en razón a que las normas precitadas le exigen adoptar las medidas necesarias para corregir las irregularidades que lesionan los derechos colectivos, restableciéndolos cuando hayan sido vulnerados o incluso restituyendo las cosas al estado anterior. En palabras de la Corte Constitucional³, el Juez popular cuenta con amplias facultades oficiosas, inclusive ultra y extra petita, de tal manera que puede ordenar correctivos por fuera de las pretensiones de la demanda, siempre que resulte necesario para cesar la amenaza o vulneración.

En Sentencia de Unificación⁴, el Consejo de Estado fijó el alcance de la facultad ultra y extrapetita del Juez Popular, dejando sentada la tesis que puede pronunciarse sobre derechos colectivos que no hayan sido invocados en la demanda como amenazados o vulnerados, siempre y cuando: **i)** tengan una estrecha relación con los que fueron invocados o respecto de los cuales media solicitud expresa de protección; y **ii)** que la parte demandada se haya pronunciado sobre ellos a lo largo del proceso, vale decir, que haya podido ejercer su derecho de defensa. Lo anterior, privilegiando el debido proceso, las garantías procesales y el equilibrio entre las partes, en los términos del artículo 5º de la Ley 472 de 1998, de donde se deriva que no se puede sacrificar el derecho fundamental al debido proceso para garantizar la protección de los derechos colectivos.

Atendiendo los fundamentos constitucionales, legales y jurisprudenciales a través de los cuales se ha precisado el objeto y características de las acciones populares se puede concluir que se trata de una “(...) acción constitucional, pública, preventiva, plenamente compatible con la adopción de medidas cautelares, autónoma, restitutoria y excepcionalmente indemnizatoria (pero en perspectiva del derecho protegido, no de fines puramente económicos), de amplia legitimación, con un amplio margen decisorio al momento de definir los remedios judiciales, ágil o célere, preferente, no contenciosa sino de protección de derechos, procede contra autoridades y particulares y concreta también los principios de participación y solidaridad.”⁵

7.2. Alcance y núcleo esencial de los derechos colectivos invocados.

7.2.1. 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.

Dado que además de los preceptos contenidos en la Ley 472 de 1998, el legislador no determinó el contenido u alcance de los derechos e intereses colectivos allí enunciados,

² Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera – Subsección B. Sentencia del 29 de octubre de 2015; Radicación No. 66001233100020100034301; C. P. Stella Conto Díaz Del Castillo.

³ Sentencia T-176 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁴ Sala de lo Contencioso Administrativo - Sala Especial de Decisión 6. Sentencia del 05 de junio de 2018; radicación No. 15001-33-31-001-2004-01647-01. C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio. Demandante: Contraloría Municipal de Tunja. Demandado: Municipio de Tunja.

⁵ Tomado del Módulo III Acciones Constitucionales, Luis Manuel Castro Novoa y Cesar Humberto Carvajal Santoyo, Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, Bogotá 2016. Pág. 72.

es menester acudir a la jurisprudencia de Consejo de Estado⁶, instancia que al analizar el contemplado en el literal m) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998, precisó que:

(...) el núcleo esencial del derecho colectivo comprende los siguientes aspectos: i) respeto y acatamiento del principio de función social y ecológica de la propiedad; ii) 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; iii) respetar los derechos ajenos y no abusar del derecho propio; y iv) 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.

Asimismo, esta Corporación ha establecido que abarca 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 y de organización física contenidas en los mismos. Así como el 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 conexiones para los servicios públicos domiciliarios, entre otros. Para la Sala es claro que el derecho señalado en el literal m) del artículo 4.º de la Ley 472, corresponde a la obligación que le impone el legislador a las autoridades públicas y particulares, en general, de acatar plenamente los preceptos jurídicos que rigen la materia urbanística, es decir, la forma como progresa y se desarrolla una determinada 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 población.

De acuerdo a la jurisprudencia citada, se puede concluir que la vulneración o amenaza al mencionado derecho o interés colectivo se presenta cuando los particulares o las autoridades pública desconocen la regulación sobre el uso del suelo y en materia urbanística afectando con ello la calidad de vida de los habitantes.

7.2.2. El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.

Frente al anterior derecho o interés colectivo podría decirse que la definición legal resulta más o menos clara. Sin embargo, para una mejor comprensión de su contenido y alcance, siempre será ilustrativo acudir a la instancia de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo⁷, que al respecto ha señalado lo siguiente:

En lo que respecta al derecho o interés colectivo al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, se trata también de un derecho o interés colectivo de origen constitucional; en efecto, el artículo 365 si bien no hace alusión a su naturaleza colectiva, establece que es deber del Estado garantizar la prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Así mismo, hace parte de la lista enunciativa del artículo 4 de la Ley 472 de 1998 (literal j) que indiscutiblemente le atribuye su dimensión colectiva y en numerosas disposiciones legales relativas a los servicios públicos en general.

(...) El derecho de acceso a los servicios públicos en este sentido, está esencialmente constituido por la capacidad que detentan los miembros de una comunidad de convertirse en usuarios o receptores o beneficiarios de aquellas actividades susceptibles de catalogarse como servicios públicos. Esta sola condición, sin embargo, no basta; a esta capacidad debe agregársele el cumplimiento de unos requisitos que deben cumplir los prestadores de estos servicios: eficiencia y oportunidad. Por eficiencia, que como se anotó es un imperativo constitucional de los servicios públicos, debe entenderse la prestación de estos utilizando y disponiendo del mejor modo posible los instrumentos o recursos

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Radicación número: 68001-23-31-000-2012-00104-02(AP), Sentencia del 1° de noviembre de 2019, C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez (Ver también inciso segundo artículo 58 C.P., artículo 95 numeral 1° C.P y artículo 3° ley 388 de 1997).

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Radicación número: 54001-23-31-000-2003-00266-01(AP), Sentencia del 19 de abril de 2007, C.P. Dr. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

necesarios para cumplir los fines propuestos; por oportunidad, en cambio, se debe entender la respuesta dentro de un plazo razonable que debe tener un usuario cuando requiera estos servicios, así como la permanencia de la prestación de los mismos. La vulneración de este derecho colectivo entonces se manifiesta cuando se lesione el interés subjetivo de la comunidad a que le presten servicios públicos de manera eficiente y oportuna. Para ello se hace necesario una acción o una omisión frente al requerimiento de la comunidad de convertirse en usuaria del respectivo servicio; también acciones precisas pueden atentar contra los atributos de eficiencia y oportunidad que deben caracterizar a los servicios públicos. Para evitar efectivas lesiones a este derecho o interés colectivo, el juez de la acción popular ordenará prestar el servicio determinado a quienes detenten esta expectativa, o impondrá algunas medidas o requerimientos que redunden en eficiencia y oportunidad y consecuentemente en un mejor estado de cosas para los usuarios.

Atendiendo los lineamientos jurisprudenciales acabados de citar, queda en evidencia que este derecho e interés colectivo puede resultar vulnerado o puesto en peligro, no solo cuando la prestación del mismo no cumple con los requisitos de eficiencia y oportunidad, sino cuando el acceso a los mismos presenta barrera ante un requerimiento en condiciones específicas, pues la accesibilidad debe entenderse tanto a la comunidad en general, como al cualquier usuario en particular.

7.3. Presupuestos que se deben cumplir para acceder a las pretensiones de la acción popular.

De conformidad con el inciso 1° del artículo 88 de la Constitución Política, las acciones populares están dirigidas a proteger los derechos e intereses colectivos definidos expresamente por el Constituyente, o por el Legislador a través de leyes ordinarias o tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia y debidamente incorporados a nuestro sistema jurídico, cuyas características han sido decantadas por la Corte Constitucional en sentencia C-644 de 2011, en la que se destacan las siguientes:

- a) Las acciones populares pueden ser promovidas por cualquier persona.*
- b) Las acciones populares son ejercidas contra las autoridades públicas por sus acciones y omisiones y por las mismas causas contra los particulares.*
- c) Las acciones populares tienen un fin público⁸.*
- d) Las acciones populares son de naturaleza preventiva⁹.*
- e) Las acciones populares tienen también un carácter restitutorio.*
- f) Las acciones populares no persiguen en forma directa un resarcimiento de tipo pecuniario.*
- g) Las acciones populares gozan de una estructura especial que las diferencia de los demás procesos litigiosos¹⁰.*

Ahora bien, al examinar el marco normativo que regula las acciones populares, en especial la Ley 472 de 1998, se encuentra que para la prosperidad de las pretensiones deben quedar debidamente acreditadas las siguientes circunstancias:

- Que exista una real amenaza o vulneración de un derecho colectivo definido expresamente como tal por el Constituyente o por el Legislador (Artículos: 2, 4, 18 literal e, 22, 28, 29, 30, 31, 62, 75, 76).

⁸ Advirtió la Corte: “Ello implica que el ejercicio de las acciones populares persigue la protección de un derecho colectivo, esto es, de un interés que se encuentra en cabeza de un grupo de individuos, de la comunidad en su conjunto, excluyendo entonces cualquier motivación de orden subjetivo o particular. Cabe destacar, sin embargo, que la posibilidad de que cualquier persona perteneciente al colectivo afectado pueda acudir ante el juez en defensa del mismo, le permite obtener a ésta, de forma simultánea, la protección de su propio interés”.

⁹ Dijo la Corte: “Esto significa que su ejercicio o promoción judicial no está supeditado o condicionado a que exista un daño o perjuicio de los derechos o intereses que se buscan proteger. Es suficiente que se presente la amenaza o el riesgo de que se produzca el daño, para que pueda activarse el mecanismo de la acción popular. Esto, en razón a que desde sus orígenes, las acciones populares fueron concebidas para precaver la lesión de bienes y derechos que comprenden intereses superiores de carácter público”.

¹⁰ “En ese sentido, el proceso de acción popular tiene una estructura especial que lo diferencia de los demás procesos de contenido litigioso, ya que no plantea una verdadera litis ya que lo que persigue es la efectividad y eficacia de un derecho colectivo haciendo cesar su lesión o amenaza o logrando que las cosas vuelvan a su estado anterior. El carácter principal de la acción popular resulta compatible con las acciones contencioso administrativas previstas para solicitar la declaratoria judicial de la nulidad de los actos o contratos estatales”.

- Que la amenaza o vulneración se haya dado como consecuencia de la acción u omisión de las autoridades públicas (Artículo 9).

Frente a la demostración de la amenaza o vulneración del derecho colectivo, el Consejo de Estado ha expuesto que dicha carga se encuentra en cabeza del actor popular, al señalar que:

“(…) es de resaltar que en materia de acciones populares es al actor popular a quien corresponde la carga de probar los hechos, acciones u omisiones que a su juicio constituyen la causa de la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos cuya protección reclama.

Así las cosas, ciertamente se advierte que la parte demandante no aportó ningún elemento probatorio para acreditar idónea y válidamente la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda, y tampoco manifestó la imposibilidad de allegar las pruebas respectivas, simplemente se limitó a aportar un material fotográfico que es insuficiente para demostrar la situación alegada”¹¹.

“(…) Con fundamento en lo anterior la procedencia de la acción popular se sujeta a que, de los hechos de la demanda se pueda deducir siquiera sumariamente una amenaza a los derechos colectivos, entendidos estos como intereses de representación difusa, en la medida en que su titular es un grupo indeterminado o indeterminable de personas, la obligación de que la acción se dirija contra persona natural o jurídica o autoridad pública cuya actuación u omisión se considere que amenaza o viola el interés colectivo, requisito este último que requiere que la acción u omisión sea probada por el actor, o que del acervo probatorio obrante en el expediente el juez pueda deducir la vulneración del o de los derechos colectivos pues de lo contrario no puede ni podrá dar orden alguna tendiente a proteger y la normalización de una situación que pueda ser protegida con la expedición de la sentencia producto de la acción popular. La carga de la prueba le impone al actor popular el deber de precisar y probar los hechos de los cuales estima la amenaza o vulneración de los derechos colectivos alegados en la demanda (…)¹²” (Subrayas fuera de texto).

En efecto, la carga de la prueba en cabeza del actor popular fue impuesta por el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, norma que fue examinada por la Corte Constitucional en Sentencia C-215 de 1999, declarándola exequible, cuyo alcance es el expuesto por el Consejo de Estado en las providencias precitadas.

7.4. Lo efectivamente probado.

En el caso bajo análisis se encuentran demostrados los siguientes hechos jurídicamente relevantes:

7.4.1. Petición que el actor popular afirma haber radicado ante la Alcaldía municipal de Betétiva, Boyacá, a través de la cual solicitó:

“PRIMERO. Que se protejan los derechos e intereses colectivos i) 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 y ii) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; de las personas con limitaciones físicas, por discapacidad (sordas, sordociegas e hipoacúsicas); con la implementación del servicio de intérprete y guía

¹¹ Consejo de Estado, C.P.: MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ, Bogotá, D.C., diez (10) de mayo de dos mil doce (2012), Radicación número: 76001-23-31-000-2010-01459-01 (AP), Actor: FERNANDO PATIÑO MARTINEZ.

¹² Consejo de Estado, C.P.: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO Bogotá, D.C. treinta (30) de junio de dos mil once (2011) Radicación número: 50001-23-31-000-2004-00640-01 (AP) Actor: IVAN ORLANDO BRICEÑO Y OTRO.

intérprete para las personas sordas y sordociegas del municipio y visitantes, en los programas de atención al usuario.

SEGUNDO. Que se vincule contractualmente a la entidad, un intérprete o guía intérprete oficial de Lengua de Señas Colombiana –LSE- idóneo, que garantice los derechos fundamentales e intereses colectivos de los usuarios sordos y sordociegas del municipio y visitantes en los programas de atención al usuario.

TERCERO. De ya existir dicho funcionario o contratista se me informe bajo qué modalidad contractual se efectuó la vinculación, a su vez solicito se anexe todos los documentos relativos la vinculación como contratos y/o resoluciones de nombramiento.” (págs. 5 a 7 archivo 01 ED).

7.4.2. Oficio del 24 de noviembre de 2020, suscrito por el Alcalde municipal del ente accionado, mediante el cual se dio respuesta a la anterior solicitud, señalando, entre otros aspectos, que en el municipio de Betétiva viven 65 personas con capacidad disminuida, de las cuales 10 acusan capacidad disminuida en el sentido visual y/o auditivo a quienes nunca se le han vulnerado sus derechos, toda vez que la Administración municipal tiene como política la de garantizar la mejor atención al público, máxime tratándose de personas en las condiciones antes anotadas.

Puso de presente que el municipio enfrenta limitaciones de orden presupuestal para contratar a un intérprete o guía intérprete en lenguaje de señas colombiana, aspecto que no es óbice para dispensar y garantizar atención prioritaria a la personas sordas o sordociegas, capacitando con ese propósito a diferentes funcionarios de la Administración (archivo 9 expediente digital).

7.4.3. Con la contestación de la demanda se aportó registro de las personas con capacidad disminuida, incluyendo a 4 personas con afectaciones en el sentido de la vista. No obstante, dicha información no especifica el grado o forma de dicha patología, circunstancia que impide establecer si se trata de personas ciegas o sordociegas (archivo 13 ED). Ambigüedad que también acusa la información allegada por el apoderado del ente territorial accionado visible en los archivos 38 a 40.

7.4.4. En virtud del decreto oficioso de pruebas, la Secretaría del Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Duitama, allegó el Oficio No. SO-068 del 1° de marzo de 2021, mediante el cual certifica, entre otros aspectos, que, en dicho despacho judicial, bajo el radicado 15693-33-31-002-2008-00172-00, se tramitó acción popular en contra del municipio de Betétiva, Boyacá, con las siguientes pretensiones:

“PRIMERO: Se disponga ordenar al ente accionado, para que adecue las instalaciones del Palacio Municipal, en cumplimiento de los deberes ordenados en la Ley 982 de del 2005. SEGUNDO: Se disponga ordenar al ente accionado, para que realice todas las acciones tendientes a focalizar en el territorio de su jurisdicción, a las personas que tienen limitaciones auditivas o sonoras y adelantar programas para su protección. TERCERO: Se disponga ordenar al ente accionado, para que realice las gestiones tendientes a facilitar a las personas sordas, sordo ciegas e hipoacústicas el acceso a todas las ayudas técnicas necesarias para mejorar su calidad de vida, para lo cual deberá con señalización, avisos información visual y sistemas de alarmas luminosas aptas para su reconocimiento, por este tipo de personas con limitación física (...)” (archivo 35 ED)

Con anterior certificación se adosó copia del escrito de la demanda y de la sentencia correspondientes a la mencionada acción popular. Una vez analizado su contenido, el juzgado advierte que el principal fundamento legal, esto es, el artículo 8° de la Ley 982 de 2005¹³, es el mismo en que finca las pretensiones el ahora actor popular,

¹³ ARTÍCULO 8o. Las entidades estatales de cualquier orden, incorporan paulatinamente dentro de los programas de atención al cliente, el servicio de intérprete y guía intérprete para las personas sordas y sordociegas que lo requieran de manera directa o mediante convenios con organismos que ofrezcan tal servicio.

direccionadas básicamente a garantizar el acceso a las instalaciones del palacio municipal y a la prestación de los servicios que allí se dispensan, a las personas sordas o sordociegas (archivo 36 ED).

7.5. La solución del caso concreto.

Tal como se adujo previamente, el Despacho declarará que en el caso bajo estudio se configura la cosa juzgada, dadas las siguientes razones:

7.5.1. La cosa juzgada es una institución jurídico procesal “*mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia y en algunas otras providencias, el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas*”¹⁴, garantizando que los asuntos decididos por la jurisdicción no puedan ser ventilados de nuevo, so pretexto de otro pronunciamiento judicial, pues aceptar tal posibilidad, aparte de atentar contra la seguridad jurídica imperante en un Estado social y democrático de derecho, implicaría la perpetuidad de los conflictos.

7.5.2. Conforme al artículo 303 del C.G.P. puede hablarse de cosa juzgada cuando, entre una decisión ejecutoriada y un nuevo proceso, se presenten tres elementos, a saber¹⁵: i) **identidad de objeto**, esto es que en la nueva demanda y en el pronunciamiento emitido con anterioridad coincida la pretensión material o inmaterial; ii) **identidad de causa**, que se presenta cuando concuerdan los mismos fundamentos o hechos como sustento; e iii) **identidad jurídica de las partes**, lo cual implica que al nuevo proceso deban concurrir las mismas partes que resultaron vinculadas y obligadas por la decisión que constituye cosa juzgada¹⁶.

7.5.3. Desde el punto de vista jurisprudencial, la Corte Constitucional en reiteradas providencias¹⁷ se ha ocupado de interpretar los alcances del principio de cosa juzgada, señalando que a pesar de que no existe un precepto constitucional que consagre dicho principio, el mismo se deriva y es consecuencia directa de otras disposiciones constitucionales como las que consagran el interés general (art.1º), el debido proceso (art.29), y el acceso a la administración de justicia (art.229), presupuesto imprescindible para la seguridad jurídica. En las providencias citadas indicó:

*“La firmeza de las decisiones es condición necesaria para la seguridad jurídica. Si los litigios concluyen definitivamente un día, y tanto las partes implicadas en él como el resto de la comunidad, tienen certeza de que a partir de ese momento la decisión judicial es inalterable, el proceso cumple un papel eficaz en la solución de los conflictos. **Este es el sentido de la cosa juzgada, en relación con la cual la Corte ha reconocido que hace parte de las garantías del debido proceso, consagradas en el artículo 29 de la Constitución, y está implícita en el concepto de administrar justicia.**”* (Negrillas no son del texto original).

De igual manera, lo harán las empresas prestadoras de servicios públicos, las Instituciones Prestadoras de Salud, las bibliotecas públicas, los centros de documentación e información y en general las instituciones gubernamentales y no gubernamentales que ofrezcan servicios al público, fijando en lugar visible la información correspondiente, con plena identificación del lugar o lugares en los que podrán ser atendidas las personas sordas y sordociegas

¹⁴ C.fr., sentencia C-774 de 2001.

¹⁵ Sentencia T-218 de 2012.

¹⁶ C.fr., C-622 de 2007.

¹⁷ Sentencia C-522 de 2009, M. P. Nilson Pinilla. Providencia que cita la Sentencia C-548 de 1997, M. P. Carlos Gaviria Díaz.

El Consejo de Estado¹⁸ se ha referido a los elementos que deben concurrir para la configuración de la cosa juzgada así:

*“(...) Ahora bien **para que una decisión alcance el valor de cosa juzgada se requiere:***

*a).- **Identidad de partes**, es decir, al proceso deben concurrir las mismas partes e intervinientes que resultaron vinculados y obligados por la decisión que constituye cosa juzgada.*

*b).- **Identidad de causa petendi**, es decir, la demanda y la decisión que hizo tránsito a cosa juzgada deben tener los mismos fundamentos o hechos como sustento. **Cuando además de los mismos hechos la demanda presenta nuevos elementos, solamente se permite el análisis de los nuevos supuestos, caso en el cual el juez puede retomar los fundamentos que constituyen cosa juzgada para proceder a fallar sobre la nueva causa.***

*c).- **Identidad de objeto**, es decir, la demanda debe versar sobre la misma pretensión material o inmaterial sobre la cual se predica la cosa juzgada. Se presenta cuando sobre lo pretendido existe un derecho reconocido, declarado o modificado sobre una o varias cosas o sobre una relación jurídica. Igualmente se predica identidad sobre aquellos elementos consecuenciales de un derecho que no fueron declarados expresamente (...).”*

A su turno, la Corte Suprema de Justicia¹⁹ también acuña lineamientos que permiten definir el contenido y alcance de la cosa juzgada, señalando que:

“(...) en la esfera preceptiva, el artículo 332 del Código de Procedimiento Civil, se ocupa del principio de la cosa juzgada, en los términos siguientes: “La sentencia ejecutoriada proferida en proceso contencioso tiene fuerza de cosa juzgada, siempre que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, y se funde en la misma causa que la anterior, y que entrambos procesos haya identidad jurídica de partes”, norma contentiva de la trilogía que estereotipa, tradicionalmente, en materia civil, su conocida estructura, a saber: objeto, causa y partes.

El objeto, según la jurisprudencia de esta Corporación, consiste en “...el bien corporal o incorporal que se reclama, o sea, las prestaciones o declaraciones que se piden de la justicia (CLXXII, 21), o en “...el objeto de la pretensión” (cas. civ. 30 de octubre de 2002, Exp. 6999) y la causa, en “...el motivo o fundamento inmediato del cual una parte deriva su pretensión deducida en el proceso” (CLXXVI, 153, reiterada en cas. civ. 24 de julio de 2001, Exp. 6448).

Los dos elementos antes mencionados, constituyen entonces “... el límite objetivo de la cosa juzgada, que comprende dos aspectos: el objeto decidido, de un lado; y del otro, la causa invocada para lograr la decisión, que si bien están entre sí íntimamente relacionados, responden sin embargo a dos cuestiones diferentes: sobre qué se litiga y por qué se litiga” (Se subraya; CLXXII, 20 y 21).”

7.5.4. Una vez matizada la definición de la institución procesal de la cosa juzgada, corresponde al Despacho analizar si en esta oportunidad confluye el trípode que la sustenta, veamos:

7.5.4.1. **Identidad de objeto** (qué se litiga). Tal como se deriva de la certificación expedida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Duitama, a la cual se aludió en el aparte 7.4.4. de esta providencia, las principales pretensiones del proceso tramitado en ese Despacho, bajo el radicado fueron las siguientes: *“PRIMERO: Se disponga ordenar al ente accionado, para que adecue las instalaciones del Palacio Municipal, en cumplimiento de los deberes ordenados en la Ley 982 de del 2005.*

¹⁸ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Auto del 03 de marzo de 2016; Radicación número: 05001-23-33-000-2013-00323-01(0578-14); C.P. William Hernández Gómez.

¹⁹ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Expediente No. 7325, Sentencia del 12 de agosto de 2003, M.P. Dr. Carlos Ignacio Jaramillo Jaramillo.

SEGUNDO: Se disponga ordenar al ente accionado, para que realice todas las acciones tendientes a focalizar en el territorio de su jurisdicción, a las personas que tienen limitaciones auditivas o sonoras y adelantar programas para su protección. TERCERO: Se disponga ordenar al ente accionado, para que realice las gestiones tendientes a facilitar a las personas sordas, sordo ciegas e hipoacústicas el acceso a todas las ayudas técnicas necesarias para mejorar su calidad de vida, para lo cual deberá contar con señalización, avisos información visual y sistemas de alarmas luminosas aptas para su reconocimiento, por este tipo de personas con limitación física (...)” (archivo 28 ED). Cabe precisar que dentro de la precitada acción se dictó sentencia el 19 de septiembre de 2009 (archivo 36 ED).

En esta oportunidad, tal como quedó dicho, el actor popular persigue: *“PRIMERO. DECLARAR, que el MUNICIPIO DE BETÉITIVA, BOYACÁ ha vulnerado los Derechos e Intereses colectivos i) 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 ii) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna. de las personas con limitaciones físicas, por discapacidad (sordas, sordociegas e hipoacusicas); por la omisión en la implementación del servicio de intérprete y guía intérprete para las personas sordas y sordociegas del municipio y visitantes, en los programas de atención al usuario. SEGUNDO.ORDENAR, al MUNICIPIO DE BETÉITIVA, BOYACÁ; vincular a un intérprete o guía intérprete oficial de Lengua de Señas Colombiana –LSE- idóneo, que garantice los Derechos e intereses colectivos i) 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 ii) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, de las personas con limitaciones físicas, por discapacidad (sordas, sordociegas e hipoacusicas). TERCERO. APLICAR, lo establecido en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, en concordancia con el acuerdo 1887 de 2003 del Consejo Superior de la Judicatura y la Sentencia de Unificación con radicado 15001-33-33-007-2017-00036-01 de la Sala de decisión especial No. 27 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Honorable Consejo de Estado, en lo relativo a Costas Procesales y sus componentes. CUARTO. Que si el MUNICIPIO DE BETÉITIVA, BOYACÁ; 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 en la pretensión tercera respecto a costas y expensas procesales. (archivo 1 expediente digital).*

Estudiados los contenidos de las pretensiones, concluye el Despacho que si bien tienen algunas diferencias de tipo formal, en el fondo, lo que se pretende en las dos acciones es la protección de los intereses y derechos colectivos de las personas con capacidad disminuida, dada su condición de sordas o sordociegas, de manera que, en criterio del juzgado, se cumple el primer presupuesto analizado. En efecto, examinada el contenido de la acción popular tramitada ante el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Santa Rosa de Viterbo, en el hecho uno se invoca expresamente el artículo 8° de la Ley 982 de 2005, fundamento legal que también cimienta la presente acción; adicionalmente, en las pretensiones de la acción inicial, tal como quedó acotado, se solicita, entre otras, la determinación o censo de las personas sordas o sordociegas y la adopción de las medidas necesarias para su protección, así como gestionar todas las ayudas técnicas que permitan mejorar la calidad de vida de ese sector de la población.

7.5.4.2. **Identidad de causa** (por qué se litiga). Este segundo requisito, a juicio del Juzgado también está acreditado, habida cuenta que las dos acciones se fincan principalmente en el artículo 8° de la Ley 982 de 2005 y buscan la protección de los derechos e intereses colectivos contenidos en los literales j) y m) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998, sin perjuicio de que en la acción primigenia se invoquen otros derechos e intereses de la misma estirpe.

7.5.4.3. **Identidad de partes.** Finalmente, el tercer presupuesto quedó ineluctablemente acreditado, toda vez que si bien no son los mismos actores populares, no es menos cierto que por tratarse de una acción pública para la que cualquier ciudadano está legitimado por activa, el concepto de parte debe entenderse bajo esa óptica. Y en lo concerniente al ente territorial accionado, en uno y otro caso concurre el municipio de Betétiva, Boyacá.

Corolario, el Despacho declarará, de oficio, probada la excepción de mérito de cosa juzgada.

7.5.4.4. No obstante, teniendo en cuenta el deber del Estado de velar y proteger especialmente los derechos de las personas con capacidad disminuida, tal como lo disponen, entre otros, los artículos 13 y 47 de la Constitución Política, y en virtud de la Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad, aprobado por el Estado colombiano mediante la Ley 1346 de 2009, se instará a la Administración municipal a que continúe y, en la medida de lo posible, profundice la política de inclusión social, y mejore las herramientas, mecanismos y procedimientos para atender y proteger a las personas con capacidad disminuida.

7.6. Otras consideraciones.

Sin perjuicio del sentido de la decisión sobre el fondo del asunto, el Despacho advierte la necesidad de hacer las siguientes consideraciones:

7.6.1. Sin desconocer que las acciones populares, dado su carácter público y constitucional, tienen cierto grado de informalidad, y que por ser reflejo de los derechos políticos de los ciudadanos, cualquiera de ellos puede impetrarla. No obstante, en el caso que nos ocupa, el primer aspecto que llama la atención del Despacho, es la notable fragilidad probatoria de la demanda, pues el actor popular solo aportó la prueba de haber agotado el requisito de procedibilidad previsto en el inciso 3° del artículo 144 de la Ley 1437 de 2011. Dicho con otras palabras, el carácter público de las acciones populares matiza, pero no elimina la carga de la prueba prevista en los artículos 30 de la Ley 472 de 1998 y 167 del Código General del Proceso.

7.6.2. En lo que guarda relación con las pretensiones de la demanda, el actor popular invoca la protección de los derechos e interés colectivos enunciados en los literales j) y m) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998, cuyo contenido y alcance se abordó en el aparte 7.2. de esta providencia. Por lo primero, es decir, en lo que respecta al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, el actor popular no mencionó frente a cuál de los servicios públicos a cargo del municipio accionado se estructuraba la falta de acceso o prestación oportuna. Y en cuanto a las condiciones físicas del Palacio Municipal donde funciona la Administración del municipio accionado, tampoco aportó prueba siquiera sumaria de que tales instalaciones constituyeran un obstáculo de acceso para las personas con capacidad disminuida por su condición de

sordas o sordociegas, limitando su reparo a la inexistencia de un intérprete o guía intérprete oficial de Lengua de Señas colombiana LSE.

7.6.3. No obstante, en lo que sí fue claro y reiterativo fue en la solicitud de condena en costas procesales, habida cuenta que dos de las cuatro pretensiones persiguen ese objetivo, aun en el caso de que el municipio accionado, en el trámite de la presente acción, cumpliera con lo solicitado por el actor frente a los derechos e intereses colectivos.

7.6.4. En las actuales circunstancias, promover una acción popular frente a la cual existe cosa juzgada, aunado a las falencias probatorias antes referidas, comporta un desgaste injustificado para los sujetos procesales, la administración de justicia y demás intervinientes, proceder que no se compadece con el interés general que debe inspirar y orientar este tipo de actuaciones. Adicionalmente, una eventual condena en costas contra un municipio de sexta categoría, cuyos recursos son exiguos, situación que cobra mayor intensidad, dada la emergencia sanitaria, social y económica, harían más gravosa la situación de sus habitantes, incluida aquella población que se busca beneficiar con la presente acción.

7.6.5. En el contexto anterior, podría estructurarse el incumplimiento de la obligación constitucional contenida en el numeral 1° del artículo 95 superior, consistente en respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios, precepto normativo que, aunado a otras disposiciones de la regulación colombiana, fundamenta el concepto del abuso del derecho, el cual se presenta, entre otras ocasiones, cuando el titular de un derecho hace uso de él de manera inapropiada e irrazonable a la luz de su contenido esencial y de sus fines. Sobre este aspecto, la Corte Constitucional²⁰ ha precisado que “(...) *en términos generales, comete abuso del derecho: (i) aquél que ha adquirido el derecho en forma legítima, pero que lo utiliza para fines no queridos por el ordenamiento jurídico; (ii) quien se aprovecha de la interpretación de las normas o reglas, para fines o resultados incompatibles por el ordenamiento jurídico; (iii) el titular de un derecho que hace un uso inapropiado e irrazonable de él a la luz de su contenido esencial y de sus fines; y (iv) aquél que invoca las normas de una forma excesiva y desproporcionada que desvirtúa el objetivo jurídico que persigue.*”

Al respecto, advierte el Despacho que la presentación de cerca de 30 acciones populares en los juzgados administrativos de este circuito judicial con las falencias probatoria ya anotadas, sumado a la presentación de otras acciones similares en otros circuitos judiciales, incluidos los departamentos de Santander y Casanare, y a la reticencia del actor popular a renunciar o desistir de las eventuales costas procesales²¹, podría al menos constituir un indicio que comprometería el interés general. Sin embargo, pese a las falencias de la demanda, esta no carece de fundamento legal, pues el actor finca sus pretensiones, entre otros fundamentos, en lo preceptuado en los artículos 13 de la Constitución Política y 8° de la Ley 982 de 2005. Y en lo relacionado con afirmar hechos contrarios a la realidad, tampoco está demostrado que, a sabiendas, el actor popular haya incurrido en esa conducta.

Por las anteriores razones, no resulta procedente la condena en costas al actor popular, habida cuenta que el artículo 38 de la Ley 472 de 1998 establece que solo se podrá

²⁰ Sala Plena de la Corte Constitucional, Expediente D-9173 y D-9183, Sentencia C-258 del 7 de mayo de 2013, M.P. Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

²¹ Esto quedó en evidencia en sendas audiencias de pato de cumplimiento adelantadas por el Despacho bajo los radicados 15238-33-33-001-2021-00005-00 y 15238-33-33-001-2021-00003-00.

condenar al demandante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe, aspectos que no están demostrados en el expediente; aunado a que el actor popular está amparado por pobre. No obstante, se le instará para que se abstenga de promover acciones populares sin el suficiente acervo probatorio requerido.

DECISIÓN

Por lo expuesto, el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Duitama administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A

PRIMERO: De oficio, declarar probada la excepción de cosa juzgada.

SEGUNDO: **Negar** las pretensiones de la demanda.

TERCERO: Sin condena en costas.

CUARTO. Instar al actor popular para que se abstenga de promover acciones populares sin el suficiente acervo probatorio requerido.

QUINTO. Instar a la Administración municipal de Betétiva, Boyacá a que continúe y, en la medida de lo posible, profundice la política de inclusión social, y mejore las herramientas, mecanismos y procedimientos para atender y proteger a las personas con capacidad disminuida.

SEXTO. En virtud de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, por Secretaría, envíese a la Defensoría del Pueblo, una copia del fallo definitivo de la acción popular de la referencia, para los efectos y fines pertinentes.

SÉPTIMO. En firme la presente providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

VÍCTOR MANUEL MORENO MORALES

Juez

Firmado Por:

VICTOR MANUEL MORENO MORALES

JUEZ

**JUEZ - JUZGADO 001 ADMINISTRATIVO DE LA CIUDAD DE
DUITAMA-BOYACA**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**191cc6400b6feb2cea76d7ac8cb6483d4804732925475bb851ccb8d
364841d6d**

Documento generado en 29/04/2021 08:35:39 AM

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE DUITAMA

Correo institucional: j01admdui@cendoj.ramajudicial.gov.co.

Medio de control: ACCIÓN POPULAR
Radicado: 15238-33-33-001-2020-00117-00
Accionante: JOSÉ FERNANDO GUALDRÓN TORRES
Accionada: MUNICIPIO DE TASCO
Asunto: Protección de los derechos e intereses colectivos 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, y el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.

Duitama, veintinueve (29) de abril de dos mil veintiuno (2021).

Procede el Despacho a proferir fallo de primera instancia dentro de la acción popular promovida por el señor José Fernando Gualdrón Torres contra el municipio de Tasco, Boyacá.

ANTECEDENTES

1. La demanda.

1.1. Hechos.

El actor popular sostiene que el municipio de Tasco, Boyacá no ha incorporado dentro de los programas de atención al cliente el servicio de intérprete y guía de intérprete para personas sordas y sordociegas, de manera que se les garantice la comunicación e información en condiciones de igualdad cuando requieran la atención de la Administración municipal.

Afirma que mediante solicitud adiada el 31 de agosto de 2020 solicitó ante el mencionado ente territorial la adopción de las medidas necesarias para la protección de los derechos e intereses colectivos amenazados y/o vulnerados, tendientes a la vinculación de un intérprete o guía intérprete oficial de lengua de señas colombiana LSE idóneo.

Añade que vencido el término de 15 días previsto en la Ley 472 de 1998, el municipio no adoptó las medidas solicitadas para la protección de los derechos e intereses colectivos de las personas con capacidad disminuida, constituyéndose así en renuencia.

1.2. Pretensiones.

“PRIMERO. DECLARAR, que el MUNICIPIO DE TASCO, BOYACÁ ha vulnerado los Derechos e Intereses colectivos i) 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 ii) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, de las personas con limitaciones físicas, por discapacidad (sordas, sordociegas e hipoacúsicas); por la omisión en la implementación del servicio de intérprete y guía intérprete para las personas sordas y sordociegas del municipio y visitantes, en los programas de atención al usuario

SEGUNDO.ORDENAR, al MUNICIPIO DE TASCO, BOYACÁ; vincular a un intérprete o guía intérprete oficial de Lengua de Señas Colombiana –LSE- idóneo, que garantice los Derechos e intereses colectivos i) 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 ii) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, de las personas con limitaciones físicas, por discapacidad (sordas, sordociegas e hipoacúsicas).

TERCERO. APLICAR, lo establecido en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, en concordancia con el acuerdo 1887 de 2003 del Consejo Superior de la Judicatura y la Sentencia de Unificación con radicado 15001-33-33-007-2017-00036-01 de la Sala de decisión especial No. 27 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Honorable Consejo de Estado, en lo relativo a Costas Procesales y sus componentes.

CUARTO. Que si el MUNICIPIO DE TASCO, BOYACÁ; 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 en la pretensión tercera respecto a costas y expensas procesales. (archivo 1 expediente digital).

2. Contestación de la demanda.

El municipio de Tasco, pese a haberse notificado en legal forma, no contestó la demanda.

3. Audiencia de pacto de cumplimiento.

La audiencia de pacto de cumplimiento se adelantó el 18 de febrero de 2021, oportunidad en la que, teniendo en cuenta la discrepancia entre los sujetos procesales y la falta de claridad de la fórmula propuesta por el ente territorial accionado, el Despacho declaró fallida la posibilidad de llegar a un acuerdo en dicha etapa procesal (archivo 25 expediente digital).

4. Alegatos de conclusión.

4.1. Intervención del actor popular.

Reiteró algunos de los argumentos plasmados en la demanda, poniendo de presente la importancia y trascendencia de que toda persona tenga la posibilidad de utilizar un lenguaje que le permita interactuar con el mundo, aspecto que cobra mayor relevancia en las personas sordas o sordociegas, pues limitarles esa posibilidad conlleva restringir el goce de una vida plena, con libertad, autonomía e igualdad.

Concluyó que a pesar de haber transcurrido más de 16 años desde la entrada en vigencia de la Ley 982 de 2005, el ente accionado no ha implementado los medios para equiparar las oportunidades de las personas sordas o sordociegas, proceder que se aparta de los postulados previstos en los artículos 13 y 47 de la Constitución Política.

Citó fundamentos constitucionales, convencionales y jurisprudenciales para insistir en el deber que tienen los Estados de garantizar a las personas con capacidad disminuida el ejercicio integral de sus derechos y prerrogativas, y el derecho de tales personas de contar con los medios, procedimientos o mecanismos que les permitan interactuar plenamente dentro de la comunidad en que habitan.

Trajo a colación citas jurisprudenciales de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, para enfatizar en que el incumplimiento de las obligaciones contenidas en la Ley 982 de 2005, puede acarrear la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales de las personas sordas o sordociegas, trasgresión que también puede devenir en la trasgresión de derechos e intereses colectivos que pueden ser amparados mediante las acciones populares, vulneración que no desaparece por el hecho de que no se demuestre que alguna persona haya encontrado barreras u obstáculos para acceder a la Administración pública, puesto que *“el solo hecho de que una entidad no cuente con los medios, métodos o funcionarios para comunicarse con la población sorda trae como consecuencia la vulneración de los derechos colectivos al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.”* (archivo 47 ED).

4.2. Municipio de Tasco.

La defensa del mencionado ente territorial manifestó que en el Plan de Desarrollo 2020-2023 se incluyó una política de inclusión social, dirigida, entre otras, a las personas sordociegas y que actualmente se está capacitando a una empleada de la planta de personal para que brinde atención adecuada a ese grupo de la población.

Destacó que, de conformidad con la información suministrada por Talento Humano y por la Secretaría de Gobierno, en los últimos años no se evidencia la concurrencia de personas sordas o sordociegas a las instalaciones de la Alcaldía, de modo que no se han vulnerado o puesto en peligro sus derechos e intereses colectivos, pero que en todo caso la Administración protege a toda la población, en especial a las personas con capacidad disminuida, circunstancia que desconoce el actor popular por no vivir en el municipio.

Puso de presente que *“desde el momento que la alcaldía propuso un pacto de cumplimiento y el demandante se negó vemos mala fe en el proceso por cuanto la alcaldía de Tasco propuso proteger los derechos de la población sordociegas (...)”*.

Solicitó al Despacho que *“(...) se valore que esta entidad ha sido responsable en cada una de sus apreciaciones toda vez que en la audiencia de pacto de cumplimiento presentamos al demandante una fórmula de acercamiento y este rechazo para lo cual vemos u interés económico que no proteger los derechos colectivos de un grupo poblacional. Es así como pedimos se tenga en cuenta la intervención del procurador el cual señalo del mismo modo que el demandante de no aceptar el pacto de cumplimiento entregado por parte del municipio se nota más un interés económico y la finalidad de esta acción es proteger a un grupo población mas no de perseguir un bien económico el cual afecta el patrimonio público.”* (archivo 49).

4.3. El Ministerio Público guardó silencio.

5. Problema jurídico.

Se contrae a dilucidar si el ente territorial accionado, por acción u omisión, ha incurrido en la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos cuya protección se invoca en la presente acción.

6. Tesis del Despacho.

El Despacho sostendrá la tesis de que en el caso bajo análisis se estructura la institución procesal de la cosa juzgada y, por ende, las súplicas de la demanda deberán negarse.

7. Resolución de caso.

Para resolver el problema jurídico planteado, el Despacho abordará y analizará los siguientes ítems: i) marco jurídico, objeto, alcance y contenido de las acciones populares, ii) alcance y núcleo esencial de los derechos colectivos invocados, iii) presupuestos que se deben cumplir para acceder a las pretensiones de la acción popular, iv) lo efectivamente probado, y v) la solución del caso concreto.

7.1. Marco jurídico, objeto, alcance y contenido de las acciones populares.

Sobre este tópico, resulta importante destacar el contenido textual del artículo 144 de la codificación citada, así:

“Artículo 144. Protección de los derechos e intereses colectivos. *Cualquier persona puede demandar la protección de los derechos e intereses colectivos para lo cual podrá pedir que se adopten las medidas necesarias con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mismos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.*

Quando la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, inclusive cuando la conducta vulnerante sea un acto administrativo o un contrato, sin que en uno u otro evento, pueda el juez anular el acto o el contrato, sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos¹.

Antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos, el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado. Si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello, podrá acudir ante el juez. Excepcionalmente, se podrá prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda”.

En los términos de la norma transcrita, la acción popular se puede interponer aun cuando la conducta transgresora se derive de un acto administrativo, pero con la connotación especial que el juez tiene vedada la posibilidad de su anulación, sin perjuicio que puedan tomarse las medidas necesarias a fin de conjurar la vulneración de los derechos e intereses colectivos.

¹ La expresión subrayada dentro del texto de la norma citada, fue declarada exequible por los cargos analizados, mediante **Sentencia C-644 de 2011** de la Corte Constitucional. Destáquese que en ese fallo, la Corte Constitucional encontró ajustado a la Carta Política de 1991, el hecho consistente en que por intermedio de las acciones populares, no se pueda decidir sobre la legalidad de un acto administrativo o de un contrato estatal, pues a su juicio para tal evento el ordenamiento jurídico ha establecido otro tipo de procesos¹; al tiempo que indicó que la disposición demandada en el fondo lo que hizo fue zanjar las posiciones diversas y contradictorias que las distintas Secciones del Consejo de Estado sobre dicho ítem habían expuesto.

El Consejo de Estado en reciente providencia² sostiene que en los términos de los artículos 88 Superior, 2 y 34 de la Ley 472 de 1998, el Juez Popular no se encuentra sometido a los límites del poder dispositivo que rige las acciones ordinarias, por lo que no puede limitar sus decisiones a los hechos, pretensiones y excepciones alegadas y probadas por las partes, en razón a que las normas precitadas le exigen adoptar las medidas necesarias para corregir las irregularidades que lesionan los derechos colectivos, restableciéndolos cuando hayan sido vulnerados o incluso restituyendo las cosas al estado anterior. En palabras de la Corte Constitucional³, el Juez popular cuenta con amplias facultades oficiosas, inclusive ultra y extra petita, de tal manera que puede ordenar correctivos por fuera de las pretensiones de la demanda, siempre que resulte necesario para cesar la amenaza o vulneración.

En Sentencia de Unificación⁴, el Consejo de Estado fijó el alcance de la facultad ultra y extrapetita del Juez Popular, dejando sentada la tesis que puede pronunciarse sobre derechos colectivos que no hayan sido invocados en la demanda como amenazados o vulnerados, siempre y cuando: **i)** tengan una estrecha relación con los que fueron invocados o respecto de los cuales media solicitud expresa de protección; y **ii)** que la parte demandada se haya pronunciado sobre ellos a lo largo del proceso, vale decir, que haya podido ejercer su derecho de defensa. Lo anterior, privilegiando el debido proceso, las garantías procesales y el equilibrio entre las partes, en los términos del artículo 5º de la Ley 472 de 1998, de donde se deriva que no se puede sacrificar el derecho fundamental al debido proceso para garantizar la protección de los derechos colectivos.

Atendiendo los fundamentos constitucionales, legales y jurisprudenciales a través de los cuales se ha precisado el objeto y características de las acciones populares se puede concluir que se trata de una “(...) acción constitucional, pública, preventiva, plenamente compatible con la adopción de medidas cautelares, autónoma, restitutoria y excepcionalmente indemnizatoria (pero en perspectiva del derecho protegido, no de fines puramente económicos), de amplia legitimación, con un amplio margen decisorio al momento de definir los remedios judiciales, ágil o célere, preferente, no contenciosa sino de protección de derechos, procede contra autoridades y particulares y concreta también los principios de participación y solidaridad.”⁵

7.2. Alcance y núcleo esencial de los derechos colectivos invocados.

7.2.1. 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.

Dado que además de los preceptos contenidos en la Ley 472 de 1998, el legislador no determinó el contenido u alcance de los derechos e intereses colectivos allí enunciados,

² Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera – Subsección B. Sentencia del 29 de octubre de 2015; Radicación No. 66001233100020100034301; C. P. Stella Conto Díaz Del Castillo.

³ Sentencia T-176 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁴ Sala de lo Contencioso Administrativo - Sala Especial de Decisión 6. Sentencia del 05 de junio de 2018; radicación No. 15001-33-31-001-2004-01647-01. C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio. Demandante: Contraloría Municipal de Tunja. Demandado: Municipio de Tunja.

⁵ Tomado del Módulo III Acciones Constitucionales, Luis Manuel Castro Novoa y Cesar Humberto Carvajal Santoyo, Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, Bogotá 2016. Pág. 72.

es menester acudir a la jurisprudencia de Consejo de Estado⁶, instancia que al analizar el contemplado en el literal m) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998, precisó que:

(...) el núcleo esencial del derecho colectivo comprende los siguientes aspectos: i) respeto y acatamiento del principio de función social y ecológica de la propiedad; ii) 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; iii) respetar los derechos ajenos y no abusar del derecho propio; y iv) 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.

Asimismo, esta Corporación ha establecido que abarca 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 y de organización física contenidas en los mismos. Así como el 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 conexiones para los servicios públicos domiciliarios, entre otros. Para la Sala es claro que el derecho señalado en el literal m) del artículo 4.º de la Ley 472, corresponde a la obligación que le impone el legislador a las autoridades públicas y particulares, en general, de acatar plenamente los preceptos jurídicos que rigen la materia urbanística, es decir, la forma como progresa y se desarrolla una determinada 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 población.

De acuerdo a la jurisprudencia citada, se puede concluir que la vulneración o amenaza al mencionado derecho o interés colectivo se presenta cuando los particulares o las autoridades pública desconocen la regulación sobre el uso del suelo y en materia urbanística afectando con ello la calidad de vida de los habitantes.

7.2.2. El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.

Frente al anterior derecho o interés colectivo podría decirse que la definición legal resulta más o menos clara. Sin embargo, para una mejor comprensión de su contenido y alcance, siempre será ilustrativo acudir a la instancia de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo⁷, que al respecto ha señalado lo siguiente:

En lo que respecta al derecho o interés colectivo al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, se trata también de un derecho o interés colectivo de origen constitucional; en efecto, el artículo 365 si bien no hace alusión a su naturaleza colectiva, establece que es deber del Estado garantizar la prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Así mismo, hace parte de la lista enunciativa del artículo 4 de la Ley 472 de 1998 (literal j) que indiscutiblemente le atribuye su dimensión colectiva y en numerosas disposiciones legales relativas a los servicios públicos en general.

(...) El derecho de acceso a los servicios públicos en este sentido, está esencialmente constituido por la capacidad que detentan los miembros de una comunidad de convertirse en usuarios o receptores o beneficiarios de aquellas actividades susceptibles de catalogarse como servicios públicos. Esta sola condición, sin embargo, no basta; a esta capacidad debe agregársele el cumplimiento de unos requisitos que deben cumplir los prestadores de estos servicios: eficiencia y oportunidad. Por eficiencia, que como se anotó es un imperativo constitucional de los servicios públicos, debe entenderse la prestación de estos utilizando y disponiendo del mejor modo posible los instrumentos o recursos

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Radicación número: 68001-23-31-000-2012-00104-02(AP), Sentencia del 1° de noviembre de 2019, C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez (Ver también inciso segundo artículo 58 C.P., artículo 95 numeral 1° C.P y artículo 3° ley 388 de 1997).

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Radicación número: 54001-23-31-000-2003-00266-01(AP), Sentencia del 19 de abril de 2007, C.P. Dr. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

necesarios para cumplir los fines propuestos; por oportunidad, en cambio, se debe entender la respuesta dentro de un plazo razonable que debe tener un usuario cuando requiera estos servicios, así como la permanencia de la prestación de los mismos. La vulneración de este derecho colectivo entonces se manifiesta cuando se lesione el interés subjetivo de la comunidad a que le presten servicios públicos de manera eficiente y oportuna. Para ello se hace necesario una acción o una omisión frente al requerimiento de la comunidad de convertirse en usuaria del respectivo servicio; también acciones precisas pueden atentar contra los atributos de eficiencia y oportunidad que deben caracterizar a los servicios públicos. Para evitar efectivas lesiones a este derecho o interés colectivo, el juez de la acción popular ordenará prestar el servicio determinado a quienes detenten esta expectativa, o impondrá algunas medidas o requerimientos que redunden en eficiencia y oportunidad y consecuentemente en un mejor estado de cosas para los usuarios.

Atendiendo los lineamientos jurisprudenciales acabados de citar, queda en evidencia que este derecho e interés colectivo puede resultar vulnerado o puesto en peligro, no solo cuando la prestación del mismo no cumple con los requisitos de eficiencia y oportunidad, sino cuando el acceso a los mismos presenta barrera ante un requerimiento en condiciones específicas, pues la accesibilidad debe entenderse tanto a la comunidad en general, como al cualquier usuario en particular.

7.3. Presupuestos que se deben cumplir para acceder a las pretensiones de la acción popular.

De conformidad con el inciso 1° del artículo 88 de la Constitución Política, las acciones populares están dirigidas a proteger los derechos e intereses colectivos definidos expresamente por el Constituyente, o por el Legislador a través de leyes ordinarias o tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia y debidamente incorporados a nuestro sistema jurídico, cuyas características han sido decantadas por la Corte Constitucional en sentencia C-644 de 2011, en la que se destacan las siguientes:

- “a) Las acciones populares pueden ser promovidas por cualquier persona.*
- b) Las acciones populares son ejercidas contra las autoridades públicas por sus acciones y omisiones y por las mismas causas contra los particulares.*
- c) Las acciones populares tienen un fin público⁸.*
- d) Las acciones populares son de naturaleza preventiva⁹.*
- e) Las acciones populares tienen también un carácter restitutorio.*
- f) Las acciones populares no persiguen en forma directa un resarcimiento de tipo pecuniario.*
- g) Las acciones populares gozan de una estructura especial que las diferencia de los demás procesos litigiosos¹⁰.*

Ahora bien, al examinar el marco normativo que regula las acciones populares, en especial la Ley 472 de 1998, se encuentra que para la prosperidad de las pretensiones deben quedar debidamente acreditadas las siguientes circunstancias:

- Que exista una real amenaza o vulneración de un derecho colectivo definido expresamente como tal por el Constituyente o por el Legislador (Artículos: 2, 4, 18 literal e, 22, 28, 29, 30, 31, 62, 75, 76).

⁸ Advirtió la Corte: “Ello implica que el ejercicio de las acciones populares persigue la protección de un derecho colectivo, esto es, de un interés que se encuentra en cabeza de un grupo de individuos, de la comunidad en su conjunto, excluyendo entonces cualquier motivación de orden subjetivo o particular. Cabe destacar, sin embargo, que la posibilidad de que cualquier persona perteneciente al colectivo afectado pueda acudir ante el juez en defensa del mismo, le permite obtener a ésta, de forma simultánea, la protección de su propio interés”.

⁹ Dijo la Corte: “Esto significa que su ejercicio o promoción judicial no está supeditado o condicionado a que exista un daño o perjuicio de los derechos o intereses que se buscan proteger. Es suficiente que se presente la amenaza o el riesgo de que se produzca el daño, para que pueda activarse el mecanismo de la acción popular. Esto, en razón a que desde sus orígenes, las acciones populares fueron concebidas para precaver la lesión de bienes y derechos que comprenden intereses superiores de carácter público”.

¹⁰ “En ese sentido, el proceso de acción popular tiene una estructura especial que lo diferencia de los demás procesos de contenido litigioso, ya que no plantea una verdadera litis ya que lo que persigue es la efectividad y eficacia de un derecho colectivo haciendo cesar su lesión o amenaza o logrando que las cosas vuelvan a su estado anterior. El carácter principal de la acción popular resulta compatible con las acciones contencioso administrativas previstas para solicitar la declaratoria judicial de la nulidad de los actos o contratos estatales”.

- Que la amenaza o vulneración se haya dado como consecuencia de la acción u omisión de las autoridades públicas (Artículo 9).

Frente a la demostración de la amenaza o vulneración del derecho colectivo, el Consejo de Estado ha expuesto que dicha carga se encuentra en cabeza del actor popular, al señalar que:

“(…) es de resaltar que en materia de acciones populares es al actor popular a quien corresponde la carga de probar los hechos, acciones u omisiones que a su juicio constituyen la causa de la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos cuya protección reclama.

Así las cosas, ciertamente se advierte que la parte demandante no aportó ningún elemento probatorio para acreditar idónea y válidamente la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda, y tampoco manifestó la imposibilidad de allegar las pruebas respectivas, simplemente se limitó a aportar un material fotográfico que es insuficiente para demostrar la situación alegada”¹¹.

“(…) Con fundamento en lo anterior la procedencia de la acción popular se sujeta a que, de los hechos de la demanda se pueda deducir siquiera sumariamente una amenaza a los derechos colectivos, entendidos estos como intereses de representación difusa, en la medida en que su titular es un grupo indeterminado o indeterminable de personas, la obligación de que la acción se dirija contra persona natural o jurídica o autoridad pública cuya actuación u omisión se considere que amenaza o viola el interés colectivo, requisito este último que requiere que la acción u omisión sea probada por el actor, o que del acervo probatorio obrante en el expediente el juez pueda deducir la vulneración del o de los derechos colectivos pues de lo contrario no puede ni podrá dar orden alguna tendiente a proteger y la normalización de una situación que pueda ser protegida con la expedición de la sentencia producto de la acción popular. La carga de la prueba le impone al actor popular el deber de precisar y probar los hechos de los cuales estima la amenaza o vulneración de los derechos colectivos alegados en la demanda (…)¹²” (Subrayas fuera de texto).

En efecto, la carga de la prueba en cabeza del actor popular fue impuesta por el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, norma que fue examinada por la Corte Constitucional en Sentencia C-215 de 1999, declarándola exequible, cuyo alcance es el expuesto por el Consejo de Estado en las providencias precitadas.

7.4. Lo efectivamente probado.

En el caso bajo análisis se encuentran demostrados los siguientes hechos jurídicamente relevantes:

7.4.1. Petición que el actor popular afirma haber radicado ante la Alcaldía municipal de Tasco, Boyacá, a través de la cual solicitó:

“PRIMERO. Que se protejan los derechos e intereses colectivos i) 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 y ii) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; de las personas con limitaciones físicas, por discapacidad (sordas, sordociegas e hipoacúsicas); con la implementación del servicio de intérprete y guía

¹¹ Consejo de Estado, C.P.: MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ, Bogotá, D.C., diez (10) de mayo de dos mil doce (2012), Radicación número: 76001-23-31-000-2010-01459-01 (AP), Actor: FERNANDO PATIÑO MARTINEZ.

¹² Consejo de Estado, C.P.: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO Bogotá, D.C. treinta (30) de junio de dos mil once (2011) Radicación número: 50001-23-31-000-2004-00640-01 (AP) Actor: IVAN ORLANDO BRICEÑO Y OTRO.

intérprete para las personas sordas y sordociegas del municipio y visitantes, en los programas de atención al usuario.

SEGUNDO. Que se vincule contractualmente a la entidad, un intérprete o guía intérprete oficial de Lengua de Señas Colombiana –LSE- idóneo, que garantice los derechos fundamentales e intereses colectivos de los usuarios sordos y sordociegos del municipio y visitantes en los programas de atención al usuario.

TERCERO. De ya existir dicho funcionario o contratista se me informe bajo qué modalidad contractual se efectuó la vinculación, a su vez solicito se anexe todos los documentos relativos la vinculación como contratos y/o resoluciones de nombramiento.” (pág. 5 archivo 01 ED).

7.4.2. Oficio del 7 de septiembre de 2020, suscrito por el Alcalde municipal del ente accionado, mediante el cual se dio respuesta a la anterior solicitud, señalando, entre otros aspectos, que la Administración municipal ha adecuado las rampas de acceso a los bienes de uso público, tales como parques, escenarios deportivos y edificios, pero que dadas las limitaciones de orden presupuestal, continuarán adelantando las gestiones para culminar lo faltante.

En lo concerniente al intérprete o guía intérprete que reclama el actor popular, manifestó que en el plan de desarrollo 2020 – 2023 se incluyó una política de inclusión dirigida a las personas con capacidad disminuida, teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 8 de la Ley 982 de 2005, para lo cual se adelantarán las gestiones con la entidad que preste dicho servicio o la contratación con la persona idónea (págs. 6 y 7 archivo 1).

7.4.4. En virtud del decreto oficioso de pruebas, la Secretaría del Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Duitama, allegó el Oficio No. SO-068 del 1° de marzo de 2021, mediante el cual certifica, entre otros aspectos, que, en dicho despacho judicial, bajo el radicado 15693-33-31-002-2008-00183-00, se tramitó acción popular en contra del municipio de Tasco, Boyacá, con las siguientes pretensiones:

“PRIMERO: Se disponga ordenar al ente accionado, para que adecue las instalaciones del Palacio Municipal, en cumplimiento de los deberes ordenados en la Ley 982 de del 2005. SEGUNDO: Se disponga ordenar al ente accionado, para que realice todas las acciones tendientes a focalizar en el territorio de su jurisdicción, a las personas que tienen limitaciones auditivas o sonoras y adelantar programas para su protección. TERCERO: Se disponga ordenar al ente accionado, para que realice las gestiones tendientes a facilitar a las personas sordas, sordo ciegas e hipoacústicas el acceso a todas las ayudas técnicas necesarias para mejorar su calidad de vida, para lo cual deberá con señalización, avisos información visual y sistemas de alarmas luminosas aptas para su reconocimiento, por este tipo de personas con limitación física (...)” (archivo 31 ED)

Con anterior certificación se adosó copia del escrito de la demanda y de la sentencia correspondientes a la mencionada acción popular. Una vez analizado su contenido, el juzgado advierte que el principal fundamento legal, esto es, el artículo 8° de la Ley 982 de 2005¹³, es el mismo en que finca las pretensiones el ahora actor popular, direccionadas básicamente a garantizar el acceso a las instalaciones del palacio municipal y a la prestación de los servicios que allí se dispensan, a las personas sordas o sordociegas (archivo 32 ED).

¹³ ARTÍCULO 8o. Las entidades estatales de cualquier orden, incorporan paulatinamente dentro de los programas de atención al cliente, el servicio de intérprete y guía intérprete para las personas sordas y sordociegas que lo requieran de manera directa o mediante convenios con organismos que ofrezcan tal servicio.

De igual manera, lo harán las empresas prestadoras de servicios públicos, las Instituciones Prestadoras de Salud, las bibliotecas públicas, los centros de documentación e información y en general las instituciones gubernamentales y no gubernamentales que ofrezcan servicios al público, fijando en lugar visible la información correspondiente, con plena identificación del lugar o lugares en los que podrán ser atendidas las personas sordas y sordociegas

7.4.5. Con oficio del 2 de marzo de 2021, suscrito por el Alcalde del ente territorial accionado, se informó acerca de la existencia, en ese municipio, de personas sordas o sordociegas, corroborando la existencia de 3 personas sordomudas, 6 personas sordas y una persona ciega (archivos 34 y 41).

7.4.6. Mediante oficio del 24 de marzo de 2021, el apoderado del municipio de Tasco informa que dicho ente territorial no cuenta, ni ha contratado a una persona que reúna las condiciones para servir como intérprete o guía intérprete para las personas sordas o sordociegas. Sin embargo, insistió en la política de atención a dicho grupo de la población incluida en el plan de desarrollo. Además, aportó un formato de inscripción de, al parecer, un empleado de la administración municipal a un curso de capacitación en lenguaje de señas colombiana (archivo 42 ED).

7.5. La solución del caso concreto.

Tal como se adujo previamente, el Despacho declarará que en el caso bajo estudio se configura la cosa juzgada, dadas las siguientes razones:

7.5.1. La cosa juzgada es una institución jurídico procesal “*mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia y en algunas otras providencias, el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas*”¹⁴, garantizando que los asuntos decididos por la jurisdicción no puedan ser ventilados de nuevo, so pretexto de otro pronunciamiento judicial, pues aceptar tal posibilidad, aparte de atentar contra la seguridad jurídica imperante en un Estado social y democrático de derecho, implicaría la perpetuidad de los conflictos.

7.5.2. Conforme al artículo 303 del C.G.P. puede hablarse de cosa juzgada cuando, entre una decisión ejecutoriada y un nuevo proceso, se presenten tres elementos, a saber¹⁵: **i) identidad de objeto**, esto es que en la nueva demanda y en el pronunciamiento emitido con anterioridad coincida la pretensión material o inmaterial; **ii) identidad de causa**, que se presenta cuando concuerdan los mismos fundamentos o hechos como sustento; e **iii) identidad jurídica de las partes**, lo cual implica que al nuevo proceso deban concurrir las mismas partes que resultaron vinculadas y obligadas por la decisión que constituye cosa juzgada¹⁶.

7.5.3. Desde el punto de vista jurisprudencial, la Corte Constitucional en reiteradas providencias¹⁷ se ha ocupado de interpretar los alcances del principio de cosa juzgada, señalando que a pesar de que no existe un precepto constitucional que consagre dicho principio, el mismo se deriva y es consecuencia directa de otras disposiciones constitucionales como las que consagran el interés general (art.1º), el debido proceso (art.29), y el acceso a la administración de justicia (art.229), presupuesto imprescindible para la seguridad jurídica. En las providencias citadas indicó:

“La firmeza de las decisiones es condición necesaria para la seguridad jurídica. Si los litigios concluyen definitivamente un día, y tanto las partes implicadas en él como el resto de la comunidad, tienen certeza de que a partir de ese momento la decisión judicial es

¹⁴ C.fr., sentencia C-774 de 2001.

¹⁵ Sentencia T-218 de 2012.

¹⁶ C.fr., C-622 de 2007.

¹⁷ Sentencia C-522 de 2009, M. P. Nilson Pinilla. Providencia que cita la Sentencia C-548 de 1997, M. P. Carlos Gaviria Díaz.

inalterable, el proceso cumple un papel eficaz en la solución de los conflictos. Este es el sentido de la cosa juzgada, en relación con la cual la Corte ha reconocido que hace parte de las garantías del debido proceso, consagradas en el artículo 29 de la Constitución, y está implícita en el concepto de administrar justicia.” (Negrillas no son del texto original).

El Consejo de Estado¹⁸ se ha referido a los elementos que deben concurrir para la configuración de la cosa juzgada así:

“(…) Ahora bien para que una decisión alcance el valor de cosa juzgada se requiere:

*a).- **Identidad de partes**, es decir, al proceso deben concurrir las mismas partes e intervinientes que resultaron vinculados y obligados por la decisión que constituye cosa juzgada.*

*b).- **Identidad de causa petendi**, es decir, la demanda y la decisión que hizo tránsito a cosa juzgada deben tener los mismos fundamentos o hechos como sustento. **Cuando además de los mismos hechos la demanda presenta nuevos elementos, solamente se permite el análisis de los nuevos supuestos, caso en el cual el juez puede retomar los fundamentos que constituyen cosa juzgada para proceder a fallar sobre la nueva causa.***

*c).- **Identidad de objeto**, es decir, la demanda debe versar sobre la misma pretensión material o inmaterial sobre la cual se predica la cosa juzgada. Se presenta cuando sobre lo pretendido existe un derecho reconocido, declarado o modificado sobre una o varias cosas o sobre una relación jurídica. Igualmente se predica identidad sobre aquellos elementos consecuenciales de un derecho que no fueron declarados expresamente (…)*”.

A su turno, la Corte Suprema de Justicia¹⁹ también acuña lineamientos que permiten definir el contenido y alcance de la cosa juzgada, señalando que:

“(…) en la esfera preceptiva, el artículo 332 del Código de Procedimiento Civil, se ocupa del principio de la cosa juzgada, en los términos siguientes: “La sentencia ejecutoriada proferida en proceso contencioso tiene fuerza de cosa juzgada, siempre que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, y se funde en la misma causa que la anterior, y que entrambos procesos haya identidad jurídica de partes”, norma contentiva de la trilogía que estereotipa, tradicionalmente, en materia civil, su conocida estructura, a saber: objeto, causa y partes.

El objeto, según la jurisprudencia de esta Corporación, consiste en “...el bien corporal o incorporal que se reclama, o sea, las prestaciones o declaraciones que se piden de la justicia (CLXXII, 21), o en “...el objeto de la pretensión” (cas. civ. 30 de octubre de 2002, Exp. 6999) y la causa, en “...el motivo o fundamento inmediato del cual una parte deriva su pretensión deducida en el proceso” (CLXXVI, 153, reiterada en cas. civ. 24 de julio de 2001, Exp. 6448).

Los dos elementos antes mencionados, constituyen entonces “... el límite objetivo de la cosa juzgada, que comprende dos aspectos: el objeto decidido, de un lado; y del otro, la causa invocada para lograr la decisión, que si bien están entre sí íntimamente relacionados, responden sin embargo a dos cuestiones diferentes: sobre qué se litiga y por qué se litiga” (Se subraya; CLXXII, 20 y 21).”

7.5.4. Una vez matizada la definición de la institución procesal de la cosa juzgada, corresponde al Despacho analizar si en esta oportunidad confluye el trípode que la sustenta, veamos:

¹⁸ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Auto del 03 de marzo de 2016; Radicación número: 05001-23-33-000-2013-00323-01(0578-14); C.P. William Hernández Gómez.

¹⁹ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Expediente No. 7325, Sentencia del 12 de agosto de 2003, M.P. Dr. Carlos Ignacio Jaramillo Jaramillo.

7.5.4.1. **Identidad de objeto** (qué se litiga). Tal como se deriva de la certificación expedida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Duitama, a la cual se aludió en el aparte 7.4.4. de esta providencia, las principales pretensiones del proceso tramitado en ese Despacho, bajo el radicado fueron las siguientes: *“PRIMERO: Se disponga ordenar al ente accionado, para que adecue las instalaciones del Palacio Municipal, en cumplimiento de los deberes ordenados en la Ley 982 de del 2005. SEGUNDO: Se disponga ordenar al ente accionado, para que realice todas las acciones tendientes a focalizar en el territorio de su jurisdicción, a las personas que tienen limitaciones auditivas o sonoras y adelantar programas para su protección. TERCERO: Se disponga ordenar al ente accionado, para que realice las gestiones tendientes a facilitar a las personas sordas, sordo ciegas e hipoacústicas el acceso a todas las ayudas técnicas necesarias para mejorar su calidad de vida, para lo cual deberá contar con señalización, avisos información visual y sistemas de alarmas luminosas aptas para su reconocimiento, por este tipo de personas con limitación física (...)”* (archivo 31 ED). Cabe precisar que dentro de la precitada acción se dictó sentencia el 10 de septiembre de 2009 (archivo 32 ED).

En esta oportunidad, tal como quedó dicho, el actor popular persigue: *“PRIMERO. DECLARAR, que el MUNICIPIO DE TASCO, BOYACÁ ha vulnerado los Derechos e Intereses colectivos i) 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 ii) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna. de las personas con limitaciones físicas, por discapacidad (sordas, sordociegas e hipoacusicas); por la omisión en la implementación del servicio de intérprete y guía intérprete para las personas sordas y sordociegas del municipio y visitantes, en los programas de atención al usuario. SEGUNDO. ORDENAR, al MUNICIPIO DE TASCO, BOYACÁ; vincular a un intérprete o guía intérprete oficial de Lengua de Señas Colombiana –LSE- idóneo, que garantice los Derechos e intereses colectivos i) 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 ii) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, de las personas con limitaciones físicas, por discapacidad (sordas, sordociegas e hipoacusicas). TERCERO. APLICAR, lo establecido en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, en concordancia con el acuerdo 1887 de 2003 del Consejo Superior de la Judicatura y la Sentencia de Unificación con radicado 15001-33-33-007-2017-00036-01 de la Sala de decisión especial No. 27 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Honorable Consejo de Estado, en lo relativo a Costas Procesales y sus componentes. CUARTO. Que si el MUNICIPIO DE TASCO, BOYACÁ; 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 en la pretensión tercera respecto a costas y expensas procesales.* (archivo 1 expediente digital).

Estudiados los contenidos de las pretensiones, concluye el Despacho que, si bien tienen algunas diferencias de tipo formal, en el fondo, lo que se pretende en las dos acciones es la protección de los intereses y derechos colectivos de las personas con capacidad disminuida, dada su condición de sordas o sordociegas, de manera que, en criterio del juzgado, se cumple el primer presupuesto analizado. En efecto, examinada el contenido de la acción popular tramitada ante el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Santa Rosa de Viterbo, en el hecho uno se invoca expresamente el artículo 8° de la Ley 982 de 2005, fundamento legal que también cimenta la presente acción;

adicionalmente, en las pretensiones de la acción inicial, tal como quedó acotado, se solicita, entre otras, la determinación o censo de las personas sordas o sordociegas y la adopción de las medidas necesarias para su protección, así como gestionar todas las ayudas técnicas que permitan mejorar la calidad de vida de ese sector de la población.

7.5.4.2. Identidad de causa (por qué se litiga). Este segundo requisito, a juicio del Juzgado también está acreditado, habida cuenta que las dos acciones se fincan principalmente en el artículo 8° de la Ley 982 de 2005 y buscan la protección de los derechos e intereses colectivos contenidos en los literales j) y m) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998, sin perjuicio de que en la acción primigenia además se invoquen otros derechos e intereses de la misma estirpe.

7.5.4.3. Identidad de partes. Finalmente, el tercer presupuesto quedó ineluctablemente acreditado, toda vez que si bien no son los mismos actores populares, no es menos cierto que por tratarse de una acción pública para la que cualquier ciudadano está legitimado por activa, el concepto de parte debe entenderse bajo esa óptica. Y en lo concerniente al ente territorial accionado, en uno y otro caso concurre el municipio de Tasco, Boyacá.

Corolario, el Despacho declarará, de oficio, probada la excepción de mérito de cosa juzgada.

7.5.4.4. No obstante, teniendo en cuenta el deber del Estado de velar y proteger especialmente los derechos de las personas con capacidad disminuida, tal como lo disponen, entre otros, los artículos 13 y 47 de la Constitución Política, y en virtud de la Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad, aprobado por el Estado colombiano mediante la Ley 1346 de 2009, se instará a la Administración municipal a que continúe y, en la medida de lo posible, profundice la política de inclusión social, y mejore las herramientas, mecanismos y procedimientos para atender y proteger a las personas con capacidad disminuida.

7.6. Otras consideraciones.

Sin perjuicio del sentido de la decisión sobre el fondo del asunto, el Despacho advierte la necesidad de hacer las siguientes consideraciones:

7.6.1. Sin desconocer que las acciones populares, dado su carácter público y constitucional, tienen cierto grado de informalidad, y que por ser reflejo de los derechos políticos de los ciudadanos, cualquiera de ellos puede impetrarla. No obstante, en el caso que nos ocupa, el primer aspecto que llama la atención del Despacho, es la notable fragilidad probatoria de la demanda, pues el actor popular solo aportó la prueba de haber agotado el requisito de procedibilidad previsto en el inciso 3° del artículo 144 de la Ley 1437 de 2011. Dicho con otras palabras, el carácter público de las acciones populares matiza, pero no elimina la carga de la prueba prevista en los artículos 30 de la Ley 472 de 1998 y 167 del Código General del Proceso.

7.6.2. En lo que guarda relación con las pretensiones de la demanda, el actor popular invoca la protección de los derechos e interés colectivos enunciados en los literales j) y m) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998, cuyo contenido y alcance se abordó en el aparte 7.2. de esta providencia. Por lo primero, es decir, en lo que respecta al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, el actor popular no

mencionó frente a cuál de los servicios públicos a cargo del municipio accionado se estructuraba la falta de acceso o prestación oportuna. Y en cuanto a las condiciones físicas del Palacio Municipal donde funciona la Administración del municipio accionado, tampoco aportó prueba siquiera sumaria de que tales instalaciones constituyeran un obstáculo de acceso para las personas con capacidad disminuida por su condición de sordas o sordociegas, limitando su reparo a la inexistencia de un intérprete o guía intérprete oficial de Lengua de Señas colombiana LSE.

7.6.3. No obstante, en lo que sí fue claro y reiterativo fue en la solicitud de condena en costas procesales, habida cuenta que dos de las cuatro pretensiones persiguen ese objetivo, aun en el caso de que el municipio accionado, en el trámite de la presente acción, cumpliera con lo solicitado por el actor frente a los derechos e intereses colectivos.

7.6.4. En las actuales circunstancias, promover una acción popular frente a la cual existe cosa juzgada, aunado a las falencias probatorias antes referidas, comporta un desgaste injustificado para los sujetos procesales, la administración de justicia y demás intervinientes, proceder que no se compadece con el interés general que debe inspirar y orientar este tipo de actuaciones. Adicionalmente, una eventual condena en costas contra un municipio de sexta categoría, cuyos recursos son exiguos, situación que cobra mayor intensidad, dada la emergencia sanitaria, social y económica, harían más gravosa la situación de sus habitantes, incluida aquella población que se busca beneficiar con la presente acción.

7.6.5. En el contexto anterior, podría estructurarse el incumplimiento de la obligación constitucional contenida en el numeral 1° del artículo 95 superior, consistente en respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios, precepto normativo que, aunado a otras disposiciones de la regulación colombiana, fundamenta el concepto del abuso del derecho, el cual se presenta, entre otras ocasiones, cuando el titular de un derecho hace uso de él de manera inapropiada e irrazonable a la luz de su contenido esencial y de sus fines. Sobre este aspecto, la Corte Constitucional²⁰ ha precisado que “(...) *en términos generales, comete abuso del derecho: (i) aquél que ha adquirido el derecho en forma legítima, pero que lo utiliza para fines no queridos por el ordenamiento jurídico; (ii) quien se aprovecha de la interpretación de las normas o reglas, para fines o resultados incompatibles por el ordenamiento jurídico; (iii) el titular de un derecho que hace un uso inapropiado e irrazonable de él a la luz de su contenido esencial y de sus fines; y (iv) aquél que invoca las normas de una forma excesiva y desproporcionada que desvirtúa el objetivo jurídico que persigue.*”

Al respecto, advierte el Despacho que la presentación de cerca de 30 acciones populares en los juzgados administrativos de este circuito judicial con las falencias probatoria ya anotadas, sumado a la presentación de otras acciones similares en otros circuitos judiciales, incluidos los departamentos de Santander y Casanare, y a la reticencia del actor popular a renunciar o desistir de las eventuales costas procesales²¹, podría al menos constituir un indicio que comprometería el interés general. Sin embargo, pese a las falencias de la demanda, esta no carece de fundamento legal, pues el actor finca sus pretensiones, entre otros fundamentos, en lo preceptuado en los artículos 13 de la Constitución Política y 8° de la Ley 982 de 2005. Y en lo relacionado con afirmar hechos

²⁰ Sala Plena de la Corte Constitucional, Expediente D-9173 y D-9183, Sentencia C-258 del 7 de mayo de 2013, M.P. Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

²¹ Esto quedó en evidencia en sendas audiencias de pato de cumplimiento adelantadas por el Despacho bajo los radicados 15238-33-33-001-2021-00005-00 y 15238-33-33-001-2021-00003-00.

contrarios a la realidad, tampoco está demostrado que, a sabiendas, el actor popular haya incurrido en esa conducta.

Por las anteriores razones, no resulta procedente la condena en costas al actor popular, habida cuenta que el artículo 38 de la Ley 472 de 1998 establece que solo se podrá condenar al demandante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe, aspectos que no están demostrados en el expediente; aunado a que el actor popular está amparado por pobre. No obstante, se le instará para que se abstenga de promover acciones populares sin el suficiente acervo probatorio requerido.

DECISIÓN

Por lo expuesto, el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Duitama administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A

PRIMERO: De oficio, declarar probada la excepción de cosa juzgada.

SEGUNDO: **Negar** las pretensiones de la demanda.

TERCERO: Sin condena en costas.

CUARTO. Instar al actor popular para que se abstenga de promover acciones populares sin el suficiente acervo probatorio requerido.

QUINTO. Instar a la Administración municipal de Tasco, Boyacá a que continúe y, en la medida de lo posible, profundice la política de inclusión social, y mejore las herramientas, mecanismos y procedimientos para atender y proteger a las personas con capacidad disminuida.

SEXTO. En virtud de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, por Secretaría, envíese a la Defensoría del Pueblo, una copia del fallo definitivo de la acción popular de la referencia, para los efectos y fines pertinentes.

SÉPTIMO. En firme la presente providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

VÍCTOR MANUEL MORENO MORALES

Juez

Firmado Por:

VICTOR MANUEL MORENO MORALES

JUEZ

JUEZ - JUZGADO 001 ADMINISTRATIVO DE LA CIUDAD DE DUITAMA-BOYACA

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

614fae379ba36a4992360181c43cc7fd95d6a386ccb238ff31066af74320f980

Documento generado en 29/04/2021 08:35:40 AM

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE DUITAMA

Correo institucional: j01admdui@cendoj.ramajudicial.gov.co.

Medio de control: ACCIÓN POPULAR
Radicado: 15238-33-33-001-2020-00120-00
Accionante: JOSÉ FERNANDO GUALDRÓN TORRES
Accionada: MUNICIPIO DE CUBARÁ
Asunto: Protección de los derechos e intereses colectivos 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, y el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.

Duitama, veintinueve (29) de abril de dos mil veintiuno (2021).

Procede el Despacho a proferir fallo de primera instancia dentro de la acción popular promovida por el señor José Fernando Gualdrón Torres contra el municipio de Cubará, Boyacá.

ANTECEDENTES

1. La demanda.

1.1. Hechos.

El actor popular sostiene que el municipio de Cubará, Boyacá no ha incorporado dentro de los programas de atención al cliente el servicio de intérprete y guía de intérprete para personas sordas y sordociegas, de manera que se les garantice la comunicación e información en condiciones de igualdad cuando requieran la atención de la Administración municipal.

Afirma que mediante solicitud adiada el 31 de agosto de 2020 solicitó ante el mencionado ente territorial la adopción de las medidas necesarias para la protección de los derechos e intereses colectivos amenazados y/o vulnerados, tendientes a la vinculación de un intérprete o guía intérprete oficial de lengua de señas colombiana LSE idóneo.

Añade que vencido el término de 15 días previsto en la Ley 472 de 1998, el municipio no adoptó las medidas solicitadas para la protección de los derechos e intereses colectivos de las personas con capacidad disminuida, constituyéndose así en renuencia.

1.2. Pretensiones.

“PRIMERO. DECLARAR, que el MUNICIPIO DE CUBARÁ, BOYACÁ ha vulnerado los Derechos e Intereses colectivos i) 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 ii) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, de las personas con limitaciones físicas, por discapacidad (sordas, sordociegas e hipoacúsicas); por la omisión en la implementación del servicio de intérprete y guía intérprete para las personas sordas y sordociegas del municipio y visitantes, en los programas de atención al usuario

SEGUNDO.ORDENAR, al MUNICIPIO DE CUBARÁ, BOYACÁ; vincular a un intérprete o guía intérprete oficial de Lengua de Señas Colombiana –LSE- idóneo, que garantice los Derechos e intereses colectivos i) 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 ii) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, de las personas con limitaciones físicas, por discapacidad (sordas, sordociegas e hipoacúsicas).

TERCERO. APLICAR, lo establecido en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, en concordancia con el acuerdo 1887 de 2003 del Consejo Superior de la Judicatura y la Sentencia de Unificación con radicado 15001-33-33-007-2017-00036-01 de la Sala de decisión especial No. 27 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Honorable Consejo de Estado, en lo relativo a Costas Procesales y sus componentes.

CUARTO. Que si el MUNICIPIO DE CUBARÁ, BOYACÁ; 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 en la pretensión tercera respecto a costas y expensas procesales. (archivo 1 expediente digital).

2. Contestación de la demanda.

El municipio de Cubará, actuando a través de apoderada, se opuso a las pretensiones de la acción popular. Fincó la defensa, principalmente, en las excepciones de *“la inexistencia de la afectación de los derechos colectivos mencionados, insuficiencia probatoria, -carga probatoria en cabeza del accionante, y ausencia de requisitos legales para la prosperidad de la acción de protección de los derechos e intereses colectivos”*.

Adujo que el municipio de Cubará cuenta con un profesional en psicología que brinda atención a las personas con capacidad disminuida, y que en cumplimiento de lo establecido en la Ley 982 de 2005, se solicitó al Instituto Nacional para Sordos INSOR, taller de aproximación a la lengua de señas colombiana, dado que dentro del municipio no se cuenta con personal certificado por el Ministerio de Educación Nacional que preste el servicio de intérprete. Destacó que en el Pla de Desarrollo “Todos por Cubará 2020-2023” se proyectó la creación de una oficina de atención al ciudadano con el propósito de brindar atención adecuada a las personas con capacidad disminuida.

Citó el artículo 30 de la Ley 472 de 1998 y aparte jurisprudenciales del Consejo de Estado para poner de presente la insuficiencia probatoria de la presente acción popular, pues, según su criterio, el actor no demuestra la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivo que solicita proteger. Reiteró que, según la mencionada Corte, la acción popular no está diseñada para acudir a ella ante cualquier violación de la ley, irregularidad o disfunción que se presente, y por ende le incumbe al actor popular demostrar los hechos u omisiones que constituyen la amenaza o vulneración, circunstancias que deben ser reales y no hipotéticas.

Termina recabando que en esta oportunidad no se reúnen los requisitos para la prosperidad de las pretensiones, toda vez que el actor popular parte de supuestos fácticos, pero no acredita cuál es la acción u omisión a través de la cual el municipio de Cubará está vulnerando o amenazando los derechos colectivos (archivo 8).

3. Audiencia de pacto de cumplimiento.

La audiencia de pacto de cumplimiento se adelantó el 25 de febrero de 2021, actuación que fue suspendida con miras a recaudar las pruebas necesarias para aprobar o improbar la fórmula de pacto de cumplimiento presentada. Posteriormente, mediante auto del 4 de marzo de 2021, dadas las escasas pruebas aportadas por el actor popular, aunado a la cantidad de acciones idénticas presentadas, se decidió improbar la fórmula de pacto de cumplimiento y abrir la etapa probatoria para emitir sentencia de fondo (archivos 33 y 44).

4. Alegatos de conclusión.

4.1. Intervención de municipio de Cubará.

De manera general, reiteró los planteamientos contenidos en la contestación de la demanda, en especial sobre las falencias probatorias por parte del actor popular y la falta de los requisitos que la jurisprudencia ha señalado para la prosperidad de las pretensiones en este tipo de acciones.

Sin desconocer la presencia de personas sordas o sordociegas en dicho ente territorial, reiteró que con el profesional en psicología con que cuenta la Administración municipal, sumado a las políticas de inclusión de ese grupo de la población y el taller de aproximación al manejo de lengua de señas colombiana solicitado al INSOR, se brinda atención adecuada a las personas con capacidad disminuida.

Enfatizó en que, dadas las limitaciones presupuestales del municipio, no es posible contratar de forma permanente un intérprete o guía intérprete en los términos solicitados en la demanda (archivo 56).

4.2. Intervención del actor popular.

Reiteró algunos de los argumentos plasmados en la demanda, poniendo de presente la importancia y trascendencia de que toda persona tenga la posibilidad de utilizar un lenguaje que le permita interactuar con el mundo, aspecto que cobra mayor relevancia en las personas sordas o sordociegas, pues limitarles esa posibilidad conlleva restringir el goce de una vida plena, con libertad, autonomía e igualdad.

Concluyó que a pesar de haber transcurrido más de 16 años desde la entrada en vigencia de la Ley 982 de 2005, el ente accionado no ha implementado los medios para equiparar las oportunidades de las personas sordas o sordociegas, proceder que se aparta de los postulados previstos en los artículos 13 y 47 de la Constitución Política.

Citó fundamentos constitucionales, convencionales y jurisprudenciales para insistir en el deber que tienen los Estados de garantizar a las personas con capacidad disminuida el ejercicio integral de sus derechos y prerrogativas, y el derecho de tales personas de

contar con los medios, procedimientos o mecanismos que les permitan interactuar plenamente dentro de la comunidad en que habitan.

Trajo a colación citas jurisprudenciales de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, para enfatizar en que el incumplimiento de las obligaciones contenidas en la Ley 982 de 2005, puede acarrear la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales de las personas sordas o sordociegas, trasgresión que también puede devenir en la trasgresión de derechos e intereses colectivos que pueden ser amparados mediante las acciones populares, vulneración que no desaparece por el hecho de que no se demuestre que alguna persona haya encontrado barreras u obstáculos para acceder a la Administración pública, puesto que *“el solo hecho de que una entidad no cuente con los medios, métodos o funcionarios para comunicarse con la población sorda trae como consecuencia la vulneración de los derechos colectivos al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.”* (archivo 58).

4.3. Concepto del Ministerio Público.

Luego de analizar el objeto de la presente acción popular y de delimitar el alcance y contenido de los derechos e intereses colectivos cuya protección invoca el actor popular, recalcó en la debilidad probatoria que acusa la demanda, habida cuenta que solo en virtud del decreto de pruebas de oficio se pudo establecer, con base en la información suministrada por la entidad local prestadora del servicio de salud, que en el municipio de Cubará existen dos personas con hipoacusia, sin que se tenga conocimiento de personas sordas o sordociegas. No obstante, señala que la información allegada no da cuenta de las condiciones personales, domésticas y/o familiares de dichas personas, de modo que se pueda siquiera inferir que las limitaciones de tales personas es de tal entidad que solo se pueda superar mediante la existencia de un intérprete o guía intérprete.

Destaca que las actuaciones desplegadas por el municipio, tanto de forma previa, como a raíz de la presentación de la demanda, son suficientes para garantizar a las personas sordas o sordociegas el acceso a los servicios o atenciones que presta la Administración municipal, circunstancia que enerva las pretensiones de la demanda.

Concluye enfatizando en que el actor popular incumplió la carga de la prueba establecida en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, y que la prosperidad de las pretensiones de la acción popular depende de la demostración de la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos, aspecto que no puede ser hipotético, perspectiva bajo la cual las pretensiones de la demanda no tienen vocación de prosperar (archivo 60).

5. Problema jurídico.

Se contrae a dilucidar si el ente territorial accionado, por acción u omisión, ha incurrido en la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos cuya protección se invoca en la presente acción.

6. Tesis del Despacho.

El Despacho sostendrá la tesis de que en el caso bajo estudio el actor popular incumplió la carga de demostrar las acciones u omisiones en que incurrió el ente territorial accionado, puesto que el solo incumplimiento del artículo 8° de la Ley 982 de 2005 no

comporta, ineluctablemente, la vulneración o amenaza de los derechos e intereses colectivos invocados. Por ende, las súplicas de la demanda deberán negarse.

7. Resolución de caso.

Para resolver el problema jurídico planteado, el Despacho abordará y analizará los siguientes ítems: i) marco jurídico, objeto, alcance y contenido de las acciones populares, ii) alcance y núcleo esencial de los derechos colectivos invocados, iii) presupuestos que se deben cumplir para acceder a las pretensiones de la acción popular, iv) lo efectivamente probado, y v) la solución del caso concreto.

7.1. Marco jurídico, objeto, alcance y contenido de las acciones populares.

Sobre este tópico, resulta importante destacar el contenido textual del artículo 144 de la codificación citada, así:

“Artículo 144. Protección de los derechos e intereses colectivos. *Cualquier persona puede demandar la protección de los derechos e intereses colectivos para lo cual podrá pedir que se adopten las medidas necesarias con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mismos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.*

Cuando la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, inclusive cuando la conducta vulnerante sea un acto administrativo o un contrato, sin que en uno u otro evento, pueda el juez anular el acto o el contrato, sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos¹.

Antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos, el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado. Si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello, podrá acudir ante el juez. Excepcionalmente, se podrá prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda”.

En los términos de la norma transcrita, la acción popular se puede interponer aun cuando la conducta transgresora se derive de un acto administrativo, pero con la connotación especial que el juez tiene vedada la posibilidad de su anulación, sin perjuicio que puedan tomarse las medidas necesarias a fin de conjurar la vulneración de los derechos e intereses colectivos.

El Consejo de Estado en reciente providencia² sostiene que en los términos de los artículos 88 Superior, 2 y 34 de la Ley 472 de 1998, el Juez Popular no se encuentra sometido a los límites del poder dispositivo que rige las acciones ordinarias, por lo que no puede limitar sus decisiones a los hechos, pretensiones y excepciones alegadas y probadas por las partes, en razón a que las normas precitadas le exigen adoptar las medidas necesarias para corregir las irregularidades que lesionan los derechos

¹ La expresión subrayada dentro del texto de la norma citada, fue declarada exequible por los cargos analizados, mediante Sentencia C-644 de 2011 de la Corte Constitucional. Destáquese que en ese fallo, la Corte Constitucional encontró ajustado a la Carta Política de 1991, el hecho consistente en que por intermedio de las acciones populares, no se pueda decidir sobre la legalidad de un acto administrativo o de un contrato estatal, pues a su juicio para tal evento el ordenamiento jurídico ha establecido otro tipo de procesos¹; al tiempo que indicó que la disposición demandada en el fondo lo que hizo fue zanjar las posiciones diversas y contradictorias que las distintas Secciones del Consejo de Estado sobre dicho ítem habían expuesto.

² Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera – Subsección B. Sentencia del 29 de octubre de 2015; Radicación No. 66001233100020100034301; C. P. Stella Conto Díaz Del Castillo.

colectivos, restableciéndolos cuando hayan sido vulnerados o incluso restituyendo las cosas al estado anterior. En palabras de la Corte Constitucional³, el Juez popular cuenta con amplias facultades oficiosas, inclusive ultra y extra petita, de tal manera que puede ordenar correctivos por fuera de las pretensiones de la demanda, siempre que resulte necesario para cesar la amenaza o vulneración.

En Sentencia de Unificación⁴, el Consejo de Estado fijó el alcance de la facultad ultra y extrapetita del Juez Popular, dejando sentada la tesis que puede pronunciarse sobre derechos colectivos que no hayan sido invocados en la demanda como amenazados o vulnerados, siempre y cuando: **i)** tengan una estrecha relación con los que fueron invocados o respecto de los cuales media solicitud expresa de protección; y **ii)** que la parte demandada se haya pronunciado sobre ellos a lo largo del proceso, vale decir, que haya podido ejercer su derecho de defensa. Lo anterior, privilegiando el debido proceso, las garantías procesales y el equilibrio entre las partes, en los términos del artículo 5º de la Ley 472 de 1998, de donde se deriva que no se puede sacrificar el derecho fundamental al debido proceso para garantizar la protección de los derechos colectivos.

Atendiendo los fundamentos constitucionales, legales y jurisprudenciales a través de los cuales se ha precisado el objeto y características de las acciones populares se puede concluir que se trata de una “(...) *acción constitucional, pública, preventiva, plenamente compatible con la adopción de medidas cautelares, autónoma, restitutoria y excepcionalmente indemnizatoria (pero en perspectiva del derecho protegido, no de fines puramente económicos), de amplia legitimación, con un amplio margen decisorio al momento de definir los remedios judiciales, ágil o celer, preferente, no contenciosa sino de protección de derechos, procede contra autoridades y particulares y concreta también los principios de participación y solidaridad.*”⁵

7.2. Alcance y núcleo esencial de los derechos colectivos invocados.

7.2.1. 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.

Dado que además de los preceptos contenidos en la Ley 472 de 1998, el legislador no determinó el contenido u alcance de los derechos e intereses colectivos allí enunciados, es menester acudir a la jurisprudencia de Consejo de Estado⁶, instancia que al analizar el contemplado en el literal m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, precisó que:

(...) el núcleo esencial del derecho colectivo comprende los siguientes aspectos: i) respeto y acatamiento del principio de función social y ecológica de la propiedad; ii) 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; iii) respetar los derechos ajenos y no abusar del derecho propio; y iv) atender los procesos de cambio en el uso del suelo, en aras del interés común, procurando su

³ Sentencia T-176 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortíz Delgado.

⁴ Sala de lo Contencioso Administrativo - Sala Especial de Decisión 6. Sentencia del 05 de junio de 2018; radicación No. 15001-33-31-001-2004-01647-01. C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio. Demandante: Contraloría Municipal de Tunja. Demandado: Municipio de Tunja.

⁵ Tomado del Módulo III Acciones Constitucionales, Luis Manuel Castro Novoa y Cesar Humberto Carvajal Santoyo, Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, Bogotá 2016. Pág. 72.

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Radicación número: 68001-23-31-000-2012-00104-02(AP), Sentencia del 1º de noviembre de 2019, C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez (Ver también inciso segundo artículo 58 C.P., artículo 95 numeral 1º C.P y artículo 3º ley 388 de 1997).

utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible.

Asimismo, esta Corporación ha establecido que abarca 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 y de organización física contenidas en los mismos. Así como el 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 conexiones para los servicios públicos domiciliarios, entre otros. Para la Sala es claro que el derecho señalado en el literal m) del artículo 4.º de la Ley 472, corresponde a la obligación que le impone el legislador a las autoridades públicas y particulares, en general, de acatar plenamente los preceptos jurídicos que rigen la materia urbanística, es decir, la forma como progresa y se desarrolla una determinada 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 población.

De acuerdo a la jurisprudencia citada, se puede concluir que la vulneración o amenaza al mencionado derecho o interés colectivo se presenta cuando los particulares o las autoridades pública desconocen la regulación sobre el uso del suelo y en materia urbanística afectando con ello la calidad de vida de los habitantes.

7.2.2. El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.

Frente al anterior derecho o interés colectivo podría decirse que la definición legal resulta más o menos clara. Sin embargo, para una mejor comprensión de su contenido y alcance, siempre será ilustrativo acudir a la instancia de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo⁷, que al respecto ha señalado lo siguiente:

En lo que respecta al derecho o interés colectivo al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, se trata también de un derecho o interés colectivo de origen constitucional; en efecto, el artículo 365 si bien no hace alusión a su naturaleza colectiva, establece que es deber del Estado garantizar la prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Así mismo, hace parte de la lista enunciativa del artículo 4 de la Ley 472 de 1998 (literal j) que indiscutiblemente le atribuye su dimensión colectiva y en numerosas disposiciones legales relativas a los servicios públicos en general.

(...) El derecho de acceso a los servicios públicos en este sentido, está esencialmente constituido por la capacidad que detentan los miembros de una comunidad de convertirse en usuarios o receptores o beneficiarios de aquellas actividades susceptibles de catalogarse como servicios públicos. Esta sola condición, sin embargo, no basta; a esta capacidad debe agregársele el cumplimiento de unos requisitos que deben cumplir los prestadores de estos servicios: eficiencia y oportunidad. Por eficiencia, que como se anotó es un imperativo constitucional de los servicios públicos, debe entenderse la prestación de estos utilizando y disponiendo del mejor modo posible los instrumentos o recursos necesarios para cumplir los fines propuestos; por oportunidad, en cambio, se debe entender la respuesta dentro de un plazo razonable que debe tener un usuario cuando requiera estos servicios, así como la permanencia de la prestación de los mismos. La vulneración de este derecho colectivo entonces se manifiesta cuando se lesione el interés subjetivo de la comunidad a que le presten servicios públicos de manera eficiente y oportuna. Para ello se hace necesario una acción o una omisión frente al requerimiento de la comunidad de convertirse en usuaria del respectivo servicio; también acciones precisas pueden atentar contra los atributos de eficiencia y oportunidad que deben caracterizar a los servicios públicos. Para evitar efectivas lesiones a este derecho o interés colectivo, el juez de la acción popular ordenará prestar el servicio determinado a quienes detenten esta

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Radicación número: 54001-23-31-000-2003-00266-01(AP), Sentencia del 19 de abril de 2007, C.P. Dr. Alier Eduardo Hernández Enriquez.

expectativa, o impondrá algunas medidas o requerimientos que redunden en eficiencia y oportunidad y consecuentemente en un mejor estado de cosas para los usuarios.

Atendiendo los lineamientos jurisprudenciales acabados de citar, queda en evidencia que este derecho e interés colectivo puede resultar vulnerado o puesto en peligro, no solo cuando la prestación del mismo no cumple con los requisitos de eficiencia y oportunidad, sino cuando el acceso a los mismos presenta barrera ante un requerimiento en condiciones específicas, pues la accesibilidad debe entenderse tanto a la comunidad en general, como al cualquier usuario en particular.

7.3. Presupuestos que se deben cumplir para acceder a las pretensiones de la acción popular.

De conformidad con el inciso 1° del artículo 88 de la Constitución Política, las acciones populares están dirigidas a proteger los derechos e intereses colectivos definidos expresamente por el Constituyente, o por el Legislador a través de leyes ordinarias o tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia y debidamente incorporados a nuestro sistema jurídico, cuyas características han sido decantadas por la Corte Constitucional en sentencia C-644 de 2011, en la que se destacan las siguientes:

- a) Las acciones populares pueden ser promovidas por cualquier persona.*
- b) Las acciones populares son ejercidas contra las autoridades públicas por sus acciones y omisiones y por las mismas causas contra los particulares.*
- c) Las acciones populares tienen un fin público⁸.*
- d) Las acciones populares son de naturaleza preventiva⁹.*
- e) Las acciones populares tienen también un carácter restitutorio.*
- f) Las acciones populares no persiguen en forma directa un resarcimiento de tipo pecuniario.*
- g) Las acciones populares gozan de una estructura especial que las diferencia de los demás procesos litigiosos¹⁰.*

Ahora bien, al examinar el marco normativo que regula las acciones populares, en especial la Ley 472 de 1998, se encuentra que para la prosperidad de las pretensiones deben quedar debidamente acreditadas las siguientes circunstancias:

- Que exista una real amenaza o vulneración de un derecho colectivo definido expresamente como tal por el Constituyente o por el Legislador (Artículos: 2, 4, 18 literal e, 22, 28, 29, 30, 31, 62, 75, 76).
- Que la amenaza o vulneración se haya dado como consecuencia de la acción u omisión de las autoridades públicas (Artículo 9).

Frente a la demostración de la amenaza o vulneración del derecho colectivo, el Consejo de Estado ha expuesto que dicha carga se encuentra en cabeza del actor popular, al señalar que:

⁸ Advirtió la Corte: “Ello implica que el ejercicio de las acciones populares persigue la protección de un derecho colectivo, esto es, de un interés que se encuentra en cabeza de un grupo de individuos, de la comunidad en su conjunto, excluyendo entonces cualquier motivación de orden subjetivo o particular. Cabe destacar, sin embargo, que la posibilidad de que cualquier persona perteneciente al colectivo afectado pueda acudir ante el juez en defensa del mismo, le permite obtener a ésta, de forma simultánea, la protección de su propio interés”.

⁹ Dijo la Corte: “Esto significa que su ejercicio o promoción judicial no está supeditado o condicionado a que exista un daño o perjuicio de los derechos o intereses que se buscan proteger. Es suficiente que se presente la amenaza o el riesgo de que se produzca el daño, para que pueda activarse el mecanismo de la acción popular. Esto, en razón a que desde sus orígenes, las acciones populares fueron concebidas para precaver la lesión de bienes y derechos que comprenden intereses superiores de carácter público”.

¹⁰ “En ese sentido, el proceso de acción popular tiene una estructura especial que lo diferencia de los demás procesos de contenido litigioso, ya que no plantea una verdadera litis ya que lo que persigue es la efectividad y eficacia de un derecho colectivo haciendo cesar su lesión o amenaza o logrando que las cosas vuelvan a su estado anterior. El carácter principal de la acción popular resulta compatible con las acciones contencioso administrativas previstas para solicitar la declaratoria judicial de la nulidad de los actos o contratos estatales”.

“(...) es de resaltar que en materia de acciones populares es al actor popular a quien corresponde la carga de probar los hechos, acciones u omisiones que a su juicio constituyen la causa de la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos cuya protección reclama.

Así las cosas, ciertamente se advierte que la parte demandante no aportó ningún elemento probatorio para acreditar idónea y válidamente la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda, y tampoco manifestó la imposibilidad de allegar las pruebas respectivas, simplemente se limitó a aportar un material fotográfico que es insuficiente para demostrar la situación alegada”¹¹.

“(...) Con fundamento en lo anterior la procedencia de la acción popular se sujeta a que, de los hechos de la demanda se pueda deducir siquiera sumariamente una amenaza a los derechos colectivos, entendidos estos como intereses de representación difusa, en la medida en que su titular es un grupo indeterminado o indeterminable de personas, la obligación de que la acción se dirija contra persona natural o jurídica o autoridad pública cuya actuación u omisión se considere que amenaza o viola el interés colectivo, requisito este último que requiere que la acción u omisión sea probada por el actor, o que del acervo probatorio obrante en el expediente el juez pueda deducir la vulneración del o de los derechos colectivos pues de lo contrario no puede ni podrá dar orden alguna tendiente a proteger y la normalización de una situación que pueda ser protegida con la expedición de la sentencia producto de la acción popular. La carga de la prueba le impone al actor popular el deber de precisar y probar los hechos de los cuales estima la amenaza o vulneración de los derechos colectivos alegados en la demanda (...)¹²” (Subrayas fuera de texto).

En efecto, la carga de la prueba en cabeza del actor popular fue impuesta por el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, norma que fue examinada por la Corte Constitucional en Sentencia C-215 de 1999, declarándola exequible, cuyo alcance es el expuesto por el Consejo de Estado en las providencias precitadas.

7.4. Lo efectivamente probado.

En el caso bajo análisis se encuentran demostrados los siguientes hechos jurídicamente relevantes:

7.4.1. Petición que el actor popular afirma haber radicado ante la Alcaldía municipal de Cubará, Boyacá, a través de la cual solicitó:

“PRIMERO. Que se protejan los derechos e intereses colectivos i) 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 y ii) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; de las personas con limitaciones físicas, por discapacidad (sordas, sordociegas e hipoacúsicas); con la implementación del servicio de intérprete y guía intérprete para las personas sordas y sordociegas del municipio y visitantes, en los programas de atención al usuario.

SEGUNDO. Que se vincule contractualmente a la entidad, un intérprete o guía intérprete oficial de Lengua de Señas Colombiana –LSE- idóneo, que garantice los derechos fundamentales e intereses colectivos de los usuarios sordos y sordociegos del municipio y visitantes en los programas de atención al usuario.

TERCERO. De ya existir dicho funcionario o contratista se me informe bajo qué modalidad contractual se efectuó la vinculación, a su vez solicito se anexe todos los documentos

¹¹ Consejo de Estado, C.P: MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ, Bogotá, D.C., diez (10) de mayo de dos mil doce (2012), Radicación número: 76001-23-31-000-2010-01459-01 (AP), Actor: FERNANDO PATIÑO MARTINEZ.

¹² Consejo de Estado, C.P.: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO Bogotá, D.C. treinta (30) de junio de dos mil once (2011) Radicación número: 50001-23-31-000-2004-00640-01 (AP) Actor: IVAN ORLANDO BRICEÑO Y OTRO.

relativos la vinculación como contratos y/o resoluciones de nombramiento.” (pág. 5 archivo 01 ED).

7.4.2. Oficio del 21 de septiembre de 2020, suscrito por el Alcalde municipal del ente accionado, mediante el cual se dio respuesta a la anterior solicitud, señalando, entre otros aspectos: que la Administración municipal incluyó en su plan de desarrollo la creación de una oficina de atención al ciudadano, incluyendo en ese cometido a las personas con capacidad disminuida; que se cuenta con una profesional en psicología encargada de brindar atención a dicho grupo de la población (págs. 6 y 7 archivo 1).

7.4.3. En el archivo 15 aparece una comunicación calendada el 30 de noviembre de 2020, al parecer derivada de la Alcaldía municipal de Cubará, en la que se solicita al Instituto Nacional para Sordos INSOR adelantar un taller de aproximación a la lengua de señas colombiana para el mencionado municipio, dado que allí no se cuenta con personal certificado por el Ministerio de Educación Nacional, que preste el servicio de intérprete.

7.4.4. La anterior solicitud es complementada por el ente territorial accionado mediante solicitud (sin fecha) obrante en el archivo 28, en el que además aparece el portafolio de servicios que ofrece el INSOR frente a la capacitación en la atención a personas sordas.

7.4.5. En el archivo 42 se relaciona una lista de personas con capacidad disminuida, de las cuales 7 podrían tener la condición de sordos o sordociegos. Sin embargo, excepción hecha de dos personas aquejadas por ceguera en ambos ojos, la demás información no permite concluir el porcentaje o pérdida de la capacidad de las personas cuyos derechos se piden proteger en esta oportunidad. Tampoco se precisa si la información está actualizada.

7.5. La solución del caso concreto.

Tal como se adujo previamente, el Despacho sostendrá la de tesis de que el actor popular incumplió la carga de demostrar las acciones u omisiones en que incurrió el ente territorial accionado, puesto que el solo incumplimiento del artículo 8° de la Ley 982 de 2005 no comporta, inexorablemente, la vulneración o amenaza de los derechos e intereses colectivos invocados.

7.5.1. En primer lugar, el artículo 30 de la Ley 472 de 1998 establece que:

“La carga de la prueba corresponderá al demandante. Sin embargo, si por razones de orden económico o técnico, si dicha carga no pudiere ser cumplida, el juez impartirá las órdenes necesarias para suplir la deficiencia y obtener los elementos probatorios indispensables para proferir un fallo de mérito, solicitando dichos experticios probatorios a la entidad pública cuyo objeto esté referido al tema materia de debate y con cargo a ella.

En el evento de no existir la posibilidad de allegar la prueba respectiva, en virtud de lo establecido en el inciso anterior, el juez podrá ordenar su práctica con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos.”

El anterior precepto fue declarado exequible por la Corte Constitucional¹³, instancia que al respecto precisó que:

¹³ Sala Plena de la Corte Constitucional, Expedientes D-2176, D- 2184 y D-2196, Sentencia C-215 del 14 de abril de 1999, M.P. Dra. Martha Victoria Sánchez de Moncaleano.

“(…) en cuanto se refiere al cargo formulado en concreto contra el artículo 30, y teniendo en cuenta la naturaleza de la acción popular, para la Corte resulta admisible, lógico y necesario que la demostración de los perjuicios sufridos por una persona en uno de sus derechos e intereses colectivos, le corresponda al afectado. En todo caso, el debido proceso queda a salvo, pues el mismo precepto establece que si por razones económicas o técnicas el demandante no puede acreditar las pruebas, el juez deba impartir las órdenes necesarias para suplir la deficiencia probatoria, para lo cual puede solicitar a la entidad pública cuyo objeto esté referido al tema materia de debate, dichos experticios probatorios y así obtener los elementos indispensables para adoptar un fallo de mérito.

Además, el derecho fundamental a la presunción de inocencia consagrado en el artículo 29 superior es aplicable a todos los poderes públicos y a las personas en general, razón por la cual trasladar la carga de la prueba al demandado como lo pretende el actor, equivaldría a presumir desde un comienzo, con la sola presentación de la demanda, su responsabilidad.”

Sobre el mismo aspecto, tal como se mencionó en apartes anteriores, el Consejo de Estado¹⁴ ha determinado que la carga de la prueba le impone al actor popular el deber de precisar y probar los hechos de los cuales estima la amenaza o vulneración de los derechos colectivos alegados en la demanda.

7.5.2. En el presente caso, considera el Despacho que la carga de la prueba subsiste en cabeza del actor popular, toda vez que no se advierte alguna circunstancia de orden técnico o económico que, previo a la presentación de la demanda, le hubiera impedido demostrar concretamente los hechos, acciones u omisiones de los cuales se deriva la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos invocados. Cabe precisar que al actor popular le fue concedido el amparo de pobreza; sin embargo, según lo indica el inciso final del artículo 153 del C.G.P., dicha prerrogativa surte efectos desde la fecha de la solicitud, la cual fue radicada el 1° de diciembre de 2020, es decir, con posterioridad a la presentación de la demanda (archivos 17, 18 y 22).

Adicionalmente, la demostración de la amenaza o vulneración a los derechos e intereses colectivos cuya protección se persigue, en este caso, no conlleva dificultades de orden técnico o económico, de tal entidad, que el interesado no esté en capacidad de superar o asumir, escenario en el cual, se itera, el actor popular tenía la obligación de demostrar tales supuestos.

De otra parte, tal como lo precisó la Corte Constitucional al declarar exequible el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, trasladar la carga de la prueba al demandado significaría, desde el comienzo, presumir su responsabilidad con la sola presentación de la demanda, desconociendo de esta manera la presunción de inocencia prevista en el artículo 29 de la Constitución Política, garantía que, a juicio del Despacho, también resultaría afectada si con la demanda no se adosan o solicitan los medios de prueba, de modo que la contraparte pueda, a su vez, solicitar pruebas para desvirtuarlas y/o contradecirlas, como manifestación insoslayable del derecho de defensa y contradicción que hace parte del debido proceso y de la igualdad de las partes, prerrogativas inherentes a la actuación judicial.

7.5.3. En el caso que ahora se resuelve, el actor popular considera vulnerados o amenazados los derechos e interés colectivos previstos en los literales j) y m) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998. Sin embargo, su reparo se dirige a los eventuales obstáculos o limitaciones que tendrían las personas sordas o sordociegas para acceder a las dependencias de la Alcaldía municipal, reproche que no cuenta con ningún medio de

¹⁴ Ídem 12.

prueba, puesto que se cimenta únicamente en el hecho de que el ente territorial accionado no cuenta con intérprete o guía intérprete experto en lengua de señas colombiana, empero no acredita que las políticas de inclusión y de atención a la población con capacidad disminuida implementadas por la Administración de Cubará no sean idóneas para garantizar el acceso y atención en dichas dependencias.

Además, en virtud de la prueba de oficio, a que se aludió en el aparte 7.4.5., en el municipio de Cubará, de las personas con capacidad disminuida que allí habitan, 7 podrían tener la condición de sordos o sordociegos. Sin embargo, excepción hecha de dos personas aquejadas por ceguera en ambos ojos, la demás información no permite concluir el porcentaje o pérdida de la capacidad de las personas cuyos derechos se piden proteger en esta oportunidad. Tampoco se precisa si la información está actualizada o en qué fecha fue recaudada y bajo qué parámetros médicos. Por ende, esa información resulta insuficiente para demostrar la vulneración o amenaza enrostrada, escenario en el cual, las afirmaciones del accionante, tal como lo plasmó en el encabezamiento de la demanda, parten de algo que él sospecha pero que en el curso del proceso no demostró.

7.5.4. De otra parte, en criterio del Despacho, el incumplimiento de una norma, en esta oportunidad, de los lineamientos contenidos en el artículo 8° de la Ley 982 de 2005, no implica indefectiblemente la vulneración o amenaza de los derechos e intereses colectivos de las personas sordas o sordociegos, pues en otras acciones populares de idéntico contenido, tramitadas ante este Juzgado, el actor popular aceptó parcialmente una fórmula de pacto de cumplimiento distinta a la de contratar o contar con un intérprete o guía intérprete capacitado en lengua señas colombiana, por ejemplo, el de capacitar a una o algunas personas de la plante de personal del municipio en dicho lenguaje, criterio que comparte el juzgado, solo que en esas oportunidades se truncó la posibilidad de arribar a una pacto de cumplimiento por la reticencia del actor popular a renunciar o desistir de la condena en costas de la parte demandada (ver radicados Nos. 15238-33-33-001-2021-00005-00 y 15238-33-33-001-2021-00003-00).

7.5.5. Aunado a lo antes expuesto, debe tenerse presente que en tratándose de obligaciones a cargo del Estado, en este caso representado por el municipio de Cubará, se debe tener en cuenta el principio general del derecho según el cual nadie está obligado a lo imposible, de manera que sin desconocer el deber del Estado de velar y proteger especialmente los derechos de las personas con capacidad disminuida, tal como lo disponen, entre otros, los artículos 13 y 47 de la Constitución Política, y en virtud de la Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad, aprobado por el Estado colombiano mediante la Ley 1346 de 2009, es claro que en el asunto que ocupa la atención del Despacho en esta oportunidad, las obligaciones derivadas del artículo 8° de la Ley 982 de 2005, deben adaptarse e interpretarse atendiendo a las condiciones administrativas y presupuestales de un municipio de sexta categoría que, según se afirmó en la contestación de la demanda, no cuenta con el presupuesto para contratar permanentemente el profesional en lengua de señas colombiana, como lo solicita el actor popular, de manera que las acciones afirmativas e incluyentes que en tal sentido ha adelantado el ente territorial (asertos que no fueron desvirtuados), resultan adecuadas en procura de atender a ese grupo poblacional. No obstante, se instará a la Administración municipal a que continúe y, en la medida de lo posible, profundice la política de inclusión social, y mejore las herramientas, mecanismos y procedimientos para atender y proteger a las personas con capacidad disminuida.

7.5.6. Corolario, el Despacho declarará probadas las excepciones de *“inexistencia de la afectación de los derechos colectivos mencionados, insuficiencia probatoria, -carga probatoria en cabeza del accionante, y ausencia de requisitos legales para la prosperidad de la acción de protección de los derechos e intereses colectivos”*, propuestas por la defensa del municipio de Cubará y, por contera, negará las pretensiones de la demanda.

7.6. Otras consideraciones.

Sin perjuicio del sentido de la decisión sobre el fondo del asunto, el Despacho advierte la necesidad de hacer las siguientes consideraciones:

7.6.1. Sin desconocer que las acciones populares, dado su carácter público y constitucional, tienen cierto grado de informalidad, y que por ser reflejo de los derechos políticos de los ciudadanos, cualquiera de ellos puede impetrarla. No obstante, en el caso que nos ocupa, el primer aspecto que llama la atención del Despacho, es la notable fragilidad probatoria de la demanda, pues el actor popular solo aportó la prueba de haber agotado el requisito de procedibilidad previsto en el inciso 3° del artículo 144 de la Ley 1437 de 2011. Dicho con otras palabras, el carácter público de las acciones populares matiza, pero no elimina la carga de la prueba prevista en los artículos 30 de la Ley 472 de 1998 y 167 del Código General del Proceso.

7.6.2. En lo que guarda relación con las pretensiones de la demanda, el actor popular invoca la protección de los derechos e interés colectivos enunciados en los literales j) y m) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998, cuyo contenido y alcance se abordó en el aparte 7.2. de esta providencia. Por lo primero, es decir, en lo que respecta al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, el actor popular no mencionó frente a cuál de los servicios públicos a cargo del municipio accionado se estructuraba la falta de acceso o prestación oportuna. Y en cuanto a las condiciones físicas del Palacio Municipal donde funciona la Administración del municipio accionado, tampoco aportó prueba siquiera sumaria de que tales instalaciones constituyeran un obstáculo de acceso para las personas con capacidad disminuida por su condición de sordas o sordociegas, limitando su reparo a la inexistencia de un intérprete o guía intérprete oficial de Lengua de Señas colombiana LSE.

7.6.3. No obstante, en lo que sí fue claro y reiterativo fue en la solicitud de condena en costas procesales, habida cuenta que dos de las cuatro pretensiones persiguen ese objetivo, aun en el caso de que el municipio accionado, en el trámite de la presente acción, cumpliera con lo solicitado por el actor frente a los derechos e intereses colectivos.

7.6.4. En las actuales circunstancias, promover una acción popular con las falencias probatorias antes referidas, comporta un desgaste injustificado para los sujetos procesales, la administración de justicia y demás intervinientes, proceder que no se compadece con el interés general que debe inspirar y orientar este tipo de actuaciones. Adicionalmente, una eventual condena en costas contra un municipio de sexta categoría, cuyos recursos son exiguos, situación que cobra mayor intensidad, dada la emergencia sanitaria, social y económica, harían más gravosa la situación de sus habitantes, incluida aquella población que se busca beneficiar con la presente acción.

7.6.5. En el contexto anterior, podría estructurarse el incumplimiento de la obligación constitucional contenida en el numeral 1° del artículo 95 superior, consistente en respetar

los derechos ajenos y no abusar de los propios, precepto normativo que, aunado a otras disposiciones de la regulación colombiana, fundamenta el concepto del abuso del derecho, el cual se presenta, entre otras ocasiones, cuando el titular de un derecho hace uso de él de manera inapropiada e irrazonable a la luz de su contenido esencial y de sus fines. Sobre este aspecto, la Corte Constitucional¹⁵ ha precisado que “(...) *en términos generales, comete abuso del derecho: (i) aquél que ha adquirido el derecho en forma legítima, pero que lo utiliza para fines no queridos por el ordenamiento jurídico; (ii) quien se aprovecha de la interpretación de las normas o reglas, para fines o resultados incompatibles por el ordenamiento jurídico; (iii) el titular de un derecho que hace un uso inapropiado e irrazonable de él a la luz de su contenido esencial y de sus fines; y (iv) aquél que invoca las normas de una forma excesiva y desproporcionada que desvirtúa el objetivo jurídico que persigue.*”

Al respecto, advierte el Despacho que la presentación de cerca de 30 acciones populares en los juzgados administrativos de este circuito judicial con las falencias probatoria ya anotadas, sumado a la presentación de otras acciones similares en otros circuitos judiciales, incluidos los departamentos de Santander y Casanare, y a la reticencia del actor popular a renunciar o desistir de las eventuales costas procesales¹⁶, podría al menos constituir un indicio que comprometería el interés general. Sin embargo, pese a las falencias de la demanda, esta no carece de fundamento legal, pues el actor finca sus pretensiones, entre otros fundamentos, en lo preceptuado en los artículos 13 de la Constitución Política y 8° de la Ley 982 de 2005. Y en lo relacionado con afirmar hechos contrarios a la realidad, tampoco está demostrado que, a sabiendas, el actor popular haya incurrido en esa conducta.

Por las anteriores razones, no resulta procedente la condena en costas al actor popular, habida cuenta que el artículo 38 de la Ley 472 de 1998 establece que solo se podrá condenar al demandante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe, aspectos que no están demostrados en el expediente; aunado a que el actor popular está amparado por pobre. No obstante, se le instará para que se abstenga de promover acciones populares sin el suficiente acervo probatorio requerido.

DECISIÓN

Por lo expuesto, el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Duitama administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A

PRIMERO: Declarar probadas las excepciones de fondo de “*inexistencia de la afectación de los derechos colectivos mencionados, insuficiencia probatoria, -carga probatoria en cabeza del accionante, y ausencia de requisitos legales para la prosperidad de la acción de protección de los derechos e intereses colectivos*”, formuladas por la defensa del municipio de Cubará.

SEGUNDO: Negar las pretensiones de la demanda.

¹⁵ Sala Plena de la Corte Constitucional, Expediente D-9173 y D-9183, Sentencia C-258 del 7 de mayo de 2013, M.P. Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹⁶ Esto quedó en evidencia en sendas audiencias de pato de cumplimiento adelantadas por el Despacho bajo los radicados 15238-33-33-001-2021-00005-00 y 15238-33-33-001-2021-00003-00.

TERCERO: Sin condena en costas.

CUARTO. Instar al actor popular para que se abstenga de promover acciones populares sin el suficiente acervo probatorio requerido.

QUINTO. Instar a la Administración municipal de Cubará, Boyacá a que continúe y, en la medida de lo posible, profundice la política de inclusión social, y mejore las herramientas, mecanismos y procedimientos para atender y proteger a las personas con capacidad disminuida.

SEXTO. En virtud de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, por Secretaría, envíese a la Defensoría del Pueblo, una copia del fallo definitivo de la acción popular de la referencia, para los efectos y fines pertinentes.

SÉPTIMO. En firme la presente providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

VÍCTOR MANUEL MORENO MORALES
Juez

Firmado Por:

VICTOR MANUEL MORENO MORALES
JUEZ

JUEZ - JUZGADO 001 ADMINISTRATIVO DE LA CIUDAD DE DUITAMA-BOYACA

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

72a1b69511d29208a874898a931e07ece89bed935feb978612a17a28b6949a83

Documento generado en 29/04/2021 08:35:22 AM

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE DUITAMA

Correo institucional: j01admdui@cendoj.ramajudicial.gov.co.

Medio de control: ACCIÓN POPULAR
Radicado: 15238-33-33-001-2020-00121-00
Accionante: JOSÉ FERNANDO GUALDRÓN TORRES
Accionada: MUNICIPIO DE SOCOTÁ
Asunto: Protección de los derechos e intereses colectivos 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, y el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.

Duitama, veintinueve (29) de abril de dos mil veintiuno (2021).

Procede el Despacho a proferir fallo de primera instancia dentro de la acción popular promovida por el señor José Fernando Gualdrón Torres contra el municipio de Socotá, Boyacá.

ANTECEDENTES

1. La demanda.

1.1. Hechos.

El actor popular sostiene que el municipio de Jericó, Boyacá (sic) no ha incorporado dentro de los programas de atención al cliente el servicio de intérprete y guía de intérprete para personas sordas y sordociegas, de manera que se les garantice la comunicación e información en condiciones de igualdad cuando requieran la atención de la Administración municipal.

Afirma que mediante solicitud adiada el 31 de agosto de 2020 solicitó ante la entidad accionada la adopción de las medidas necesarias para la protección de los derechos e intereses colectivos amenazados y/o vulnerados, tendientes a la vinculación de un intérprete o guía intérprete oficial de lengua de señas colombiana LSE idóneo.

Añade que el municipio no adoptó las medidas solicitadas para la protección de los derechos e intereses colectivos de las personas con capacidad disminuida, constituyéndose así en renuencia.

1.2. Pretensiones.

“PRIMERO. DECLARAR, que el MUNICIPIO DE SOCOTÁ, BOYACÁ ha vulnerado los Derechos e Intereses colectivos i) 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 ii) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, de las personas con limitaciones físicas, por discapacidad (sordas, sordociegas e hipoacúsicas); por la omisión en la implementación del servicio de intérprete y guía intérprete para las personas sordas y sordociegas del municipio y visitantes, en los programas de atención al usuario

SEGUNDO.ORDENAR, al MUNICIPIO DE SOCOTÁ, BOYACÁ; vincular a un intérprete o guía intérprete oficial de Lengua de Señas Colombiana –LSE- idóneo, que garantice los Derechos e intereses colectivos i) 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 ii) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, de las personas con limitaciones físicas, por discapacidad (sordas, sordociegas e hipoacúsicas).

TERCERO. APLICAR, lo establecido en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, en concordancia con el acuerdo 1887 de 2003 del Consejo Superior de la Judicatura y la Sentencia de Unificación con radicado 15001-33-33-007-2017-00036-01 de la Sala de decisión especial No. 27 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Honorable Consejo de Estado, en lo relativo a Costas Procesales y sus componentes.

CUARTO. Que si el MUNICIPIO DE SOCOTÁ, BOYACÁ; 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 en la pretensión tercera respecto a costas y expensas procesales. (archivo 1 expediente digital).

2. Contestación de la demanda.

El municipio de Socotá, actuando a través de apoderada, se opone parcialmente a las pretensiones de la demanda, afirmando que pese a no contar con el intérprete o guía intérprete que solicita el actor, la Administración municipal cumple a cabalidad con el respeto y protección de los derechos colectivos de las personas sordas o sordociegas.

Aduce que el ente accionado no cuenta con el presupuesto necesario para contratar permanentemente a una persona experta en lengua de señas colombiana, razón por la cual ha buscado la capacitación de las personas que laboran en atención al cliente, de modo que cuando una persona con diversidad funcional necesite dicho servicio pueda acceder sin ningún tipo de barrera. Agrega que lo anterior se corrobora con los oficios dirigidos al SENA y al INCI para adelantar las respectivas capacitaciones, así como con las gestiones adelantadas con el mismo propósito ante el Instituto Nacional para Ciegos INSOR.

En cuanto a las condiciones de las edificaciones y construcciones donde funciona la Administración municipal, pone de presente que el actor popular no hace claridad a qué tipo de construcción, edificación y desarrollos urbanos se refiere, tornándose imposible para la defensa hacer un pronunciamiento al respecto.

Reiteró que, hechas las consultas con la Secretaría de Hacienda, el municipio de Socotá no cuenta la disponibilidad presupuestal para contratar al intérprete o guía intérprete solicitado por el actor popular (archivo 10).

3. Audiencia de pacto de cumplimiento.

La audiencia de pacto de cumplimiento se adelantó el 25 de febrero de 2021, oportunidad en la que, ante la inasistencia del actor popular, el Despacho declaró fallida la posibilidad de llegar a un acuerdo en dicha oportunidad procesal (archivo 37).

4. Alegatos de conclusión.

4.1. Intervención del actor popular.

Reiteró algunos de los argumentos plasmados en la demanda, poniendo de presente la importancia y trascendencia de que toda persona tenga la posibilidad de utilizar un lenguaje que le permita interactuar con el mundo, aspecto que cobra mayor relevancia en las personas sordas o sordociegas, pues limitarles esa posibilidad conlleva restringir el goce de una vida plena, con libertad, autonomía e igualdad.

Concluyó que a pesar de haber transcurrido más de 16 años desde la entrada en vigencia de la Ley 982 de 2005, el ente accionado no ha implementado los medios para equiparar las oportunidades de las personas sordas o sordociegas, proceder que se aparta de los postulados previstos en los artículos 13 y 47 de la Constitución Política.

Citó fundamentos constitucionales, convencionales y jurisprudenciales para insistir en el deber que tienen los Estados de garantizar a las personas con capacidad disminuida el ejercicio integral de sus derechos y prerrogativas, y el derecho de tales personas de contar con los medios, procedimientos o mecanismos que les permitan interactuar plenamente dentro de la comunidad en que habitan.

Trajo a colación citas jurisprudenciales de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, para enfatizar en que el incumplimiento de las obligaciones contenidas en la Ley 982 de 2005, puede acarrear la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales de las personas sordas o sordociegas, trasgresión que también puede devenir en la trasgresión de derechos e intereses colectivos que pueden ser amparados mediante las acciones populares, vulneración que no desaparece por el hecho de que no se demuestre que alguna persona haya encontrado barreras u obstáculos para acceder a la Administración pública, puesto que *“el solo hecho de que una entidad no cuente con los medios, métodos o funcionarios para comunicarse con la población sorda trae como consecuencia la vulneración de los derechos colectivos al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.”* (archivo 63).

4.2. Intervención del Ministerio Público

Luego de analizar el objeto de la presente acción popular y de delimitar el alcance y contenido de los derechos e intereses colectivos cuya protección invoca el actor popular, recalcó en la debilidad probatoria que acusa la demanda, señalando que *“basta examinar el libelo de la demanda para advertir sin ninguna dificultad que la iniciativa probatoria del actor y en general su conducta procesal adoleció de una gran dosis de desidia, pues no solo se abstuvo de aportar y/o solicitar cualquier medio de prueba sino que tampoco atendió la convocatoria judicial a la diligencia de pacto de cumplimiento.”*

Agregó que solo en virtud del decreto de pruebas de oficio se pudo establecer, con base en la información suministrada por el ente accionado, la existencia de 15 personas ciegas y/o sordociegas en el municipio de Socotá, más no se conoce información de personas sordas o con hipoacusia. No obstante, señala que la información allegada no da cuenta de las condiciones personales, domésticas y/o familiares de dichas personas, de modo que se pueda siquiera inferir que las limitaciones de tales personas es de tal entidad que solo se pueda superar mediante la existencia de un intérprete o guía intérprete para la interacción con la Administración municipal. Destacó que tampoco existe certeza sobre cuántas de esas personas son sordociegas, en cuyo favor se impetró la acción, y mucho menos la frecuencia con que estas personas en procura de la función administrativa que presta el municipio.

En cuanto a la certificación allegada por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Duitama, considera que en el presente caso no se puede predicar la existencia de cosa juzgada, en tanto de la certificación no se puede colegir la identidad de objeto entre la acción ya finalizada y la que ahora se tramita.

En lo concerniente a los derechos e intereses colectivos previstos en el literal m) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998, precisa que no pueden resultar afectados, pues a pesar de haberse mencionado en la demanda, no se sustentó ni probó de qué manera podrá estructurarse su afectación.

Concluye enfatizando en que el actor popular incumplió la carga de la prueba establecida en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, y que la prosperidad de las pretensiones de la acción popular depende de la demostración de la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos, aspecto que no puede ser hipotético, perspectiva bajo la cual las pretensiones de la demanda no tienen vocación de prosperar (archivo 65).

4.3. Municipio de Socotá.

La defensa del mencionado ente territorial presentó extemporáneamente el escrito de alegados, habida cuenta que el término de traslado para tal efecto transcurrió entre el 24 de marzo y el 6 de abril de 2021, al paso que el libelo fue radicado el 9 del mismo mes y año (archivos 59 a 61, 66 y 67).

5. Problema jurídico.

Se contrae a dilucidar si el ente territorial accionado, por acción u omisión, ha incurrido en la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos cuya protección se invoca en la presente acción.

6. Tesis del Despacho.

El Despacho sostendrá la tesis de que en el caso bajo análisis se estructura la institución procesal de la cosa juzgada y, por ende, las súplicas de la demanda deberán negarse.

7. Resolución de caso.

Para resolver el problema jurídico planteado, el Despacho abordará y analizará los siguientes ítems: i) marco jurídico, objeto, alcance y contenido de las acciones populares,

ii) alcance y núcleo esencial de los derechos colectivos invocados, iii) presupuestos que se deben cumplir para acceder a las pretensiones de la acción popular, iv) lo efectivamente probado, y v) la solución del caso concreto.

7.1. Marco jurídico, objeto, alcance y contenido de las acciones populares.

Sobre este tópico, resulta importante destacar el contenido textual del artículo 144 de la codificación citada, así:

“Artículo 144. Protección de los derechos e intereses colectivos. *Cualquier persona puede demandar la protección de los derechos e intereses colectivos para lo cual podrá pedir que se adopten las medidas necesarias con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mismos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.*

Quando la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, inclusive cuando la conducta vulnerante sea un acto administrativo o un contrato, sin que en uno u otro evento, pueda el juez anular el acto o el contrato, sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos¹.

Antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos, el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado. Si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello, podrá acudir ante el juez. Excepcionalmente, se podrá prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda”.

En los términos de la norma transcrita, la acción popular se puede interponer aun cuando la conducta transgresora se derive de un acto administrativo, pero con la connotación especial que el juez tiene vedada la posibilidad de su anulación, sin perjuicio que puedan tomarse las medidas necesarias a fin de conjurar la vulneración de los derechos e intereses colectivos.

El Consejo de Estado en reciente providencia² sostiene que en los términos de los artículos 88 Superior, 2 y 34 de la Ley 472 de 1998, el Juez Popular no se encuentra sometido a los límites del poder dispositivo que rige las acciones ordinarias, por lo que no puede limitar sus decisiones a los hechos, pretensiones y excepciones alegadas y probadas por las partes, en razón a que las normas precitadas le exigen adoptar las medidas necesarias para corregir las irregularidades que lesionan los derechos colectivos, restableciéndolos cuando hayan sido vulnerados o incluso restituyendo las cosas al estado anterior. En palabras de la Corte Constitucional³, el Juez popular cuenta con amplias facultades oficiosas, inclusive ultra y extra petita, de tal manera que puede ordenar correctivos por fuera de las pretensiones de la demanda, siempre que resulte necesario para cesar la amenaza o vulneración.

¹ La expresión subrayada dentro del texto de la norma citada, fue declarada exequible por los cargos analizados, mediante Sentencia C-644 de 2011 de la Corte Constitucional. Destáquese que en ese fallo, la Corte Constitucional encontró ajustado a la Carta Política de 1991, el hecho consistente en que por intermedio de las acciones populares, no se pueda decidir sobre la legalidad de un acto administrativo o de un contrato estatal, pues a su juicio para tal evento el ordenamiento jurídico ha establecido otro tipo de procesos¹; al tiempo que indicó que la disposición demandada en el fondo lo que hizo fue zanjar las posiciones diversas y contradictorias que las distintas Secciones del Consejo de Estado sobre dicho ítem habían expuesto.

² Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera – Subsección B. Sentencia del 29 de octubre de 2015; Radicación No. 66001233100020100034301; C. P. Stella Conto Díaz Del Castillo.

³ Sentencia T-176 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

En Sentencia de Unificación⁴, el Consejo de Estado fijó el alcance de la facultad ultra y extrapetita del Juez Popular, dejando sentada la tesis que puede pronunciarse sobre derechos colectivos que no hayan sido invocados en la demanda como amenazados o vulnerados, siempre y cuando: **i)** tengan una estrecha relación con los que fueron invocados o respecto de los cuales media solicitud expresa de protección; y **ii)** que la parte demandada se haya pronunciado sobre ellos a lo largo del proceso, vale decir, que haya podido ejercer su derecho de defensa. Lo anterior, privilegiando el debido proceso, las garantías procesales y el equilibrio entre las partes, en los términos del artículo 5º de la Ley 472 de 1998, de donde se deriva que no se puede sacrificar el derecho fundamental al debido proceso para garantizar la protección de los derechos colectivos.

Atendiendo los fundamentos constitucionales, legales y jurisprudenciales a través de los cuales se ha precisado el objeto y características de las acciones populares se puede concluir que se trata de una “(...) acción constitucional, pública, preventiva, plenamente compatible con la adopción de medidas cautelares, autónoma, restitutoria y excepcionalmente indemnizatoria (pero en perspectiva del derecho protegido, no de fines puramente económicos), de amplia legitimación, con un amplio margen decisorio al momento de definir los remedios judiciales, ágil o célere, preferente, no contenciosa sino de protección de derechos, procede contra autoridades y particulares y concreta también los principios de participación y solidaridad.”⁵

7.2. Alcance y núcleo esencial de los derechos colectivos invocados.

7.2.1. 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.

Dado que además de los preceptos contenidos en la Ley 472 de 1998, el legislador no determinó el contenido u alcance de los derechos e intereses colectivos allí enunciados, es menester acudir a la jurisprudencia de Consejo de Estado⁶, instancia que al analizar el contemplado en el literal m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, precisó que:

(...) el núcleo esencial del derecho colectivo comprende los siguientes aspectos: i) respeto y acatamiento del principio de función social y ecológica de la propiedad; ii) 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; iii) respetar los derechos ajenos y no abusar del derecho propio; y iv) 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.

Asimismo, esta Corporación ha establecido que abarca 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 y de organización física contenidas en los mismos. Así como el 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;

⁴ Sala de lo Contencioso Administrativo - Sala Especial de Decisión 6. Sentencia del 05 de junio de 2018; radicación No. 15001-33-31-001-2004-01647-01. C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio. Demandante: Contraloría Municipal de Tunja. Demandado: Municipio de Tunja.

⁵ Tomado del Módulo III Acciones Constitucionales, Luis Manuel Castro Novoa y Cesar Humberto Carvajal Santoyo, Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, Bogotá 2016. Pág. 72.

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Radicación número: 68001-23-31-000-2012-00104-02(AP), Sentencia del 1º de noviembre de 2019, C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez (Ver también inciso segundo artículo 58 C.P., artículo 95 numeral 1º C.P y artículo 3º ley 388 de 1997).

necesidad de obtener licencias de urbanismo y construcción; existencia de conexiones para los servicios públicos domiciliarios, entre otros. Para la Sala es claro que el derecho señalado en el literal m) del artículo 4.º de la Ley 472, corresponde a la obligación que le impone el legislador a las autoridades públicas y particulares, en general, de acatar plenamente los preceptos jurídicos que rigen la materia urbanística, es decir, la forma como progresa y se desarrolla una determinada 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 población.

De acuerdo a la jurisprudencia citada, se puede concluir que la vulneración o amenaza al mencionado derecho o interés colectivo se presenta cuando los particulares o las autoridades pública desconocen la regulación sobre el uso del suelo y en materia urbanística afectando con ello la calidad de vida de los habitantes.

7.2.2. El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.

Frente al anterior derecho o interés colectivo podría decirse que la definición legal resulta más o menos clara. Sin embargo, para una mejor comprensión de su contenido y alcance, siempre será ilustrativo acudir a la instancia de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo⁷, que al respecto ha señalado lo siguiente:

En lo que respecta al derecho o interés colectivo al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, se trata también de un derecho o interés colectivo de origen constitucional; en efecto, el artículo 365 si bien no hace alusión a su naturaleza colectiva, establece que es deber del Estado garantizar la prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Así mismo, hace parte de la lista enunciativa del artículo 4 de la Ley 472 de 1998 (literal j) que indiscutiblemente le atribuye su dimensión colectiva y en numerosas disposiciones legales relativas a los servicios públicos en general.

(...) El derecho de acceso a los servicios públicos en este sentido, está esencialmente constituido por la capacidad que detentan los miembros de una comunidad de convertirse en usuarios o receptores o beneficiarios de aquellas actividades susceptibles de catalogarse como servicios públicos. Esta sola condición, sin embargo, no basta; a esta capacidad debe agregársele el cumplimiento de unos requisitos que deben cumplir los prestadores de estos servicios: eficiencia y oportunidad. Por eficiencia, que como se anotó es un imperativo constitucional de los servicios públicos, debe entenderse la prestación de estos utilizando y disponiendo del mejor modo posible los instrumentos o recursos necesarios para cumplir los fines propuestos; por oportunidad, en cambio, se debe entender la respuesta dentro de un plazo razonable que debe tener un usuario cuando requiera estos servicios, así como la permanencia de la prestación de los mismos. La vulneración de este derecho colectivo entonces se manifiesta cuando se lesione el interés subjetivo de la comunidad a que le presten servicios públicos de manera eficiente y oportuna. Para ello se hace necesario una acción o una omisión frente al requerimiento de la comunidad de convertirse en usuaria del respectivo servicio; también acciones precisas pueden atentar contra los atributos de eficiencia y oportunidad que deben caracterizar a los servicios públicos. Para evitar efectivas lesiones a este derecho o interés colectivo, el juez de la acción popular ordenará prestar el servicio determinado a quienes detenten esta expectativa, o impondrá algunas medidas o requerimientos que redunden en eficiencia y oportunidad y consecuentemente en un mejor estado de cosas para los usuarios.

Atendiendo los lineamientos jurisprudenciales acabados de citar, queda en evidencia que este derecho e interés colectivo puede resultar vulnerado o puesto en peligro, no solo cuando la prestación del mismo no cumple con los requisitos de eficiencia y oportunidad, sino cuando el acceso a los mismos presenta barrera ante un requerimiento en condiciones específicas, pues la accesibilidad debe entenderse tanto a la comunidad en general, como al cualquier usuario en particular.

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Radicación número: 54001-23-31-000-2003-00266-01(AP), Sentencia del 19 de abril de 2007, C.P. Dr. Alier Eduardo Hernández Enriquez.

7.3. Presupuestos que se deben cumplir para acceder a las pretensiones de la acción popular.

De conformidad con el inciso 1° del artículo 88 de la Constitución Política, las acciones populares están dirigidas a proteger los derechos e intereses colectivos definidos expresamente por el Constituyente, o por el Legislador a través de leyes ordinarias o tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia y debidamente incorporados a nuestro sistema jurídico, cuyas características han sido decantadas por la Corte Constitucional en sentencia C-644 de 2011, en la que se destacan las siguientes:

- a) Las acciones populares pueden ser promovidas por cualquier persona.*
- b) Las acciones populares son ejercidas contra las autoridades públicas por sus acciones y omisiones y por las mismas causas contra los particulares.*
- c) Las acciones populares tienen un fin público⁸.*
- d) Las acciones populares son de naturaleza preventiva⁹.*
- e) Las acciones populares tienen también un carácter restitutorio.*
- f) Las acciones populares no persiguen en forma directa un resarcimiento de tipo pecuniario.*
- g) Las acciones populares gozan de una estructura especial que las diferencia de los demás procesos litigiosos¹⁰.*

Ahora bien, al examinar el marco normativo que regula las acciones populares, en especial la Ley 472 de 1998, se encuentra que para la prosperidad de las pretensiones deben quedar debidamente acreditadas las siguientes circunstancias:

- Que exista una real amenaza o vulneración de un derecho colectivo definido expresamente como tal por el Constituyente o por el Legislador (Artículos: 2, 4, 18 literal e, 22, 28, 29, 30, 31, 62, 75, 76).
- Que la amenaza o vulneración se haya dado como consecuencia de la acción u omisión de las autoridades públicas (Artículo 9).

Frente a la demostración de la amenaza o vulneración del derecho colectivo, el Consejo de Estado ha expuesto que dicha carga se encuentra en cabeza del actor popular, al señalar que:

“(...) es de resaltar que en materia de acciones populares es al actor popular a quien corresponde la carga de probar los hechos, acciones u omisiones que a su juicio constituyen la causa de la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos cuya protección reclama.

Así las cosas, ciertamente se advierte que la parte demandante no aportó ningún elemento probatorio para acreditar idónea y válidamente la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda, y tampoco manifestó la imposibilidad de allegar las pruebas respectivas, simplemente se limitó a aportar un material fotográfico que es insuficiente para demostrar la situación alegada¹¹.

⁸ Advirtió la Corte: “Ello implica que el ejercicio de las acciones populares persigue la protección de un derecho colectivo, esto es, de un interés que se encuentra en cabeza de un grupo de individuos, de la comunidad en su conjunto, excluyendo entonces cualquier motivación de orden subjetivo o particular. Cabe destacar, sin embargo, que la posibilidad de que cualquier persona perteneciente al colectivo afectado pueda acudir ante el juez en defensa del mismo, le permite obtener a ésta, de forma simultánea, la protección de su propio interés”.

⁹ Dijo la Corte: “Esto significa que su ejercicio o promoción judicial no está supeditado o condicionado a que exista un daño o perjuicio de los derechos o intereses que se buscan proteger. Es suficiente que se presente la amenaza o el riesgo de que se produzca el daño, para que pueda activarse el mecanismo de la acción popular. Esto, en razón a que desde sus orígenes, las acciones populares fueron concebidas para precaver la lesión de bienes y derechos que comprenden intereses superiores de carácter público”.

¹⁰ “En ese sentido, el proceso de acción popular tiene una estructura especial que lo diferencia de los demás procesos de contenido litigioso, ya que no plantea una verdadera litis ya que lo que persigue es la efectividad y eficacia de un derecho colectivo haciendo cesar su lesión o amenaza o logrando que las cosas vuelvan a su estado anterior. El carácter principal de la acción popular resulta compatible con las acciones contencioso administrativas previstas para solicitar la declaratoria judicial de la nulidad de los actos o contratos estatales”.

¹¹ Consejo de Estado, C.P: MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ, Bogotá, D.C., diez (10) de mayo de dos mil doce (2012), Radicación número: 76001-23-31-000-2010-01459-01(AP), Actor: FERNANDO PATIÑO MARTINEZ.

“(…) Con fundamento en lo anterior la procedencia de la acción popular se sujeta a que, de los hechos de la demanda se pueda deducir siquiera sumariamente una amenaza a los derechos colectivos, entendidos estos como intereses de representación difusa, en la medida en que su titular es un grupo indeterminado o indeterminable de personas, la obligación de que la acción se dirija contra persona natural o jurídica o autoridad pública cuya actuación u omisión se considere que amenaza o viola el interés colectivo, requisito este último que requiere que la acción u omisión sea probada por el actor, o que del acervo probatorio obrante en el expediente el juez pueda deducir la vulneración del o de los derechos colectivos pues de lo contrario no puede ni podrá dar orden alguna tendiente a proteger y la normalización de una situación que pueda ser protegida con la expedición de la sentencia producto de la acción popular. La carga de la prueba le impone al actor popular el deber de precisar y probar los hechos de los cuales estima la amenaza o vulneración de los derechos colectivos alegados en la demanda (…)¹²” (Subrayas fuera de texto).

En efecto, la carga de la prueba en cabeza del actor popular fue impuesta por el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, norma que fue examinada por la Corte Constitucional en Sentencia C-215 de 1999, declarándola exequible, cuyo alcance es el expuesto por el Consejo de Estado en las providencias precitadas.

7.4. Lo efectivamente probado.

En el caso bajo análisis se encuentran demostrados los siguientes hechos jurídicamente relevantes:

En virtud del decreto oficioso de pruebas, la Secretaría del Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Duitama, allegó el Oficio No. SO-086 del 9 de marzo de 2021, mediante el cual certifica, entre otros aspectos, que, en dicho despacho judicial, bajo el radicado 2008-122, se tramitó acción popular en contra del municipio de Socotá, Boyacá, con las siguientes pretensiones:

“PRIMERO: Se disponga ordenar al ente accionado, para que adecue las instalaciones del Palacio Municipal, en cumplimiento de los deberes ordenados en la Ley 982 de 2005. SEGUNDO: Se disponga ordenar al ente accionado, para que realice todas las acciones tendientes a focalizar en el territorio de su jurisdicción, a las personas que tienen limitaciones auditivas o sonoras y adelantar programas para su protección. TERCERO: Se disponga ordenar al ente accionado, para que realice las gestiones tendientes a facilitar a las personas sordas, sordo ciegas e hipoacústicas el acceso a todas las ayudas técnicas necesarias para mejorar su calidad de vida, para lo cual deberá con señalización, avisos información visual y sistemas de alarmas luminosas aptas para su reconocimiento, por este tipo de personas con limitación física (…)” (archivo 56).

Con anterior certificación se adosó la sentencia correspondiente a la mencionada acción popular. Una vez analizado su contenido, el juzgado advierte que dicha acción está fundamentada, entre otras normas, en el artículo 8° de la Ley 982 de 2005¹³, precepto en que finca las pretensiones del ahora actor popular, direccionadas básicamente a garantizar el acceso a las instalaciones del palacio municipal y a la prestación de los servicios que allí se dispensan, a las personas sordas o sordociegas (pág. 131 archivo 57). Adicionalmente, en la parte resolutive de la sentencia se declaró que: *“(…) el MUNICIPIO DE SOCOTÁ, es responsable de la amenaza y vulneración de la amenaza*

¹² Consejo de Estado, C.P.: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO Bogotá, D.C. treinta (30) de junio de dos mil once (2011) Radicación número: 50001-23-31-000-2004-00640-01(AP) Actor: IVAN ORLANDO BRICEÑO Y OTRO.

¹³ ARTÍCULO 8o. Las entidades estatales de cualquier orden, incorporan paulatinamente dentro de los programas de atención al cliente, el servicio de intérprete y guía intérprete para las personas sordas y sordociegas que lo requieran de manera directa o mediante convenios con organismos que ofrezcan tal servicio. De igual manera, lo harán las empresas prestadoras de servicios públicos, las Instituciones Prestadoras de Salud, las bibliotecas públicas, los centros de documentación e información y en general las instituciones gubernamentales y no gubernamentales que ofrezcan servicios al público, fijando en lugar visible la información correspondiente, con plena identificación del lugar o lugares en los que podrán ser atendidas las personas sordas y sordociegas

de los derechos colectivos al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanísticos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes” (pág. 140 archivo 57), derechos en intereses colectivos que coinciden con los que ahora se busca amparar.

7.5. La solución del caso concreto.

Tal como se adujo previamente, el Despacho declarará que en el caso bajo estudio se configura la cosa juzgada, dadas las siguientes razones:

7.5.1. La cosa juzgada es una institución jurídico procesal “mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia y en algunas otras providencias, el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas”¹⁴, garantizando que los asuntos decididos por la jurisdicción no puedan ser ventilados de nuevo, so pretexto de otro pronunciamiento judicial, pues aceptar tal posibilidad, aparte de atentar contra la seguridad jurídica imperante en un Estado social y democrático de derecho, implicaría la perpetuidad de los conflictos.

7.5.2. Conforme al artículo 303 del C.G.P. puede hablarse de cosa juzgada cuando, entre una decisión ejecutoriada y un nuevo proceso, se presenten tres elementos, a saber¹⁵: **i) identidad de objeto**, esto es que en la nueva demanda y en el pronunciamiento emitido con anterioridad coincida la pretensión material o inmaterial; **ii) identidad de causa**, que se presenta cuando concuerdan los mismos fundamentos o hechos como sustento; e **iii) identidad jurídica de las partes**, lo cual implica que al nuevo proceso deban concurrir las mismas partes que resultaron vinculadas y obligadas por la decisión que constituye cosa juzgada¹⁶.

7.5.3. Desde el punto de vista jurisprudencial, la Corte Constitucional en reiteradas providencias¹⁷ se ha ocupado de interpretar los alcances del principio de cosa juzgada, señalando que a pesar de que no existe un precepto constitucional que consagre dicho principio, el mismo se deriva y es consecuencia directa de otras disposiciones constitucionales como las que consagran el interés general (art.1º), el debido proceso (art.29), y el acceso a la administración de justicia (art.229), presupuesto imprescindible para la seguridad jurídica. En las providencias citadas indicó:

*“La firmeza de las decisiones es condición necesaria para la seguridad jurídica. Si los litigios concluyen definitivamente un día, y tanto las partes implicadas en él como el resto de la comunidad, tienen certeza de que a partir de ese momento la decisión judicial es inalterable, el proceso cumple un papel eficaz en la solución de los conflictos. **Este es el sentido de la cosa juzgada, en relación con la cual la Corte ha reconocido que hace parte de las garantías del debido proceso, consagradas en el artículo 29 de la Constitución, y está implícita en el concepto de administrar justicia.**”* (Negritas no son del texto original).

¹⁴ C.fr., sentencia C-774 de 2001.

¹⁵ Sentencia T-218 de 2012.

¹⁶ C.fr., C-622 de 2007.

¹⁷ Sentencia C-522 de 2009, M. P. Nilson Pinilla. Providencia que cita la Sentencia C-548 de 1997, M. P. Carlos Gaviria Díaz.

El Consejo de Estado¹⁸ se ha referido a los elementos que deben concurrir para la configuración de la cosa juzgada así:

*“(…) Ahora bien **para que una decisión alcance el valor de cosa juzgada se requiere:***

*a).- **Identidad de partes**, es decir, al proceso deben concurrir las mismas partes e intervinientes que resultaron vinculados y obligados por la decisión que constituye cosa juzgada.*

*b).- **Identidad de causa petendi**, es decir, la demanda y la decisión que hizo tránsito a cosa juzgada deben tener los mismos fundamentos o hechos como sustento. **Cuando además de los mismos hechos la demanda presenta nuevos elementos, solamente se permite el análisis de los nuevos supuestos, caso en el cual el juez puede retomar los fundamentos que constituyen cosa juzgada para proceder a fallar sobre la nueva causa.***

*c).- **Identidad de objeto**, es decir, la demanda debe versar sobre la misma pretensión material o inmaterial sobre la cual se predica la cosa juzgada. Se presenta cuando sobre lo pretendido existe un derecho reconocido, declarado o modificado sobre una o varias cosas o sobre una relación jurídica. Igualmente se predica identidad sobre aquellos elementos consecuenciales de un derecho que no fueron declarados expresamente (…).”*

A su turno, la Corte Suprema de Justicia¹⁹ también acuña lineamientos que permiten definir el contenido y alcance de la cosa juzgada, señalando que:

“(…) en la esfera preceptiva, el artículo 332 del Código de Procedimiento Civil, se ocupa del principio de la cosa juzgada, en los términos siguientes: “La sentencia ejecutoriada proferida en proceso contencioso tiene fuerza de cosa juzgada, siempre que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, y se funde en la misma causa que la anterior, y que entrambos procesos haya identidad jurídica de partes”, norma contentiva de la trilogía que estereotipa, tradicionalmente, en materia civil, su conocida estructura, a saber: objeto, causa y partes.

El objeto, según la jurisprudencia de esta Corporación, consiste en “...el bien corporal o incorporal que se reclama, o sea, las prestaciones o declaraciones que se piden de la justicia (CLXXII, 21), o en “...el objeto de la pretensión” (cas. civ. 30 de octubre de 2002, Exp. 6999) y la causa, en “...el motivo o fundamento inmediato del cual una parte deriva su pretensión deducida en el proceso” (CLXXVI, 153, reiterada en cas. civ. 24 de julio de 2001, Exp. 6448).

Los dos elementos antes mencionados, constituyen entonces “... el límite objetivo de la cosa juzgada, que comprende dos aspectos: el objeto decidido, de un lado; y del otro, la causa invocada para lograr la decisión, que si bien están entre sí íntimamente relacionados, responden sin embargo a dos cuestiones diferentes: sobre qué se litiga y por qué se litiga” (Se subraya; CLXXII, 20 y 21).”

7.5.4. Una vez matizada la definición de la institución procesal de la cosa juzgada, corresponde al Despacho analizar si en esta oportunidad confluye el trípode que la sustenta, veamos:

7.5.4.1. **Identidad de objeto** (qué se litiga). Tal como se deriva de la certificación expedida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Duitama, a la cual se aludió en el aparte 7.4. de esta providencia, las principales pretensiones del proceso tramitado en ese Despacho, bajo el radicado fueron las siguientes: *“PRIMERO: Se disponga ordenar al ente accionado, para que adecue las instalaciones del Palacio Municipal, en cumplimiento de los deberes ordenados en la Ley 982 de del 2005.*

¹⁸ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Auto del 03 de marzo de 2016; Radicación número: 05001-23-33-000-2013-00323-01(0578-14); C.P. William Hernández Gómez.

¹⁹ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Expediente No. 7325, Sentencia del 12 de agosto de 2003, M.P. Dr. Carlos Ignacio Jaramillo Jaramillo.

SEGUNDO: Se disponga ordenar al ente accionado, para que realice todas las acciones tendientes a focalizar en el territorio de su jurisdicción, a las personas que tienen limitaciones auditivas o sonoras y adelantar programas para su protección. TERCERO: Se disponga ordenar al ente accionado, para que realice las gestiones tendientes a facilitar a las personas sordas, sordo ciegas e hipoacústicas el acceso a todas las ayudas técnicas necesarias para mejorar su calidad de vida, para lo cual deberá con señalización, avisos información visual y sistemas de alarmas luminosas aptas para su reconocimiento, por este tipo de personas con limitación física (...)” (archivo 56). Cabe precisar que dentro de la precitada acción se dictó sentencia el 26 de agosto de 2010 (págs. 130 a 143 archivo 57).

En esta oportunidad, tal como quedó dicho, el actor popular persigue: *“PRIMERO. DECLARAR, que el MUNICIPIO DE SOCOTÁ, BOYACÁ ha vulnerado los Derechos e Intereses colectivos i) 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 ii) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna. de las personas con limitaciones físicas, por discapacidad (sordas, sordociegas e hipoacusicas); por la omisión en la implementación del servicio de intérprete y guía intérprete para las personas sordas y sordociegas del municipio y visitantes, en los programas de atención al usuario. SEGUNDO. ORDENAR, al MUNICIPIO DE SOCOTÁ, BOYACÁ; vincular a un intérprete o guía intérprete oficial de Lengua de Señas Colombiana –LSE- idóneo, que garantice los Derechos e intereses colectivos i) 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 ii) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, de las personas con limitaciones físicas, por discapacidad (sordas, sordociegas e hipoacusicas). TERCERO. APLICAR, lo establecido en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, en concordancia con el acuerdo 1887 de 2003 del Consejo Superior de la Judicatura y la Sentencia de Unificación con radicado 15001-33-33-007-2017-00036-01 de la Sala de decisión especial No. 27 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Honorable Consejo de Estado, en lo relativo a Costas Procesales y sus componentes. CUARTO. Que si el MUNICIPIO DE SOCOTÁ, BOYACÁ; 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 en la pretensión tercera respecto a costas y expensas procesales.* (archivo 1 expediente digital).

Estudiados los contenidos de las pretensiones, concluye el Despacho que, si bien tienen algunas diferencias de tipo formal, en el fondo, lo que se pretende en las dos acciones es la protección de los intereses y derechos colectivos de las personas con capacidad disminuida, dada su condición de sordas o sordociegas, de manera que, en criterio del juzgado, se cumple el primer presupuesto analizado. En efecto, examinada el contenido de la sentencia proferida dentro de la acción popular tramitada ante el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Santa Rosa de Viterbo, el entonces actor popular invocó expresamente el artículo 8° de la Ley 982 de 2005, fundamento legal que también cimenta la presente acción; adicionalmente, en las pretensiones de la acción inicial, tal como quedó acotado, se solicita, entre otras, la determinación o censo de las personas sordas o sordociegas y la adopción de las medidas necesarias para su protección, así como gestionar todas las ayudas técnicas que permitan mejorar la calidad de vida de ese sector de la población.

7.5.4.2. **Identidad de causa** (por qué se litiga). Este segundo requisito, a juicio del Juzgado también está acreditado, habida cuenta que las dos acciones se fincan principalmente en el artículo 8° de la Ley 982 de 2005 y buscan la protección de los derechos e intereses colectivos contenidos en los literales j) y m) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998, sin perjuicio de que en la acción primigenia además se invoquen otros derechos e intereses de la misma estirpe.

7.5.4.3. **Identidad de partes.** Finalmente, el tercer presupuesto quedó ineluctablemente acreditado, toda vez que si bien no son los mismos actores populares, no es menos cierto que por tratarse de una acción pública para la que cualquier ciudadano está legitimado por activa, el concepto de parte debe entenderse bajo esa óptica. Y en lo concerniente al ente territorial accionado, en uno y otro caso concurre el municipio de Socotá, Boyacá.

Corolario, el Despacho declarará, de oficio, probada la excepción de mérito de cosa juzgada.

7.5.4.4. No obstante, teniendo en cuenta el deber del Estado de velar y proteger especialmente los derechos de las personas con capacidad disminuida, tal como lo disponen, entre otros, los artículos 13 y 47 de la Constitución Política, y en virtud de la Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad, aprobado por el Estado colombiano mediante la Ley 1346 de 2009, se instará a la Administración municipal a que continúe y, en la medida de lo posible, profundice la política de inclusión social, y mejore las herramientas, mecanismos y procedimientos para atender y proteger a las personas con capacidad disminuida.

7.6. Otras consideraciones.

Sin perjuicio del sentido de la decisión sobre el fondo del asunto, el Despacho advierte la necesidad de hacer las siguientes consideraciones:

7.6.1. Sin desconocer que las acciones populares, dado su carácter público y constitucional, tienen cierto grado de informalidad, y que por ser reflejo de los derechos políticos de los ciudadanos, cualquiera de ellos puede impetrarla. No obstante, en el caso que nos ocupa, el primer aspecto que llama la atención del Despacho, es la notable fragilidad probatoria de la demanda, pues el actor popular solo aportó la prueba de haber agotado el requisito de procedibilidad previsto en el inciso 3° del artículo 144 de la Ley 1437 de 2011. Dicho con otras palabras, el carácter público de las acciones populares matiza, pero no elimina la carga de la prueba prevista en los artículos 30 de la Ley 472 de 1998 y 167 del Código General del Proceso.

7.6.2. En lo que guarda relación con las pretensiones de la demanda, el actor popular invoca la protección de los derechos e interés colectivos enunciados en los literales j) y m) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998, cuyo contenido y alcance se abordó en el aparte 7.2. de esta providencia. Por lo primero, es decir, en lo que respecta al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, el actor popular no mencionó frente a cuál de los servicios públicos a cargo del municipio accionado se estructuraba la falta de acceso o prestación oportuna. Y en cuanto a las condiciones físicas del Palacio Municipal donde funciona la Administración del municipio accionado, tampoco aportó prueba siquiera sumaria de que tales instalaciones constituyeran un obstáculo de acceso para las personas con capacidad disminuida por su condición de

sordas o sordociegas, limitando su reparo a la inexistencia de un intérprete o guía intérprete oficial de Lengua de Señas colombiana LSE.

7.6.3. No obstante, en lo que sí fue claro y reiterativo fue en la solicitud de condena en costas procesales, habida cuenta que dos de las cuatro pretensiones persiguen ese objetivo, aun en el caso de que el municipio accionado, en el trámite de la presente acción, cumpliera con lo solicitado por el actor frente a los derechos e intereses colectivos.

7.6.4. En las actuales circunstancias, promover una acción popular frente a la cual existe cosa juzgada, aunado a las falencias probatorias antes referidas, comporta un desgaste injustificado para los sujetos procesales, la administración de justicia y demás intervinientes, proceder que no se compadece con el interés general que debe inspirar y orientar este tipo de actuaciones. Adicionalmente, una eventual condena en costas contra un municipio de sexta categoría, cuyos recursos son exiguos, situación que cobra mayor intensidad, dada la emergencia sanitaria, social y económica, harían más gravosa la situación de sus habitantes, incluida aquella población que se busca beneficiar con la presente acción.

7.6.5. En el contexto anterior, podría estructurarse el incumplimiento de la obligación constitucional contenida en el numeral 1° del artículo 95 superior, consistente en respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios, precepto normativo que, aunado a otras disposiciones de la regulación colombiana, fundamenta el concepto del abuso del derecho, el cual se presenta, entre otras ocasiones, cuando el titular de un derecho hace uso de él de manera inapropiada e irrazonable a la luz de su contenido esencial y de sus fines. Sobre este aspecto, la Corte Constitucional²⁰ ha precisado que “(...) *en términos generales, comete abuso del derecho: (i) aquél que ha adquirido el derecho en forma legítima, pero que lo utiliza para fines no queridos por el ordenamiento jurídico; (ii) quien se aprovecha de la interpretación de las normas o reglas, para fines o resultados incompatibles por el ordenamiento jurídico; (iii) el titular de un derecho que hace un uso inapropiado e irrazonable de él a la luz de su contenido esencial y de sus fines; y (iv) aquél que invoca las normas de una forma excesiva y desproporcionada que desvirtúa el objetivo jurídico que persigue.*”

Al respecto, advierte el Despacho que la presentación de cerca de 30 acciones populares en los juzgados administrativos de este circuito judicial con las falencias probatoria ya anotadas, sumado a la presentación de otras acciones similares en otros circuitos judiciales, incluidos los departamentos de Santander y Casanare, y a la reticencia del actor popular a renunciar o desistir de las eventuales costas procesales²¹, podría al menos constituir un indicio que comprometería el interés general. Sin embargo, pese a las falencias de la demanda, esta no carece de fundamento legal, pues el actor finca sus pretensiones, entre otros fundamentos, en lo preceptuado en los artículos 13 de la Constitución Política y 8° de la Ley 982 de 2005. Y en lo relacionado con afirmar hechos contrarios a la realidad, tampoco está demostrado que, a sabiendas, el actor popular haya incurrido en esa conducta.

Por las anteriores razones, no resulta procedente la condena en costas al actor popular, habida cuenta que el artículo 38 de la Ley 472 de 1998 establece que solo se podrá

²⁰ Sala Plena de la Corte Constitucional, Expediente D-9173 y D-9183, Sentencia C-258 del 7 de mayo de 2013, M.P. Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

²¹ Esto quedó en evidencia en sendas audiencias de pato de cumplimiento adelantadas por el Despacho bajo los radicados 15238-33-33-001-2021-00005-00 y 15238-33-33-001-2021-00003-00.

condenar al demandante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe, aspectos que no están demostrados en el expediente; aunado a que el actor popular está amparado por pobre. No obstante, se le instará para que se abstenga de promover acciones populares sin el suficiente acervo probatorio requerido.

DECISIÓN

Por lo expuesto, el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Duitama administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A

PRIMERO: De oficio, declarar probada la excepción de cosa juzgada.

SEGUNDO: **Negar** las pretensiones de la demanda.

TERCERO: Sin condena en costas.

CUARTO. Instar al actor popular para que se abstenga de promover acciones populares sin el suficiente acervo probatorio requerido.

QUINTO. Instar a la Administración municipal de Socotá, Boyaca a que continúe y, en la medida de lo posible, profundice la política de inclusión social, y mejore las herramientas, mecanismos y procedimientos para atender y proteger a las personas con capacidad disminuida.

SEXTO. En virtud de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, por Secretaría, envíese a la Defensoría del Pueblo, una copia del fallo definitivo de la acción popular de la referencia, para los efectos y fines pertinentes.

SÉPTIMO. En firme la presente providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

VÍCTOR MANUEL MORENO MORALES

Juez

Firmado Por:

VICTOR MANUEL MORENO MORALES

JUEZ

JUEZ - JUZGADO 001 ADMINISTRATIVO DE LA CIUDAD DE DUITAMA-BOYACA

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

53f40d41dc73b9b71e09e77ecc50b0ab459ad34fd8ff5e373b3a3ef102383425

Documento generado en 29/04/2021 08:35:23 AM

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE DUITAMA

Correo institucional: j01admdui@cendoj.ramajudicial.gov.co.

Medio de control: ACCIÓN POPULAR
Radicado: 15238-33-33-001-2020-00122-00
Accionante: JOSÉ FERNANDO GUALDRÓN TORRES
Accionada: MUNICIPIO DE SUSACÓN
Asunto: Protección de los derechos e intereses colectivos 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, y el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.

Duitama, veintinueve (29) de abril de dos mil veintiuno (2021).

Procede el Despacho a proferir fallo de primera instancia dentro de la acción popular promovida por el señor José Fernando Gualdrón Torres contra el municipio de Susacón, Boyacá.

ANTECEDENTES

1. La demanda.

1.1. Hechos.

El actor popular sostiene que el municipio de Susacón, Boyacá no ha incorporado dentro de los programas de atención al cliente el servicio de intérprete y guía de intérprete para personas sordas y sordociegas, de manera que se les garantice la comunicación e información en condiciones de igualdad cuando requieran la atención de la Administración municipal.

Afirma que mediante solicitud adiada el 31 de agosto de 2020 solicitó ante el mencionado ente territorial la adopción de las medidas necesarias para la protección de los derechos e intereses colectivos amenazados y/o vulnerados, tendientes a la vinculación de un intérprete o guía intérprete oficial de lengua de señas colombiana LSE idóneo.

Añade que vencido el término de 15 días previsto en la Ley 472 de 1998, el municipio no adoptó las medidas solicitadas para la protección de los derechos e intereses colectivos de las personas con capacidad disminuida, constituyéndose así en renuencia.

1.2. Pretensiones.

“PRIMERO. DECLARAR, que el MUNICIPIO DE SUSACÓN, BOYACÁ ha vulnerado los Derechos e Intereses colectivos i) 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 ii) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, de las personas con limitaciones físicas, por discapacidad (sordas, sordociegas e hipoacusicas); por la omisión en la implementación del servicio de intérprete y guía intérprete para las personas sordas y sordociegas del municipio y visitantes, en los programas de atención al usuario

SEGUNDO.ORDENAR, al MUNICIPIO DE SUSACÓN, BOYACÁ; vincular a un intérprete o guía intérprete oficial de Lengua de Señas Colombiana –LSE- idóneo, que garantice los Derechos e intereses colectivos i) 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 ii) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, de las personas con limitaciones físicas, por discapacidad (sordas, sordociegas e hipoacusicas).

TERCERO. APLICAR, lo establecido en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, en concordancia con el acuerdo 1887 de 2003 del Consejo Superior de la Judicatura y la Sentencia de Unificación con radicado 15001-33-33-007-2017-00036-01 de la Sala de decisión especial No. 27 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Honorable Consejo de Estado, en lo relativo a Costas Procesales y sus componentes.

CUARTO. Que si el MUNICIPIO DE SUSACÓN, BOYACÁ; 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 en la pretensión tercera respecto a costas y expensas procesales. (archivo 1 expediente digital).

2. Contestación de la demanda.

La defensa del municipio de Susacón se opuso a las pretensiones de la acción popular, pues considera que tales pedimentos se excluyen entre sí, y que lo que busca realmente el actor popular es el reconocimiento de las costas procesales.

Acepta que la Administración municipal no cuenta con el servicio de intérprete o guía intérprete, debido a que se trata de una población cercana a los 3.000 habitantes, y a que, una vez constatadas las bases de datos, no existen personas residentes en el municipio que tengan la condición de sordas, sordociegas o ciegas, aunado a que dicho ente territorial no cuenta con el presupuesto para contratar la persona que reúna los requisitos planteados por el actor popular.

Pone de presente el desconocimiento que de la realidad social del municipio tiene el actor popular, como quiera que la Administración municipal cuenta con rampla de acceso, cada oficina cuenta, en su parte exterior, con un aviso con el nombre del Despacho, en español, con imágenes de lengua de señas y una escritura de braille para orientar a las personas en condición especial.

Propuso como excepciones las de *“inexistencia de vulneración del daño o amenaza actual contra los derechos colectivos, insuficiencia probatoria -carga de la prueba en cabeza del accionante*, reparos que cimentó en las previsiones de los artículos 88 de la Constitución Política y 2° y 9° de la Ley 472 de 1998, y en jurisprudencia del Consejo de Estado relacionada con los requisitos que deben darse para la prosperidad de esta clase de acciones (archivo 8).

3. Audiencia de pacto de cumplimiento.

La audiencia de pacto de cumplimiento se adelantó el 26 de febrero de 2021, oportunidad en la que, dada la ausencia de fórmula de pacto de cumplimiento, se declaró fallida y superada dicha actuación (archivo 28).

4. Alegatos de conclusión.

4.1. Intervención de municipio de Susacón.

El apoderado del mencionado ente territorial, además de reiterar lo plasmado en la contestación de la demanda, planteó que el actor popular parte de conjeturas fundadas en apariencias, dado que sospecha que la Administración municipal vulnera o pone en peligro los derechos e intereses colectivos que solicita amparar, pero sin conocer la situación real del municipio, por cuanto no lo ha visitado, no conoce a nadie y menos en condición de discapacidad, y que tampoco presenta testigos. Textualmente señaló que *“es muy fácil sentarse en un escritorio en la ciudad de Bucaramanga a demandar a cuanto municipio pobre tenga el país para sacar provecho, solicitando costas sin haber causado gasto alguno, ignorando las realidades de esos municipios (MUNICIPIO LA SALINA, SAN LUIS DE PALENQUE, LA CAPILLA, entre otros) y buscando solo un beneficio económico sin existir por una preocupación genuina por la población vulnerable que habita en estos municipios, no en vano la ley -por fortuna- reglamentó lo pertinente del incentivo que permitió controlar actividades non sanctas disfrazadas de noble actuar judicial por parte de los accionantes.”*

Destacó que a partir del incumplimiento de una norma no se puede presumir la afectación de los derechos e intereses colectivos, argumento que cobra mayor fuerza ante la ausencia de pruebas que demuestren la amenaza o vulneración, aspecto que no puede basarse en una sospecha como ocurre en este caso.

Afirmó que el espíritu de la norma es garantizar el derecho a la igualdad de las personas sordas o sordociegas, para lo cual la Administración municipal cuenta con las herramientas para atender a dicho grupo poblacional, tal como quedó demostrado en el proceso mediante el informe rendido sobre el particular.

Recabó en que el actor popular no cumplió la carga de la prueba prevista en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, que el municipio de Susacón no amenaza ni vulnera los derechos e intereses colectivos de las personas sordas o sordociegas, contexto dentro del cual reitera en las excepciones de fondo contenidas en la contestación de la demanda y, por ende, en que las pretensiones no están llamadas a prosperar (archivo 55).

4.2. Intervención del actor popular.

Reiteró algunos de los argumentos plasmados en la demanda, poniendo de presente la importancia y trascendencia de que toda persona tenga la posibilidad de utilizar un lenguaje que le permita interactuar con el mundo, aspecto que cobra mayor relevancia en las personas sordas o sordociegas, pues limitarles esa posibilidad conlleva restringir el goce de una vida plena, con libertad, autonomía e igualdad.

Concluyó que a pesar de haber transcurrido más de 16 años desde la entrada en vigencia de la Ley 982 de 2005, el ente accionado no ha implementado los medios para

equiparar las oportunidades de las personas sordas o sordociegas, proceder que se aparta de los postulados previstos en los artículos 13 y 47 de la Constitución Política.

Citó fundamentos constitucionales, convencionales y jurisprudenciales para insistir en el deber que tienen los Estados de garantizar a las personas con capacidad disminuida el ejercicio integral de sus derechos y prerrogativas, y el derecho de tales personas de contar con los medios, procedimientos o mecanismos que les permitan interactuar plenamente dentro de la comunidad en que habitan.

Trajo a colación citas jurisprudenciales de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, para enfatizar en que el incumplimiento de las obligaciones contenidas en la Ley 982 de 2005, puede acarrear la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales de las personas sordas o sordociegas, trasgresión que también puede devenir en la trasgresión de derechos e intereses colectivos que pueden ser amparados mediante las acciones populares, vulneración que no desaparece por el hecho de que no se demuestre que alguna persona haya encontrado barreras u obstáculos para acceder a la Administración pública, puesto que *“el solo hecho de que una entidad no cuente con los medios, métodos o funcionarios para comunicarse con la población sorda trae como consecuencia la vulneración de los derechos colectivos al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.”*

Insistió en que *“la implementación de políticas de atención a la población en situación de discapacidad auditiva en una entidad pública no debe estar sujeta al ingreso o no de la población en situación de discapacidad auditiva, sino que debe estar implementada obligatoriamente en caso de que cualquier persona en estas condiciones quiera acceder a la Administración, cuyo servicio debe ser prestado en forma digna y en condiciones de igualdad real y efectiva.* (archivo 60).

4.3. Concepto del Ministerio Público.

Luego de analizar el objeto de la presente acción popular y de delimitar el alcance y contenido de los derechos e intereses colectivos cuya protección invoca el actor popular, recalcó en la debilidad probatoria que acusa la demanda, circunstancia que queda de relieve desde la contestación de la demanda en la que se manifestó que en el municipio de Susacón no existen personas sordas o sordociegas, y de allí el desconocimiento que tiene el actor popular sobre la situación de dicho municipio.

Enfatizó en que el actor popular incumplió la carga de la prueba establecida en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, y que la prosperidad de las pretensiones de la acción popular depende de la demostración de la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos, aspecto que no puede ser hipotético. Agrega que es notoria la desidia del actor popular en materia probatoria pues omitió aportar o solicitar algún medio de prueba tendiente a demostrar la vulneración o amenaza de los derechos e intereses colectivos en cuya defensa asegura actuar.

Destacó que en virtud del decreto de pruebas de oficio se pudo descartar la existencia de personas sordas, sordociegas con hipoacusia en el municipio de Susacón, y que el hecho de no contar con el intérprete o guía intérprete de lengua de señas colombiana, no comporta, por sí solo, la vulneración o amenaza de los derechos colectivos cuya protección se invoca.

En lo concerniente a los derechos e intereses colectivos previstos en el literal m) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998, precisó que no pueden resultar afectados, pues a pesar de haberse mencionado en la demanda, no se sustentó ni probó de qué manera podría estructurarse su afectación.

De otra parte, llamó la atención sobre la conducta procesal del actor popular y solicitó analizar cuál sería la verdadera motivación en el ejercicio de la presente acción, la cual, considera, no es difícil de desentrañar, pues para ello basta observar la prelación de sus pretensiones, además de la presentación masiva de acciones populares con matices idénticos en este y en otros circuitos judiciales del departamento de Boyacá, escenario en el cual solicita que se estudie la eventual estructuración de la presunción establecida en el numeral 1° del artículo 79 del C.G.P. y la consecuente condena en costas en los términos del artículo 38 de la Ley 472 de 1998 (archivo 62).

5. Problema jurídico.

Se contrae a dilucidar si el ente territorial accionado, por acción u omisión, ha incurrido en la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos cuya protección se invoca en la presente acción.

6. Tesis del Despacho.

El Despacho sostendrá la tesis de que en el caso bajo estudio el actor popular incumplió la carga de demostrar las acciones u omisiones en que incurrió el ente territorial accionado, puesto que el solo incumplimiento del artículo 8° de la Ley 982 de 2005 no comporta, ineluctablemente, la vulneración o amenaza de los derechos e intereses colectivos invocados. Por ende, las súplicas de la demanda deberán negarse.

7. Resolución de caso.

Para resolver el problema jurídico planteado, el Despacho abordará y analizará los siguientes ítems: i) marco jurídico, objeto, alcance y contenido de las acciones populares, ii) alcance y núcleo esencial de los derechos colectivos invocados, iii) presupuestos que se deben cumplir para acceder a las pretensiones de la acción popular, iv) lo efectivamente probado, y v) la solución del caso concreto.

7.1. Marco jurídico, objeto, alcance y contenido de las acciones populares.

Sobre este tópico, resulta importante destacar el contenido textual del artículo 144 de la codificación citada, así:

***“Artículo 144. Protección de los derechos e intereses colectivos.** Cualquiera persona puede demandar la protección de los derechos e intereses colectivos para lo cual podrá pedir que se adopten las medidas necesarias con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mismos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.*

Cuando la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, inclusive cuando la conducta vulnerante sea un acto administrativo o un contrato, sin que en uno u otro evento, pueda el juez anular el acto o el contrato, sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que

sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos¹.

Antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos, el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado. Si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello, podrá acudir ante el juez. Excepcionalmente, se podrá prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda”.

En los términos de la norma transcrita, la acción popular se puede interponer aun cuando la conducta transgresora se derive de un acto administrativo, pero con la connotación especial que el juez tiene vedada la posibilidad de su anulación, sin perjuicio que puedan tomarse las medidas necesarias a fin de conjurar la vulneración de los derechos e intereses colectivos.

El Consejo de Estado en reciente providencia² sostiene que en los términos de los artículos 88 Superior, 2 y 34 de la Ley 472 de 1998, el Juez Popular no se encuentra sometido a los límites del poder dispositivo que rige las acciones ordinarias, por lo que no puede limitar sus decisiones a los hechos, pretensiones y excepciones alegadas y probadas por las partes, en razón a que las normas precitadas le exigen adoptar las medidas necesarias para corregir las irregularidades que lesionan los derechos colectivos, restableciéndolos cuando hayan sido vulnerados o incluso restituyendo las cosas al estado anterior. En palabras de la Corte Constitucional³, el Juez popular cuenta con amplias facultades oficiosas, inclusive ultra y extra petita, de tal manera que puede ordenar correctivos por fuera de las pretensiones de la demanda, siempre que resulte necesario para cesar la amenaza o vulneración.

En Sentencia de Unificación⁴, el Consejo de Estado fijó el alcance de la facultad ultra y extrapetita del Juez Popular, dejando sentada la tesis que puede pronunciarse sobre derechos colectivos que no hayan sido invocados en la demanda como amenazados o vulnerados, siempre y cuando: **i)** tengan una estrecha relación con los que fueron invocados o respecto de los cuales media solicitud expresa de protección; y **ii)** que la parte demandada se haya pronunciado sobre ellos a lo largo del proceso, vale decir, que haya podido ejercer su derecho de defensa. Lo anterior, privilegiando el debido proceso, las garantías procesales y el equilibrio entre las partes, en los términos del artículo 5º de la Ley 472 de 1998, de donde se deriva que no se puede sacrificar el derecho fundamental al debido proceso para garantizar la protección de los derechos colectivos.

Atendiendo los fundamentos constitucionales, legales y jurisprudenciales a través de los cuales se ha precisado el objeto y características de las acciones populares se puede concluir que se trata de una “(...) *acción constitucional, pública, preventiva, plenamente compatible con la adopción de medidas cautelares, autónoma, restitutoria y*

¹ La expresión subrayada dentro del texto de la norma citada, fue declarada exequible por los cargos analizados, mediante Sentencia C-644 de 2011 de la Corte Constitucional. Destáquese que en ese fallo, la Corte Constitucional encontró ajustado a la Carta Política de 1991, el hecho consistente en que por intermedio de las acciones populares, no se pueda decidir sobre la legalidad de un acto administrativo o de un contrato estatal, pues a su juicio para tal evento el ordenamiento jurídico ha establecido otro tipo de procesos¹; al tiempo que indicó que la disposición demandada en el fondo lo que hizo fue zanjar las posiciones diversas y contradictorias que las distintas Secciones del Consejo de Estado sobre dicho ítem habían expuesto.

² Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera – Subsección B. Sentencia del 29 de octubre de 2015; Radicación No. 66001233100020100034301; C. P. Stella Conto Díaz Del Castillo.

³ Sentencia T-176 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁴ Sala de lo Contencioso Administrativo - Sala Especial de Decisión 6. Sentencia del 05 de junio de 2018; radicación No. 15001-33-31-001-2004-01647-01. C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio. Demandante: Contraloría Municipal de Tunja. Demandado: Municipio de Tunja.

*excepcionalmente indemnizatoria (pero en perspectiva del derecho protegido, no de fines puramente económicos), de amplia legitimación, con un amplio margen decisorio al momento de definir los remedios judiciales, ágil o celer, preferente, no contenciosa sino de protección de derechos, procede contra autoridades y particulares y concreta también los principios de participación y solidaridad.*⁵

7.2. Alcance y núcleo esencial de los derechos colectivos invocados.

7.2.1. 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.

Dado que además de los preceptos contenidos en la Ley 472 de 1998, el legislador no determinó el contenido u alcance de los derechos e intereses colectivos allí enunciados, es menester acudir a la jurisprudencia de Consejo de Estado⁶, instancia que al analizar el contemplado en el literal m) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998, precisó que:

(...) el núcleo esencial del derecho colectivo comprende los siguientes aspectos: i) respeto y acatamiento del principio de función social y ecológica de la propiedad; ii) 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; iii) respetar los derechos ajenos y no abusar del derecho propio; y iv) 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.

Asimismo, esta Corporación ha establecido que abarca 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 y de organización física contenidas en los mismos. Así como el 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 conexiones para los servicios públicos domiciliarios, entre otros. Para la Sala es claro que el derecho señalado en el literal m) del artículo 4.º de la Ley 472, corresponde a la obligación que le impone el legislador a las autoridades públicas y particulares, en general, de acatar plenamente los preceptos jurídicos que rigen la materia urbanística, es decir, la forma como progresa y se desarrolla una determinada 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 población.

De acuerdo a la jurisprudencia citada, se puede concluir que la vulneración o amenaza al mencionado derecho o interés colectivo se presenta cuando los particulares o las autoridades pública desconocen la regulación sobre el uso del suelo y en materia urbanística afectando con ello la calidad de vida de los habitantes.

7.2.2. El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.

Frente al anterior derecho o interés colectivo podría decirse que la definición legal resulta más o menos clara. Sin embargo, para una mejor comprensión de su contenido y

⁵ Tomado del Módulo III Acciones Constitucionales, Luis Manuel Castro Novoa y Cesar Humberto Carvajal Santoyo, Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, Bogotá 2016. Pág. 72.

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Radicación número: 68001-23-31-000-2012-00104-02(AP), Sentencia del 1° de noviembre de 2019, C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez (Ver también inciso segundo artículo 58 C.P., artículo 95 numeral 1° C.P y artículo 3° ley 388 de 1997).

alcance, siempre será ilustrativo acudir a la instancia de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo⁷, que al respecto ha señalado lo siguiente:

En lo que respecta al derecho o interés colectivo al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, se trata también de un derecho o interés colectivo de origen constitucional; en efecto, el artículo 365 si bien no hace alusión a su naturaleza colectiva, establece que es deber del Estado garantizar la prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Así mismo, hace parte de la lista enunciativa del artículo 4 de la Ley 472 de 1998 (literal j) que indiscutiblemente le atribuye su dimensión colectiva y en numerosas disposiciones legales relativas a los servicios públicos en general.

(...) El derecho de acceso a los servicios públicos en este sentido, está esencialmente constituido por la capacidad que detentan los miembros de una comunidad de convertirse en usuarios o receptores o beneficiarios de aquellas actividades susceptibles de catalogarse como servicios públicos. Esta sola condición, sin embargo, no basta; a esta capacidad debe agregársele el cumplimiento de unos requisitos que deben cumplir los prestadores de estos servicios: eficiencia y oportunidad. Por eficiencia, que como se anotó es un imperativo constitucional de los servicios públicos, debe entenderse la prestación de estos utilizando y disponiendo del mejor modo posible los instrumentos o recursos necesarios para cumplir los fines propuestos; por oportunidad, en cambio, se debe entender la respuesta dentro de un plazo razonable que debe tener un usuario cuando requiera estos servicios, así como la permanencia de la prestación de los mismos. La vulneración de este derecho colectivo entonces se manifiesta cuando se lesione el interés subjetivo de la comunidad a que le presten servicios públicos de manera eficiente y oportuna. Para ello se hace necesario una acción o una omisión frente al requerimiento de la comunidad de convertirse en usuaria del respectivo servicio; también acciones precisas pueden atentar contra los atributos de eficiencia y oportunidad que deben caracterizar a los servicios públicos. Para evitar efectivas lesiones a este derecho o interés colectivo, el juez de la acción popular ordenará prestar el servicio determinado a quienes detenten esta expectativa, o impondrá algunas medidas o requerimientos que redunden en eficiencia y oportunidad y consecuentemente en un mejor estado de cosas para los usuarios.

Atendiendo los lineamientos jurisprudenciales acabados de citar, queda en evidencia que este derecho e interés colectivo puede resultar vulnerado o puesto en peligro, no solo cuando la prestación del mismo no cumple con los requisitos de eficiencia y oportunidad, sino cuando el acceso a los mismos presenta barrera ante un requerimiento en condiciones específicas, pues la accesibilidad debe entenderse tanto a la comunidad en general, como al cualquier usuario en particular.

7.3. Presupuestos que se deben cumplir para acceder a las pretensiones de la acción popular.

De conformidad con el inciso 1° del artículo 88 de la Constitución Política, las acciones populares están dirigidas a proteger los derechos e intereses colectivos definidos expresamente por el Constituyente, o por el Legislador a través de leyes ordinarias o tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia y debidamente incorporados a nuestro sistema jurídico, cuyas características han sido decantadas por la Corte Constitucional en sentencia C-644 de 2011, en la que se destacan las siguientes:

- a) Las acciones populares pueden ser promovidas por cualquier persona.*
- b) Las acciones populares son ejercidas contra las autoridades públicas por sus acciones y omisiones y por las mismas causas contra los particulares.*
- c) Las acciones populares tienen un fin público⁸.*

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Radicación número: 54001-23-31-000-2003-00266-01 (AP), Sentencia del 19 de abril de 2007, C.P. Dr. Alier Eduardo Hernández Enriquez.

⁸ Advirtió la Corte: “Ello implica que el ejercicio de las acciones populares persigue la protección de un derecho colectivo, esto es, de un interés que se encuentra en cabeza de un grupo de individuos, de la comunidad en su conjunto, excluyendo entonces cualquier motivación de orden subjetivo o particular. Cabe destacar, sin embargo, que la posibilidad de que cualquier persona perteneciente al colectivo afectado pueda acudir ante el juez en defensa del mismo, le permite obtener a ésta, de forma simultánea, la protección de su propio interés”.

- d) Las acciones populares son de naturaleza preventiva⁹.
- e) Las acciones populares tienen también un carácter restitutorio.
- f) Las acciones populares no persiguen en forma directa un resarcimiento de tipo pecuniario.
- g) Las acciones populares gozan de una estructura especial que las diferencia de los demás procesos litigiosos¹⁰.

Ahora bien, al examinar el marco normativo que regula las acciones populares, en especial la Ley 472 de 1998, se encuentra que para la prosperidad de las pretensiones deben quedar debidamente acreditadas las siguientes circunstancias:

- Que exista una real amenaza o vulneración de un derecho colectivo definido expresamente como tal por el Constituyente o por el Legislador (Artículos: 2, 4, 18 literal e, 22, 28, 29, 30, 31, 62, 75, 76).
- Que la amenaza o vulneración se haya dado como consecuencia de la acción u omisión de las autoridades públicas (Artículo 9).

Frente a la demostración de la amenaza o vulneración del derecho colectivo, el Consejo de Estado ha expuesto que dicha carga se encuentra en cabeza del actor popular, al señalar que:

“(...) es de resaltar que en materia de acciones populares es al actor popular a quien corresponde la carga de probar los hechos, acciones u omisiones que a su juicio constituyen la causa de la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos cuya protección reclama.

Así las cosas, ciertamente se advierte que la parte demandante no aportó ningún elemento probatorio para acreditar idónea y válidamente la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda, y tampoco manifestó la imposibilidad de allegar las pruebas respectivas, simplemente se limitó a aportar un material fotográfico que es insuficiente para demostrar la situación alegada”¹¹.

“(...) Con fundamento en lo anterior la procedencia de la acción popular se sujeta a que, de los hechos de la demanda se pueda deducir siquiera sumariamente una amenaza a los derechos colectivos, entendidos estos como intereses de representación difusa, en la medida en que su titular es un grupo indeterminado o indeterminable de personas, la obligación de que la acción se dirija contra persona natural o jurídica o autoridad pública cuya actuación u omisión se considere que amenaza o viola el interés colectivo, requisito este último que requiere que la acción u omisión sea probada por el actor, o que del acervo probatorio obrante en el expediente el juez pueda deducir la vulneración del o de los derechos colectivos pues de lo contrario no puede ni podrá dar orden alguna tendiente a proteger y la normalización de una situación que pueda ser protegida con la expedición de la sentencia producto de la acción popular. La carga de la prueba le impone al actor popular el deber de precisar y probar los hechos de los cuales estima la amenaza o vulneración de los derechos colectivos alegados en la demanda (...)¹²” (Subrayas fuera de texto).

⁹ Dijo la Corte: “Esto significa que su ejercicio o promoción judicial no está supeditado o condicionado a que exista un daño o perjuicio de los derechos o intereses que se buscan proteger. Es suficiente que se presente la amenaza o el riesgo de que se produzca el daño, para que pueda activarse el mecanismo de la acción popular. Esto, en razón a que desde sus orígenes, las acciones populares fueron concebidas para precaver la lesión de bienes y derechos que comprenden intereses superiores de carácter público”.

¹⁰ “En ese sentido, el proceso de acción popular tiene una estructura especial que lo diferencia de los demás procesos de contenido litigioso, ya que no plantea una verdadera litis ya que lo que persigue es la efectividad y eficacia de un derecho colectivo haciendo cesar su lesión o amenaza o logrando que las cosas vuelvan a su estado anterior. El carácter principal de la acción popular resulta compatible con las acciones contencioso administrativas previstas para solicitar la declaratoria judicial de la nulidad de los actos o contratos estatales”.

¹¹ Consejo de Estado, C.P.: MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ, Bogotá, D.C., diez (10) de mayo de dos mil doce (2012), Radicación número: 76001-23-31-000-2010-01459-01 (AP), Actor: FERNANDO PATIÑO MARTINEZ.

¹² Consejo de Estado, C.P.: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO Bogotá, D.C. treinta (30) de junio de dos mil once (2011) Radicación número: 50001-23-31-000-2004-00640-01 (AP) Actor: IVAN ORLANDO BRICEÑO Y OTRO.

En efecto, la carga de la prueba en cabeza del actor popular fue impuesta por el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, norma que fue examinada por la Corte Constitucional en Sentencia C-215 de 1999, declarándola exequible, cuyo alcance es el expuesto por el Consejo de Estado en las providencias precitadas.

7.4. Lo efectivamente probado.

En el caso bajo análisis se encuentran demostrados los siguientes hechos jurídicamente relevantes:

7.4.1. Petición que el actor popular afirma haber radicado ante la Alcaldía municipal de Susacón, Boyacá, a través de la cual solicitó:

“PRIMERO. Que se protejan los derechos e intereses colectivos i) 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 y ii) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; de las personas con limitaciones físicas, por discapacidad (sordas, sordociegas e hipoacusicas); con la implementación del servicio de intérprete y guía intérprete para las personas sordas y sordociegas del municipio y visitantes, en los programas de atención al usuario.

SEGUNDO. Que se vincule contractualmente a la entidad, un intérprete o guía intérprete oficial de Lengua de Señas Colombiana –LSE- idóneo, que garantice los derechos fundamentales e intereses colectivos de los usuarios sordos y sordociegos del municipio y visitantes en los programas de atención al usuario.

TERCERO. De ya existir dicho funcionario o contratista se me informe bajo qué modalidad contractual se efectuó la vinculación, a su vez solicito se anexe todos los documentos relativos la vinculación como contratos y/o resoluciones de nombramiento.” (pág. 5 archivo 01 ED).

7.4.2. En el archivo 44 aparece una serie de fotografías de la edificación donde, según las afirmaciones de la parte demandada, funciona la Alcaldía municipal de Susacón. En ellas se observan, entre otros detalles, rampas de acceso, baños, oficina de atención al ciudadano ubicada en la planta baja, avisos con lenguaje braille y lenguaje de manos, dirigida a la población con capacidad disminuida, entre otros, a la población sorda o sordociega.

7.4.3. En el archivo 45 aparece parte de la base de datos enviada por la Administración municipal en la cual no figura ninguna persona con capacidad disminuida por sordera, sordoceguera o hipoacusia.

7.5. La solución del caso concreto.

Tal como se adujo previamente, el Despacho sostendrá la de tesis de que el actor popular incumplió la carga de demostrar las acciones u omisiones en que incurrió el ente territorial accionado, puesto que el solo incumplimiento del artículo 8° de la Ley 982 de 2005 no comporta, inexorablemente, la vulneración o amenaza de los derechos e intereses colectivos invocados.

7.5.1. En primer lugar, el artículo 30 de la Ley 472 de 1998 establece que:

“La carga de la prueba corresponderá al demandante. Sin embargo, si por razones de orden económico o técnico, si dicha carga no pudiere ser cumplida, el juez impartirá las

órdenes necesarias para suplir la deficiencia y obtener los elementos probatorios indispensables para proferir un fallo de mérito, solicitando dichos experticios probatorios a la entidad pública cuyo objeto esté referido al tema materia de debate y con cargo a ella.

En el evento de no existir la posibilidad de allegar la prueba respectiva, en virtud de lo establecido en el inciso anterior, el juez podrá ordenar su práctica con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos.”

El anterior precepto fue declarado exequible por la Corte Constitucional¹³, instancia que al respecto precisó que:

“(…) en cuanto se refiere al cargo formulado en concreto contra el artículo 30, y teniendo en cuenta la naturaleza de la acción popular, para la Corte resulta admisible, lógico y necesario que la demostración de los perjuicios sufridos por una persona en uno de sus derechos e intereses colectivos, le corresponda al afectado. En todo caso, el debido proceso queda a salvo, pues el mismo precepto establece que si por razones económicas o técnicas el demandante no puede acreditar las pruebas, el juez deba impartir las órdenes necesarias para suplir la deficiencia probatoria, para lo cual puede solicitar a la entidad pública cuyo objeto esté referido al tema materia de debate, dichos experticios probatorios y así obtener los elementos indispensables para adoptar un fallo de mérito.

Además, el derecho fundamental a la presunción de inocencia consagrado en el artículo 29 superior es aplicable a todos los poderes públicos y a las personas en general, razón por la cual trasladar la carga de la prueba al demandado como lo pretende el actor, equivaldría a presumir desde un comienzo, con la sola presentación de la demanda, su responsabilidad.”

Sobre el mismo aspecto, tal como se mencionó en apartes anteriores, el Consejo de Estado¹⁴ ha determinado que la carga de la prueba le impone al actor popular el deber de precisar y probar los hechos de los cuales estima la amenaza o vulneración de los derechos colectivos alegados en la demanda.

7.5.2. En el presente caso, considera el Despacho que la carga de la prueba subsiste en cabeza del actor popular, toda vez que no se advierte alguna circunstancia de orden técnico o económico que, previo a la presentación de la demanda, le hubiera impedido demostrar concretamente los hechos, acciones u omisiones de los cuales se deriva la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos invocados.

Adicionalmente, la demostración de la amenaza o vulneración a los derechos e intereses colectivos cuya protección se persigue, en este caso, no conlleva dificultades de orden técnico o económico, de tal entidad, que el interesado no esté en capacidad de superar o asumir, escenario en el cual, se itera, el actor popular tenía la obligación de demostrar tales supuestos.

De otra parte, tal como lo precisó la Corte Constitucional al declarar exequible el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, trasladar la carga de la prueba al demandado significaría, desde el comienzo, presumir su responsabilidad con la sola presentación de la demanda, desconociendo de esta manera la presunción de inocencia prevista en el artículo 29 de la Constitución Política, garantía que, a juicio del Despacho, también resultaría afectada si con la demanda no se adosan o solicitan los medios de prueba, de modo que la contraparte pueda, a su vez, solicitar pruebas para desvirtuarlas y/o contradecirlas, como manifestación insoslayable del derecho de defensa y contradicción que hace parte del

¹³ Sala Plena de la Corte Constitucional, Expedientes D-2176, D- 2184 y D-2196, Sentencia C-215 del 14 de abril de 1999, M.P. Dra. Martha Victoria Sánchez de Moncaleano.

¹⁴ Idem 12.

debido proceso y de la igualdad de las partes, prerrogativas inherentes a la actuación judicial.

7.5.3. En el caso que ahora se resuelve, el actor popular considera vulnerados o amenazados los derechos e interés colectivos previstos en los literales j) y m) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998. Sin embargo, su reparo se dirige a los eventuales obstáculos o limitaciones que tendrían las personas sordas o sordociegas para acceder a las dependencias de la Alcaldía municipal, reproche que no cuenta con ningún medio de prueba, puesto que se cimenta únicamente en el hecho de que el ente territorial accionado no cuenta con intérprete o guía intérprete experto en lengua de señas colombiana, empero no acredita que las políticas de inclusión y de atención a la población con capacidad disminuida implementadas por la Administración de Susacón no sean idóneas para garantizar el acceso y atención en dichas dependencias (ver archivo 44).

Además, en virtud de la prueba de oficio, a que se aludió en el aparte 7.4.3., en el expediente se acreditó que en el municipio accionado habitan personas sordas, sordociegas o hipoacúsicas. Por ende, esa información resulta insuficiente para demostrar la vulneración o amenaza enrostrada, escenario en el cual, las afirmaciones del accionante, tal como lo plasmó en el encabezamiento de la demanda, parten de algo que él sospecha pero que en el curso del proceso no demostró.

7.5.4. De otra parte, en criterio del Despacho, el incumplimiento de una norma, en esta oportunidad, de los lineamientos contenidos en el artículo 8° de la Ley 982 de 2005, no implica indefectiblemente la vulneración o amenaza de los derechos e intereses colectivos de las personas sordas o sordociegas, pues en otras acciones populares de idéntico contenido, tramitadas ante este Juzgado, el actor popular aceptó parcialmente una fórmula de pacto de cumplimiento distinta a la de contratar o contar con un intérprete o guía intérprete capacitado en lengua señas colombiana, por ejemplo, el de capacitar a una o algunas personas de la plante de personal del municipio en dicho lenguaje, criterio que comparte el juzgado, solo que en esas oportunidades se truncó la posibilidad de arribar a una pacto de cumplimiento por la reticencia del actor popular a renunciar o desistir de la condena en costas de la parte demandada (ver radicados Nos. 15238-33-33-001-2021-00005-00 y 15238-33-33-001-2021-00003-00).

7.5.5. Aunado a lo antes expuesto, debe tenerse presente que en tratándose de obligaciones a cargo del Estado, en este caso representado por el municipio de Susacón, se debe tener en cuenta el principio general del derecho según el cual nadie está obligado a lo imposible, de manera que sin desconocer el deber del Estado de velar y proteger especialmente los derechos de las personas con capacidad disminuida, tal como lo disponen, entre otros, los artículos 13 y 47 de la Constitución Política, y en virtud de la Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad, aprobado por el Estado colombiano mediante la Ley 1346 de 2009, es claro que en el asunto que ocupa la atención del Despacho en esta oportunidad, las obligaciones derivadas del artículo 8° de la Ley 982 de 2005, deben adaptarse e interpretarse atendiendo a las condiciones administrativas y presupuestales de un municipio de sexta categoría que, según se afirmó en la contestación de la demanda, no cuenta con el presupuesto para contratar permanentemente el profesional en lengua de señas colombiana, como lo solicita el actor popular, de manera que las acciones afirmativas e incluyentes que en tal sentido ha adelantado el ente territorial (asertos que no fueron desvirtuados), resultan adecuadas en procura de atender a ese grupo poblacional. No obstante, se instará a la Administración municipal a que continúe y, en la medida de lo posible, profundice la

política de inclusión social, y mejore las herramientas, mecanismos y procedimientos para atender y proteger a las personas con capacidad disminuida.

7.5.6. Corolario, el Despacho declarará probadas las excepciones de *“inexistencia de vulneración del daño o amenaza actual contra los derechos colectivos, insuficiencia probatoria -carga de la prueba en cabeza del accionante”*, propuestas por la defensa del municipio de Susacón y, por contera, negará las pretensiones de la demanda.

7.6. Otras consideraciones.

Sin perjuicio del sentido de la decisión sobre el fondo del asunto, el Despacho advierte la necesidad de hacer las siguientes consideraciones:

7.6.1. Sin desconocer que las acciones populares, dado su carácter público y constitucional, tienen cierto grado de informalidad, y que por ser reflejo de los derechos políticos de los ciudadanos, cualquiera de ellos puede impetrarla. No obstante, en el caso que nos ocupa, el primer aspecto que llama la atención del Despacho, es la notable fragilidad probatoria de la demanda, pues el actor popular solo aportó la prueba de haber agotado el requisito de procedibilidad previsto en el inciso 3° del artículo 144 de la Ley 1437 de 2011. Dicho con otras palabras, el carácter público de las acciones populares matiza, pero no elimina la carga de la prueba prevista en los artículos 30 de la Ley 472 de 1998 y 167 del Código General del Proceso.

7.6.2. En lo que guarda relación con las pretensiones de la demanda, el actor popular invoca la protección de los derechos e interés colectivos enunciados en los literales j) y m) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998, cuyo contenido y alcance se abordó en el aparte 7.2. de esta providencia. Por lo primero, es decir, en lo que respecta al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, el actor popular no mencionó frente a cuál de los servicios públicos a cargo del municipio accionado se estructuraba la falta de acceso o prestación oportuna. Y en cuanto a las condiciones físicas del Palacio Municipal donde funciona la Administración del municipio accionado, tampoco aportó prueba siquiera sumaria de que tales instalaciones constituyeran un obstáculo de acceso para las personas con capacidad disminuida por su condición de sordas o sordociegas, limitando su reparo a la inexistencia de un intérprete o guía intérprete oficial de Lengua de Señas colombiana LSE.

7.6.3. No obstante, en lo que sí fue claro y reiterativo fue en la solicitud de condena en costas procesales, habida cuenta que dos de las cuatro pretensiones persiguen ese objetivo, aun en el caso de que el municipio accionado, en el trámite de la presente acción, cumpliera con lo solicitado por el actor frente a los derechos e intereses colectivos.

7.6.4. En las actuales circunstancias, promover una acción popular con las falencias probatorias antes referidas, comporta un desgaste injustificado para los sujetos procesales, la administración de justicia y demás intervinientes, proceder que no se compadece con el interés general que debe inspirar y orientar este tipo de actuaciones. Adicionalmente, una eventual condena en costas contra un municipio de sexta categoría, cuyos recursos son exigüos, situación que cobra mayor intensidad, dada la emergencia sanitaria, social y económica, harían más gravosa la situación de sus habitantes, incluida aquella población que se busca beneficiar con la presente acción.

7.6.5. En el contexto anterior, podría estructurarse el incumplimiento de la obligación constitucional contenida en el numeral 1° del artículo 95 superior, consistente en respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios, precepto normativo que, aunado a otras disposiciones de la regulación colombiana, fundamenta el concepto del abuso del derecho, el cual se presenta, entre otras ocasiones, cuando el titular de un derecho hace uso de él de manera inapropiada e irrazonable a la luz de su contenido esencial y de sus fines. Sobre este aspecto, la Corte Constitucional¹⁵ ha precisado que “(...) *en términos generales, comete abuso del derecho: (i) aquél que ha adquirido el derecho en forma legítima, pero que lo utiliza para fines no queridos por el ordenamiento jurídico; (ii) quien se aprovecha de la interpretación de las normas o reglas, para fines o resultados incompatibles por el ordenamiento jurídico; (iii) el titular de un derecho que hace un uso inapropiado e irrazonable de él a la luz de su contenido esencial y de sus fines; y (iv) aquél que invoca las normas de una forma excesiva y desproporcionada que desvirtúa el objetivo jurídico que persigue.*”

7.6.6. Adicionalmente, tal como lo solicita el señor Agente del Ministerio Público en su concepto, ha de analizarse si en el caso bajo estudio se estructura la presunción legal contenida en el numeral 1° del artículo 79 del Código General del Proceso, según el cual, se presume temeridad o mala fe “*cuando sea manifiesta la carencia de fundamento legal de la demanda, excepción, recurso, oposición o incidente, o a sabiendas se aleguen hechos contrarios a la realidad.*”

Al respecto, advierte el Despacho que la presentación de cerca de 30 acciones populares en los juzgados administrativos de este circuito judicial con las falencias probatoria ya anotadas, sumado a la presentación de otras acciones similares en otros circuitos judiciales, incluidos los departamentos de Santander y Casanare, y a la reticencia del actor popular a renunciar o desistir de las eventuales costas procesales¹⁶, podría al menos constituir un indicio que comprometería el interés general. Sin embargo, pese a las falencias de la demanda, esta no carece de fundamento legal, pues el actor finca sus pretensiones, entre otros fundamentos, en lo preceptuado en los artículos 13 de la Constitución Política y 8° de la Ley 982 de 2005. Y en lo relacionado con afirmar hechos contrarios a la realidad, tampoco está demostrado que, a sabiendas, el actor popular haya incurrido en esa conducta.

Por las anteriores razones, no resulta procedente la condena en costas al actor popular, habida cuenta que el artículo 38 de la Ley 472 de 1998 establece que solo se podrá condenar al demandante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe, aspectos que no están demostrados en el expediente. No obstante, se le instará para que se abstenga de promover acciones populares sin el suficiente acervo probatorio.

DECISIÓN

Por lo expuesto, el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Duitama administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

¹⁵ Sala Plena de la Corte Constitucional, Expediente D-9173 y D-9183, Sentencia C-258 del 7 de mayo de 2013, M.P. Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹⁶ Esto quedó en evidencia en sendas audiencias de pato de cumplimiento adelantadas por el Despacho bajo los radicados 15238-33-33-001-2021-00005-00 y 15238-33-33-001-2021-00003-00.

PRIMERO: Declarar probadas las excepciones de fondo de “*inexistencia de vulneración del daño o amenaza actual contra los derechos colectivos, insuficiencia probatoria -carga de la prueba en cabeza del accionante*”, formuladas por la defensa del municipio de Susacón.

SEGUNDO: Negar las pretensiones de la demanda.

TERCERO: Sin condena en costas.

CUARTO. Instar al actor popular para que se abstenga de promover acciones populares sin el suficiente acervo probatorio requerido.

QUINTO. Instar a la Administración municipal de Susacón, Boyacá a que continúe y, en la medida de lo posible, profundice la política de inclusión social, y mejore las herramientas, mecanismos y procedimientos para atender y proteger a las personas con capacidad disminuida.

SEXTO. En virtud de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, por Secretaría, envíese a la Defensoría del Pueblo, una copia del fallo definitivo de la acción popular de la referencia, para los efectos y fines pertinentes.

SÉPTIMO. En firme la presente providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

VÍCTOR MANUEL MORENO MORALES

Juez

Firmado Por:

VICTOR MANUEL MORENO MORALES

JUEZ

JUEZ - JUZGADO 001 ADMINISTRATIVO DE LA CIUDAD DE DUITAMA-BOYACA

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

041d307d4bcb9f7416c9e9e8ca952cbc4715289c9f3dc0bb6c2eddf122d8cfdd

Documento generado en 29/04/2021 08:35:25 AM

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE DUITAMA

Correo institucional: j01admdui@cendoj.ramajudicial.gov.co.

Medio de control: ACCIÓN POPULAR
Radicado: 15238-33-33-001-2020-00123-00
Accionante: JOSÉ FERNANDO GUALDRÓN TORRES
Accionada: MUNICIPIO DE LA UVITA
Asunto: Protección de los derechos e intereses colectivos 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, y el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.

Duitama, veintinueve (29) de abril de dos mil veintiuno (2021).

Procede el Despacho a proferir fallo de primera instancia dentro de la acción popular promovida por el señor José Fernando Gualdrón Torres contra el municipio de La Uvita, Boyacá.

ANTECEDENTES

1. La demanda.

1.1. Hechos.

El actor popular sostiene que el municipio de La Uvita, Boyacá no ha incorporado dentro de los programas de atención al cliente el servicio de intérprete y guía de intérprete para personas sordas y sordociegas, de manera que se les garantice la comunicación e información en condiciones de igualdad cuando requieran la atención de la Administración municipal.

Afirma que mediante solicitud adiada el 28 de agosto de 2020 solicitó ante la entidad accionada la adopción de las medidas necesarias para la protección de los derechos e intereses colectivos amenazados y/o vulnerados, tendientes a la vinculación de un intérprete o guía intérprete oficial de lengua de señas colombiana LSE idóneo.

Añade que el municipio no adoptó las medidas solicitadas para la protección de los derechos e intereses colectivos de las personas con capacidad disminuida, constituyéndose así en renuencia.

1.2. Pretensiones.

“PRIMERO. DECLARAR, que el MUNICIPIO DE LA UVITA, BOYACÁ ha vulnerado los Derechos e Intereses colectivos i) 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 ii) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, de las personas con limitaciones físicas, por discapacidad (sordas, sordociegas e hipoacúsicas); por la omisión en la implementación del servicio de intérprete y guía intérprete para las personas sordas y sordociegas del municipio y visitantes, en los programas de atención al usuario

SEGUNDO. ORDENAR, al MUNICIPIO DE LA UVITA, BOYACÁ; vincular a un intérprete o guía intérprete oficial de Lengua de Señas Colombiana –LSE- idóneo, que garantice los Derechos e intereses colectivos i) 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 ii) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, de las personas con limitaciones físicas, por discapacidad (sordas, sordociegas e hipoacúsicas).

TERCERO. APLICAR, lo establecido en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, en concordancia con el acuerdo 1887 de 2003 del Consejo Superior de la Judicatura y la Sentencia de Unificación con radicado 15001-33-33-007-2017-00036-01 de la Sala de decisión especial No. 27 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Honorable Consejo de Estado, en lo relativo a Costas Procesales y sus componentes.

CUARTO. Que si el MUNICIPIO DE LA UVITA, BOYACÁ; 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 en la pretensión tercera respecto a costas y expensas procesales. (archivo 1 expediente digital).

2. Contestación de la demanda.

El municipio de La Uvita, actuando a través de apoderada, se opuso a las pretensiones de la demanda, esgrimiendo como excepciones las de *“inexistencia de vulneración de los derechos reclamados, existencia de otros mecanismos judiciales o acciones constitucionales, del cumplimiento de la normatividad, de la ponderación de los criterios de razonabilidad y necesidad, e inexistencia de la obligación de contratación o vinculación permanente de intérprete – diferencias en la interpretación normativa”.*

Adujo que las instalaciones de la Alcaldía municipal cuentan con las condiciones necesarias para garantizar el acceso a las personas con capacidad disminuida, pese a que no existe información acerca la existencia de personas con la discapacidad que menciona el actor popular, circunstancia que demuestre que éste desconoce las características de tal construcción y las condiciones de la población del municipio.

Sostuvo que al demostrarse la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos que invoca el actor, la acción procedente sería la de cumplimiento, o la acción de tutela en caso de que se vislumbre la violación de un derecho fundamental.

Reiteró que las instalaciones de la Alcaldía cuentan con rampas de acceso, ascensor, oficina de atención al ciudadano en la parte baja, además de un profesional en psicología para atender a la población con capacidad disminuida.

Citó jurisprudencia del Consejo de Estado, referente a la naturaleza, alcance y requisitos de las acciones populares, enfatizando en que las amenaza o vulneración de los derechos colectivos debe ser real y no hipotética, y que, salvo excepciones, la carga de la prueba recae en el actor popular (archivo 8).

3. Audiencia de pacto de cumplimiento.

La audiencia de pacto de cumplimiento se adelantó el 26 de febrero de 2021, actuación que fue suspendida para ejercer el control de legalidad sobre la fórmula de pacto presentada por el municipio de La Uvita y aceptada por el actor popular.

Al respecto, dada el número de acciones populares de similar contenido presentadas por el mismo actor popular, y ante la fragilidad probatoria de la demanda, aunado a la ambigüedad del municipio accionado en sus distintas salidas procesales, mediante auto del 4 de marzo de 2021, se declaró fallida la posibilidad de llegar a un acuerdo en dicha oportunidad procesal (archivos 25 y 28).

4. Alegatos de conclusión.

4.1. Intervención del actor popular.

Reiteró algunos de los argumentos plasmados en la demanda, poniendo de presente la importancia y trascendencia de que toda persona tenga la posibilidad de utilizar un lenguaje que le permita interactuar con el mundo, aspecto que cobra mayor relevancia en las personas sordas o sordociegas, pues limitarles esa posibilidad conlleva restringir el goce de una vida plena, con libertad, autonomía e igualdad.

Concluyó que a pesar de haber transcurrido más de 16 años desde la entrada en vigencia de la Ley 982 de 2005, el ente accionado no ha implementado los medios para equiparar las oportunidades de las personas sordas o sordociegas, proceder que se aparta de los postulados previstos en los artículos 13 y 47 de la Constitución Política.

Citó fundamentos constitucionales, convencionales y jurisprudenciales para insistir en el deber que tienen los Estados de garantizar a las personas con capacidad disminuida el ejercicio integral de sus derechos y prerrogativas, y el derecho de tales personas de contar con los medios, procedimientos o mecanismos que les permitan interactuar plenamente dentro de la comunidad en que habitan.

Trajo a colación citas jurisprudenciales de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, para enfatizar en que el incumplimiento de las obligaciones contenidas en la Ley 982 de 2005, puede acarrear la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales de las personas sordas o sordociegas, trasgresión que también puede devenir en la trasgresión de derechos e intereses colectivos que pueden ser amparados mediante las acciones populares, vulneración que no desaparece por el hecho de que no se demuestre que alguna persona haya encontrado barreras u obstáculos para acceder a la Administración pública, puesto que *“el solo hecho de que una entidad no cuente con los medios, métodos o funcionarios para comunicarse con la población sorda trae como consecuencia la vulneración de los derechos colectivos al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.”*

Finalizó indicando que las disposiciones internacionales, constitucionales y legales, así como la jurisprudencia de la Corte Constitucional, Consejo de Estado y Corte Suprema de Justicia son garante del cumplimiento efectivo del artículo 8° de la Ley 982 de 2005, entendido como una acción afirmativa derivada de contar con un intérprete y guía intérprete dirigido a las personas audio impedidas (archivo 48).

4.2. Intervención del Ministerio Público

Luego de analizar el objeto de la presente acción popular y de delimitar el alcance y contenido de los derechos e intereses colectivos cuya protección invoca el actor popular, recalcó en la debilidad probatoria que acusa la demanda, pues nada se revela frente a la amenaza o vulneración de tales prerrogativa, ni frente a la existencia de personas sordas, sordociegas o hipoacúsicas en el municipio de La Uvita, aspecto este que fue puesto de presente por la parte accionada, y que da cuenta del desconocimiento que tiene el actor popular acerca de la realidad demográfica y urbanística del ese municipio.

Reiteró que el actor popular incumplió la carga de la prueba establecida en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, y que la prosperidad de las pretensiones de la acción popular depende de la demostración de la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos, aspecto que no puede ser hipotético, tal como lo ha precisado la jurisprudencia del Consejo de Estado.

Agregó que, a pesar de la prueba decretada de oficio, no fue posible corroborar la existencia de personas sordas o sordociegas en la comprensión territorial del municipio de La Uvita, de modo que la carencia del intérprete o guía intérprete de lenguaje de señas colombiana, por sí sola, no de muestra la vulneración o amenaza de los derechos colectivos que se pide proteger.

En lo concerniente a los derechos e intereses colectivos previstos en el literal m) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998, precisa que no pueden resultar afectados, pues a pesar de haberse mencionado en la demanda, no se sustentó ni probó de qué manera podrá estructurarse su afectación, sumado a que según las fotografías aportadas por el municipio la Alcaldía municipal cuenta con instalaciones señalizadas.

De otra parte, llamó la atención sobre la conducta procesal del actor popular y solicitó analizar cuál sería la verdadera motivación en el ejercicio de la presente acción, la cual, considera, no es difícil de desentrañar, pues para ello basta observar la prelación de sus pretensiones, además de la presentación masiva de acciones populares con matices idénticos en este y en otros circuitos judiciales del departamento de Boyacá, escenario en el cual solicita que se estudie la eventual estructuración de la presunción establecida en el numeral 1° del artículo 79 del C.G.P. y la consecuente condena en costas en los términos del artículo 38 de la Ley 472 de 1998.

Por las anteriores razones solicitó denegar las pretensiones (archivo 49).

4.3. Municipio de La Uvita.

La defensa del mencionado ente territorial se limitó a reiterar los argumentos plasmados en la contestación de la demanda (archivo 51).

5. Problema jurídico.

Se contrae a dilucidar si el ente territorial accionado, por acción u omisión, ha incurrido en la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos cuya protección se invoca en la presente acción.

6. Tesis del Despacho.

El Despacho sostendrá la tesis de que en el caso bajo análisis se estructura la institución procesal de la cosa juzgada y, por ende, las súplicas de la demanda deberán negarse.

7. Resolución de caso.

Para resolver el problema jurídico planteado, el Despacho abordará y analizará los siguientes ítems: i) marco jurídico, objeto, alcance y contenido de las acciones populares, ii) alcance y núcleo esencial de los derechos colectivos invocados, iii) presupuestos que se deben cumplir para acceder a las pretensiones de la acción popular, iv) lo efectivamente probado, y v) la solución del caso concreto.

7.1. Marco jurídico, objeto, alcance y contenido de las acciones populares.

Sobre este tópico, resulta importante destacar el contenido textual del artículo 144 de la codificación citada, así:

“Artículo 144. Protección de los derechos e intereses colectivos. Cualquier persona puede demandar la protección de los derechos e intereses colectivos para lo cual podrá pedir que se adopten las medidas necesarias con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mismos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

Cuando la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, inclusive cuando la conducta vulnerante sea un acto administrativo o un contrato, sin que en uno u otro evento, pueda el juez anular el acto o el contrato, sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos¹.

Antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos, el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado. Si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello, podrá acudir ante el juez. Excepcionalmente, se podrá prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda”.

En los términos de la norma transcrita, la acción popular se puede interponer aun cuando la conducta transgresora se derive de un acto administrativo, pero con la connotación especial que el juez tiene vedada la posibilidad de su anulación, sin perjuicio que puedan tomarse las medidas necesarias a fin de conjurar la vulneración de los derechos e intereses colectivos.

El Consejo de Estado en reciente providencia² sostiene que en los términos de los artículos 88 Superior, 2 y 34 de la Ley 472 de 1998, el Juez Popular no se encuentra sometido a los límites del poder dispositivo que rige las acciones ordinarias, por lo que no puede limitar sus decisiones a los hechos, pretensiones y excepciones alegadas y

¹ La expresión subrayada dentro del texto de la norma citada, fue declarada exequible por los cargos analizados, mediante Sentencia C-644 de 2011 de la Corte Constitucional. Destáquese que en ese fallo, la Corte Constitucional encontró ajustado a la Carta Política de 1991, el hecho consistente en que por intermedio de las acciones populares, no se pueda decidir sobre la legalidad de un acto administrativo o de un contrato estatal, pues a su juicio para tal evento el ordenamiento jurídico ha establecido otro tipo de procesos¹; al tiempo que indicó que la disposición demandada en el fondo lo que hizo fue zanjar las posiciones diversas y contradictorias que las distintas Secciones del Consejo de Estado sobre dicho ítem habían expuesto.

² Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera – Subsección B. Sentencia del 29 de octubre de 2015; Radicación No. 66001233100020100034301; C. P. Stella Conto Díaz Del Castillo.

probadas por las partes, en razón a que las normas precitadas le exigen adoptar las medidas necesarias para corregir las irregularidades que lesionan los derechos colectivos, restableciéndolos cuando hayan sido vulnerados o incluso restituyendo las cosas al estado anterior. En palabras de la Corte Constitucional³, el Juez popular cuenta con amplias facultades oficiosas, inclusive ultra y extra petita, de tal manera que puede ordenar correctivos por fuera de las pretensiones de la demanda, siempre que resulte necesario para cesar la amenaza o vulneración.

En Sentencia de Unificación⁴, el Consejo de Estado fijó el alcance de la facultad ultra y extrapetita del Juez Popular, dejando sentada la tesis que puede pronunciarse sobre derechos colectivos que no hayan sido invocados en la demanda como amenazados o vulnerados, siempre y cuando: **i)** tengan una estrecha relación con los que fueron invocados o respecto de los cuales media solicitud expresa de protección; y **ii)** que la parte demandada se haya pronunciado sobre ellos a lo largo del proceso, vale decir, que haya podido ejercer su derecho de defensa. Lo anterior, privilegiando el debido proceso, las garantías procesales y el equilibrio entre las partes, en los términos del artículo 5º de la Ley 472 de 1998, de donde se deriva que no se puede sacrificar el derecho fundamental al debido proceso para garantizar la protección de los derechos colectivos.

Atendiendo los fundamentos constitucionales, legales y jurisprudenciales a través de los cuales se ha precisado el objeto y características de las acciones populares se puede concluir que se trata de una “(...) *acción constitucional, pública, preventiva, plenamente compatible con la adopción de medidas cautelares, autónoma, restitutoria y excepcionalmente indemnizatoria (pero en perspectiva del derecho protegido, no de fines puramente económicos), de amplia legitimación, con un amplio margen decisorio al momento de definir los remedios judiciales, ágil o célere, preferente, no contenciosa sino de protección de derechos, procede contra autoridades y particulares y concreta también los principios de participación y solidaridad.*”⁵

7.2. Alcance y núcleo esencial de los derechos colectivos invocados.

7.2.1. 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.

Dado que además de los preceptos contenidos en la Ley 472 de 1998, el legislador no determinó el contenido u alcance de los derechos e intereses colectivos allí enunciados, es menester acudir a la jurisprudencia de Consejo de Estado⁶, instancia que al analizar el contemplado en el literal m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, precisó que:

(...) el núcleo esencial del derecho colectivo comprende los siguientes aspectos: i) respeto y acatamiento del principio de función social y ecológica de la propiedad; ii) 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; iii) respetar los derechos ajenos y no abusar del derecho propio; y iv) atender

³ Sentencia T-176 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortíz Delgado.

⁴ Sala de lo Contencioso Administrativo - Sala Especial de Decisión 6. Sentencia del 05 de junio de 2018; radicación No. 15001-33-31-001-2004-01647-01. C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio. Demandante: Contraloría Municipal de Tunja. Demandado: Municipio de Tunja.

⁵ Tomado del Módulo III Acciones Constitucionales, Luis Manuel Castro Novoa y Cesar Humberto Carvajal Santoyo, Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, Bogotá 2016. Pág. 72.

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Radicación número: 68001-23-31-000-2012-00104-02(AP), Sentencia del 1º de noviembre de 2019, C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez (Ver también inciso segundo artículo 58 C.P., artículo 95 numeral 1º C.P y artículo 3º ley 388 de 1997).

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.

Asimismo, esta Corporación ha establecido que abarca 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 y de organización física contenidas en los mismos. Así como el 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 conexiones para los servicios públicos domiciliarios, entre otros. Para la Sala es claro que el derecho señalado en el literal m) del artículo 4.º de la Ley 472, corresponde a la obligación que le impone el legislador a las autoridades públicas y particulares, en general, de acatar plenamente los preceptos jurídicos que rigen la materia urbanística, es decir, la forma como progresa y se desarrolla una determinada 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 población.

De acuerdo a la jurisprudencia citada, se puede concluir que la vulneración o amenaza al mencionado derecho o interés colectivo se presenta cuando los particulares o las autoridades pública desconocen la regulación sobre el uso del suelo y en materia urbanística afectando con ello la calidad de vida de los habitantes.

7.2.2. El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.

Frente al anterior derecho o interés colectivo podría decirse que la definición legal resulta más o menos clara. Sin embargo, para una mejor comprensión de su contenido y alcance, siempre será ilustrativo acudir a la instancia de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo⁷, que al respecto ha señalado lo siguiente:

En lo que respecta al derecho o interés colectivo al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, se trata también de un derecho o interés colectivo de origen constitucional; en efecto, el artículo 365 si bien no hace alusión a su naturaleza colectiva, establece que es deber del Estado garantizar la prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Así mismo, hace parte de la lista enunciativa del artículo 4 de la Ley 472 de 1998 (literal j) que indiscutiblemente le atribuye su dimensión colectiva y en numerosas disposiciones legales relativas a los servicios públicos en general.

(...) El derecho de acceso a los servicios públicos en este sentido, está esencialmente constituido por la capacidad que detentan los miembros de una comunidad de convertirse en usuarios o receptores o beneficiarios de aquellas actividades susceptibles de catalogarse como servicios públicos. Esta sola condición, sin embargo, no basta; a esta capacidad debe agregársele el cumplimiento de unos requisitos que deben cumplir los prestadores de estos servicios: eficiencia y oportunidad. Por eficiencia, que como se anotó es un imperativo constitucional de los servicios públicos, debe entenderse la prestación de estos utilizando y disponiendo del mejor modo posible los instrumentos o recursos necesarios para cumplir los fines propuestos; por oportunidad, en cambio, se debe entender la respuesta dentro de un plazo razonable que debe tener un usuario cuando requiera estos servicios, así como la permanencia de la prestación de los mismos. La vulneración de este derecho colectivo entonces se manifiesta cuando se lesione el interés subjetivo de la comunidad a que le presten servicios públicos de manera eficiente y oportuna. Para ello se hace necesario una acción o una omisión frente al requerimiento de la comunidad de convertirse en usuaria del respectivo servicio; también acciones precisas pueden atentar contra los atributos de eficiencia y oportunidad que deben caracterizar a los servicios públicos. Para evitar efectivas lesiones a este derecho o interés colectivo, el juez de la acción popular ordenará prestar el servicio determinado a quienes detenten esta

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Radicación número: 54001-23-31-000-2003-00266-01 (AP), Sentencia del 19 de abril de 2007, C.P. Dr. Alier Eduardo Hernández Enriquez.

expectativa, o impondrá algunas medidas o requerimientos que redunden en eficiencia y oportunidad y consecuentemente en un mejor estado de cosas para los usuarios.

Atendiendo los lineamientos jurisprudenciales acabados de citar, queda en evidencia que este derecho e interés colectivo puede resultar vulnerado o puesto en peligro, no solo cuando la prestación del mismo no cumple con los requisitos de eficiencia y oportunidad, sino cuando el acceso a los mismos presenta barrera ante un requerimiento en condiciones específicas, pues la accesibilidad debe entenderse tanto a la comunidad en general, como al cualquier usuario en particular.

7.3. Presupuestos que se deben cumplir para acceder a las pretensiones de la acción popular.

De conformidad con el inciso 1° del artículo 88 de la Constitución Política, las acciones populares están dirigidas a proteger los derechos e intereses colectivos definidos expresamente por el Constituyente, o por el Legislador a través de leyes ordinarias o tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia y debidamente incorporados a nuestro sistema jurídico, cuyas características han sido decantadas por la Corte Constitucional en sentencia C-644 de 2011, en la que se destacan las siguientes:

- a) Las acciones populares pueden ser promovidas por cualquier persona.*
- b) Las acciones populares son ejercidas contra las autoridades públicas por sus acciones y omisiones y por las mismas causas contra los particulares.*
- c) Las acciones populares tienen un fin público⁸.*
- d) Las acciones populares son de naturaleza preventiva⁹.*
- e) Las acciones populares tienen también un carácter restitutorio.*
- f) Las acciones populares no persiguen en forma directa un resarcimiento de tipo pecuniario.*
- g) Las acciones populares gozan de una estructura especial que las diferencia de los demás procesos litigiosos¹⁰.*

Ahora bien, al examinar el marco normativo que regula las acciones populares, en especial la Ley 472 de 1998, se encuentra que para la prosperidad de las pretensiones deben quedar debidamente acreditadas las siguientes circunstancias:

- Que exista una real amenaza o vulneración de un derecho colectivo definido expresamente como tal por el Constituyente o por el Legislador (Artículos: 2, 4, 18 literal e, 22, 28, 29, 30, 31, 62, 75, 76).
- Que la amenaza o vulneración se haya dado como consecuencia de la acción u omisión de las autoridades públicas (Artículo 9).

Frente a la demostración de la amenaza o vulneración del derecho colectivo, el Consejo de Estado ha expuesto que dicha carga se encuentra en cabeza del actor popular, al señalar que:

⁸ Advirtió la Corte: “Ello implica que el ejercicio de las acciones populares persigue la protección de un derecho colectivo, esto es, de un interés que se encuentra en cabeza de un grupo de individuos, de la comunidad en su conjunto, excluyendo entonces cualquier motivación de orden subjetivo o particular. Cabe destacar, sin embargo, que la posibilidad de que cualquier persona perteneciente al colectivo afectado pueda acudir ante el juez en defensa del mismo, le permite obtener a ésta, de forma simultánea, la protección de su propio interés”.

⁹ Dijo la Corte: “Esto significa que su ejercicio o promoción judicial no está supeditado o condicionado a que exista un daño o perjuicio de los derechos o intereses que se buscan proteger. Es suficiente que se presente la amenaza o el riesgo de que se produzca el daño, para que pueda activarse el mecanismo de la acción popular. Esto, en razón a que desde sus orígenes, las acciones populares fueron concebidas para precaver la lesión de bienes y derechos que comprenden intereses superiores de carácter público”.

¹⁰ “En ese sentido, el proceso de acción popular tiene una estructura especial que lo diferencia de los demás procesos de contenido litigioso, ya que no plantea una verdadera litis ya que lo que persigue es la efectividad y eficacia de un derecho colectivo haciendo cesar su lesión o amenaza o logrando que las cosas vuelvan a su estado anterior. El carácter principal de la acción popular resulta compatible con las acciones contencioso administrativas previstas para solicitar la declaratoria judicial de la nulidad de los actos o contratos estatales”.

“(...) es de resaltar que en materia de acciones populares es al actor popular a quien corresponde la carga de probar los hechos, acciones u omisiones que a su juicio constituyen la causa de la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos cuya protección reclama.

Así las cosas, ciertamente se advierte que la parte demandante no aportó ningún elemento probatorio para acreditar idónea y válidamente la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda, y tampoco manifestó la imposibilidad de allegar las pruebas respectivas, simplemente se limitó a aportar un material fotográfico que es insuficiente para demostrar la situación alegada”¹¹.

“(...) Con fundamento en lo anterior la procedencia de la acción popular se sujeta a que, de los hechos de la demanda se pueda deducir siquiera sumariamente una amenaza a los derechos colectivos, entendidos estos como intereses de representación difusa, en la medida en que su titular es un grupo indeterminado o indeterminable de personas, la obligación de que la acción se dirija contra persona natural o jurídica o autoridad pública cuya actuación u omisión se considere que amenaza o viola el interés colectivo, requisito este último que requiere que la acción u omisión sea probada por el actor, o que del acervo probatorio obrante en el expediente el juez pueda deducir la vulneración del o de los derechos colectivos pues de lo contrario no puede ni podrá dar orden alguna tendiente a proteger y la normalización de una situación que pueda ser protegida con la expedición de la sentencia producto de la acción popular. La carga de la prueba le impone al actor popular el deber de precisar y probar los hechos de los cuales estima la amenaza o vulneración de los derechos colectivos alegados en la demanda (...)¹²” (Subrayas fuera de texto).

En efecto, la carga de la prueba en cabeza del actor popular fue impuesta por el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, norma que fue examinada por la Corte Constitucional en Sentencia C-215 de 1999, declarándola exequible, cuyo alcance es el expuesto por el Consejo de Estado en las providencias precitadas.

7.4. Lo efectivamente probado.

En el caso bajo análisis se encuentran demostrados los siguientes hechos jurídicamente relevantes:

En virtud del decreto oficioso de pruebas, la Secretaría de este Despacho certificó que una vez revisado el Sistema de Información Siglo XXI, se constató que, en el Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Santa Rosa de Viterbo, bajo el radicado 15693-33-31-001-2008-00146-00, se tramitó una acción popular similar, relacionada con el intérprete o guía intérprete en lenguaje de señas colombiana LSE, contra el municipio de La Uvita. A la mencionada certificación se anexó copia de la demanda y de la sentencia que le puso fin al proceso (archivo 32).

Examinado el contenido de tales documentos, se observa, entre otras pretensiones, las siguientes:

“PRIMERO: Se disponga ordenar al ente accionado, para que adecue las instalaciones del Palacio Municipal, en cumplimiento de los deberes ordenados en la Ley 982 de del 2005.

SEGUNDO: Se disponga ordenar al ente accionado, para que Realice todas las acciones tendientes a focalizar en el territorio de su jurisdicción, a las personas que tienen limitaciones auditivas o sonoras y adelantar programas para su protección.

¹¹ Consejo de Estado, C.P: MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ, Bogotá, D.C., diez (10) de mayo de dos mil doce (2012), Radicación número: 76001-23-31-000-2010-01459-01 (AP), Actor: FERNANDO PATIÑO MARTINEZ.

¹² Consejo de Estado, C.P.: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO Bogotá, D.C. treinta (30) de junio de dos mil once (2011) Radicación número: 50001-23-31-000-2004-00640-01 (AP) Actor: IVAN ORLANDO BRICEÑO Y OTRO.

TERCERO: Se disponga ordenar al ente accionado, para que realice las gestiones tendientes a facilitar a las personas sordas, sordo ciegas e hipo acústicas el acceso a todas las ayudas técnicas necesarias para mejorar su calidad de vida, para lo cual deberá con señalización, avisos información visual y sistemas de alarmas luminosas aptas para su reconocimiento, por este tipo de personas con limitación física (...)

En el acápite de los hechos de la demanda, el actor invoca como fundamento de dicha acción y obligación a cargo del municipio la de contar con un intérprete o guía intérprete en lengua de señas colombiana en los términos del artículo 8° de la Ley 982 de 2005 (pág. 2 archivo 32). Se advierte también que en esa oportunidad el actor popular solicitó la protección de los derechos colectivos previstos en los literales j), l) y m) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998 (pág. 3 archivo 32).

Adicionalmente, en la parte motiva de la sentencia el Juez consideró que “*el municipio accionado en un comienzo omitió y amenazó los derechos colectivos invocados, corrigiendo su omisión de manera oportuna*”. Por ende, en la parte resolutive de la sentencia se dispuso, entre otros aspectos: “*Primero: No decretar medidas de protección a los derechos colectivos solicitadas por el actor, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.*” (págs. 18 y 20 archivo 32).

7.5. La solución del caso concreto.

Tal como se adujo previamente, el Despacho declarará que en el caso bajo estudio se configura la cosa juzgada, dadas las siguientes razones:

7.5.1. La cosa juzgada es una institución jurídico procesal “*mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia y en algunas otras providencias, el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas*”¹³, garantizando que los asuntos decididos por la jurisdicción no puedan ser ventilados de nuevo, so pretexto de otro pronunciamiento judicial, pues aceptar tal posibilidad, aparte de atentar contra la seguridad jurídica imperante en un Estado social y democrático de derecho, implicaría la perpetuidad de los conflictos.

7.5.2. Conforme al artículo 303 del C.G.P. puede hablarse de cosa juzgada cuando, entre una decisión ejecutoriada y un nuevo proceso, se presenten tres elementos, a saber¹⁴: **i) identidad de objeto**, esto es que en la nueva demanda y en el pronunciamiento emitido con anterioridad coincida la pretensión material o inmaterial; **ii) identidad de causa**, que se presenta cuando concuerdan los mismos fundamentos o hechos como sustento; e **iii) identidad jurídica de las partes**, lo cual implica que al nuevo proceso deban concurrir las mismas partes que resultaron vinculadas y obligadas por la decisión que constituye cosa juzgada¹⁵.

7.5.3. Desde el punto de vista jurisprudencial, la Corte Constitucional en reiteradas providencias¹⁶ se ha ocupado de interpretar los alcances del principio de cosa juzgada, señalando que a pesar de que no existe un precepto constitucional que consagre dicho principio, el mismo se deriva y es consecuencia directa de otras disposiciones constitucionales como las que consagran el interés general (art.1°), el debido proceso

¹³ C.fr., sentencia C-774 de 2001.

¹⁴ Sentencia T-218 de 2012.

¹⁵ C.fr., C-622 de 2007.

¹⁶ Sentencia C-522 de 2009, M. P. Nilson Pinilla. Providencia que cita la Sentencia C-548 de 1997, M. P. Carlos Gaviria Díaz.

(art.29), y el acceso a la administración de justicia (art.229), presupuesto imprescindible para la seguridad jurídica. En las providencias citadas indicó:

*“La firmeza de las decisiones es condición necesaria para la seguridad jurídica. Si los litigios concluyen definitivamente un día, y tanto las partes implicadas en él como el resto de la comunidad, tienen certeza de que a partir de ese momento la decisión judicial es inalterable, el proceso cumple un papel eficaz en la solución de los conflictos. **Este es el sentido de la cosa juzgada, en relación con la cual la Corte ha reconocido que hace parte de las garantías del debido proceso, consagradas en el artículo 29 de la Constitución, y está implícita en el concepto de administrar justicia.**”* (Negritas no son del texto original).

El Consejo de Estado¹⁷ se ha referido a los elementos que deben concurrir para la configuración de la cosa juzgada así:

*“(…) Ahora bien **para que una decisión alcance el valor de cosa juzgada se requiere:***

*a).- **Identidad de partes**, es decir, al proceso deben concurrir las mismas partes e intervinientes que resultaron vinculados y obligados por la decisión que constituye cosa juzgada.*

*b).- **Identidad de causa petendi**, es decir, la demanda y la decisión que hizo tránsito a cosa juzgada deben tener los mismos fundamentos o hechos como sustento. **Cuando además de los mismos hechos la demanda presenta nuevos elementos, solamente se permite el análisis de los nuevos supuestos, caso en el cual el juez puede retomar los fundamentos que constituyen cosa juzgada para proceder a fallar sobre la nueva causa.***

*c).- **Identidad de objeto**, es decir, la demanda debe versar sobre la misma pretensión material o inmaterial sobre la cual se predica la cosa juzgada. Se presenta cuando sobre lo pretendido existe un derecho reconocido, declarado o modificado sobre una o varias cosas o sobre una relación jurídica. Igualmente se predica identidad sobre aquellos elementos consecuenciales de un derecho que no fueron declarados expresamente (…)*”.

A su turno, la Corte Suprema de Justicia¹⁸ también acuña lineamientos que permiten definir el contenido y alcance de la cosa juzgada, señalando que:

“(…) en la esfera preceptiva, el artículo 332 del Código de Procedimiento Civil, se ocupa del principio de la cosa juzgada, en los términos siguientes: “La sentencia ejecutoriada proferida en proceso contencioso tiene fuerza de cosa juzgada, siempre que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, y se funde en la misma causa que la anterior, y que entrambos procesos haya identidad jurídica de partes”, norma contentiva de la trilogía que estereotipa, tradicionalmente, en materia civil, su conocida estructura, a saber: objeto, causa y partes.

El objeto, según la jurisprudencia de esta Corporación, consiste en “...el bien corporal o incorporeal que se reclama, o sea, las prestaciones o declaraciones que se piden de la justicia (CLXXII, 21), o en “...el objeto de la pretensión” (cas. civ. 30 de octubre de 2002, Exp. 6999) y la causa, en “...el motivo o fundamento inmediato del cual una parte deriva su pretensión deducida en el proceso” (CLXXVI, 153, reiterada en cas. civ. 24 de julio de 2001, Exp. 6448).

Los dos elementos antes mencionados, constituyen entonces “... el límite objetivo de la cosa juzgada, que comprende dos aspectos: el objeto decidido, de un lado; y del otro, la causa invocada para lograr la decisión, que si bien están entre sí íntimamente relacionados, responden sin embargo a dos cuestiones diferentes: sobre qué se litiga y por qué se litiga” (Se subraya; CLXXII, 20 y 21).”

¹⁷ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Auto del 03 de marzo de 2016; Radicación número: 05001-23-33-000-2013-00323-01(0578-14); C.P. William Hernández Gómez.

¹⁸ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Expediente No. 7325, Sentencia del 12 de agosto de 2003, M.P. Dr. Carlos Ignacio Jaramillo Jaramillo.

7.5.4. Una vez matizada la definición de la institución procesal de la cosa juzgada, corresponde al Despacho analizar si en esta oportunidad confluye el trípode que la sustenta, veamos:

7.5.4.1. **Identidad de objeto** (qué se litiga). Tal como se deriva de la certificación expedida por la Secretaría del Despacho y de los documentos a ella adosados, a la cual se aludió en el aparte 7.4. de esta providencia, entre otras pretensiones de la acción primigenia se destacan las siguientes: *“PRIMERO: Se disponga ordenar al ente accionado, para que adecue las instalaciones del Palacio Municipal, en cumplimiento de los deberes ordenados en la Ley 982 de del 2005. SEGUNDO: Se disponga ordenar al ente accionado, para que Realice todas las acciones tendientes a focalizar en el territorio de su jurisdicción, a las personas que tienen limitaciones auditivas o sonoras y adelantar programas para su protección. TERCERO: Se disponga ordenar al ente accionado, para que realice las gestiones tendientes a facilitar a las personas sordas, sordo ciegas e hipo acústicas el acceso a todas las ayudas técnicas necesarias para mejorar su calidad de vida, para lo cual deberá con señalización, avisos información visual y sistemas de alarmas luminosas aptas para su reconocimiento, por este tipo de personas con limitación física (...)”*

En esta oportunidad, tal como quedó dicho, el actor popular persigue: *“PRIMERO. DECLARAR, que el MUNICIPIO DE LA UVITA, BOYACÁ ha vulnerado los Derechos e Intereses colectivos i) 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 ii) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna. de las personas con limitaciones físicas, por discapacidad (sordas, sordociegas e hipoacusicas); por la omisión en la implementación del servicio de intérprete y guía intérprete para las personas sordas y sordociegas del municipio y visitantes, en los programas de atención al usuario. SEGUNDO. ORDENAR, al MUNICIPIO DE LA UVITA, BOYACÁ; vincular a un intérprete o guía intérprete oficial de Lengua de Señas Colombiana –LSE- idóneo, que garantice los Derechos e intereses colectivos i) 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 ii) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, de las personas con limitaciones físicas, por discapacidad (sordas, sordociegas e hipoacusicas). TERCERO. APLICAR, lo establecido en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, en concordancia con el acuerdo 1887 de 2003 del Consejo Superior de la Judicatura y la Sentencia de Unificación con radicado 15001-33-33-007-2017-00036-01 de la Sala de decisión especial No. 27 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Honorable Consejo de Estado, en lo relativo a Costas Procesales y sus componentes. CUARTO. Que si el MUNICIPIO DE LA UVITA, BOYACÁ; 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 en la pretensión tercera respecto a costas y expensas procesales. (archivo 1 expediente digital).*

Estudiados los contenidos de las pretensiones, concluye el Despacho que, si bien tienen algunas diferencias de tipo formal, en el fondo, lo que se pretende en las dos acciones es la protección de los intereses y derechos colectivos de las personas con capacidad disminuida, dada su condición de sordas o sordociegas, de manera que, en criterio del juzgado, se cumple el primer presupuesto analizado. En efecto, examinada el contenido de la demanda de la acción popular tramitada ante el Juzgado Primero Administrativo

del Circuito Judicial de Santa Rosa de Viterbo, el entonces actor popular invocó expresamente el artículo 8° de la Ley 982 de 2005, fundamento legal que también cimenta la presente acción; adicionalmente, en las pretensiones de la acción inicial, tal como quedó acotado, se solicita, entre otras, la determinación o censo de las personas sordas o sordociegas y la adopción de las medidas necesarias para su protección, así como gestionar todas las ayudas técnicas que permitan mejorar la calidad de vida de ese sector de la población.

7.5.4.2. Identidad de causa (por qué se litiga). Este segundo requisito, a juicio del Juzgado también está acreditado, habida cuenta que las dos acciones se fincan principalmente en el artículo 8° de la Ley 982 de 2005 y buscan la protección de los derechos e intereses colectivos contenidos en los literales j) y m) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998, sin perjuicio de que en la acción primigenia además se invoquen otros derechos e intereses de la misma estirpe.

7.5.4.3. Identidad de partes. Finalmente, el tercer presupuesto quedó ineluctablemente acreditado, toda vez que si bien no son los mismos actores populares, no es menos cierto que por tratarse de una acción pública para la que cualquier ciudadano está legitimado por activa, el concepto de parte debe entenderse bajo esa óptica. Y en lo concerniente al ente territorial accionado, en uno y otro caso concurre el municipio de La Uvita, Boyacá.

Corolario, el Despacho declarará, de oficio, probada la excepción de mérito de cosa juzgada.

7.5.4.4. No obstante, teniendo en cuenta el deber del Estado de velar y proteger especialmente los derechos de las personas con capacidad disminuida, tal como lo disponen, entre otros, los artículos 13 y 47 de la Constitución Política, y en virtud de la Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad, aprobado por el Estado colombiano mediante la Ley 1346 de 2009, se instará a la Administración municipal a que continúe y, en la medida de lo posible, profundice la política de inclusión social, y mejore las herramientas, mecanismos y procedimientos para atender y proteger a las personas con capacidad disminuida.

7.6. Otras consideraciones.

Sin perjuicio del sentido de la decisión sobre el fondo del asunto, el Despacho advierte la necesidad de hacer las siguientes consideraciones:

7.6.1. Sin desconocer que las acciones populares, dado su carácter público y constitucional, tienen cierto grado de informalidad, y que por ser reflejo de los derechos políticos de los ciudadanos, cualquiera de ellos puede impetrarla. No obstante, en el caso que nos ocupa, el primer aspecto que llama la atención del Despacho, es la notable fragilidad probatoria de la demanda, pues el actor popular solo aportó la prueba de haber agotado el requisito de procedibilidad previsto en el inciso 3° del artículo 144 de la Ley 1437 de 2011. Dicho con otras palabras, el carácter público de las acciones populares matiza, pero no elimina la carga de la prueba prevista en los artículos 30 de la Ley 472 de 1998 y 167 del Código General del Proceso.

7.6.2. En lo que guarda relación con las pretensiones de la demanda, el actor popular invoca la protección de los derechos e interés colectivos enunciados en los literales j) y

m) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998, cuyo contenido y alcance se abordó en el aparte 7.2. de esta providencia. Por lo primero, es decir, en lo que respecta al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, el actor popular no mencionó frente a cuál de los servicios públicos a cargo del municipio accionado se estructuraba la falta de acceso o prestación oportuna. Y en cuanto a las condiciones físicas del Palacio Municipal donde funciona la Administración del municipio accionado, tampoco aportó prueba siquiera sumaria de que tales instalaciones constituyeran un obstáculo de acceso para las personas con capacidad disminuida por su condición de sordas o sordociegas, limitando su reparo a la inexistencia de un intérprete o guía intérprete oficial de Lengua de Señas colombiana LSE.

7.6.3. No obstante, en lo que sí fue claro y reiterativo fue en la solicitud de condena en costas procesales, habida cuenta que dos de las cuatro pretensiones persiguen ese objetivo, aun en el caso de que el municipio accionado, en el trámite de la presente acción, cumpliera con lo solicitado por el actor frente a los derechos e intereses colectivos.

7.6.4. En las actuales circunstancias, promover una acción popular frente a la cual existe cosa juzgada, aunado a las falencias probatorias antes referidas, comporta un desgaste injustificado para los sujetos procesales, la administración de justicia y demás intervinientes, proceder que no se compeadece con el interés general que debe inspirar y orientar este tipo de actuaciones. Adicionalmente, una eventual condena en costas contra un municipio de sexta categoría, cuyos recursos son exiguos, situación que cobra mayor intensidad, dada la emergencia sanitaria, social y económica, harían más gravosa la situación de sus habitantes, incluida aquella población que se busca beneficiar con la presente acción.

7.6.5. En el contexto anterior, podría estructurarse el incumplimiento de la obligación constitucional contenida en el numeral 1° del artículo 95 superior, consistente en respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios, precepto normativo que, aunado a otras disposiciones de la regulación colombiana, fundamenta el concepto del abuso del derecho, el cual se presenta, entre otras ocasiones, cuando el titular de un derecho hace uso de él de manera inapropiada e irrazonable a la luz de su contenido esencial y de sus fines. Sobre este aspecto, la Corte Constitucional¹⁹ ha precisado que “(...) *en términos generales, comete abuso del derecho: (i) aquél que ha adquirido el derecho en forma legítima, pero que lo utiliza para fines no queridos por el ordenamiento jurídico; (ii) quien se aprovecha de la interpretación de las normas o reglas, para fines o resultados incompatibles por el ordenamiento jurídico; (iii) el titular de un derecho que hace un uso inapropiado e irrazonable de él a la luz de su contenido esencial y de sus fines; y (iv) aquél que invoca las normas de una forma excesiva y desproporcionada que desvirtúa el objetivo jurídico que persigue.*”

Al respecto, advierte el Despacho que la presentación de cerca de 30 acciones populares en los juzgados administrativos de este circuito judicial con las falencias probatoria ya anotadas, sumado a la presentación de otras acciones similares en otros circuitos judiciales, incluidos los departamentos de Santander y Casanare, y a la reticencia del actor popular a renunciar o desistir de las eventuales costas procesales²⁰, podría al menos constituir un indicio que comprometería el interés general. Sin embargo, pese a

¹⁹ Sala Plena de la Corte Constitucional, Expediente D-9173 y D-9183, Sentencia C-258 del 7 de mayo de 2013, M.P. Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

²⁰ Esto quedó en evidencia en sendas audiencias de pato de cumplimiento adelantadas por el Despacho bajo los radicados 15238-33-33-001-2021-00005-00 y 15238-33-33-001-2021-00003-00.

las falencias de la demanda, esta no carece de fundamento legal, pues el actor finca sus pretensiones, entre otros fundamentos, en lo preceptuado en los artículos 13 de la Constitución Política y 8° de la Ley 982 de 2005. Y en lo relacionado con afirmar hechos contrarios a la realidad, tampoco está demostrado que, a sabiendas, el actor popular haya incurrido en esa conducta.

Por las anteriores razones, no resulta procedente la condena en costas al actor popular, habida cuenta que el artículo 38 de la Ley 472 de 1998 establece que solo se podrá condenar al demandante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe, aspectos que no están demostrados en el expediente. No obstante, se le instará para que se abstenga de promover acciones populares sin el suficiente acervo probatorio requerido.

DECISIÓN

Por lo expuesto, el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Duitama administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: De oficio, declarar probada la excepción de cosa juzgada.

SEGUNDO: **Negar** las pretensiones de la demanda.

TERCERO: Sin condena en costas.

CUARTO. Instar al actor popular para que se abstenga de promover acciones populares sin el suficiente acervo probatorio requerido.

QUINTO. Instar a la Administración municipal de La Uvita, Boyacá a que continúe y, en la medida de lo posible, profundice la política de inclusión social, y mejore las herramientas, mecanismos y procedimientos para atender y proteger a las personas con capacidad disminuida.

SEXTO. En virtud de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, por Secretaría, envíese a la Defensoría del Pueblo, una copia del fallo definitivo de la acción popular de la referencia, para los efectos y fines pertinentes.

SÉPTIMO. En firme la presente providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

VÍCTOR MANUEL MORENO MORALES
Juez

Firmado Por:

VICTOR MANUEL MORENO MORALES

JUEZ

JUEZ - JUZGADO 001 ADMINISTRATIVO DE LA CIUDAD DE DUITAMA-BOYACA

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

5dbf8c4e05730c2e2404bc56b5c647b9b0682bfde726ac6e0f4ed35140cbd57c

Documento generado en 29/04/2021 08:35:27 AM

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE DUITAMA

Correo institucional: j01admdui@cendoj.ramajudicial.gov.co.

Medio de control: ACCIÓN POPULAR
Radicado: 15238-33-33-001-2020-00124-00
Accionante: JOSÉ FERNANDO GUALDRÓN TORRES
Accionada: MUNICIPIO DE BELÉN
Asunto: Protección de los derechos e intereses colectivos 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, y el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.

Duitama, veintinueve (29) de abril de dos mil veintiuno (2021).

Procede el Despacho a proferir fallo de primera instancia dentro de la acción popular promovida por el señor José Fernando Gualdrón Torres contra el municipio de Belén, Boyacá.

ANTECEDENTES

1. La demanda.

1.1. Hechos.

El actor popular sostiene que el municipio de Belén, Boyacá no ha incorporado dentro de los programas de atención al cliente el servicio de intérprete y guía de intérprete para personas sordas y sordociegas, de manera que se les garantice la comunicación e información en condiciones de igualdad cuando requieran la atención de la Administración municipal.

Afirma que mediante solicitud adiada el 31 de agosto de 2020 solicitó ante la entidad accionada la adopción de las medidas necesarias para la protección de los derechos e intereses colectivos amenazados y/o vulnerados, tendientes a la vinculación de un intérprete o guía intérprete oficial de lengua de señas colombiana LSE idóneo.

Añade que el municipio, transcurridos los 15 días que tenía para pronunciarse, guardó silencio. Por lo anterior, concluye que no adoptó las medidas solicitadas para la protección de los derechos e intereses colectivos de las personas con capacidad disminuida, constituyéndose así en renuencia.

1.2. Pretensiones.

“PRIMERO. DECLARAR, que el MUNICIPIO DE BELÉN, BOYACÁ ha vulnerado los Derechos e Intereses colectivos i) 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 ii) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, de las personas con limitaciones físicas, por discapacidad (sordas, sordociegas e hipoacusicas); por la omisión en la implementación del servicio de intérprete y guía intérprete para las personas sordas y sordociegas del municipio y visitantes, en los programas de atención al usuario

SEGUNDO.ORDENAR, al MUNICIPIO DE BELÉN, BOYACÁ; vincular a un intérprete o guía intérprete oficial de Lengua de Señas Colombiana –LSE- idóneo, que garantice los Derechos e intereses colectivos i) 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 ii) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, de las personas con limitaciones físicas, por discapacidad (sordas, sordociegas e hipoacusicas).

TERCERO. APLICAR, lo establecido en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, en concordancia con el acuerdo 1887 de 2003 del Consejo Superior de la Judicatura y la Sentencia de Unificación con radicado 15001-33-33-007-2017-00036-01 de la Sala de decisión especial No. 27 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Honorable Consejo de Estado, en lo relativo a Costas Procesales y sus componentes.

CUARTO. Que si el MUNICIPIO DE BELÉN, BOYACÁ; 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 en la pretensión tercera respecto a costas y expensas procesales. (archivo 1 expediente digital).

2. Contestación de la demanda.

El municipio de Belén, actuando a través de apoderado, se opuso a las pretensiones de la demanda. Adujo que en el municipio de Belén no se ha vulnerado derecho colectivo alguno, pues, por el contrario, se han realizado las construcciones para garantizar el acceso a los servicios públicos, así como la implementación paulatina del servicio de intérprete para las personas sordas y sordociegas, capacitando con tal propósito a un empleado de la Administración municipal, de suerte que en este caso se presenta un hecho superado. Frente a las costas procesales, planteó que el actor popular no ha incurrido en ninguna costa procesal (sic).

Reitera que se presenta la carencia actual de objeto por hecho superado, para lo cual citó apartes jurisprudenciales de la Corte Constitucional en las que se establecen los supuestos de hecho y de derecho a partir de los cuales se estructura esa consecuencia procesal.

Insiste en que incluso con antelación a la presentación de la demanda, la Administración municipal estudió y ejecutó acciones tendientes a garantizar los derechos e intereses colectivos invocados en esta oportunidad (archivo 13).

3. Audiencia de pacto de cumplimiento.

La audiencia de pacto de cumplimiento se adelantó el 26 de febrero de 2021, oportunidad en la que, dada la inexistencia de una fórmula de pacto de cumplimiento, se declaró fallida y superada esa oportunidad procesal (archivo 24).

4. Alegatos de conclusión.

4.1. Intervención del actor popular.

Reiteró algunos de los argumentos plasmados en la demanda, poniendo de presente la importancia y trascendencia de que toda persona tenga la posibilidad de utilizar un lenguaje que le permita interactuar con el mundo, aspecto que cobra mayor relevancia en las personas sordas o sordociegas, pues limitarles esa posibilidad conlleva restringir el goce de una vida plena, con libertad, autonomía e igualdad.

Concluyó que a pesar de haber transcurrido más de 16 años desde la entrada en vigencia de la Ley 982 de 2005, el ente accionado no ha implementado los medios para equiparar las oportunidades de las personas sordas o sordociegas, proceder que se aparta de los postulados previstos en los artículos 13 y 47 de la Constitución Política.

Citó fundamentos constitucionales, convencionales y jurisprudenciales para insistir en el deber que tienen los Estados de garantizar a las personas con capacidad disminuida el ejercicio integral de sus derechos y prerrogativas, y el derecho de tales personas de contar con los medios, procedimientos o mecanismos que les permitan interactuar plenamente dentro de la comunidad en que habitan.

Trajo a colación citas jurisprudenciales de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, para enfatizar en que el incumplimiento de las obligaciones contenidas en la Ley 982 de 2005, puede acarrear la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales de las personas sordas o sordociegas, trasgresión que también puede devenir en la trasgresión de derechos e intereses colectivos que pueden ser amparados mediante las acciones populares, vulneración que no desaparece por el hecho de que no se demuestre que alguna persona haya encontrado barreras u obstáculos para acceder a la Administración pública, puesto que *“el solo hecho de que una entidad no cuente con los medios, métodos o funcionarios para comunicarse con la población sorda trae como consecuencia la vulneración de los derechos colectivos al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.”*

Indicó que las disposiciones internacionales, constitucionales y legales, así como la jurisprudencia de la Corte Constitucional, Consejo de Estado y Corte Suprema de Justicia son garante del cumplimiento efectivo del artículo 8° de la Ley 982 de 2005, entendido como una acción afirmativa derivada de contar con un intérprete y guía intérprete dirigido a las personas audio impedidas.

Término arguyendo que la no concurrencia de la población vulnerable a las instalaciones de la Administración municipal, o su baja comparecencia, el bajo presupuesto de un municipio de sexta categoría o el factor progresivo de la implementación de la medida que se solicita, no justifican la vulneración de los derechos e intereses colectivos de las personas sordas o sordociegas, habida cuenta que lo que se pretende con la presente acción es equiparar sus derechos (archivo 52).

4.2. Intervención del municipio de Belén.

Además de reiterar los argumentos expuestos en la contestación de la demanda, puso de relieve que, de conformidad con la información suministrada por la Administración municipal de Belén, en dicho municipio existen 6 personas con discapacidad visual y

auditiva, pero que en los últimos 15 años la Administración no ha recibido requerimiento de personas sordas o sordociegas a quienes se les haya vulnerado sus derechos por la carencia de un intérprete u otro mecanismo de acceso a los servicios de la Administración.

Insistió en que se designó a la señora Ruth Mayely Ojeda Sierra, empleada de planta de la Administración municipal, para que se capacite acorde con los requerimientos de la Ley 982 de 2005, aunado a la atención de la población discapacitada en la planta baja y la fijación de avisos en varios lugares de la Alcaldía con miras a orientar a las personas sordas o sordociegas.

Afirma que la Administración municipal no cuenta con el presupuesto para contratar a una persona para que se dedique exclusivamente a la labor de intérprete de las personas sordas o sordociegas.

Destaca que la Administración ha realizado lo que jurídica y presupuestalmente está a su alcance para cumplir con las obligaciones contenidas en el artículo 8° de la Ley 982 de 2005 (archivo 54).

4.3. El Ministerio Público guardó silencio.

5. Problema jurídico.

Se contrae a dilucidar si el ente territorial accionado, por acción u omisión, ha incurrido en la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos cuya protección se invoca en la presente acción.

6. Tesis del Despacho.

El Despacho sostendrá la tesis de que en el caso bajo análisis se estructura la institución procesal de la cosa juzgada y, por ende, las súplicas de la demanda deberán negarse.

7. Resolución de caso.

Para resolver el problema jurídico planteado, el Despacho abordará y analizará los siguientes ítems: i) marco jurídico, objeto, alcance y contenido de las acciones populares, ii) alcance y núcleo esencial de los derechos colectivos invocados, iii) presupuestos que se deben cumplir para acceder a las pretensiones de la acción popular, iv) lo efectivamente probado, y v) la solución del caso concreto.

7.1. Marco jurídico, objeto, alcance y contenido de las acciones populares.

Sobre este tópico, resulta importante destacar el contenido textual del artículo 144 de la codificación citada, así:

“Artículo 144. Protección de los derechos e intereses colectivos. Cualquiera persona puede demandar la protección de los derechos e intereses colectivos para lo cual podrá pedir que se adopten las medidas necesarias con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mismos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

Cuando la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, inclusive cuando la conducta vulnerante sea un acto administrativo o un contrato, sin que en uno u otro evento, pueda el juez anular el acto o el contrato, sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos¹.

Antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos, el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado. Si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello, podrá acudir ante el juez. Excepcionalmente, se podrá prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda”.

En los términos de la norma transcrita, la acción popular se puede interponer aun cuando la conducta transgresora se derive de un acto administrativo, pero con la connotación especial que el juez tiene vedada la posibilidad de su anulación, sin perjuicio que puedan tomarse las medidas necesarias a fin de conjurar la vulneración de los derechos e intereses colectivos.

El Consejo de Estado en reciente providencia² sostiene que en los términos de los artículos 88 Superior, 2 y 34 de la Ley 472 de 1998, el Juez Popular no se encuentra sometido a los límites del poder dispositivo que rige las acciones ordinarias, por lo que no puede limitar sus decisiones a los hechos, pretensiones y excepciones alegadas y probadas por las partes, en razón a que las normas precitadas le exigen adoptar las medidas necesarias para corregir las irregularidades que lesionan los derechos colectivos, restableciéndolos cuando hayan sido vulnerados o incluso restituyendo las cosas al estado anterior. En palabras de la Corte Constitucional³, el Juez popular cuenta con amplias facultades oficiosas, inclusive ultra y extra petita, de tal manera que puede ordenar correctivos por fuera de las pretensiones de la demanda, siempre que resulte necesario para cesar la amenaza o vulneración.

En Sentencia de Unificación⁴, el Consejo de Estado fijó el alcance de la facultad ultra y extrapetita del Juez Popular, dejando sentada la tesis que puede pronunciarse sobre derechos colectivos que no hayan sido invocados en la demanda como amenazados o vulnerados, siempre y cuando: **i)** tengan una estrecha relación con los que fueron invocados o respecto de los cuales media solicitud expresa de protección; y **ii)** que la parte demandada se haya pronunciado sobre ellos a lo largo del proceso, vale decir, que haya podido ejercer su derecho de defensa. Lo anterior, privilegiando el debido proceso, las garantías procesales y el equilibrio entre las partes, en los términos del artículo 5º de la Ley 472 de 1998, de donde se deriva que no se puede sacrificar el derecho fundamental al debido proceso para garantizar la protección de los derechos colectivos.

¹ La expresión subrayada dentro del texto de la norma citada, fue declarada exequible por los cargos analizados, mediante Sentencia C-644 de 2011 de la Corte Constitucional. Destáquese que en ese fallo, la Corte Constitucional encontró ajustado a la Carta Política de 1991, el hecho consistente en que por intermedio de las acciones populares, no se pueda decidir sobre la legalidad de un acto administrativo o de un contrato estatal, pues a su juicio para tal evento el ordenamiento jurídico ha establecido otro tipo de procesos¹; al tiempo que indicó que la disposición demandada en el fondo lo que hizo fue zanjar las posiciones diversas y contradictorias que las distintas Secciones del Consejo de Estado sobre dicho ítem habían expuesto.

² Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera – Subsección B. Sentencia del 29 de octubre de 2015; Radicación No. 66001233100020100034301; C. P. Stella Conto Díaz Del Castillo.

³ Sentencia T-176 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁴ Sala de lo Contencioso Administrativo - Sala Especial de Decisión 6. Sentencia del 05 de junio de 2018; radicación No. 15001-33-31-001-2004-01647-01. C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio. Demandante: Contraloría Municipal de Tunja. Demandado: Municipio de Tunja.

Atendiendo los fundamentos constitucionales, legales y jurisprudenciales a través de los cuales se ha precisado el objeto y características de las acciones populares se puede concluir que se trata de una “(...) acción constitucional, pública, preventiva, plenamente compatible con la adopción de medidas cautelares, autónoma, restitutoria y excepcionalmente indemnizatoria (pero en perspectiva del derecho protegido, no de fines puramente económicos), de amplia legitimación, con un amplio margen decisorio al momento de definir los remedios judiciales, ágil o célere, preferente, no contenciosa sino de protección de derechos, procede contra autoridades y particulares y concreta también los principios de participación y solidaridad.”⁵

7.2. Alcance y núcleo esencial de los derechos colectivos invocados.

7.2.1. 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.

Dado que además de los preceptos contenidos en la Ley 472 de 1998, el legislador no determinó el contenido u alcance de los derechos e intereses colectivos allí enunciados, es menester acudir a la jurisprudencia de Consejo de Estado⁶, instancia que al analizar el contemplado en el literal m) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998, precisó que:

(...) el núcleo esencial del derecho colectivo comprende los siguientes aspectos: i) respeto y acatamiento del principio de función social y ecológica de la propiedad; ii) 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; iii) respetar los derechos ajenos y no abusar del derecho propio; y iv) 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.

Asimismo, esta Corporación ha establecido que abarca 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 y de organización física contenidas en los mismos. Así como el 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 conexiones para los servicios públicos domiciliarios, entre otros. Para la Sala es claro que el derecho señalado en el literal m) del artículo 4.º de la Ley 472, corresponde a la obligación que le impone el legislador a las autoridades públicas y particulares, en general, de acatar plenamente los preceptos jurídicos que rigen la materia urbanística, es decir, la forma como progresa y se desarrolla una determinada 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 población.

De acuerdo a la jurisprudencia citada, se puede concluir que la vulneración o amenaza al mencionado derecho o interés colectivo se presenta cuando los particulares o las autoridades pública desconocen la regulación sobre el uso del suelo y en materia urbanística afectando con ello la calidad de vida de los habitantes.

⁵ Tomado del Módulo III Acciones Constitucionales, Luis Manuel Castro Novoa y Cesar Humberto Carvajal Santoyo, Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, Bogotá 2016. Pág. 72.

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Radicación número: 68001-23-31-000-2012-00104-02(AP), Sentencia del 1° de noviembre de 2019, C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez (Ver también inciso segundo artículo 58 C.P., artículo 95 numeral 1° C.P y artículo 3° ley 388 de 1997).

7.2.2. El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.

Frente al anterior derecho o interés colectivo podría decirse que la definición legal resulta más o menos clara. Sin embargo, para una mejor comprensión de su contenido y alcance, siempre será ilustrativo acudir a la instancia de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo⁷, que al respecto ha señalado lo siguiente:

En lo que respecta al derecho o interés colectivo al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, se trata también de un derecho o interés colectivo de origen constitucional; en efecto, el artículo 365 si bien no hace alusión a su naturaleza colectiva, establece que es deber del Estado garantizar la prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Así mismo, hace parte de la lista enunciativa del artículo 4 de la Ley 472 de 1998 (literal j) que indiscutiblemente le atribuye su dimensión colectiva y en numerosas disposiciones legales relativas a los servicios públicos en general.

(...) El derecho de acceso a los servicios públicos en este sentido, está esencialmente constituido por la capacidad que detentan los miembros de una comunidad de convertirse en usuarios o receptores o beneficiarios de aquellas actividades susceptibles de catalogarse como servicios públicos. Esta sola condición, sin embargo, no basta; a esta capacidad debe agregársele el cumplimiento de unos requisitos que deben cumplir los prestadores de estos servicios: eficiencia y oportunidad. Por eficiencia, que como se anotó es un imperativo constitucional de los servicios públicos, debe entenderse la prestación de estos utilizando y disponiendo del mejor modo posible los instrumentos o recursos necesarios para cumplir los fines propuestos; por oportunidad, en cambio, se debe entender la respuesta dentro de un plazo razonable que debe tener un usuario cuando requiera estos servicios, así como la permanencia de la prestación de los mismos. La vulneración de este derecho colectivo entonces se manifiesta cuando se lesione el interés subjetivo de la comunidad a que le presten servicios públicos de manera eficiente y oportuna. Para ello se hace necesario una acción o una omisión frente al requerimiento de la comunidad de convertirse en usuaria del respectivo servicio; también acciones precisas pueden atentar contra los atributos de eficiencia y oportunidad que deben caracterizar a los servicios públicos. Para evitar efectivas lesiones a este derecho o interés colectivo, el juez de la acción popular ordenará prestar el servicio determinado a quienes detenten esta expectativa, o impondrá algunas medidas o requerimientos que redunden en eficiencia y oportunidad y consecuentemente en un mejor estado de cosas para los usuarios.

Atendiendo los lineamientos jurisprudenciales acabados de citar, queda en evidencia que este derecho e interés colectivo puede resultar vulnerado o puesto en peligro, no solo cuando la prestación del mismo no cumple con los requisitos de eficiencia y oportunidad, sino cuando el acceso a los mismos presenta barrera ante un requerimiento en condiciones específicas, pues la accesibilidad debe entenderse tanto a la comunidad en general, como al cualquier usuario en particular.

7.3. Presupuestos que se deben cumplir para acceder a las pretensiones de la acción popular.

De conformidad con el inciso 1° del artículo 88 de la Constitución Política, las acciones populares están dirigidas a proteger los derechos e intereses colectivos definidos expresamente por el Constituyente, o por el Legislador a través de leyes ordinarias o tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia y debidamente incorporados a nuestro sistema jurídico, cuyas características han sido decantadas por la Corte Constitucional en sentencia C-644 de 2011, en la que se destacan las siguientes:

- “a) Las acciones populares pueden ser promovidas por cualquier persona.*
- b) Las acciones populares son ejercidas contra las autoridades públicas por sus acciones y omisiones y por las mismas causas contra los particulares.*

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Radicación número: 54001-23-31-000-2003-00266-01(AP), Sentencia del 19 de abril de 2007, C.P. Dr. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

- c) Las acciones populares tienen un fin público⁸.
- d) Las acciones populares son de naturaleza preventiva⁹.
- e) Las acciones populares tienen también un carácter restitutorio.
- f) Las acciones populares no persiguen en forma directa un resarcimiento de tipo pecuniario.
- g) Las acciones populares gozan de una estructura especial que las diferencia de los demás procesos litigiosos¹⁰.

Ahora bien, al examinar el marco normativo que regula las acciones populares, en especial la Ley 472 de 1998, se encuentra que para la prosperidad de las pretensiones deben quedar debidamente acreditadas las siguientes circunstancias:

- Que exista una real amenaza o vulneración de un derecho colectivo definido expresamente como tal por el Constituyente o por el Legislador (Artículos: 2, 4, 18 literal e, 22, 28, 29, 30, 31, 62, 75, 76).
- Que la amenaza o vulneración se haya dado como consecuencia de la acción u omisión de las autoridades públicas (Artículo 9).

Frente a la demostración de la amenaza o vulneración del derecho colectivo, el Consejo de Estado ha expuesto que dicha carga se encuentra en cabeza del actor popular, al señalar que:

“(...) es de resaltar que en materia de acciones populares es al actor popular a quien corresponde la carga de probar los hechos, acciones u omisiones que a su juicio constituyen la causa de la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos cuya protección reclama.

Así las cosas, ciertamente se advierte que la parte demandante no aportó ningún elemento probatorio para acreditar idónea y válidamente la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda, y tampoco manifestó la imposibilidad de allegar las pruebas respectivas, simplemente se limitó a aportar un material fotográfico que es insuficiente para demostrar la situación alegada”¹¹.

“(...) Con fundamento en lo anterior la procedencia de la acción popular se sujeta a que, de los hechos de la demanda se pueda deducir siquiera sumariamente una amenaza a los derechos colectivos, entendidos estos como intereses de representación difusa, en la medida en que su titular es un grupo indeterminado o indeterminable de personas, la obligación de que la acción se dirija contra persona natural o jurídica o autoridad pública cuya actuación u omisión se considere que amenaza o viola el interés colectivo, requisito este último que requiere que la acción u omisión sea probada por el actor, o que del acervo probatorio obrante en el expediente el juez pueda deducir la vulneración del o de los derechos colectivos pues de lo contrario no puede ni podrá dar orden alguna tendiente a proteger y la normalización de una situación que pueda ser protegida con la expedición de la sentencia producto de la acción popular. La carga de la prueba le impone al actor popular el deber de precisar y probar los hechos de los cuales estima la amenaza o vulneración de los derechos colectivos alegados en la demanda (...)¹²” (Subrayas fuera de texto).

⁸ Advirtió la Corte: “Ello implica que el ejercicio de las acciones populares persigue la protección de un derecho colectivo, esto es, de un interés que se encuentra en cabeza de un grupo de individuos, de la comunidad en su conjunto, excluyendo entonces cualquier motivación de orden subjetivo o particular. Cabe destacar, sin embargo, que la posibilidad de que cualquier persona perteneciente al colectivo afectado pueda acudir ante el juez en defensa del mismo, le permite obtener a ésta, de forma simultánea, la protección de su propio interés”.

⁹ Dijo la Corte: “Esto significa que su ejercicio o promoción judicial no está supeditado o condicionado a que exista un daño o perjuicio de los derechos o intereses que se buscan proteger. Es suficiente que se presente la amenaza o el riesgo de que se produzca el daño, para que pueda activarse el mecanismo de la acción popular. Esto, en razón a que desde sus orígenes, las acciones populares fueron concebidas para precaver la lesión de bienes y derechos que comprenden intereses superiores de carácter público”.

¹⁰ “En ese sentido, el proceso de acción popular tiene una estructura especial que lo diferencia de los demás procesos de contenido litigioso, ya que no plantea una verdadera litis ya que lo que persigue es la efectividad y eficacia de un derecho colectivo haciendo cesar su lesión o amenaza o logrando que las cosas vuelvan a su estado anterior. El carácter principal de la acción popular resulta compatible con las acciones contencioso administrativas previstas para solicitar la declaratoria judicial de la nulidad de los actos o contratos estatales”.

¹¹ Consejo de Estado, C.P: MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ, Bogotá, D.C., diez (10) de mayo de dos mil doce (2012), Radicación número: 76001-23-31-000-2010-01459-01 (AP), Actor: FERNANDO PATIÑO MARTINEZ.

En efecto, la carga de la prueba en cabeza del actor popular fue impuesta por el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, norma que fue examinada por la Corte Constitucional en Sentencia C-215 de 1999, declarándola exequible, cuyo alcance es el expuesto por el Consejo de Estado en las providencias precitadas.

7.4. Lo efectivamente probado.

En el caso bajo análisis se encuentran demostrados los siguientes hechos jurídicamente relevantes:

En virtud del decreto oficioso de pruebas, la Secretaría de este Despacho certificó que una vez revisado el Sistema de Información Siglo XXI, se constató que, en el Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Santa Rosa de Viterbo, bajo el radicado 15693-33-31-001-2008-00174-00, se tramitó una acción popular similar, relacionada con el intérprete o guía intérprete en lenguaje de señas colombiana LSE, contra el municipio de Belén. A la mencionada certificación se anexó copia de la demanda y de las sentencias dictadas en esa oportunidad (archivo 39).

Examinado el contenido de tales documentos, se observa, entre otras pretensiones, las siguientes:

“PRIMERO: Se disponga ordenar al ente accionado, para que adecue las instalaciones del Palacio Municipal, en cumplimiento de los deberes ordenados en la Ley 982 de del 2005.

SEGUNDO: Se disponga ordenar al ente accionado, para que Realice todas las acciones tendientes a focalizar en el territorio de su jurisdicción, a las personas que tienen limitaciones auditivas o sonoras y adelantar programas para su protección.

TERCERO: Se disponga ordenar al ente accionado, para que realice las gestiones tendientes a facilitar a las personas sordas, sordo ciegas e hipo acústicas el acceso a todas las ayudas técnicas necesarias para mejorar su calidad de vida, para lo cual deberá con señalización, avisos información visual y sistemas de alarmas luminosas aptas para su reconocimiento, por este tipo de personas con limitación física (...).”

En el acápite de los hechos de la demanda, el actor invoca como fundamento de dicha acción y obligación a cargo del municipio la de contar con un intérprete o guía intérprete en lengua de señas colombina en los términos del artículo 8° de la Ley 982 de 2005 (pág. 2 archivo 39). Se advierte también que en esa oportunidad el actor popular solicitó la protección de los derechos colectivos previstos en los literales j), l) y m) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998 (pág. 3 archivo 39).

Dentro de la mencionada actuación se profirió sentencia de primera instancia el 20 de septiembre de 2010, en virtud de la cual se dispuso amparar el derecho colectivo al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna. En consecuencia, ordenó al municipio de Belén implementar todas y cada una de las gestiones tendientes a la adecuación del Palacio Municipal, colocando señalización, avisos e información visual apta para su reconocimiento por personas sordas, sordociegas e hipoacúsicas, así como actualizar la base de datos de dichas personas (pág. 25 archivo 39). Adicionalmente, el Tribunal Administrativo de Boyacá, en sentencias de segundo grado dictada el 14 de abril de 2011, adoptó, entre otras decisiones, la de modificar el numeral primero de la sentencia de primera instancia, disponiendo que: *“1. 1.- Confirmar que el municipio de Belén ha violado directamente por omisión el derecho colectivo al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea*

¹² Consejo de Estado, C.P.: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO Bogotá, D.C. treinta (30) de junio de dos mil once (2011) Radicación número: 50001-23-31-000-2004-00640-01 (AP) Actor: IVAN ORLANDO BRICEÑO Y OTRO.

eficiente de las personas sordas, sordociegas e hipoacúsicas, desconociendo con dicha conducta lo ordenado por la Ley 982 de 2005.” “1.2.- Declarar que el municipio de Belén ha amenazado por omisión los derechos colectivos a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y 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, desconociendo con dicha conducta lo ordenado en la Ley 982 de 2005.” (pág. 48 archivo 39).

7.5. La solución del caso concreto.

Tal como se adujo previamente, el Despacho declarará que en el caso bajo estudio se configura la cosa juzgada, dadas las siguientes razones:

7.5.1. La cosa juzgada es una institución jurídico procesal “*mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia y en algunas otras providencias, el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas*”¹³, garantizando que los asuntos decididos por la jurisdicción no puedan ser ventilados de nuevo, so pretexto de otro pronunciamiento judicial, pues aceptar tal posibilidad, aparte de atentar contra la seguridad jurídica imperante en un Estado social y democrático de derecho, implicaría la perpetuidad de los conflictos.

7.5.2. Conforme al artículo 303 del C.G.P. puede hablarse de cosa juzgada cuando, entre una decisión ejecutoriada y un nuevo proceso, se presenten tres elementos, a saber¹⁴:
i) identidad de objeto, esto es que en la nueva demanda y en el pronunciamiento emitido con anterioridad coincida la pretensión material o inmaterial; **ii) identidad de causa**, que se presenta cuando concuerdan los mismos fundamentos o hechos como sustento; e **iii) identidad jurídica de las partes**, lo cual implica que al nuevo proceso deban concurrir las mismas partes que resultaron vinculadas y obligadas por la decisión que constituye cosa juzgada¹⁵.

7.5.3. Desde el punto de vista jurisprudencial, la Corte Constitucional en reiteradas providencias¹⁶ se ha ocupado de interpretar los alcances del principio de cosa juzgada, señalando que a pesar de que no existe un precepto constitucional que consagre dicho principio, el mismo se deriva y es consecuencia directa de otras disposiciones constitucionales como las que consagran el interés general (art.1º), el debido proceso (art.29), y el acceso a la administración de justicia (art.229), presupuesto imprescindible para la seguridad jurídica. En las providencias citadas indicó:

*“La firmeza de las decisiones es condición necesaria para la seguridad jurídica. Si los litigios concluyen definitivamente un día, y tanto las partes implicadas en él como el resto de la comunidad, tienen certeza de que a partir de ese momento la decisión judicial es inalterable, el proceso cumple un papel eficaz en la solución de los conflictos. **Este es el sentido de la cosa juzgada, en relación con la cual la Corte ha reconocido que hace parte de las garantías del debido proceso, consagradas en el artículo 29 de la Constitución, y está implícita en el concepto de administrar justicia.**” (Negrillas no son del texto original).*

¹³ C.fr., sentencia C-774 de 2001.

¹⁴ Sentencia T-218 de 2012.

¹⁵ C.fr., C-622 de 2007.

¹⁶ Sentencia C-522 de 2009, M. P. Nilson Pinilla. Providencia que cita la Sentencia C-548 de 1997, M. P. Carlos Gaviria Díaz.

El Consejo de Estado¹⁷ se ha referido a los elementos que deben concurrir para la configuración de la cosa juzgada así:

*“(…) Ahora bien **para que una decisión alcance el valor de cosa juzgada se requiere:***

*a).- **Identidad de partes**, es decir, al proceso deben concurrir las mismas partes e intervinientes que resultaron vinculados y obligados por la decisión que constituye cosa juzgada.*

*b).- **Identidad de causa petendi**, es decir, la demanda y la decisión que hizo tránsito a cosa juzgada deben tener los mismos fundamentos o hechos como sustento. **Cuando además de los mismos hechos la demanda presenta nuevos elementos, solamente se permite el análisis de los nuevos supuestos, caso en el cual el juez puede retomar los fundamentos que constituyen cosa juzgada para proceder a fallar sobre la nueva causa.***

*c).- **Identidad de objeto**, es decir, la demanda debe versar sobre la misma pretensión material o inmaterial sobre la cual se predica la cosa juzgada. Se presenta cuando sobre lo pretendido existe un derecho reconocido, declarado o modificado sobre una o varias cosas o sobre una relación jurídica. Igualmente se predica identidad sobre aquellos elementos consecuenciales de un derecho que no fueron declarados expresamente (…).”*

A su turno, la Corte Suprema de Justicia¹⁸ también acuña lineamientos que permiten definir el contenido y alcance de la cosa juzgada, señalando que:

“(…) en la esfera preceptiva, el artículo 332 del Código de Procedimiento Civil, se ocupa del principio de la cosa juzgada, en los términos siguientes: “La sentencia ejecutoriada proferida en proceso contencioso tiene fuerza de cosa juzgada, siempre que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, y se funde en la misma causa que la anterior, y que entrambos procesos haya identidad jurídica de partes”, norma contentiva de la trilogía que estereotipa, tradicionalmente, en materia civil, su conocida estructura, a saber: objeto, causa y partes.

El objeto, según la jurisprudencia de esta Corporación, consiste en “...el bien corporal o incorporal que se reclama, o sea, las prestaciones o declaraciones que se piden de la justicia (CLXXII, 21), o en “...el objeto de la pretensión” (cas. civ. 30 de octubre de 2002, Exp. 6999) y la causa, en “...el motivo o fundamento inmediato del cual una parte deriva su pretensión deducida en el proceso” (CLXXVI, 153, reiterada en cas. civ. 24 de julio de 2001, Exp. 6448).

Los dos elementos antes mencionados, constituyen entonces “... el límite objetivo de la cosa juzgada, que comprende dos aspectos: el objeto decidido, de un lado; y del otro, la causa invocada para lograr la decisión, que si bien están entre sí íntimamente relacionados, responden sin embargo a dos cuestiones diferentes: sobre qué se litiga y por qué se litiga” (Se subraya; CLXXII, 20 y 21).”

7.5.4. Una vez matizada la definición de la institución procesal de la cosa juzgada, corresponde al Despacho analizar si en esta oportunidad confluye el trípode que la sustenta, veamos:

7.5.4.1. **Identidad de objeto** (qué se litiga). Tal como se deriva de la certificación expedida por la Secretaría del Despacho y de los documentos a ella adosados, a la cual se aludió en el aparte 7.4. de esta providencia, entre otras pretensiones de la acción primigenia se destacan las siguientes: **“PRIMERO: Se disponga ordenar al ente accionado, para que adecue las instalaciones del Palacio Municipal, en cumplimiento de los deberes ordenados en la Ley 982 de del 2005. SEGUNDO: Se disponga ordenar al**

¹⁷ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Auto del 03 de marzo de 2016; Radicación número: 05001-23-33-000-2013-00323-01(0578-14); C.P. William Hernández Gómez.

¹⁸ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Expediente No. 7325, Sentencia del 12 de agosto de 2003, M.P. Dr. Carlos Ignacio Jaramillo Jaramillo.

ente accionado, para que Realice todas las acciones tendientes a focalizar en el territorio de su jurisdicción, a las personas que tienen limitaciones auditivas o sonoras y adelantar programas para su protección. TERCERO: Se disponga ordenar al ente accionado, para que realice las gestiones tendientes a facilitar a las personas sordas, sordo ciegas e hipo acústicas el acceso a todas las ayudas técnicas necesarias para mejorar su calidad de vida, para lo cual deberá con señalización, avisos información visual y sistemas de alarmas luminosas aptas para su reconocimiento, por este tipo de personas con limitación física (...)”

En esta oportunidad, tal como quedó dicho, el actor popular persigue: *“PRIMERO. DECLARAR, que el MUNICIPIO DE BELÉN, BOYACÁ ha vulnerado los Derechos e Intereses colectivos i) 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 ii) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna. de las personas con limitaciones físicas, por discapacidad (sordas, sordociegas e hipoacusicas); por la omisión en la implementación del servicio de intérprete y guía intérprete para las personas sordas y sordociegas del municipio y visitantes, en los programas de atención al usuario. SEGUNDO.ORDENAR, al MUNICIPIO DE BELÉN, BOYACÁ; vincular a un intérprete o guía intérprete oficial de Lengua de Señas Colombiana –LSE-idóneo, que garantice los Derechos e intereses colectivos i) 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 ii) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, de las personas con limitaciones físicas, por discapacidad (sordas, sordociegas e hipoacusicas). TERCERO. APLICAR, lo establecido en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, en concordancia con el acuerdo 1887 de 2003 del Consejo Superior de la Judicatura y la Sentencia de Unificación con radicado 15001-33-33-007-2017-00036-01 de la Sala de decisión especial No. 27 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Honorable Consejo de Estado, en lo relativo a Costas Procesales y sus componentes. CUARTO. Que si el MUNICIPIO DE BELÉN, BOYACÁ; 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 en la pretensión tercera respecto a costas y expensas procesales. (archivo 1 expediente digital).*

Estudiados los contenidos de las pretensiones, concluye el Despacho que, si bien tienen algunas diferencias de tipo formal, en el fondo, lo que se pretende en las dos acciones es la protección de los intereses y derechos colectivos de las personas con capacidad disminuida, dada su condición de sordas o sordociegas, de manera que, en criterio del juzgado, se cumple el primer presupuesto analizado. En efecto, examinada el contenido de la demanda de la acción popular tramitada ante el Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Santa Rosa de Viterbo, el entonces actor popular invocó expresamente el artículo 8° de la Ley 982 de 2005, fundamento legal que también cimenta la presente acción; adicionalmente, en las pretensiones de la acción inicial, tal como quedó acotado, se solicita, entre otras, la determinación o censo de las personas sordas o sordociegas y la adopción de las medidas necesarias para su protección, así como gestionar todas las ayudas técnicas que permitan mejorar la calidad de vida de ese sector de la población.

7.5.4.2. Identidad de causa (por qué se litiga). Este segundo requisito, a juicio del Juzgado también está acreditado, habida cuenta que las dos acciones se fincan principalmente en el artículo 8° de la Ley 982 de 2005 y buscan la protección de los derechos e intereses colectivos contenidos en los literales j) y m) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998, sin perjuicio de que en la acción primigenia además se invoquen otros derechos e intereses de la misma estirpe, derechos colectivos que fueron amparados en la sentencia de segunda instancia, pues en sede de apelación se concluyó que el ente accionado había desconocido las disposiciones de la mencionada ley (pág. 48 archivo 39).

7.5.4.3. Identidad de partes. Finalmente, el tercer presupuesto quedó ineluctablemente acreditado, toda vez que si bien no son los mismos actores populares, no es menos cierto que por tratarse de una acción pública para la que cualquier ciudadano está legitimado por activa, el concepto de parte debe entenderse bajo esa óptica. Y en lo concerniente al ente territorial accionado, en uno y otro caso concurre el municipio de Belén, Boyacá.

Corolario, el Despacho declarará, de oficio, probada la excepción de mérito de cosa juzgada.

7.5.4.4. No obstante, teniendo en cuenta el deber del Estado de velar y proteger especialmente los derechos de las personas con capacidad disminuida, tal como lo disponen, entre otros, los artículos 13 y 47 de la Constitución Política, y en virtud de la Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad, aprobado por el Estado colombiano mediante la Ley 1346 de 2009, se instará a la Administración municipal a que continúe y, en la medida de lo posible, profundice la política de inclusión social, y mejore las herramientas, mecanismos y procedimientos para atender y proteger a las personas con capacidad disminuida.

7.6. Otras consideraciones.

Sin perjuicio del sentido de la decisión sobre el fondo del asunto, el Despacho advierte la necesidad de hacer las siguientes consideraciones:

7.6.1. Sin desconocer que las acciones populares, dado su carácter público y constitucional, tienen cierto grado de informalidad, y que por ser reflejo de los derechos políticos de los ciudadanos, cualquiera de ellos puede impetrarla. No obstante, en el caso que nos ocupa, el primer aspecto que llama la atención del Despacho, es la notable fragilidad probatoria de la demanda, pues el actor popular solo aportó la prueba de haber agotado el requisito de procedibilidad previsto en el inciso 3° del artículo 144 de la Ley 1437 de 2011. Dicho con otras palabras, el carácter público de las acciones populares matiza, pero no elimina la carga de la prueba prevista en los artículos 30 de la Ley 472 de 1998 y 167 del Código General del Proceso.

7.6.2. En lo que guarda relación con las pretensiones de la demanda, el actor popular invoca la protección de los derechos e interés colectivos enunciados en los literales j) y m) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998, cuyo contenido y alcance se abordó en el aparte 7.2. de esta providencia. Por lo primero, es decir, en lo que respecta al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, el actor popular no mencionó frente a cuál de los servicios públicos a cargo del municipio accionado se estructuraba la falta de acceso o prestación oportuna. Y en cuanto a las condiciones

físicas del Palacio Municipal donde funciona la Administración del municipio accionado, tampoco aportó prueba siquiera sumaria de que tales instalaciones constituyeran un obstáculo de acceso para las personas con capacidad disminuida por su condición de sordas o sordociegas, limitando su reparo a la inexistencia de un intérprete o guía intérprete oficial de Lengua de Señas colombiana LSE.

7.6.3. No obstante, en lo que sí fue claro y reiterativo fue en la solicitud de condena en costas procesales, habida cuenta que dos de las cuatro pretensiones persiguen ese objetivo, aun en el caso de que el municipio accionado, en el trámite de la presente acción, cumpliera con lo solicitado por el actor frente a los derechos e intereses colectivos.

7.6.4. En las actuales circunstancias, promover una acción popular frente a la cual existe cosa juzgada, aunado a las falencias probatorias antes referidas, comporta un desgaste injustificado para los sujetos procesales, la administración de justicia y demás intervinientes, proceder que no se complace con el interés general que debe inspirar y orientar este tipo de actuaciones. Adicionalmente, una eventual condena en costas contra un municipio de sexta categoría, cuyos recursos son exiguos, situación que cobra mayor intensidad, dada la emergencia sanitaria, social y económica, harían más gravosa la situación de sus habitantes, incluida aquella población que se busca beneficiar con la presente acción.

7.6.5. En el contexto anterior, podría estructurarse el incumplimiento de la obligación constitucional contenida en el numeral 1° del artículo 95 superior, consistente en respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios, precepto normativo que, aunado a otras disposiciones de la regulación colombiana, fundamenta el concepto del abuso del derecho, el cual se presenta, entre otras ocasiones, cuando el titular de un derecho hace uso de él de manera inapropiada e irrazonable a la luz de su contenido esencial y de sus fines. Sobre este aspecto, la Corte Constitucional¹⁹ ha precisado que “(...) *en términos generales, comete abuso del derecho: (i) aquél que ha adquirido el derecho en forma legítima, pero que lo utiliza para fines no queridos por el ordenamiento jurídico; (ii) quien se aprovecha de la interpretación de las normas o reglas, para fines o resultados incompatibles por el ordenamiento jurídico; (iii) el titular de un derecho que hace un uso inapropiado e irrazonable de él a la luz de su contenido esencial y de sus fines; y (iv) aquél que invoca las normas de una forma excesiva y desproporcionada que desvirtúa el objetivo jurídico que persigue.*”

Al respecto, advierte el Despacho que la presentación de cerca de 30 acciones populares en los juzgados administrativos de este circuito judicial con las falencias probatoria ya anotadas, sumado a la presentación de otras acciones similares en otros circuitos judiciales, incluidos los departamentos de Santander y Casanare, y a la reticencia del actor popular a renunciar o desistir de las eventuales costas procesales²⁰, podría al menos constituir un indicio que comprometería el interés general. Sin embargo, pese a las falencias de la demanda, esta no carece de fundamento legal, pues el actor finca sus pretensiones, entre otros fundamentos, en lo preceptuado en los artículos 13 de la Constitución Política y 8° de la Ley 982 de 2005. Y en lo relacionado con afirmar hechos contrarios a la realidad, tampoco está demostrado que, a sabiendas, el actor popular haya incurrido en esa conducta.

¹⁹ Sala Plena de la Corte Constitucional, Expediente D-9173 y D-9183, Sentencia C-258 del 7 de mayo de 2013, M.P. Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

²⁰ Esto quedó en evidencia en sendas audiencias de pato de cumplimiento adelantadas por el Despacho bajo los radicados 15238-33-33-001-2021-00005-00 y 15238-33-33-001-2021-00003-00.

Por las anteriores razones, no resulta procedente la condena en costas al actor popular, habida cuenta que el artículo 38 de la Ley 472 de 1998 establece que solo se podrá condenar al demandante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe, aspectos que no están demostrados en el expediente. No obstante, se le instará para que se abstenga de promover acciones populares sin el suficiente acervo probatorio requerido.

DECISIÓN

Por lo expuesto, el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Duitama administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A

PRIMERO: De oficio, declarar probada la excepción de cosa juzgada.

SEGUNDO: Negar las pretensiones de la demanda.

TERCERO: Sin condena en costas.

CUARTO. Instar al actor popular para que se abstenga de promover acciones populares sin el suficiente acervo probatorio requerido.

QUINTO. Instar a la Administración municipal de Belén, Boyacá a que continúe y, en la medida de lo posible, profundice la política de inclusión social, y mejore las herramientas, mecanismos y procedimientos para atender y proteger a las personas con capacidad disminuida.

SEXTO. En virtud de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, por Secretaría, envíese a la Defensoría del Pueblo, una copia del fallo definitivo de la acción popular de la referencia, para los efectos y fines pertinentes.

SÉPTIMO. En firme la presente providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

VÍCTOR MANUEL MORENO MORALES

Juez

Firmado Por:

VICTOR MANUEL MORENO MORALES

JUEZ

JUEZ - JUZGADO 001 ADMINISTRATIVO DE LA CIUDAD DE DUITAMA-BOYACA

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

9cc913f76868dd7aa93615bf0015501d4c8ab223909ed1ec5af773b3ef9f3bac

Documento generado en 29/04/2021 08:35:29 AM

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**