



## *Juzgado Décimo Administrativo Oral del Circuito de Tunja*

Tunja, 20 de agosto de 2021

Medio de Control: **ACCIÓN POPULAR**  
Radicación: **15001333301020200012300**  
Demandante: **JOSÉ FERNANDO GUALDRÓN TÓRRES**  
Demandado: **MUNICIPIO DE CUCAITA**

Como quiera que no se observan causales de nulidad que invaliden lo actuado, procede el Juzgado a dictar sentencia de primera instancia dentro del medio de control de la referencia, previos los siguientes:

### **I.- ANTECEDENTES**

#### **1.- La demanda**

El señor José Fernando Gualdrón Torres, instauró demanda en ejercicio del medio de control para la defensa de derechos e intereses colectivos, en contra del Municipio de Cucaita, a efectos de obtener la protección de los derechos colectivos consagrados en el artículo 4 de la Ley 472 de 1998, literales, M y J, es decir, 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, en beneficio de las personas en condiciones de discapacidad auditiva y visual (sordas y sordociegas).

#### 1.1.- Fundamentos fácticos

Indicó el actor, en primer lugar, que el ente territorial accionado no ha incorporado dentro de los programas de atención al cliente, el servicio de intérprete y guía intérprete para personas sordas y sordociegas que lo requieren para su comunicación e información en condiciones de igualdad material, fijando con plena identificación el lugar o lugares donde podrán ser atendidas las personas con la mencionada discapacidad.

Agregó que mediante solicitud radicada el día 14 de agosto de 2020, solicitó a la administración municipal llevar a cabo la adopción de medidas necesarias para la protección de los derechos e intereses colectivos invocados, tendientes a la vinculación de un intérprete o guía intérprete oficial de Lengua de Señas Colombiana –LSE- idóneo.

Añadió que a la anterior solicitud, la entidad accionada respondió de la siguiente manera:

*“que, la entidad estatal no cuenta con intérprete o guía intérprete para las personas sordas y sordociegas, teniendo en cuenta que la ley 982 de 2005 en su artículo 8° prevé “las entidades estatales de cualquier orden, incorporarán paulatinamente dentro de los programas de atención al cliente 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 servicios.*

*Teniendo en cuenta que en la alcaldía no hay gran aforo de atención de personas sordas, hipoacúsicas y sordociegas, se realiza el uso de la plataforma digital [www.centroderelevo.gov.co](http://www.centroderelevo.gov.co) “Centro de relevo”, específicamente el “servicio de interpretación en línea SIEL (...)”*

## 1.2.- Pretensiones:

*“PRIMERO. DECLARAR, que el MUNICIPIO DE CUCAITA, 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 CUCAITA, 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 CUCAITA, 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.”*

## **2.- Contestación de la demanda (archivo. 17).**

Advierte que hace uso de la plataforma digital [www.centroderelievo.gov.co](http://www.centroderelievo.gov.co) (Centro de Relevó), específicamente el servicio de interpretación en línea SIEL, y manifiesta que hace más de 10 años se creó la oficina de atención a usuarios con discapacidad, la cual ha funcionado en el primer piso del palacio municipal a cargo de un funcionario de planta de la Alcaldía Municipal.

Señala que, en lo corrido del año, no se ha presentado ninguna persona con disminución visual o auditiva solicitando el servicio de alguna dependencia de la Administración; el libro de avocindamiento de población con estas discapacidades se encuentra en blanco, tal como lo certificara la secretaría de Gobierno, por lo tanto, la entidad accionada no estaba vulnerando los derechos de ninguna colectividad.

Aduce que es imposible contratar a una persona intérprete o guía intérprete oficial en lenguaje de señas colombiana, por cuanto no hay usuarios que la requieran.

Indica que mediante Acción Popular No.15001333100620080014500, el Municipio de Cucaita fue demandado por estos mismos hechos; pretendiendo entonces que el Municipio realizara adecuaciones en su infraestructura, identificara a las personas con limitaciones auditivas o sonoras y que adelantara programas para su protección incluida la señalización, avisos, información visual y sistema de alarmas luminosas, entre otros.

El Municipio demostró en esa oportunidad, que para la fecha de la demanda, se encontraba en plena implementación de la Ley 982 de 2005, contaba con señalización, con la oficina de atención a población con discapacidad y había contratado a una persona especializada en el manejo de

señas. En vista de ello y dado que no se demostró que se estaba generando ningún perjuicio a las personas con discapacidad visual y/o auditiva, el Juzgado 6º Administrativo de Oralidad de Tunja, determinó mediante sentencia del 18 de junio de 2009, no acceder a las pretensiones de la demanda, pero conminó al Municipio a continuar con la implementación de acciones que protegieran a esta población con discapacidad y a la capacitación de alguno de los funcionarios nombrados en propiedad para que haga las veces de guía de las personas ciegas y sordo ciegas.

Posteriormente, el fallo fue confirmado parcialmente por el Honorable Tribunal Administrativo de Boyacá, pero adicionando la sentencia en el sentido de ordenar al personero municipal a rendir informes semestrales sobre la implementación de la Ley 982 de 2005, en la localidad.

Agrega que, con posterioridad a esta acción, se encuentra que el Municipio ha mantenido la señalización en las instalaciones del palacio municipal, la oficina de atención a población con discapacidad y allí se halla el “Libro de Discapacidad Física, Cognitiva, Ciegos, Sordos, Mudos y en general cualquier tipo de Discapacidad”, que según la certificación expedida por la Secretaría de Gobierno, durante la vigencia 2020 no ha comparecido ninguna persona con discapacidad, solicitando servicio y/o atención de parte de la Alcaldía Municipal de Cucaita.

Narra que la política pública de discapacidad del municipio de Cucaita, nace en el año 2013, bajo el Acuerdo N° 040; en la administración anterior, se activó el comité municipal de discapacidad y eligieron los representantes de dicho comité para el periodo 2018-2022.

Expone que la Administración Municipal actual, dado que se tienen identificadas alrededor de 42 personas con diferentes tipos de discapacidad, en el Plan de Desarrollo 2020- 2023, UNIDOS POR UN MEJOR CUCAITA, se incluyó el componente denominado PACTO POR LA INCLUSIÓN DE TODAS LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, en donde atendiendo a la directiva No.002 del 3 de febrero de 2020 de la Procuraduría General de la Nación, la población en condición de discapacidad será atendida bajo el enfoque de inclusión de sus derechos, es decir, que se enfilaran acciones para mejorar cualquier situación que atente contra ellos.

### **3.- Trámite**

La demanda fue radicada el 1 de octubre de 2020, conforme el acta de reparto vista en el archivo 4, y admitida mediante proveído de 12 de enero de 2021 (archivo 9). Notificada la entidad territorial accionada, el traslado para contestar la demanda se surtió entre el 14 y el 27 de octubre de 2020 (archivo 10), oportunidad de la que hizo uso el Municipio de Cucaita como quedó registrado en precedencia.

Posteriormente, por auto de 30 de noviembre de 2020 (archivo 21) se citó a la audiencia de pacto de cumplimiento, la cual fue aplazada a solicitud del municipio de Cucaita, por auto de 19 de enero de 2021 (archivo. 29), finalmente se llevó a cabo el 15 de febrero de 2021 (archivo 41), declarándose fracasada.

Por auto del 26 de marzo de 2021, se decretaron las pruebas del proceso (archivo 44), en proveído de 28 de mayo de 2021, se requirió la complementación a las pruebas (archivo 50), por auto de 02 de julio de 2021, se corrió traslado para alegar de conclusión (archivo 58).

#### **Alegatos de conclusión:**

##### **Actor popular (fls. 177-185):**

Concluye que 16 años después de haber sido promulgada la Ley 982 de 2005, el panorama es contrario a lo que en derecho corresponde, ya que las entidades conminadas a cumplirla

mantienen una postura desafiante, renuente y omisiva frente a la orden protectora que impartió el legislador y que busca equiparar los derechos de la comunidad sorda y sordo ciega; justificaciones como: “la no comparecencia a sus instalaciones de esta población vulnerable”, “su baja comparecencia”, “el bajo presupuesto en los municipios de sexta categoría”, “el factor progresivo de la implementación” – que parece ser eterno-; lo cual deriva en una re victimización y exclusión; es por ello que la acción popular tiene por objeto reivindicar los intereses colectivos de aquellas comunidades y segmentos poblacionales que carecen de las herramientas jurídicas para demandar en justicia lo que en derecho les corresponde.

#### **Municipio de Cucaita (fls. 188-194):**

Explica que, de acuerdo con las pruebas incorporadas al proceso, en el municipio de Cucaita se registran ocho (8) personas sordas, sordociegas e hipoacúsicas, las cuales cuentan con acceso a la plataforma centro de relevo del MINTIC, la cual está diseñada para atender y garantizar el acceso a las comunicaciones de las personas sordas.

Indica que la Alcaldía Municipal de Cucaita, dispone de espacio y elementos tecnológicos para que las personas sordas y sordociegas tengan acceso a la plataforma centro de relevo.

Advierte que el Municipio de Cucaita ha adelantado las gestiones para que las personas sordas y sordociegas se inscriban y tengan acceso a la plataforma centro de relevo del MINTIC, la cual está diseñada para atender y garantizar el acceso a las comunicaciones de este grupo de población vulnerable.

Sostiene que de la Ley 982 de 2005, no deriva la obligación explícita de vinculación o contratación de personal interprete, sino la disposición de los servicios de esta naturaleza, a través de los cuales se puedan atender las solicitudes de este grupo poblacional.

Por último, manifiesta que no está acreditado que la población registrada en el municipio con la discapacidad, haya sido desatendida o se le hayan prestado servicios deficientes.

## **II.- CONSIDERACIONES**

### **2.1. CUESTION PREVIA**

Conforme a lo expuesto por el ente territorial accionado, se tramitó la acción popular con radicado No. 150013331006-2008-00145-00, en el fue demandante Luis Agreda Martínez y demandado el Municipio de Cucaita, y se indicaron como vulnerados 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 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.

Se señaló en esa oportunidad que el Municipio de Cucaita incumplía lo dispuesto por la Ley 982 de 2005, que preveía que las entidades estatales incorporaran paulatinamente dentro de los programas de atención al cliente el servicio de interprete y guía interprete para las personas sordas, sordociegas e hipoacúsicas, el acceso a todas las ayudas técnicas necesarias para mejorar su calidad de vida, la obligación de todo establecimiento o dependencia del Estado y de los entes territoriales con acceso al público de contar con señalización, avisos, información visual,

sistemas y alarmas luminosas aptas para su reconocimiento por parte del referido grupo de personas, pretensiones similares a las promovidas en el presente medio de control.

Así se deduce del fallo de segunda instancia de 10 de marzo de 2010, emitido por el Tribunal Administrativo de Boyacá, a través del cual se confirmó la sentencia de 18 de junio de 2009, proferida por el Juzgado Sexto Administrativo de Tunja dentro del mencionado radicado 2008-00145, que denegó las pretensiones de la acción popular en ese momento incoada, pero adicionándola en el sentido de que la Personería del Municipio de Cucaita, rindiera ante el juez de conocimiento informes semestrales sobre la implementación de las medidas adoptadas por el municipio frente a las personas sordas y sordociegas.

En dicha providencia se consideró (archivo 17):

*"Colfjase de todo ello que el Municipio de Cucaita ha venido adelantando algunas actuaciones encaminadas a dar cumplimiento a la normatividad que regula lo atinente a la equiparación de oportunidades de las personas sordas, sordociegas, e hipoacúsicas, faltan otras que la juez de conocimiento las contempló como medidas necesarias que se deben adoptar de manera progresiva, para lo cual, exhortó al ente territorial demandado a seguir cumpliendo con los mandatos legales contemplados en la Ley 982 de 2005, en cuanto a la existencia de intérpretes y de señales sonoras y visuales que orienten a ciegos y sordos, lo cual, no es impedimento para que se adopten otras que redunden en beneficio de la inclusión social, y del mejoramiento de la calidad de vida de este grupo de personas que goza de especial protección.*

*Es decir que no se trata de un evento en que las autoridades municipales se han rehusado a cumplir con sus deberes constitucionales o legales o que lo hayan diferido en el tiempo indefinidamente, ni que tampoco se haya supeditado la adopción de medidas al número de personas que padecen limitaciones auditivas o visuales, como lo pretende hacer ver la recurrente cuando asegura que el daño contingente no se puede apreciar en función de este último criterio. En consecuencia, resulta oportuno señalar que el cumplimiento de las medidas en beneficio de la población con discapacidad o desventaja grave o profunda en el oído o la visión, deberá ser objeto de seguimiento por parte de los entes de control local y de la autoridad judicial, razón por la que se adicionará la sentencia impugnada en el sentido de que el Personero de Cucaita rinda ante la juez de conocimiento informes semestrales sobre la implementación de dichas medidas."*

Con respecto a la figura de la cosa juzgada en materia de acciones populares, la Corte Constitucional en sentencia C-622 de 2007, formuló las siguientes consideraciones:

*"(...)*

*Tratándose de la protección de derechos e intereses colectivos, **no puede entonces entenderse que la cosa juzgada es absoluta**, pues la naturaleza propia de tales derechos e intereses implica la titularidad de la acción en cabeza de un número más o menos extenso de personas afectadas con la amenaza o violación de tales derechos, que aun cuando habrían podido participar en el proceso, estarían despojadas de la oportunidad de ejercer una acción popular para enmendar una situación de amenaza o afectación de esos derechos que ocurra en la misma colectividad frente al caso fallado, **respecto de una sentencia desestimatoria de los mismos y la aparición con posterioridad al fallo de nuevas pruebas que demuestren tal vulneración**. Considera la Corte que los recursos probatorios previstos por la ley no son idóneos para superar el conflicto de inconstitucionalidad que surge de reconocerle efectos erga omnes a las sentencias desestimatorias, particularmente, frente a la circunstancia de que después del fallo aparezcan nuevas pruebas definitivas para cambiar la decisión inicial, pues es claro que tales elementos de juicio, por sustracción de materia, no pudieron ser allegados al proceso en el respectivo periodo probatorio ni valorados por la sentencia" (negrilla y subrayas fuera de texto).*

El Consejo de Estado se ha apoyado en la posición de la Corte Constitucional para sostener que, en tratándose de la protección de derechos e intereses colectivos, solo puede predicarse la cosa juzgada absoluta cuando se cuenta con fallo estimatorio de las pretensiones, en tanto que, si éste denegó las aspiraciones del líbello, exclusivamente se puede predicar la cosa juzgada relativa, caso en el cual debe el juzgador examinar con precisión que se trate de los mismos hechos, pretensiones y que la sentencia adversa se fundamente en las mismas pruebas.

Cuando se verifique que existe cosa juzgada general o absoluta, esto es, por sentencia estimatoria debidamente ejecutoriada y con efectos erga omnes, debe aplicarse la figura del agotamiento de jurisdicción frente aquellos eventos en que se interpone nueva demanda.

Sobre el particular discurrió el Máximo Tribunal de esta Jurisdicción, así:

*“...estas dos Secciones están de acuerdo en que los efectos de la cosa juzgada dependen de lo que se haya resuelto en la sentencia anterior que cobró ejecutoria. Si fue **estimatoria** de las pretensiones de una acción popular, **hace tránsito a cosa juzgada erga omnes**. Pero si fue **denegatoria**, sólo hará tránsito a cosa juzgada relativa, esto es, únicamente respecto de los hechos que dieron lugar a su instauración. Por último, cuando el fallo ejecutoriado **negó las pretensiones de la demanda por falta de pruebas, esa sentencia nunca hace tránsito a cosa juzgada**.*

*.... Al respecto la Sala considera que, justamente, a fin de darle cabal aplicación a los antes mencionados principios que se consagran en el artículo 5° de la Ley 472 de 1998, que se insiste, es norma especial que reglamenta la acción popular, es preciso que igualmente se aplique la figura del agotamiento de jurisdicción para aquellos eventos cuando se esté en presencia de una nueva demanda y de entrada el juez constata que existe cosa juzgada general o absoluta: sentencia estimatoria debidamente ejecutoriada y por tanto con efectos erga omnes, y que ahora se promueve idéntica petición judicial fundada en los mismos supuestos fácticos y jurídicos y respecto del mismo demandado; o también, cuando existe sentencia ejecutoriada que si bien es denegatoria de las pretensiones y por tanto hizo tránsito a cosa juzgada relativa, es decir sólo frente a esos hechos y a esas pruebas, lo cierto es que la nueva demanda coincide plenamente en estar fundada en esos mismos supuestos fácticos y probatorios.*

*Consecuencialmente la Sala unifica jurisprudencia en el sentido de que, ante situaciones como las antes descritas, procede que si la segunda demanda fue admitida sin advertir la existencia de cosa juzgada en las modalidades señaladas, se declare la nulidad de todo lo actuado y se rechace esta nueva demanda por presentarse agotamiento de jurisdicción, y que igual tratamiento aplica (el rechazo de la segunda demanda), cuando se esté en la oportunidad procesal de decidir sobre la admisión.*

*En definitiva, la viabilidad de aplicar el agotamiento de jurisdicción por la existencia de cosa juzgada y que proceda el rechazo de la nueva demanda de acción popular, depende de los alcances que tenga el fallo anterior dictado en el proceso relativo a derechos colectivos...”<sup>1</sup> (negrilla fuera de texto).*

Para el presente caso, se advierte que a pesar que ya se habían estudiado pretensiones similares a las que se promueven en este medio de control, no se cuenta con fallo estimatorio de pretensiones que haga predicable la cosa juzgada absoluta, y con ello un eventual agotamiento de jurisdicción.

En aquella oportunidad, se denegaron las pretensiones de la demanda atendiendo el carácter paulatino y progresivo de la Ley 982 de 2005, exhortando a la entidad accionada a desplegar actuaciones para su cumplimiento.

Sin embargo, el actor popular sostiene en el líbelo de la demanda, que el ente territorial accionado no ha incorporado dentro de los programas de atención al cliente, el servicio de intérprete y guía intérprete para personas sordas y sordociegas que lo requieren para su comunicación e información en condiciones de igualdad material, fijando con plena identificación el lugar o lugares donde podrá ser atendida dicha población.

Así las cosas, transcurridos más de 10 años de haberse proferido las sentencias de primera y segunda instancia, es claro que la realidad probatoria de esa época resulta diferente a lo que

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, providencia de 11 de septiembre de 2012, exp. 41001-33-31-004-2009-00030-01, C.P. Susana Buitrago Valencia.

puede ocurrir en la actualidad, de tal suerte que es imperioso valorar las pruebas sobrevinientes que se han acopiado en el curso de esta acción constitucional, de cara a establecer si, como lo sostiene el actor popular, la entidad territorial efectivamente ha sido renuente a implementar las medidas previstas en la Ley 982 de 2005, a favor de la población en condición de discapacidad visual y/o auditiva.

Sostener lo contrario, esto es, que el fallo desestimatorio de las pretensiones proferido en su momento por el Juzgado Sexto Administrativo de Tunja, dentro del radicado 2008-00145, hace tránsito a cosa juzgada, conlleva a que ante una situación que vulnere actualmente los derechos colectivos de esta población por falta de medidas que faciliten su acceso a la administración pública, se impida que la jurisdicción analice el panorama actual de las instalaciones en que aquélla funciona, de cara a las nuevas pruebas que ahora se aducen al proceso, máxime que los titulares de los derechos colectivos invocados son sujetos de especial protección constitucional (Art. 13, C.P.)

Cobra entonces especial sentido en este análisis la aplicación del principio *pro homine*, de cara a preferir aquella interpretación que garantice en mayor nivel el acceso a la jurisdicción de las personas en condición de discapacidad, de modo que ante la inexistencia de fallo estimatorio en contra del Municipio de Cucaita y por los argumentos antes expuestos, no cabe duda que en el *sub- lite* es procedente el análisis de fondo de las pretensiones de la demanda.

## **2.2.- Problema jurídico.**

Corresponde al despacho determinar si el Municipio de Cucaita ha lesionado o puesto en riesgo 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, de los que son titulares las personas 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.

## **3.- Naturaleza y procedencia de la acción popular.**

De acuerdo con el artículo 88 de la Constitución Política, las acciones populares son un mecanismo de protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definan en ella.

En desarrollo de la norma citada, se expidió la Ley 472, en su artículo 2, define la acción popular como los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos que se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

Los supuestos sustanciales para su procedencia son: “*i) una acción u omisión de la parte demandada; ii) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, y iii) la relación o nexo de causalidad entre la acción u omisión y la afectación de los derechos e intereses.*”. El Consejo de Estado señaló al respecto lo siguiente:

*“(...) Esta Corporación ha recalcado que además de que se presente a) una acción u omisión de la parte demandada, b) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos; peligro o amenaza que no es en modo alguno la que proviene de todo riesgo normal de la actividad*

humana, sino también c) la existencia de la relación de causalidad entre la acción, la omisión, y la señalada afectación de los referidos derechos e intereses (...) Otra de las características de la acción popular es la relacionada con la autonomía del instrumento judicial.

En efecto, esta Sección ha indicado que esta acción constitucional es autónoma y principal, no es viable que se formulen reparos para su ejercicio, diferentes a los que corresponden a las reglas procesales propias para su admisibilidad (artículo 18 ley 472 de 1998); por consiguiente, no resulta viable, ni legítimo, que se haga pender la admisión de la acción popular de la procedencia o no de otras acciones principales o subsidiarias, por cuanto la acción popular tiene como objetivo específico y puntal el proteger a los derechos o intereses colectivos invocados con la demanda (...) Es de resaltar que la acción popular puede ser ejercida por cualquier persona natural o jurídica. Empero, ha destacado la Sala que quien concurre al litigio después de haberse promovido la acción popular por diferente persona, sólo puede acogerse al proceso dentro de los términos en que ésta presenta la demanda, es decir, no le es dable al tercero extenderse en la materia discutida, los móviles o las consecuencias del proceso, puesto que es el actor quien en la demanda, fija el litigio (...).<sup>2</sup>

La misma Corporación al definir las características principales de la acción popular, y los requisitos de fondo de la misma, indicó que:

*“24. La Sala resalta que conforme a los artículos 1.º, 2.º, 4.º y 9.º de la citada Ley 472, se infiere que la acción popular se caracteriza porque: i) está dirigida a obtener la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva definidos como tales en la Constitución Política, en las leyes y en los tratados celebrados por Colombia; ii) su objetivo es evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre los derechos e intereses colectivos y restituir las cosas a su estado anterior, cuando ello fuere posible; iii) es una acción pública, esto es, como mecanismo propio de la democracia participativa, puede ser ejercida por “toda persona” y, además, para afianzar pedagógicamente un sistema de control social, se señalan expresamente como titulares de esta acción las organizaciones no gubernamentales, las entidades públicas de control, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, los personeros y los servidores públicos; iv) es una acción autónoma y principal; v) no tiene carácter sancionatorio respecto de aquel contra quien se dirijan las pretensiones y, eventualmente, recaiga la sentencia estimatoria; y, finalmente, vi) no ha sido instituida como mecanismo de control judicial de las leyes, en consecuencia, cuando con fundamento en la eventual violación o amenaza a un derecho o interés colectivo se pretenda impugnar una ley o que se imparta una orden al Legislador, habrá de acudir a las acciones pertinentes.*

*25. Finalmente, es importante resaltar que la lesión o puesta en peligro de los derechos colectivos debe estar debidamente probada, según lo dispone el artículo 30 de la Ley 472 y que corresponde al actor popular la carga de acreditar y probar los hechos que sustentan las pretensiones de la demanda.”<sup>3</sup>*

## 4. Derechos colectivos vulnerados

### 4.1.- El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado sobre este derecho lo siguiente:

*“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.”<sup>4</sup>*

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia proferida el 28 de marzo de 2014, proceso identificado con número único de radicación: 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP), C.P. Marco Antonio Vellilla Moreno.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 16 de mayo de 2019, rad. 17001-23-33-000-2017-00452-01(AP), C.P. Hernando Sánchez

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 19 de abril de 2007, rad. 54001-2331-000-2003-00266-01, C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez

La finalidad de esta garantía constitucional se orienta entonces a asegurar a los miembros de la comunidad, la posibilidad de acceder a la prestación de los servicios públicos en condiciones de eficiencia y oportunidad.

#### **4.2.- La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando los marcos legales, de manera ordenada y dando prevalencia a la calidad de vida de los habitantes.**

La máxima corporación de lo contencioso administrativo, mediante providencia de 1 de noviembre de 2019<sup>5</sup>, se pronunció sobre este derecho señalando que:

*“implica “[...] la necesidad de proteger la adecuada utilización, transformación y ocupación del suelo, de manera que las autoridades competentes no actúen en forma arbitraria en contravención del respectivo plan de ordenamiento territorial o instrumento que haga sus veces, a través de acciones que estén fuera de su marco normativo [...]”<sup>6</sup>.*

En la misma sentencia a reglón seguido precisó la Corporación que el núcleo esencial del derecho colectivo en comento comprende los siguientes aspectos:

*“i) respeto y acatamiento del principio de función social y ecológica de la propiedad<sup>7</sup>; 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<sup>8</sup>; 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<sup>9</sup>.”*

Se puede concluir de lo anterior que la protección de este derecho se materializa cuando se atienden las normas existentes en materia urbanística y uso de suelos, esto es, el cumplimiento de planes de ordenamiento territorial, protección del espacio y del patrimonio público, etc.

#### **4.3. Del derecho colectivo al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, tratándose de la atención de las personas sordas, sordociegas e hipoacúsicas.**

En virtud del artículo 13 de la Constitución Política, el Estado debe promover las condiciones necesarias para que quienes sufren una disminución sensorial, auditiva o visual, puedan desenvolverse en condiciones de igualdad real y efectiva, con acceso a todos los servicios que presta el Estado, sin que su condición sea un impedimento para ello.

El lenguaje es uno de los pilares para garantizar dicha igualdad material pues, a partir de éste es que dicha población puede expresar los pensamientos, necesidades, sentimientos, inconformidades, denuncias y cualquier otra intervención en el marco de la democracia participativa, de allí la importancia que las instituciones del Estado adopten medidas afirmativas a su favor que los sitúe en condición de igualdad frente a los demás ciudadanos en el acceso a la administración pública y particularmente a los servicios que ella presta.

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 1 de noviembre de 2019, rad. 68001-23-31-000-2012-00104-02(AP), C.P. Hernando Sánchez

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 6 de marzo de 2008, Rad. No. AP-2005-00901. C.P.: Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>7</sup> Inciso segundo artículo 58 C.P.

<sup>8</sup> Art. 95 numeral 1 C.P.

<sup>9</sup> Art. 3° ley 388 de 1997

Existen varias disposiciones internacionales que integran el bloque de constitucionalidad por mandato del artículo 93 Superior, que conminan al Estado Colombiano a implementar acciones que fomenten la igualdad material de esta población.

Así, por ejemplo, el artículo 3° de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, que contempla la obligación de los Estados parte de adoptar:

a) Medidas para eliminar progresivamente la discriminación y promover la integración por parte de las autoridades gubernamentales y/o entidades privadas en la prestación o suministro de bienes, servicios, instalaciones, programas y actividades, tales como el empleo, el transporte, las comunicaciones, la vivienda, la recreación, la educación, el deporte, el acceso a la justicia y los servicios policiales, y las actividades políticas y de administración;

b) Medidas para que los edificios, vehículos e instalaciones que se construyan o fabriquen en sus territorios respectivos faciliten el transporte, la comunicación y el acceso para las personas con discapacidad;

c) Medidas para eliminar, en la medida de lo posible, los obstáculos arquitectónicos, de transporte y comunicaciones que existan, con la finalidad de facilitar el acceso y uso para las personas con discapacidad;

Igualmente, el artículo 18 del protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos y Sociales, obliga al Estado a brindarle una atención especial a toda persona afectada por una disminución de sus capacidades físicas, con el fin de alcanzar el máximo potencial.

A nivel interno, la jurisprudencia constitucional ha reconocido el derecho de toda persona sorda y sordociega a acceder, tener y usar su lenguaje, reconociendo entre otras cosas, que el legislador le ha dado un lugar privilegiado mas no excluyente al lenguaje de señas, como pasa a verse:

*“En síntesis, la jurisprudencia constitucional ha reconocido el derecho fundamental que les asiste a las personas sordas, sordociegas y sordomudas a expresarse jurídicamente, de forma válida, tanto por escrito, como por señas, incluyendo, por supuesto lenguajes de señas como la Lengua de Señas de Colombia, LSC. Ha protegido los derechos de esta población en diversos ámbitos como el derecho a la autonomía de la voluntad y a ejercer su libertad contractual y de actuación jurídica en general, el derecho a la salud o el derecho a la educación.*

*Es deber del juez constitucional, por tanto, proteger y garantizar los derechos de personas con discapacidades y permitir que mediante políticas de promoción y de inclusión, en desarrollo del derecho a la igualdad, que demanda la protección de minorías (como lo son personas que no tienen o no pueden usar adecuadamente sentidos que la sociedad mayoritaria privilegia en ciertas áreas y ámbitos de la vida). Pero los jueces constitucionales se han de encargar también de que la promoción de una práctica lingüística no sea leída e interpretada como un privilegio o una exclusión de ciertos grupos de personas, igual o más vulnerable que los que se pretende proteger. Promocionar no es privilegiar y muchos menos excluir.”<sup>10</sup>*

En el marco de los anteriores instrumentos internacionales y a tono con el criterio de la Corte Constitucional, el Estado debe garantizar que las personas sordas, sordociegas e hipoacúsicas puedan desempeñar las actividades mencionadas en precedencia en igualdad de condiciones en que lo lleva a cabo una persona que no se encuentra en dicha situación, por ello, es necesario que se adopten las medidas a que haya lugar para garantizar dicho propósito.

---

<sup>10</sup> Sentencia C 605/2012.

En cumplimiento de los anteriores mandatos, el legislador adoptó la Ley 982 de 2005, disponiendo herramientas para la atención al ciudadano, cuando las personas sordas, sordociegas e hipoacúsicas, concurren como ciudadanos a solicitar algún servicio, como se observa en las siguientes disposiciones:

**“Artículo 4°. El Estado garantizará y proveerá la ayuda de intérpretes y guías intérpretes idóneos para que sea este un medio a través del cual las personas sordas y sordociegas puedan acceder a todos los servicios que como ciudadanos colombianos les confiere la Constitución. Para ello el Estado organizará a través de entidades oficiales y a través de convenios con asociaciones de intérpretes y asociaciones de sordos la presencia de intérpretes y guías intérpretes, para el acceso a los servicios mencionados.**

*Lo anterior, sin perjuicio de que el apoyo estatal de los intérpretes idóneos en la Lengua de Señas Colombiana, solo sería legítimo si el Estado no excluye el respaldo a opciones de comunicación oral para el acceso a los servicios que como ciudadanos colombianos tiene derecho la población con limitación auditiva, usuaria de la lengua oral.*

**Artículo 5°. Podrán desempeñarse como intérpretes oficiales de la Lengua de Señas Colombiana aquellas personas nacionales o extranjeras domiciliadas en Colombia que reciban dicho reconocimiento por parte del Ministerio de Educación Nacional previo el cumplimiento de requisitos académicos, de idoneidad y de solvencia lingüística, según la reglamentación existente.**

**Parágrafo.** *Las personas que a la vigencia de esta ley vienen desempeñándose como intérpretes oficiales de la Lengua de Señas, podrán convalidar dicho reconocimiento, presentando y superando las pruebas que para tal efecto expida el Ministerio de Educación Nacional.*

**Artículo 6°. El intérprete oficial de la Lengua de Señas Colombiana tendrá como función principal traducir al idioma castellano o de este a la Lengua de Señas Colombiana, las comunicaciones que deben efectuar las personas sordas con personas oyentes, o la traducción a los sistemas especiales de comunicación utilizados por las personas sordociegas.**

*En especial, cumplirá esta función en situaciones de carácter oficial ante las autoridades competentes o cuando sea requerido para garantizar el acceso de la persona sorda y sordociega a los servicios a que tiene derecho como ciudadano colombiano.*

**Artículo 8°. 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.” (Negritas y subrayas fuera del texto)*

Así mismo, respecto a las personas sordociegas la referida norma especificó:

**“Artículo 11.** *Todos los derechos de educación, salud, interpretación, traducción e información referidos a los sordos señantes se extenderán a los sordociegos señantes, quienes además tendrán derecho a exigir servicio de guía-intérprete para permitir la interacción comunicativa de estas personas sordociegas mediante el uso de los diversos sistemas de comunicación.*

*Los entes competentes en los departamentos, distritos y municipios deben promover, adecuar, implementar servicios de atención integral a las personas sordociegas para evitar su degeneramiento en la calidad de vida.*

**Artículo 12.** Todos los derechos de educación, salud, interpretación, traducción e información referidos a los sordos hablantes de español se extenderán a los sordociegos hablantes, quienes, además, tendrán derecho a exigir formas táctiles de texto o intérpretes especializados en la representación táctil del español u otros sistemas de comunicación”.

También hace referencia la citada norma a la señalización que debe adoptarse en las dependencias que presten algún servicio público, así:

**“Artículo 15.** Todo establecimiento o dependencia del Estado y de los entes territoriales con acceso al público, deberá contar con señalización, avisos, información visual y sistemas de alarmas luminosas aptos para su reconocimiento por personas sordas, sordociegas e hipoacúsicas.

La Corte Constitucional, en sentencia T 006 de 2008, resaltó la importancia de la Ley 982 de 2005 en la inclusión de mandatos que privilegian la lengua de señas, así:

*“La Ley 982 de 2005, ‘por la cual se establecen normas tendientes a la equiparación de oportunidades para las personas sordas y sordociegas’, consagra tres reglas relevantes sobre el particular: (i) la ‘lengua de señas’ es la ‘lengua natural’ de las comunidades de sordos y forma parte de su patrimonio cultural (artículo 1-10); la Lengua de Señas en Colombia, para quienes no pueden desarrollar lenguaje oral, se entiende y se acepta como idioma necesario de comunicación de las personas con pérdidas profundas de audición y, las sordociegas, que no pueden consiguientemente por la gravedad de la lesión desarrollar lenguaje oral (art.2º)<sup>[12]</sup>; la función del intérprete de lengua de señas de Colombia es necesaria en situaciones de carácter oficial ante las autoridades competentes o ‘cuando sea requerido para garantizar el acceso de la persona sorda y sordociega a los servicios a que tiene derecho como ciudadano colombiano’. (se subraya) (art. 6).*

*En este contexto, la misma ley define como ‘derecho humano inalienable’ de toda persona sorda ‘el derecho de acceder a una forma de comunicación ya sea esta la Lengua de Señas Colombiana o el oralismo’ (Art.22). Además, establece que toda forma de represión al uso de una Lengua de Señas, tanto en espacios públicos como en espacios privados, ‘será considerada como una violación al derecho de libre expresión consagrada en la Constitución”*

Por su parte, el Consejo de Estado ha tenido la oportunidad de estudiar la vulneración de los derechos colectivos de la población sorda, sordociega e hipoacúsica, señalando que el hecho de que una entidad no contara con medios, métodos o funcionarios para comunicarse con ellos, vulneraba principalmente el derecho colectivo al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.

Así tenemos que en sentencia de 23 de mayo de dos mil trece 2013, precisó:

*“...este derecho colectivo apunta a asegurar a los miembros de la comunidad la posibilidad de acceder a la prestación de los servicios públicos en condiciones de eficiencia y oportunidad adecuadas, es claro que este derecho debe garantizarse por igual a todos los miembros de la comunidad. El Estado social y democrático de Derecho que proclama la Constitución en su artículo 1, que tiene como finalidad garantizar la eficacia de los derechos de todos (artículo 2 CP) y al que se encomienda específicamente brindar el mismo trato y protección a todas las personas, además de promover condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptar medidas especiales de protección de quienes por su condición física se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta (artículo 13 CP), resulta incompatible con la pretensión de que se sustraiga del ámbito de titulares de este derecho colectivo al grupo de personas que por sus dificultades fono-auditivas precisan de un tratamiento especial.*

*Estos preceptos constitucionales deben permear la totalidad de las disposiciones que integran el ordenamiento jurídico y servir de marco y clave fundamental para su comprensión y aplicación, de suerte que mal podría entenderse el derecho de acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna por fuera del contexto axiológico y de las exigencias que formula la Constitución en el campo de la igualdad. A la luz de estas disposiciones y de los compromisos adquiridos por Colombia en virtud de la ratificación de la Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad”, adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas el 13 de*

diciembre de 2006<sup>11</sup>, **la no garantía de este derecho a todos los ciudadanos en condiciones de igualdad equivale, sencillamente, a su no garantía.**

**En este orden, resulta indudable que el no acatamiento de los mandatos de adecuación de las sedes de atención al público a las necesidades de la población sorda y sordociega establecidos por la Ley 982 de 2005 se erige en un obstáculo para el acceso en condiciones de igualdad a los servicios que presta la entidad demandada contrario tanto al principio y al derecho a la igualdad (artículo 13 CP), como al derecho colectivo proclamado por el artículo 4 literal j) de la Ley 472 de 1998<sup>12</sup> (negrilla fuera de texto)**

Posteriormente, en sentencia del 11 de diciembre de 2015, advirtió sobre el particular<sup>13</sup>:

*“...La Sala considera que las entidades demandadas vulneraron el derecho colectivo de la población en condición de discapacidad sensorial auditiva de acceder a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna (garantía consagrada en los literales j y n del artículo 4 de la Ley 472 de 1998) porque no cuentan con los métodos ni funcionarios idóneos para atender adecuadamente a la población en condición de discapacidad sensorial.*

**9.4.7.** *Esta Sala de decisión en un caso similar al presente estableció que la falta de funcionarios y métodos para comunicarse con la población sorda vulnera el derecho colectivo de esta población a la eficiente prestación de servicios públicos. Expresamente en esa oportunidad se señaló lo siguiente:*

(...)

**9.4.8.** *La Sala considera que la falta de funcionarios o métodos adecuados en una entidad pública para atender eficientemente a una persona en condición de discapacidad auditiva impone a estas personas una barrera de comunicación que constituye una desventaja en la dinámica social y que implica un desconocimiento de la obligación del Estado de garantizar la igualdad material.*

**9.4.9.** *La Sala no comparte el argumento esgrimido por las entidades demandadas en los recursos de apelación contra la sentencia de primera instancia, según el cual, no han vulnerado los derechos invocados por el actor porque a sus sedes no se ha acercado ninguna persona en condición de discapacidad sensorial a solicitar un servicio o iniciar un trámite administrativo.*

**9.4.10.** *Lo anterior, porque es obligación de todas las entidades del Estado y de los particulares que prestan servicios públicos dar un trato igual a los ciudadanos y, por ende, eliminar las barreras que impiden prestar un eficiente servicio a la población en condición de discapacidad sensorial. Por lo tanto, las entidades públicas están en obligaciones de contar con los instrumentos, métodos y personal necesario para prestar el servicio a la población en condición de discapacidad sensorial, independientemente que a esas entidades acudan o no de manera regular este tipo de población. En conclusión, 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<sup>14</sup>.”*

Finalmente, en sentencia de 27 de octubre de 2017, la Sección Primera del Consejo de Estado recalcó que las entidades que presten servicios a los ciudadanos, deben propender por la adecuación de sus protocolos de atención al cliente conforme a las disposiciones de la Ley 982 de 2005, sin que resulte válida la excusa de no tener usuarios sordos, sordociegos o hipoacúsicos, pues la vulneración del derecho colectivo de acceso a los servicios públicos se agota al no tener la disponibilidad del intérprete y no contar con señalización en lenguaje de señas y en sistema braille en sus instalaciones.

<sup>11</sup> Incorporada al ordenamiento jurídico interno por la Ley 1346 de 2009.

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 23 de mayo de 2013, exp. 15001-23-31-000-2010-01166-01(AP), C.P. Guillermo Vargas Ayala.

<sup>13</sup> Expediente núm. 2012-00323. Consejero ponente Guillermo Vargas Ayala. Citada en sentencia 01 de diciembre de 2016, exp. 17001-23-31-000-2011-00427-02, C.P. María Elizabeth García González.

<sup>14</sup> Garantías consagradas en los literales j) y n) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998.

Al respecto, adujo la corporación en dicho pronunciamiento:

*“De conformidad con las pruebas obrantes en el proceso, resulta claro que la Contraloría General de la República durante el trámite del proceso ha adelantado medidas tendientes a dar cumplimiento a lo previsto en la Ley 982 de 2005, respecto de implementar medidas dentro de la entidad para brindar la atención a las personas con discapacidad sordas, sordociegas e hipoacúsicas, como por ejemplo, haber realizado una video conferencia a sus empleados en sensibilización en lenguaje de señas para el año 2012, así como haber implementado mediante Circular 012 de 30 de junio de 2016, los protocolos de servicio al ciudadano -2016 (con el componente de atención a personas con capacidades especiales), y comenzar a adaptar sus diferentes plataformas tecnológicas para estar en sintonía con el centro de relevo para la información de las personas con discapacidad y realizar pruebas piloto al respecto.*

*Lo anterior cumple con lo señalado por la Sala en otras oportunidades, en el sentido que para la atención de esta clase de comunidad debe seguirse un protocolo diseñado por personas expertas en la materia que explican cómo debe ser la atención para que ésta se preste en condiciones dignas, de respeto y en consideración a la situación de discapacidad, lo que escapa del sentido común, la lógica, cultura y buen trato, más aún si se tiene en cuenta que para una adecuada prestación del servicio público a esta población se debe empezar por **reconocer y conocer las diferencias**, lo que sólo se adquiere a través de una adecuada capacitación y entendimiento de la situación.*

*No obstante, si bien se implementaron los protocolos para el servicio al ciudadano, y se dan instrucciones de la atención para las personas con capacidades especiales, en la sede de la entidad accionada (Regional Santander), no se encuentra acreditado que exista un intérprete (que debe suministrar la entidad) lo suficientemente capacitado en atención a la población con discapacidad auditiva, como el mismo protocolo lo refiere, con el fin de brindar una atención en condiciones dignas y de igualdad a esta población con discapacidad auditiva.*

*Aunado a lo anterior, conforme a la inspección de vigilancia y control realizada por la Secretaría de Salud y Ambiente del Municipio de Bucaramanga, si bien se determinó que en las instalaciones de la entidad hay una efectiva señalización en lenguaje de señas, no obra prueba de que la entidad cuente con avisos informativos y avisos de rutas de evacuación en el sistema braille, que permita el desplazamiento y atención de la población con discapacidad visual en la entidad pública.*

*La Sala observa que aunque no se haya acreditado que la demandada le hubiera negado la atención a las personas sordas o sordociegas, el solo hecho de no tener la disponibilidad de prestar el servicio de intérprete y no contar con señalización en sistema braille en sus instalaciones (sede Regional Santander) constituye una transgresión al derecho colectivo de acceso a los servicios públicos en los términos de la providencia antes referida. Por ello, se confirmará lo dispuesto por el a quo en el fallo apelado.*

*En este punto se debe aclarar que para prestar el servicio de intérprete no es indispensable que la entidad accionada incluya en su planta de personal a funcionarios permanentes que cumplan dicha función, sino que puede valerse de convenios con otras instituciones o de medios tecnológicos, siempre y cuando garantice la atención adecuada a la población con limitaciones auditivas.*

*Finalmente, no es necesario ampliar la orden impartida en primera instancia ya que la sentencia dispuso que la entidad accionada realizara las gestiones necesarias tendientes a que sus instalaciones se ubiquen avisos de información y avisos de evacuación en sistema braille y de señas, así como ordenó que se garantice de manera permanente un profesional intérprete para personas sordas y guía interprete para personas sordo- ciegas”<sup>15</sup>.*

En conclusión, dentro la óptica de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado la falta de funcionarios, métodos y elementos adecuados en una entidad pública para atender eficientemente a una persona en condiciones de discapacidad auditiva (sordos, sordociegos e hipoacúsicos), constituye una barrera de comunicación que implica un

---

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 27 de octubre de 2017, exp. 68001-33-31-003-2012-00171-01 (AP), C.P. María Elizabeth García González

desconocimiento de la obligación del Estado de garantizar la igualdad material y vulnera el derecho colectivo al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.

#### 4. Del material probatorio:

-El Despacho requirió informe sobre las medidas adoptadas por el Municipio de Cucaita, el cual fue respondido item por item, de la siguiente forma (archivo 48):

*“AL PRIMERO: Informe detallado sobre el vínculo contractual o laboral con el intérprete o guía interprete de la lengua de señas que presta sus servicios en el municipio, si los hubiere.*

*RESPUESTA: El municipio a la fecha no tiene vinculada a persona que preste sus servicios como interprete o guía interprete de la lengua de señas.*

*AL SEGUNDO: En caso de contar con los servicios de interprete o guía interprete de la lengua de señas, allegue el documento a través del cual se confiere el reconocimiento por parte del ministerio de educación nacional previo el cumplimiento de requisitos académicos, de idoneidad, y de solvencia lingüística, según la reglamentación existente.*

*RESPUESTA: Por no contar con tales servicios, no se remite copia de documento alguno.*

*AL TERCERO: Certifique si se han adelantado capacitaciones a los funcionarios de las dependencias de la administración municipal de Cucaita para el aprendizaje del lenguaje de señas, acompañado de las constancias respectivas.*

*RESPUESTA: A la fecha no se han efectuado capacitaciones a los funcionarios de la administración municipal para el aprendizaje del lenguaje de señas, sin embargo, se les ha comunicado a los funcionarios, así como a los representantes de las personas con esta condición que existe la plataforma CENTRO DE RELEVO habilitada por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones- MINTIC*

*A través del Centro de Relevo:*

- 1. Las personas sordas pueden comunicarse con cualquier persona oyente en todo el país.*
- 2. Solicitar el servicio de interpretación cuando necesiten ser atendidos en las diferentes instituciones o entidades del país.*
- 3. Nuestros intérpretes refuerzan sus conocimientos en Lengua de Señas Colombiana constantemente a través de nuestros cursos de formación.*

*Se les ha informado a los cuidadores de las personas con este tipo de discapacidad que podrán registrarse en la plataforma centro de relevo para poder tener un intérprete en el momento de realizar algún trámite administrativo ante cualquier entidad pública o privada.*

*AL CUARTO: Informe si el municipio cuenta con la caracterización de la población sorda, sordociega e hipoacúsica habitante de su territorio, de ser así, acompañe la relación de las personas identificadas, junto a los documentos que den cuenta de dicha caracterización.*

*RESPUESTA: En el Municipio de Cucaita se cuenta con 8 personas caracterizadas con estos tipos de discapacidad...*

*AL QUINTO: Informe las acciones que tiene diseñadas e implementadas para garantizar el servicio de interprete y guía intérprete para las personas sordas y sordociegas e hipoacúsicas que lo requieran, de manera directa o a través de convenios, adjuntando los documentos que den prueba de ello.*

*RESPUESTA: El Municipio de Cucaita no cuenta con acciones implementadas a garantizar el servicio de un intérprete, pero cabe anotar que la administración municipal cuenta con computadores con internet, cámaras y sonido para poder garantizar el ingreso a la plataforma centro de relevo del*

*MINTIC el cual está diseñado para atender y garantizar el acceso a las comunicaciones de las personas sordas.*

*AL SEXTO: Señale si se ha adoptado alguna política pública para la atención de la población con discapacidad, que contemple dentro de su plan de acción la implementación de intérprete y guía intérprete para las personas sordas, sordociegas e hipoacúsicas, habitantes de su territorio, remitiendo los soportes del caso.*

*RESPUESTA: Dentro del plan de acción para las personas con discapacidad no se incluyó dicha implementación.”*

-La secretaria de Gobierno del Municipio de Cucaita, anexa evidencia fotográfica de las instalaciones de la Alcaldía Municipal de Cucaita en las que se verifican las siguientes señales en lenguaje de señas de "escaleras", "secretaria", "alcalde", "planeación" y "SISBEN", además se certifica que (archivo 48):

- *“En las instalaciones de la Alcaldía Municipal de Cucaita existe un espacio destinado para la oficina de atención a personas con discapacidades, ubicada en el primer piso del Palacio Municipal la cual es de fácil acceso y cuenta con una persona encargada para brindarles atención”.*
- *“Que, teniendo en cuenta el registro del ‘Libro de Discapacidad Física, Cognitiva, Ciegos, Sordos, Mudos y en general cualquier tipo de Discapacidad’, el cual se encuentra bajo la custodia de la secretaria ejecutiva del despacho del alcalde, durante la vigencia 2020 no ha comparecido ninguna persona con discapacidad, solicitando servicio y/o atención de parte de la Alcaldía Municipal de Cucaita”.*

-A solicitud del Despacho, el Alcalde Municipal de Cucaita, a través de oficio de 10 de junio de 2021, detalló los siguientes aspectos de la plataforma Centro de Relevos de Ministerio de Telecomunicaciones (archivo 54):

*“El ingreso a la plataforma es personal, para lo cual el beneficiario debe inscribirse, al cual el sistema le asigna una contraseña personal que le permite el acceso a los servicios. Para el efecto el Municipio ha invitado de manera directa a población en situación de discapacidad para que se inscriban en el programa y puedan ser beneficiarios de la plataforma, como evidencia se adjunta documentos remitidos a esta población en nuestra jurisdicción.*

*De otro lado, en cuanto a medios tecnológicos y espacio para su utilización, se informa que en edificio administrativo se dispone de espacio ubicado en el segundo piso del edificio con el referente de discapacidad , en el cual se encuentra el equipo portátil lenovo que cuenta con acceso a internet para acceso a la plataforma, con lo cual se garantiza la conectividad, además dispone de cámara para video, cabe aclarar que en cualquier dependencia de la administración municipal se cuenta con el servicio de internet de llegarse a requerir por alguna persona en esta condición pero es con el enlace de discapacidad con el cual se tiene un contacto directo”.*

-Fueron aportados los oficios de 29 de abril de 2021, suscritos por la Secretaría de Gobierno, dirigidos a los cuidadores de las personas en condición de discapacidad (sorda- sordociega), en los cuales se invita a que se registren en el centro de relevos del MINTIC, por su intermedio (archivo 55).

-Se anexa video, en el que se invita a la inscripción en el centro de relevos de las MINTIC, tanto en lenguaje oral como de señas, y se explican los números de teléfono y la persona que puede ayudarles en el registro, además se indica que pueden acceder a la plataforma desde las instalaciones de la Alcaldía Municipal de Cucaita en el que se encuentran los recursos tecnológicos para ello (archivo 56).

-Conviene precisar que junto a la contestación de la demanda, se allegó copia del fallo popular de 10 de marzo de 2010, emitido por el Tribunal Administrativo de Boyacá, a través del cual se confirmó la sentencia de 18 de junio de 2009, proferida por el Juzgado Sexto Administrativo de

Tunja, que denegó las pretensiones de la demanda dentro del radicado 2008-00145, con un informe de las actividades que se realizaron en aquella época para el cumplimiento de la Ley 982 de 2005, en las que se encuentra (archivo 17):

- Certificación de 31 de agosto de 2010, sobre la capacitación en atención a población con limitaciones auditivas, en acceso, orientación, movilidad, señalización en lengua de señas colombiana para población con discapacidad, emanadas del Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Protección Social de los empleados OSCAR ALBA NIÑO y DORA LIZ GUACHETA LÓPEZ, MARIA BETTY CURREA, por la señora CAROL CONSTANZA BONILLA, intérprete con permiso temporal para los años 2009 y 2010 del Instituto Nacional para Sordos.
- Fotografías de los anuncios en lengua de señas correspondientes a las siguientes oficinas de la Alcaldía Municipal de Cucaita: planeación, SISBEN, alcalde, escaleras, comisaria de familia, personería, baño, asesor agropecuario, concejo, familias en acción e inspección de policía.

#### **5.- Caso concreto:**

Para efectos de resolver el problema jurídico planteado, destaca el Despacho que de conformidad con los preceptos de la Ley 982 de 2005, dentro de los programas de atención al usuario, las entidades estatales deberán:

- Garantizar y proveer la ayuda de intérpretes y guías intérpretes idóneos, para que sea éste un medio a través del cual las personas sordas y sordociegas, puedan acceder a todos los servicios que como ciudadanos colombianos les confiere la Constitución (Art. 4).
- Como intérpretes oficiales de la Lengua de Señas Colombiana, se entienden aquellas personas nacionales o extranjeras domiciliadas en Colombia que reciban dicho reconocimiento por parte del Ministerio de Educación Nacional previo el cumplimiento de requisitos académicos, de idoneidad y de solvencia lingüística, y cumplirá esta función en situaciones de carácter oficial ante las autoridades competentes o cuando sea requerido para garantizar el acceso de la persona sorda y sordociega a los servicios a que tiene derecho como ciudadano colombiano (art. 5).
- 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 (art.8).
- Los sordociegos tendrán derecho a exigir servicio de guía-intérprete para permitir la interacción comunicativa de estas personas mediante el uso de los diversos sistemas de comunicación, quienes, además, tendrán derecho a exigir formas táctiles de texto o intérpretes especializados en la representación táctil del español u otros sistemas de comunicación (art. 11-12).
- Toda dependencia del Estado y de los entes territoriales con acceso al público, deberán contar con señalización, avisos, información visual y sistemas de alarmas luminosas aptos para su reconocimiento por personas sordas, sordociegas e hipoacúsicas (art. 15).

De las pruebas obrantes en el expediente, se advierte que el Municipio de Cucaita adelantó en el año 2010, algunas actuaciones para dar cumplimiento a lo normado en la Ley 982 de 2005,

capacitando a tres empleados en atención a población con limitaciones auditivas, en acceso, orientación, movilidad, señalización en lengua de señas colombiana, por una intérprete que cumple con los requerimientos del artículo 5° de dicha disposición, así mismo, realizó la señalización de las dependencias de la Alcaldía Municipal con anuncios en lenguaje de señas (archivo 17).

No obstante, del informe rendido por el ente territorial (archivo 48), resulta acreditado que actualmente la Alcaldía Municipal de Cucaita no tiene vinculada a alguna persona que preste sus servicios como guía interprete a favor de la población sordociega, dado que solamente pone a disposición del ciudadano el uso de la plataforma CENTRO DE RELEVO del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones- MINTIC, a través de la cual, las personas sordas pueden comunicarse con cualquier persona oyente y formuló la invitación a los cuidadores de las personas con este tipo de discapacidad para registrarse en la plataforma.

Refiere el informe, que el Municipio de Cucaita cuenta con 8 personas caracterizadas con estos tipos de discapacidad, y que no se ha vulnerado ningún derecho, como quiera que en las instalaciones de la Alcaldía Municipal de Cucaita existe un espacio destinado para la oficina de atención a personas con discapacidades, ubicada en el primer piso del Palacio Municipal la cual es de fácil acceso y cuenta con una persona encargada para brindarles atención, además, porque según el libro de Discapacidad Física, Cognitiva, Ciegos, Sordos, Mudos y en general cualquier tipo de Discapacidad', el cual se encuentra bajo la custodia de la secretaria ejecutiva del despacho del alcalde, durante la vigencia 2020 no ha comparecido ninguna persona con discapacidad, solicitando servicio y/o atención de parte de la Alcaldía Municipal de Cucaita.

Sobre la operatividad de la plataforma relevo del MINTIC, el Alcalde Municipal de Cucaita, precisó (archivo 54):

- a) El ingreso a la plataforma es personal para lo cual el beneficiario debe inscribirse, al cual el sistema le asigna una contraseña que le permite el acceso a los servicios;
- b) El Municipio ha invitado de manera directa a población en situación de discapacidad para que se inscriban en el programa y puedan ser beneficiarios de la plataforma;
- c) En el edificio administrativo se dispone de un espacio ubicado en el segundo piso con el referente de discapacidad, en el cual se encuentra el equipo portátil lenovo que cuenta con acceso a internet para acceso a la plataforma, con lo cual se garantiza la conectividad, además dispone de cámara para video;
- d) En cualquier dependencia de la administración municipal se cuenta con el servicio de internet, de llegar a requerirse por alguna persona en esta condición, pero es con el enlace de discapacidad con el cual se tiene un contacto directo.

Conforme a lo anterior, resulta claro para el Despacho que las medidas adoptadas por el Municipio de Cucaita son insuficientes frente a las exigencias que contempla la Ley 982 de 2005, por las siguientes razones:

- i) El centro de relevo del MINTIC, es una iniciativa líder en la comunicación del lenguaje de señas, que comprende a la población sorda e hipoacúsica.
- ii) El centro de relevo, a través del servicio de interpretación en línea SIEL<sup>16</sup>, facilita la **comunicación** entre sordos y oyentes que se encuentran en un mismo lugar, poniendo a su disposición un **intérprete** oficial de la Lengua de Señas Colombiana reconocido por parte del Ministerio de Educación Nacional, previo el cumplimiento de requisitos académicos, de idoneidad y de solvencia lingüística.

---

<sup>16</sup> <https://centroderelevo.gov.co/632/w3-propertyvalue-15254.html>

- iii) Los individuos con sordoceguera, evidentemente no pueden utilizar la plataforma del centro de relevo, dado que no disponen del sentido de la vista para efectos de observar al intérprete oficial de lengua de señas Colombiana..
- iv) El servicio de la oficina de atención al público ubicada en el primer piso del edificio municipal, consiste en direccionar al usuario a la dependencia que requiere y podría eventualmente guiarlo hasta el funcionario responsable, quien se comunicará con él a través del interprete en línea de la plataforma del “centro de relevo”; pero se insiste en que este servicio solamente favorece a las personas con limitación auditiva.
- v) No se acreditó por parte del ente territorial, la adopción de un protocolo y la capacitación para el uso de la herramienta centro de relevo, que garantice que los funcionarios y empleados del Municipio de Cucaita, cuando presten sus servicios a una persona sorda o hipoacúsica, hagan uso de la herramienta.
- vi) Claramente no se acreditó la disponibilidad de un guía intérprete, que garantice la comunicación de las personas sordociegas, el cual puede vincularse de manera directa o mediante convenios con organismos que ofrezcan tal servicio y tampoco se demostró la adquisición de elementos que garanticen formas táctiles de texto, que hagan posible la comunicación de las personas con serias limitaciones en sus sentidos del oído y la visión.
- vii) La señalización existente alude específicamente a lenguaje de señas, pero no comprende formas táctiles de texto previstas a favor de las personas con sordoceguera, ni dispone de sistemas de alarmas luminosas aptos para su reconocimiento por personas sordas, sordociegas e hipoacúsicas.

En conclusión, aunque el centro de relevo es una herramienta útil como iniciativa que es objeto de reconocimiento del MINTIC, no se advierte por parte del Municipio de Cucaita gestiones acordes a las disposiciones de la Ley 982 de 2005 y resultan insuficientes las realizadas para garantizar el acceso al servicio de todo el grupo poblacional de personas con discapacidad auditiva y/o visual, en tanto ignora el ente territorial accionado que este grupo también lo integran las personas con “sordoceguera”.

Como se ilustró en el marco normativo y jurisprudencial expuesto, el propósito de la Ley 982 de 2005, es la eliminación de cualquier barrera del lenguaje que impida la comunicación o el suministro de información, así como la adecuación de las sedes de atención al público a las necesidades de la población sorda y sordociega establecidos por la Ley 982 de 2005, de lo contrario, las propias entidades públicas hacen francamente inaccesible la prestación del servicio en condiciones de igualdad a los ciudadanos con este tipo de discapacidad.

Si bien en la contestación de la demanda se indica que no se han limitados los derechos de las personas discapacitadas residentes o visitantes del Municipio de Cucaita, dado que ni siquiera han acudido a solicitar algún servicio, destaca el Despacho que no resulta necesario que se consolide la vulneración de un derecho colectivo para que su protección en sede de acción popular resulte procedente, si se tiene en cuenta que una de las finalidades del medio de control popular es hacer cesar la amenaza sobre este tipo de derechos, de acuerdo con el artículo 2° de la Ley 472 de 1998.

El Consejo de Estado ha sido de ese criterio, como se refirió en el marco jurisprudencial expuesto, en la medida en que las entidades públicas están en la obligación de contar con los instrumentos, métodos y personal necesario para prestar el servicio a la población en condición de discapacidad

sensorial, y el solo hecho de que una entidad no garantice su disponibilidad, trae como consecuencia la vulneración de los derechos colectivos al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.

Tampoco es de recibo el argumento que plantea la defensa del Municipio de Cucaita, en el sentido que ya había efectuado las acciones para garantizar el cumplimiento de la Ley 982 de 2005, y que esta disposición debía cumplirse de manera paulatina, pues está acreditado que además de resultar insuficientes para abarcar no solo a la población sorda sino igualmente a la ciega y sordociega, las mismas no perduraron en el tiempo, precisamente, lo que denotan es que ha transcurrido un lapso a todas luces prolongado desde la expedición de la norma hasta la actualidad, sin que el ente territorial haya acatado a cabalidad sus mandatos a favor de dicho grupo de ciudadanos.

Bajo las anteriores consideraciones, estima el Despacho que ha de ampararse el derecho colectivo al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, a favor de las personas sordas, sordociegas e hipoacúsicas, de acuerdo a la realidad evidenciada en el expediente, de modo que como medidas de protección, se dispondrá que el Municipio de Cucaita:

-Elabore un protocolo y capacite a los funcionarios y empleados en el uso de la herramienta centro de relevo del MINTIC;

-Vincule directamente o a través de convenios a un guía intérprete oficial que reúna las condiciones de idoneidad previstas en la Ley 982 de 1985, si decidiera optar por la capacitación a sus empleados, deberá asegurarse que sea a por lo menos tres (3) empleados de planta y a través de entidades o personas certificadas que garanticen una solvencia lingüística;

-Implemente en sus instalaciones mecanismos de señalización a través de alarmas luminosas y del sistema braille.

- Adquiera elementos táctiles de texto que permitan la interacción comunicativa de las personas sordociegas.

Conviene precisar, que si bien textualmente solo se solicitó en la demanda la vinculación del interprete en lengua de señas y del guía interprete, lo cierto es que el juez administrativo puede adoptar otras medidas que, aunque no se encuentren explícitas en las pretensiones de la demanda, conlleven a la protección efectiva e integral del derecho o interés colectivo amenazado.

En efecto, el órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, sobre dicho tópico, arguye:

*“La Sala concluye que cuando el juez de la acción popular, a partir de los hechos afirmados en la demanda y probados en el proceso, encuentra acreditada una amenaza contra un interés colectivo, debe imponerle a la entidad demandada obligaciones de hacer o de no hacer dirigidas a garantizarlo, así estas no hayan sido objeto de las peticiones de los accionantes y así el derecho colectivo invocado haya sido otro.*

*El hecho de que el artículo 34 de la Ley 472 de 1998 disponga que ‘la sentencia que acoja las pretensiones del demandante de una acción popular podrá contener una orden de hacer o de no hacer’ no quiere decir que cuando encuentre que el derecho colectivo vulnerado es distinto del invocado por el demandante o cuando las peticiones impetradas por este no sean las apropiadas para protegerlo no pueda (i) declarar la vulneración o la amenaza de un derecho colectivo; e (ii) imponerle a la entidad demandada obligaciones de hacer o no hacer dirigidas a protegerlo. 22.- En contraste, en aquellos casos en los cuales se concluya que los hechos probados no acreditan la violación de ningún derecho colectivo por la entidad demanda o por las personas vinculadas al*

*proceso, no es procedente que el juez de la acción popular dicte órdenes de hacer o no hacer a las entidades accionadas”<sup>17</sup>*

Conforme con el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, en la sentencia, se señalarán plazos prudenciales para que el Municipio de Cucaita cumpla las ordenes que se impartirán, también se conformará un comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia con la participación del Juez, el actor popular, el Alcalde Municipal de Cucaita, el defensor del pueblo o su delegado, el Personero Municipal de Cucaita y el señor Procurador Judicial delegado ante este despacho.

Ahora bien, en lo que respecta a la **realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando los marcos legales, de manera ordenada y dando prevalencia a la calidad de vida de los habitantes**, considera el Despacho no está siendo actualmente amenazado o desconocido por el Municipio de Cucaita por los hechos narrados en la demanda respecto de la población sorda y sordociega, toda vez que este derecho hace referencia al respeto de las normas que sobre urbanismo se dicten y que recaiga en la construcción y edificación, así como en el uso de suelos, en salvaguarda de la calidad de vida de la comunidad.

En efecto, la falta de implementación de los servicios de intérprete y guía intérprete para la atención al público de las personas con discapacidad auditivas y de visión del municipio de Cucaita, no constituye una amenaza o quebrantamiento de ese derecho, por cuanto no permea ninguno de los elementos de su núcleo esencial, de acuerdo con lo indicado por el Consejo de Estado:

*“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.”<sup>18</sup>*

En efecto, tal como se definió en líneas precedentes, el derecho colectivo que se ve afectado por el desconocimiento de la Ley 982 de 2005, es el del acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, pues dicha normativa no contempla mandatos urbanísticos propiamente dichos. Al respecto, se atrae a colación el siguiente aparte jurisprudencial, de un caso similar resuelto por el Consejo de Estado:

*“no resulta procedente declarar la afectación del derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando los marcos legales, de manera ordenada y dando prevalencia a la calidad de vida de los habitantes. Como se explicó en el apartado 3.2 de esta providencia, por tratarse la Ley 982 de 2005 de un estatuto con un claro propósito corrector de las desigualdades históricas existentes en nuestro medio en relación con la población sorda y sordociega, resulta inviable adscribir esta regulación al bloque normativo que integra la materia urbanística. En consecuencia, no puede admitirse que de su desconocimiento se pueda desprender una vulneración del derecho colectivo previsto por el literal m) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998”<sup>19</sup>.*

---

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión No. 7, exp. 54518-33-31-001-2007-00013-01 (AP), providencia del veintiséis (26) de enero de dos mil veinte (2021), C.P. Martín Bermúdez Muñoz.

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 1 de noviembre de 2019, rad. 68001-23-31-000-2012-00104-02(AP), C.P. Hernando Sánchez

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 23 de mayo de 2013, exp. 15001-23-31-000-2010-01166-01(AP), C.P. Guillermo Vargas Ayala.

## 6.- COSTAS

Respecto de los gastos del proceso y agencias en derecho, la máxima Corporación de lo Contencioso Administrativo, en sentencia de Unificación de 6 de agosto de 2019, dentro del radicado 15001-33-33-007-2017-00036-01, con ponencia de la Dra. Rocío Araujo Onãte, indicó lo siguiente:

*“2.1 El artículo 38 de la Ley 472 de 1998 admite el reconocimiento de las costas procesales a favor del actor popular y a cargo de la parte demandada, siempre que la sentencia le resulte favorable a las pretensiones protectorias de los derechos colectivos, y la condena en costas, a la luz del artículo 361 del Código General del proceso, incorpora tanto el concepto de expensas y gastos procesales como el de las agencias en derecho.*

*2.2 También hay lugar a condenar en costas a la parte demandada, en los componentes de expensas y gastos procesales y de agencias en derecho, cuando haya obrado con temeridad o mala fe. En este último evento, también habrá lugar a condenado al pago de la multa prevista en la disposición 38 ibidem.*

*2.3 Solo cabe reconocer costas a favor de la parte demandada y a cargo del actor popular, cuando este último actuó temerariamente o de mala fe caso en el cual también habrá lugar a imponer la multa prevista en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998. No hay lugar a condenarlo cuando la demanda le sea decidida en contra. En este evento la condena en costas solo admite el reconocimiento de los honorarios y de las expensas, pues al tenor del artículo 364 del Código general del Proceso, es claro que las agencias en derecho no corresponden a los honorarios a los que se refiere la norma, pues ellos se señalan en relación con los auxiliares de la justicia.*

*2.4 Conforme lo dispone el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, armonizado con el artículo 361 del Código General del Proceso, en las acciones populares la condena en costas a favor del actor popular incluye las expensas, gastos y agencias en derecho con independencia de que la parte actora haya promovido y/o concurrido al proceso mediante apoderado judicial o lo haya hecho directamente.*

*2.5 En cualquiera de los eventos en que cabe el reconocimiento de las costas, bien sea en cuanto a las expensas y gastos procesales l de las agencias en derecho, bien sea a favor del actor popular o de la parte demandada, la condena se hará atendiendo el artículo 365 del Código General del Proceso, dé forma que solo se condenará al pago de aquellas que se encuentren causadas y se liquidaran en la medida de su causación, conforme con lo previsto en el artículo 366 del Código general del Proceso.*

*2.6 Las agencias en derecho se fijarán por el juez aplicando las tarifas establecidas por el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquellas establecen solamente un mínimo, o este y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el actor popular, con independencia de si actuó directamente o mediante apoderado, u otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas.”*

Atendiendo el criterio jurisprudencial expuesto, hay lugar a la condena en costas y agencias en derecho sin importar si el actor popular concurrió directamente, es decir, sin apoderado judicial, de modo que se condenará al pago de agencias en derecho por la suma correspondiente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente, de acuerdo con los rangos fijados en el Acuerdo PSAA16-10554 de 2016, artículo 5, numeral 1°, inciso segundo, literal b<sup>20</sup>.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Décimo Administrativo Oral del Circuito de Tunja, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

### RESUELVE

**PRIMERO: AMPARAR** el derecho e interés colectivo al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, consagrado en el literal j) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, vulnerado por el Municipio de Cucaita, a favor de las personas sordas, sordociegas e hipoacúsicas.

---

<sup>20</sup> b. Por la naturaleza del asunto. En aquellos asuntos que carezcan de cuantía o de pretensiones pecuniarias, entre 1 y 10 S.M.M.L.V.

**SEGUNDO:** En consecuencia, con el fin de garantizar la efectividad del derecho colectivo conculcado, se dispone:

**2.1 ORDENAR** al Municipio de Cucaita que, dentro del término de tres (3) meses siguientes a la ejecutoria de esta providencia, garantice directamente o a través de un convenio con organismos especializados, el servicio de guía intérprete oficial a favor de las personas sordas y sordociegas que reúna las condiciones de idoneidad y solvencia lingüística, de que trata el artículo 5° de la Ley 982 de 2005.

Si decidiere capacitar a algún funcionario, deberá asegurarse que se dirija a por lo menos tres (3) empleados de planta y a través de entidades o personas debidamente certificadas que garanticen solvencia lingüística.

**2.2.** Dentro del término de tres (3) meses siguientes a la ejecutoria de esta providencia, deberá adquirir elementos táctiles de texto que permitan la interacción comunicativa de las personas sordociegas.

**2.3. ORDENAR** al Municipio de Cucaita, dentro del término de tres (3) meses siguientes a la ejecutoria de esta providencia, incorpore implementos de señalización de alarmas luminosas y en sistema braile, aptos para su reconocimiento por personas sordas, sordociegas e hipoacúsicas.

**2.4. ORDENAR al Municipio de Cucaita** que en el término de un (1) mes, siguiente a la ejecutoria de esta providencia, elabore un protocolo para el uso de la herramienta centro de relevo del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia, y capacite a los funcionarios y empleados del Municipio de Cucaita, con el fin de garantizar el uso de la herramienta cuando presten sus servicios a una persona sorda o hipoacúsica.

**TERCERO: CONDENAR** en costas al Municipio de Cucaita y en favor del actor popular, por concepto de gastos del proceso y agencias en derecho, por este último en la suma de un (1) salario mínimo legal mensual vigente. Por Secretaría liquidar las costas.

**CUARTO: CONFORMAR** el comité de verificación, al tenor de lo dispuesto en el artículo 34 inciso 4 de la Ley 472 de 1998, del que harán parte el actor popular, el Alcalde Municipal de Cucaita, el defensor del pueblo o su delegado, el Personero Municipal de Cucaita y el señor Procurador Judicial delegado ante este despacho, quienes se encuentran en la obligación de informar al Despacho a través de informes bimensuales, lo referente al cumplimiento de la sentencia que se dicta.

**QUINTO.-** En aplicación de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, por Secretaría **REMITIR** copia de esta sentencia a la Defensoría del Pueblo - Registro Público de Acciones Populares y de Grupo-

**SEXTO: Por Secretaría** efectuar las comunicaciones correspondientes, dejando en el expediente las constancias respectivas. Ejecutoriado este fallo y cumplidos sus ordenamientos, ARCHIVAR de manera definitiva el expediente dejando las constancias de rigor.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**Firmado Por:**

**Javier Leonardo Lopez Higuera**  
**Juez Circuito**  
**010**  
**Juzgado Administrativo**  
**Boyaca - Tunja**

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:

**b700925ec78d6981a9a2bec597b4bbf98f8e058fbed89d4640a1a1c342d275d0**

Documento generado en 20/08/2021 04:59:02 PM

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