



**TRIBUNAL SUPERIOR DE DISTRITO JUDICIAL  
DE MANIZALES, CALDAS  
SALA CIVIL-FAMILIA**

MAGISTRADO PONENTE	RAMÓN ALFREDO CORREA OSPINA
Nº DE RADICACIÓN	17614-31-12-001-2020-00107-01
ACTOR POPULAR	AUGUSTO BECERRA LARGO
ACCIONADO	COMITÉ DE CAFETEROS DE RIOSUCIO, CALDAS
RADICACIÓN INTERNA	001-AP
DECISIÓN	CONFIRMA
ACTA DE DISCUSIÓN	No. 069
CIUDAD Y FECHA	Manizales, Caldas, primero (01) de junio de dos mil veintiuno (2021)

**Sentencia T. 2da No. 050**

**I. OBJETO DE LA DECISIÓN**

La Sala resolverá el recurso de apelación interpuesto por el actor popular contra la sentencia del 13 de abril de 2021 emitida por el Juzgado Civil del Circuito de Riosucio, Caldas, dentro de la acción popular promovida por el señor Augusto Becerra Largo, coadyuvada por el señor Sebastián Colorado en contra del Comité de Cafeteros (sucursal ubicada en Riosucio).

**II. ANTECEDENTES.**

**1. Acción**

El accionante pretende que se declare que la entidad accionada ha vulnerado los derechos colectivos consagrados en la Ley 361 de 1997 y los literales k, d, l y m; y pide entre otras cosas que se le ordene construir un baño público para ciudadanos discapacitados que se movilicen en silla de ruedas, en el inmueble donde presta el servicio al público el que cumpla con los requisitos normativos.

Como fundamento fáctico de sus pretensiones expuso (Fl. 3, C.1):

- Que la entidad accionada presta el servicio en un inmueble abierto al público y no cuenta en dicho bien con baño público apto para ciudadanos en silla de ruedas

## **2. Trámite procesal**

La demanda fue presentada el 23 de noviembre de 2020, correspondiendo por reparto al Juzgado Civil del Circuito de Riosucio, Caldas.

En proveído del 24 de noviembre de 2020, dicho judicial admitió la demanda, ordenó notificar la decisión al representante legal de la accionada, corriéndole traslado por un término de diez (10) días; enteró al alcalde municipal de Riosucio, a la personera municipal de la localidad, al defensor del pueblo y realizó otros ordenamientos consecuenciales.

## **3. Réplica**

La Federación Nacional de Cafeteros de Colombia y el Comité Departamental de Cafeteros de Caldas mediante apoderado judicial se pronunciaron frente a los hechos señalando que el edificio donde se encuentra la oficina del Comité en el Municipio de Riosucio es una copropiedad que se comparte con el Banco Davivienda; describió el inmueble y señaló como no cierto que el Comité de Cafeteros de Riosucio preste servicio al público ni tenga un inmueble abierto al público, pues quien ofrece servicio al público es un agente comercial que tiene contrato con dicha entidad. Se opuso a la totalidad de pretensiones y propuso como excepciones de mérito las que denominó: “FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA”, “IMPROCEDENCIA DEL INCENTIVO AL DEMANDANTE” y la “GENÉRICA”.

A través de escrito del 02 de febrero hogaño, el señor Sebastián Colorado coadyuvó la presente acción popular y la misma le fue reconocida mediante proveído del siguiente día.

La audiencia de pacto de cumplimiento se celebró el 22 de febrero de 2021, pero se declaró fallida por la falta de comparecencia del actor popular, el coadyuvante o algún representante de la comunidad; en la misma se decretaron las pruebas que se consideraron pertinentes.

En cumplimiento de la prueba decretada, la Secretaría de Planeación y Obras Públicas en Riosucio, Caldas allegó informe técnico en el que se señaló que existen tres (03) baños en condiciones óptimas, con espacios reducidos, sin barandas de apoyos, indicó que existía una adecuada señalización y que la atención al público con algún tipo de discapacidad se realiza en el primer piso.

El 24 de marzo del corriente año se dispuso correr traslado a las partes para que presentaran sus respectivas alegaciones, derecho del que no hizo uso ninguna de las partes.

#### **4. Sentencia de primer grado**

El 13 de abril de 2021 la juez *a quo* dictó sentencia de primera instancia, en la cual encontró probadas las excepciones de “falta de legitimación en la causa por pasiva” entre otras cosas, porque evidenció que *“la entidad accionada presentó un contrato de agencia comercial, por medio del cual, el agente asume en forma independiente y de manera estable el encargo de promover o explotar negocios”*, de allí que encontró que el Comité de Cafeteros de Caldas no presta ningún servicio al público en esta sede como afirmó el actor popular.

En consecuencia, desestimó las pretensiones de la acción popular promovida por el señor Augusto Becerra Largo, coadyuvada por el señor Sebastián Colorado en contra del Comité de Cafeteros (sucursal ubicada en Riosucio).

#### **5. Impugnación**

Inconforme con la decisión, el actor popular la confutó, aduciendo en síntesis que en la visita técnica se consignó que se atiende a la ciudadanía en el primer piso donde no existen servicios sanitarios; señaló como falso que la entidad estuviera cerrada, pues si bien hay restricciones de entrada, eventualmente si ingresan algunos ciudadanos. Por otro lado, considera que hubo confesión por parte de la entidad accionada y censura la certificación que hace una empleada de la entidad, a través de la cual se anota que no se presta servicio público allí.

Finalmente pide que se pruebe que el inciso final del artículo 39 fue derogado, en tanto en su pensar no existe claridad al respecto ni un pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia.

El coadyuvante también apeló, sin hacer reparos concretos frente a la decisión sino señalando que al ser una negación indefinida, corresponde a la accionada probar que no vulnera o amenaza derechos colectivos. Solicitó le sea compartido el “link” en que obra el expediente digital.

Adicionalmente, el actor popular allegó un nuevo escrito en el que indicó que presentaba una apelación adhesiva y anexó nueve (09) fotografías.

El juzgado *a quo* concedió el recurso en el efecto suspensivo, a través de auto del 29 de abril de 2021.

## **6. Trámite de segunda instancia**

El 06 de mayo de 2021 se admitió el recurso en el efecto suspensivo y en el mismo proveído se corrió traslado a la parte apelante para sustentar su recurso.

## **7. Sustentación del recurso**

Solicitó en principio sancionar al apoderado de la entidad accionada por no comunicarle todas las actuaciones efectuadas ante la célula judicial. Respecto al objeto de la acción, señaló que la entidad accionada registra en cámara de comercio como un establecimiento de comercio abierto al público, de allí que deben protegerse los derechos reclamados

Agregó que demostró con los registros fotográficos que en dicho inmueble se presta servicio a la comunidad y se encuentra abierto al público.

Pidió a su vez tener en cuenta el sustento a través del cual, el Juzgado Civil del Circuito de Riosucio ordenó a la entidad accionada, garantizar la accesibilidad en la totalidad del inmueble. Con todo, pidió que se amparen los derechos reclamados y se condene en costas a su favor.

En correo arrimado el 13 de mayo 2021, el coadyuvante pidió conceder la demanda y condena en costas a su favor.

La parte pasiva recorrió traslado del recurso e insistió en sus argumentos de defensa ya conocidos. Señaló que no es cierto que sean un establecimiento de comercio abierto al público, por cuanto *“si bien se reconoció al contestar la demanda, que en el primer piso del inmueble donde funciona el COMITÉ MUNICIPAL DE CAFETEROS DE RIOSUCIO, hay un establecimiento de comercio abierto al público, se demostró que éste no es propiedad del COMITÉ DE CAFETEROS”* sino de un agente comercial que presta sus servicios como comerciante independiente.

Finalmente, en escrito allegado el 31 de mayo hogaño, el actor popular pidió que se sancionara por temeridad y mala fe a la entidad demandada por las afirmaciones expuestas en su pronunciamiento ante el recurso, por tatar de confundir y hacer caer en error judicial, en tanto se probó que el establecimiento comercial accionado si está abierto al público y vulnera derechos colectivos.

Surtido el trámite ante esta Corporación, se procede a resolver el asunto, previas las siguientes:

### III. CONSIDERACIONES:

#### 1. Problema jurídico

Debe la Sala establecer si efectivamente en el presente caso y como lo afirma el actor popular, la falta de unidades sanitarias para el uso de las personas en situación de discapacidad en particular al interior de la sede del Comité Departamental de Cafeteros de Caldas (ubicado en el municipio de Riosucio), genera la vulneración a los derechos colectivos contenidos en los literales d, l y m del artículo 4 de la Ley 472 de 1998.

#### 2. Fundamentos jurídicos

### DE LAS ACCIONES POPULARES

Con la implementación de la Carta Política de 1991, apareció en el escenario jurídico de nuestro país, entre otras instituciones, la figura de las Acciones Populares como mecanismo de defensa de los denominados Derechos Colectivos (artículo 88); estas acciones fueron reguladas a través de la Ley 472 de 1998, la cual las define en su artículo segundo como “*los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos*”. Como consecuencia de lo anterior, se observa que la naturaleza de este amparo se diluye cuando se utiliza como salvaguarda de derechos individuales o particulares; así lo ha expresado la H. Corte Constitucional en numerosas sentencias, entre estas la C – 630 de 2011. Siguiendo esa misma línea jurisprudencial, el H. Consejo de Estado<sup>1</sup> ha manifestado que:

*“De acuerdo con la Ley 472 de 1998, **las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos**, o restituir las cosas a su estado anterior si ello fuere posible -art. 2-, cuando quiera que por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, sean violados o amenazados -art. 9-. Casos en los que corresponde al juez popular adoptar las órdenes de hacer o de no hacer, definiendo de manera precisa la conducta a cumplir, condenar al pago de perjuicios cuando se haya causado daño y, en fin, exigir la realización de las conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o del interés colectivo, cuando fuere físicamente posible -art. 34-, de manera tal que se garantice la eficacia de los derechos vulnerados, como lo exigen los artículos 2 y 88, constitucionales”.* (Negrilla fuera de texto).

<sup>1</sup> Rad. 85001-23-31-000-2011-00047-01, H. Consejera Ponente: Stella Conto Díaz Del Castillo, 05 de abril de 2013.

## DE LOS MECANISMOS DE INTEGRACIÓN SOCIAL DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD FÍSICA, SENSORIAL Y PSÍQUICA

Nuestra Carta Política contempla en el artículo 47 la obligación que tiene el Estado para con las personas en situación de discapacidad; por ello, consagró como una obligación de este la de adelantar *“una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran”*.

Frente a este grupo humano que además es de especial protección constitucional, la Corte Constitucional se ha referido, entre otras, en la sentencia C-066 de 2014, así:

*“Las personas en situación de discapacidad son un caso particular de sujetos que, en razón de sus condiciones particulares y especialmente las que les impone el entorno en que se desenvuelven, tienen dificultades para el acceso a dichas condiciones materiales. Es por ello que la Constitución, en desarrollo de la cláusula de igualdad material y de oportunidades, impone al Estado el mandato de adelantar una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran (Art. 47 C.P.)”*.

Esta previsión de la *Norma Normarum* significa que las personas en situación de discapacidad son reconocidas desde una perspectiva diferencial, lo que determina en cabeza del Estado el deber de adelantar acciones dirigidas a lograr la satisfacción de sus derechos, en un marco de igualdad de oportunidades y remoción de las barreras de acceso a los bienes sociales. Desde esa visión, la protección de los derechos de las personas en situación de discapacidad pasa por la eliminación de esas barreras, las cuales no son únicamente de índole física, sino también jurídica. Por lo tanto, las entidades administrativas y en general cualquier persona, natural o jurídica, que preste servicios al público en general, deberá, dentro de sus diferentes modalidades de infraestructura, conformación institucional y apego a las reglas jurídicas, adaptarse de modo tal que su desarrollo no imponga limitaciones de acceso a las personas con discapacidad.

### **3. Fundamentos fácticos**

En asunto sub examine, pretende la parte accionante que se ordene al Comité Departamental de Cafeteros que adecúe la infraestructura física de su sucursal ubicada en el municipio de Riosucio, adaptando los baños públicos en su interior, para que estos puedan ser usados por las personas con condiciones de discapacidad.

La defensa de la entidad que conforma la pasiva señaló que el establecimiento de comercio que funciona en el inmueble del Comité Departamental de Cafeteros de Caldas en el municipio de Riosucio, es propiedad de un agente comercial con quien se

tiene suscrito un contrato por medio del cual el comerciante asume en forma independiente y de manera estale el encargo de promover o explotar negocios en un determinado ramo y dentro de una zona prefijada en el territorio nacional. En conclusión, no es el comité quien presta servicio el público. Explicó que en el primer piso de la edificación es donde funciona el “*Almacén del Café*” y donde se venden insumos de apoyo para el sector agrícola del municipio; en los restantes tres pisos superiores, se concentran los espacios para funcionarios del servicio de extensión del Comité de Cafeteros de Caldas.

Pues bien, de acuerdo al objeto de esta acción popular, debe analizarse la presunta vulneración a la luz de la expedición del artículo 88 de la ley 1801 de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”, cuyo texto es el siguiente:

*“Es obligación de todos y cada uno de los establecimientos de comercio abiertos al público, prestar el servicio de baño a niños, mujeres en evidente estado de embarazo y adultos de la tercera edad cuando así lo soliciten, sin importar que los mismos sean sus clientes o no. La inobservancia de la presente norma tendrá como consecuencia la imposición de una Multa General Tipo 1 o suspensión temporal de actividad.*

*Será potestad de los establecimientos de comercio en mención el cobro del servicio enunciado el cual deberá ser regulado por los correspondientes entes territoriales.”*

Revisada esta norma se encuentra:

- a. Que la misma habla sobre que los establecimientos de comercio abiertos al público tienen la carga de “*prestar el servicio*”, mas no de modificar la estructura física de sus instalaciones, a fin de construir un servicio autónomo.
- b. Que la obligación que contiene la norma es concerniente a “*prestar el servicio de baño a niños, mujeres en evidente estado de embarazo y adultos de la tercera edad cuando así lo soliciten (...)*”; empero, su hipótesis, en principio no se extiende a las personas “discapacitadas”.

Pese a esto, pueden entenderse incorporadas si se revisa de manera sistemática nuestro ordenamiento jurídico, que regula los derechos de los discapacitados en la ley 361 de 1997 con sus modificaciones y la ley 1618 de 2013, mismas donde se propende porque sus prerrogativas se respeten, y se permita su incorporación e interactuar en la sociedad sin discriminación alguna.

Es claro entonces, que se busca que el desarrollo de las personas en situación de discapacidad física se efectúe de manera autónoma, sin que su condición los haga indefensos ante las situaciones cotidianas y que de esta manera, puedan tener el mismo

acceso a todos los sitios que presten servicios públicos; máxime con la atención preferencial de la que deben gozar al ser sujetos de especial protección.

Sin embargo, ha de resaltar que dichas previsiones no pueden ser aplicadas de manera generalizada a todas las entidades, pues habrá de tenerse en cuenta lo regulado en la normativa vigente, en las que no se evidencian una orden enfilada a la construcción obligatoria en todas las entidades que presten un servicio a la sociedad, a efecto de que contengan baterías de baño para personas con discapacidad física

Al respecto, es pertinente resaltar que esta carga de prestar el servicio recae en *establecimientos de comercio abiertos al público*, siendo este punto específico donde se centra la discusión en este asunto, pues de acuerdo a la defensa que mantuvo la parte pasiva, no cumplen con dicha calidad.

En este sentido, en virtud a las probanzas allegadas, lo cierto es que no se evidencia que el Comité de Cafeteros de Caldas pueda tenerse como establecimiento de comercio abierto al público, pese a que en el edificio donde funcionan sus oficinas, opere también el “Almacén del Café”.

Sobre este particular, se evidencia que en virtud del contrato de agencia comercial que fue arrimado, el agente en su calidad de comerciante en forma independiente asume sin subordinación alguna de la Federación, de manera permanente y autónoma en su propio establecimiento de comercio el encargo de promover la venta en nombre y representación de la Federación las mercancías de propiedad de esta última.

En igual sentido, conforme al recaudo probatorio, se observa que en razón al objeto social descrito en el certificado de existencia y representación de la entidad accionada no presta servicios al público en general.

En síntesis, el objeto social de la parte demandada es *“orientar, organizar y fomentar la caficultura colombiana y propender porque sea rentable, sostenible y mundialmente competitiva, procurando el bienestar del productor de café a través de mecanismos de colaboración, participación, y fomento ya fuere de carácter social, económico, científico, tecnológico, ambiental, industrial o comercial, buscando mantener el carácter de capital social estratégico de la caficultura colombiana.”* Es por esto, que no se evidencia que sea un establecimiento de comercio que preste un servicio público a la comunidad en general.

Por tanto, es evidente que no existe ninguna norma que disponga de manera directa la obligación de la parte accionada en el sentido que su infraestructura deba contener batería de baños para uso público de sus usuarios o clientes, tampoco “para ciudadanos discapacitados que se movilizan en silla de ruedas”

Así las cosas, no existe mérito para acceder a los pedimentos de la parte activa, en tanto, conforme con la obligación jurídica de la entidad impugnante, no se halla probada la violación a los derechos colectivos endilgada por la parte accionante.

#### **DE LA CONDENA EN COSTAS EN EL CASO BAJO ANÁLISIS**

Sobre la petición del accionante y el coadvuvante sobre las Costas a su favor, debe decirse que por remisión expresa del artículo 38 de la Ley 472 de 1998, es lo reglado dentro del Procedimiento Civil, lo que se debe aplicar en esta acción; así las cosas, será lo preceptuado en el artículo 365 del Código General del Proceso lo que será empleado en el caso de marras, por tanto al evidenciar que no se cumplen ninguno de los supuestos que establece la precitada norma para que haya a su favor pago de costas, no procede la petición del actor ya que fue precisamente él quien resultó vencido en el proceso, tanto en primera como en segunda instancia.

Ahora bien, se tiene que ninguna de las causales indicadoras de temeridad o mala fe establecidas en el artículo 79 del Código General del Proceso se configuran en el presente asunto para declarar que el señor Becerra Largo actuó precedido por dichas circunstancias, razón por la cual no se condenará en costas, siguiendo lo estatuido en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998.

Finalmente se observa que en las actuaciones surtidas por el apoderado de la parte pasiva en este asunto, se cumplió con el deber dispuesto en el artículo tercero del Decreto 806 de 2020, pues en su único pronunciamiento hecho al momento de contestar la demanda, se dirigió no solo al despacho sino también al correo proporcionado por el actor popular para sus notificaciones electrónicas. Siendo así no existe actitud reprochable alguna dentro de dicho actuar. Tampoco se accederá a la solicitud de sanción allegada el 31 de mayo hogaño, en tanto no se evidencia un actuar temerario ni de mala fe al asumir la postura defensiva que se mantuvo a lo largo de la acción popular y que al final fue la que prosperó en este asunto.

#### **IV. CONCLUSIÓN**

Por los argumentos esbozados, se **CONFIRMARÁ**, la sentencia apelada por el actor popular.

#### **V. DECISIÓN**

En mérito de lo anteriormente expuesto, el **TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE MANIZALES, EN SALA CIVIL - FAMILIA**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Constitución, **CONFIRMA** la

sentencia del 13 de abril de 2021 emitida por el Juzgado Civil del Circuito de Riosucio, Caldas, dentro de la acción popular promovida por el señor Augusto Becerra Largo, coadyuvada por el señor Sebastián Colorado en contra del Comité de Cafeteros (sucursal ubicada en Riosucio).

No se condena en costas del segundo grado por no estar acreditada alguna de las circunstancias (temeridad o mala fe) contempladas en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998.

## **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**RAMÓN ALFREDO CORREA OSPINA  
MAGISTRADO PONENTE**

**SANDRA JAIDIVE FAJARDO ROMERO  
MAGISTRADA**

**SOFY SORAYA MOSQUERA MOTOA  
MAGISTRADA**

*TRIBUNAL SUPERIOR DE DISTRITO JUDICIAL DE MANIZALES, CALDAS  
Sentencia de tutela segunda instancia rad: 17614-31-12-001-2020-00107-01*

*Firmado Por:*

**RAMON ALFREDO CORREA OSPINA  
MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL  
DESPACHO 1 SALA CIVIL-FAMILIA TRIBUNAL SUPERIOR MANIZALES**

**SOFY SORAYA MOSQUERA MOTOA  
MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL  
MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL - TRIBUNAL DESPACHO 004 SUPERIOR  
SALA CIVIL FAMILIA DE LA CIUDAD DE MANIZALES-CALDAS**

**SANDRA JAIDIVE FAJARDO ROMERO  
MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL  
DESPACHO 8 SALA CIVIL-FAMILIA TRIBUNAL SUPERIOR MANIZALES**

*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:

**3c5b1bf187a1775c21943801d20ba42cd77a60d89d513b30d12721254916b565**

*Documento generado en 01/06/2021 09:41:19 AM*