



**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE TUNJA**

Tunja, veintitrés (23) de abril de dos mil catorce (2014).-

Tipo Proceso: Acción Popular  
Radicado: 15001 31 33 004 2009 00171 00  
Accionante: Alfredo Escobar Acero  
Accionado: Registraduría Nacional del Estado Civil y Otros  
Tema: Rampas de Acceso Discapacitados

### 1.- DESCRIPCIÓN

#### 1.1 TEMA DE DECISIÓN

Agotado el trámite procesal correspondiente, procede el Despacho a proferir sentencia de primera instancia dentro del proceso de la referencia.

##### 1.1.1. ELEMENTOS DE LA PRETENSIÓN

#### PARTES

Actor Popular: Alfredo Escobar Acero  
Accionados: Registraduría Nacional del Estado Civil, Dirección Territorial Boyacá de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV, Rosalba Chávez Castiblanco y Misael Rivera Muñoz (propietarios del inmueble)

#### DE LA DEMANDA

El petitum del libelo demandatorio se contrae a deprecar de ésta Jurisdicción lo siguiente:

“PRIMERO: Se declare responsable a la REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, por la afectación a los derechos colectivos de las personas discapacitadas”

SEGUNDO: "Como consecuencia de lo anterior se sirva ordenar a la demandada realizar las adecuaciones necesarias que faciliten el ingreso por parte de personas usuarias de sillas de ruedas, y demás discapacitados con alteraciones de desplazamiento, en la DELEGACIÓN DEPARTAMENTAL DE BOYACÁ con el fin de facilitar a los mismos tal actividad.

TERCERO: "Que se ordene el pago de incentivos a favor del accionante, previstos en el artículo 39 de la Ley 472 de 1998".

CUARTO: "Que como consecuencia de la declaración segunda de la pretensión se ordene el cumplimiento del artículo 1005 del código civil, en lo referente a la recompensa para el accionante".

QUINTO: Que se condene al demandado al pago de costas procesales."

Por su parte, los hechos en que funda las pretensiones la parte actora se pueden circunscribir a lo siguiente:

- La REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL — DELEGACIÓN DEPARTAMENTAL DE BOYACÁ, es un sitio al que acuden múltiples ciudadanos a realizar los trámites y consultas de información relacionada con el registro e identificación de los colombianos y con la administración de los procesos electorales en nuestro país.

- La edificación donde opera la REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL-DELEGACIÓN DEPARTAMENTAL DE BOYACÁ, calle 18 No. 9 – 49 de Tunja no facilita el ingreso a los niveles superiores a personas con problemas de desplazamiento; y en los pisos segundo y tercero de tal construcción donde se atiende al público para realizar las gestiones mencionadas en el párrafo anterior.
- Así las cosas aduce el actor que la parte accionada está violando las normatividades constitucionales y legales impidiendo la efectiva integración de las personas discapacitadas, al no brindar la accesibilidad segura y eficaz a que está obligada.

## **1.2 NORMAS VIOLADAS**

Según el actor, la REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, vulnera los derechos colectivos enunciados en la Ley 472 de 1998 en cuanto a los siguientes enunciados:

- d) El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público
- g) La seguridad y salubridad pública
- m) La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

## **2. DEL TRAMITE PROCESAL**

Mediante auto de fecha 26 de agosto de 2009, fue admitida la acción popular presentada; el auto admisorio fue notificado personalmente al Representante legal de la REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL.

A los miembros de la comunidad afectada les fue informada la existencia de la acción popular, como da cuenta la constancia de publicación allegada por el actor popular con fecha 02 de Septiembre de 2009 último (Folio 12).

## **3. OPOSICIÓN**

Dentro del término de contestación de la demanda que se surtió entre el 28 de Septiembre y el 09 de Octubre del año anterior, según constancia secretarial que obra a folio 15 del expediente, la parte accionada se refirió a las pretensiones del actor indicando que se opone a todos y cada uno de los hechos, y señalando la improcedencia de la acción en el caso concreto, la inexistencia de conducta que amenace o vulnere los derechos colectivos invocados.

Para lo cual resalta que con motivo de la expedición de la ley 361 de 1997 o conocida como LEY CLOPALOFSKI, la Registraduría ha venido realizando la adecuación de las sedes propias y solicitando dicha adecuación de acceso a discapacitados en las sedes tomadas en arriendo; tal es el caso de la Delegación Departamental, donde a petición de los Delegados, el día 12 de agosto de 2009 la arrendadora instaló dos rampas para acceso a discapacitados con sus respectivas barandas y pasamanos, construcción que se encuentra justificada técnica y funcionalmente.

## **4. DILIGENCIA ESPECIAL DE PACTO DE CUMPLIMIENTO**

Llegado el día y la hora señalados para la práctica de la diligencia arriba citada, esta fue declarada fallida por haberse configurado el supuesto del literal b) del artículo 27 de la Ley 472 de 1998.

## **5. DE LA DECLARATORIA DE NULIDAD POR PARTE DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ**

Luego de surtir todo el trámite de primera instancia, mediante providencia de fecha seis (06) de junio de dos mil doce (2012), el despacho profirió sentencia de primera instancia en la cual se negaron las pretensiones de la acción invocada.

Frente a la decisión anterior, el actor popular interpuso recurso de apelación (fls. 140 a 144), siendo concedido por este despacho mediante auto fechado seis (06) de julio de dos mil trece (2013) y previo al envío de expediente, se recibe en este despacho escrito del Ministerio Público mediante el cual invoca una nulidad procesal, la cual tiene como sustento no haber vinculado al proceso al propietario (a) del inmueble, así como también al representante legal de la entidad que actualmente funciona en dicho inmueble; la nulidad fue resuelta mediante auto fechado 28 de septiembre de 2012, en el cual se negó la nulidad propuesta y se ordenó remitir el proceso al Tribunal Administrativo de Boyacá para el trámite del recurso de alzada.

En curso de la impugnación, mediante providencia de fecha veintiuno (21) de marzo de dos mil trece (2013), el magistrado sustanciador declaró de manera oficiosa la nulidad de todo lo actuado desde la etapa procesal del traslado para alegar de conclusión por haberse incurrido en las causales de nulidad previstas en los numerales 3 y 9 del artículo 140 del C.P.C. y ordenando al a quo que vincule a la acción a todos los posibles responsables e interesados de las presentes diligencias.

Así las cosas, en cumplimiento de lo ordenado por el ad quem, este despacho, mediante providencia fechada cuatro (04) de diciembre de dos mil trece (2013), vincular como accionados a los señores Rosalba Chávez Castiblanco y Misael Rivera Muñoz (propietarios del inmueble) y a la Dirección Territorial Boyacá de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - UARIV, concediéndoles el término legal para que ejerzan válidamente su derecho de defensa y contradicción

**6. OPOSICIÓN DE LOS NUEVOS SUJETOS PROCESALES**

En el término concedido por el despacho se aportó al expediente la respuesta por parte de las partes vinculadas, específicamente, la contestación de la entidad pública, en tanto que los propietarios del inmueble guardaron silencio. La respuesta se da en los siguientes términos:

**6.1 Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV (fls. 246 a 299):**

Comienza describiendo la naturaleza jurídica de la UARIV, a continuación manifiesta que frente a los hechos motivo de la acción, que no le constan, que se trata de afirmaciones subjetivas no demostradas. Resalta que los hechos que desencadenaron en la interposición de la acción popular datan del año 2009, por lo que se debe verificar la existencia actual de las condiciones de vulneración descritas, así mismo, que la inconformidad se presentó frente a los usuarios de la Registraduría Nacional del Estado Civil, que tenía su sede en ese inmueble, mas no contra la UARIV.

Frente al estado actual del inmueble ubicado en la calle 18 N° 9-49 de la ciudad de Tunja, resalta la entidad encartada, que tomó en arriendo el local 302, que la edificación cuenta con una rampa de acceso entre los pisos primero y segundo, que la UARIV atiende un promedio de 50 personas al día y que no ha recibido ninguna queja de parte de la población con discapacidad víctima del conflicto armado, con relación al acceso a las instalaciones donde queda ubicado el punto de atención. Así mismo señala, que para promover las condiciones reales de

igualdad, efectivas para personas con discapacidad, cuentan con una oficina ubicada en el primer piso del inmueble encartada, cuya destinación específica es la atención de personas con limitaciones de movilidad.

Hace una oposición frontal a las pretensiones de la demanda, argumentando que se encuentran dirigidas en contra de la Registraduría Nacional del Estado Civil, como quiera que los hechos fueron ocurridos en 2009 y la UARIV comenzó labores apenas en 2012, razón por la cual no hay relación entre los hechos y la imputación de vulneración de derechos colectivos.

Señala igualmente que el actor popular no realizó esfuerzo probatorio alguno, encaminado a la demostración de la vulneración de los derechos colectivos invocados; además, considera que no es procedente el pago del incentivo con base en la derogatoria que hiciera la ley 1425 de 2010 de los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998.

Finalmente, propone las excepciones de "falta de legitimación por pasiva", "improcedencia de la acción popular" y "ausencia de mérito probatorio"

### 7. PERIODO PROBATORIO

Agotada la etapa de pacto de cumplimiento con resultados infructuosos, como se anotó en precedencia, se dispuso previo a dar apertura al periodo probatorio requerir mediante providencia calendada con auto del 7 de abril de 2010 a la entidad accionada Registraduría Nacional del Estado Civil para que informara a esta despacho si ya se había concretado el traslado de la sede al edificio de la Licorera de Boyacá, como lo había anunciado en la audiencia de pacto de cumplimiento, obteniendo así respuesta positiva por parte de la Registraduría a folios 93 y CD fi. 94 (Ver fls. 96 a 99).

Luego dando paso al correspondiente trámite procesal se abrió a pruebas mediante auto del 03 de mayo de 2010.

Posteriormente, dada la vinculación de nuevos sujetos procesales, se profirió el auto de fecha 13 de febrero de 2014, mediante el cual se acogieron las solicitudes probatorias realizadas por la UARIV.

Finalmente, con la providencia de fecha 28 de febrero de 2014 se declaró cerrado el periodo probatorio y se dispuso el traslado para que las partes alegaran de conclusión.

### 8. ALEGACIONES

Tanto los propietarios actuales del Inmueble como la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV, guardaron silencio en esta etapa procesal. A continuación se hace relación a los escritos que fueron allegados por las demás partes:

#### 8.1 Parte accionante

Teniendo en cuenta los cambios en la situación actual, es decir el traslado de la localidad donde se encontraba la Registraduría, aun así solicita sean amparados los derechos colectivos y señala que aunque la Registraduría no es responsable del bien donde se vulneran los mismos, el edificio ubicado en la calle 18 No. 9-49 de la Ciudad de Tunja, donde funcionaba la mencionada entidad, presta un servicio público de manera permanente con diferentes arrendatarios, por lo cual se debe ordenar el fin de la vulneración a los derechos colectivos.

Ahora bien, en escrito radicado el 05 de marzo de 2014, durante el nuevo término para alegar de conclusión, sostiene que las adecuaciones al inmueble encartado, tuvieron origen en la denuncia que se realizara a través de la presente acción, además, que las pruebas por él aportadas tienen plena validez pues no han sido tachadas de falsas, además realiza un esfuerzo argumentativo basado en jurisprudencia del Consejo de Estado frente al reconocimiento del incentivo en este tipo de acciones, para finalmente solicitar que se acceda a todas sus pretensiones.

**8.2 Registraduría Nacional del Estado Civil**

dicha entidad a través de su apoderado ratifica los argumentos expuestos dentro de la contestación de la demanda, indica como claramente se demostró con las pruebas allegadas que la Delegación Departamental ha venido protegiendo los derechos de las personas en condición de discapacidad, finalmente señala la accionada que desde el 1° de Febrero de 2010 se realizó el traslado de la sede la Delegación Departamental al edificio de la Lotería de Boyacá, situación que encuentra acreditada en el expediente con la copia del respectivo contrato de arrendamiento y fotos de la nueva sede en la que se aprecian las adecuaciones realizadas para permitir el acceso de personas con movilidad reducida.

Igualmente por medio de su delegada la Defensoría del Pueblo lo recorrió los términos de alegatos con los siguientes argumentos: considera que debe declararse la ocurrencia del hecho superado por carencia del objeto material como se evidencia con las pruebas aportadas.

**8.3 Concepto Ministerio Público**

A su turno, la representante del Ministerio Público emite su concepto sobre la presente acción, el cual sustenta en los siguientes términos:

Como primera medida realiza una síntesis de las pretensiones y los hechos de la acción, realizando un recorrido por la contestación que realizaron las entidades encartadas y relacionando las pruebas que obran en el expediente.

Delimita entonces el problema jurídico a establecer si las entidades públicas encartadas han vulnerado los derechos colectivos de las personas en estado de discapacidad física. Realiza entonces la delimitación del marco jurídico aplicable a las acciones de grupo, el manejo del espacio público, edificaciones abiertas al público, entre otras disposiciones.

Frente al caso concreto señala que el Estado tiene la obligación de velar por la protección de la integridad de los espacios que están a su cargo y por su destinación al uso común en forma segura. Resalta que se encuentra acreditado que para el año 2009, en el inmueble donde funcionaba la Registraduría Nacional del Estado Civil, no existían las adecuaciones necesarias para el acceso de personas con limitaciones físicas, lo que a la postre derivó en el cambio de sede de la entidad, pero destaca que actualmente el inmueble cuenta con rampas que garantizan el acceso entre el primero y el segundo piso a personas con movilidad reducida, haciendo posterior referencia a lo observado por el despacho en diligencia de inspección judicial.

Continúa entonces realizando un análisis respecto de la responsabilidad de la UARIV, como quiera que de la inspección judicial se puede concluir que las oficinas de dicha dependencia pública se ubican en el tercer piso de la edificación, que han adoptado diferentes medidas para la atención de personas con movilidad reducida entre las que se encuentra la de atender a estas personas en el primer piso, medida que para el Ministerio Público es de carácter transitoria y que no garantiza la continuidad de la misma, como quiera que esta depende del contrato de

arrendamiento que para tal fin se suscriba, lo cual no permite que estas medidas se tengan como una situación consolidada.

Concluye entonces la delegada solicitando la prosperidad de la excepción de falta de legitimidad por pasiva en relación con la Registraduría Nacional del Estado Civil y ordenando a la UARIV que adopte las medidas tendientes a la protección de los derechos colectivos estudiados.

## **9. CONSIDERACIONES PARA RESOLVER**

Transcurrido en legal forma el trámite del proceso especial, se establece que no existe causal de nulidad de lo actuado, por lo que se resuelve sobre el fondo del asunto.

### **9.1 COMPETENCIA**

De conformidad con lo preceptuado en el artículo 16 de la Ley 472 de 1998, este Juzgado es competente para conocer de la acción en primera instancia.

### **9.2 EL PROBLEMA JURÍDICO**

Le corresponde al despacho determinar si la Registraduría Nacional del Estado Civil, la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas – UARIV y los propietarios del Inmueble ubicado en la Calle 18 N° 9-49 de la ciudad de Tunja, por acción u omisión, incurrieron en un determinado momento en la vulneración de los derechos colectivos a la población con discapacidad física, especialmente a aquellas que sufren dificultad para su desplazamiento.

## **10. ANÁLISIS JURÍDICO**

### **10.1 Normatividad Aplicable**

Las acciones populares consagradas en el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Política, reglamentadas por la Ley 472 de 1998, tienen como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares cuando ellos actúen en desarrollo de funciones administrativas.

Ahora bien, en la forma y términos de la reglamentación contenida en los artículos 1º, 2º, 4º y 9º de la Ley 472 de 1998, los elementos necesarios para la procedencia de las acciones populares, son los siguientes:

- a) La finalidad es la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva.
- b) Procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que hayan violado o amenacen violar ese tipo de derechos o intereses.
- c) Se ejerce 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.
- d) Los derechos e intereses colectivos susceptibles de esta acción son todos aquellos definidos como tales en la Constitución Nacional, las leyes ordinarias y los tratados de derecho internacional celebrados por Colombia, como por ejemplo los mencionados en el artículo 4 de la ley 472 de 1998.

- e) La titularidad para su ejercicio, como su nombre lo indica, está dada por su naturaleza popular, por lo tanto puede ser ejercida por cualquier persona, natural o jurídica, pública o privada, o también por las autoridades, organismos y entidades señalados en el artículo 12 de la ley 472 de 1998.

Al respecto, la honorable Corte Constitucional<sup>1</sup> ha enmarcado la acción popular así:

“Como el medio procesal con el que se busca asegurar una protección judicial efectiva de los derechos e intereses colectivos, afectados o amenazados por las actuaciones de las autoridades públicas o de un particular, teniendo como finalidad la de a) evitar el daño contingente (preventiva), b) hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre esa categoría de derechos e intereses (suspensiva), c) o restituir las cosas a su estado anterior (restaurativa).” Uno de sus principales objetivos es, entonces, defender los derechos e intereses colectivos de todas las actividades que den lugar a perjuicios para amplios sectores de la comunidad, como por ejemplo la inadecuada explotación de los recursos naturales, los productos médicos defectuosos, la imprevisión, omisión o retraso en la construcción de una obra, el cobro excesivo de bienes o servicios, la alteración en la calidad de los alimentos, la publicidad engañosa o los fraudes del sector financiero, por mencionar tan sólo algunos ejemplos. Ahora bien, como lo ha indicado la jurisprudencia anteriormente, la acción popular no tiene sus especificidades y particularidades, por lo que no tiene que ser regulada de la misma manera que otro tipo de acciones similares” (subrayado fuera del texto).

Como se observa, las acciones populares consagradas en el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Política, reglamentadas por la Ley 472 de 1998, tienen como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando estos resulten amenazados o vulnerados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares cuando ellos actúen en desarrollo de funciones administrativas.

Ahora bien, en la forma y términos de la reglamentación contenida en los artículos 1º, 2º, 4º y 9º de la Ley 472 de 1998, los elementos necesarios para la procedencia de las acciones populares, son los siguientes:

La finalidad es la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva.

Procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que hayan violado o amenacen violar ese tipo de derechos o intereses.

Se ejerce 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 derechos e intereses colectivos susceptibles de esta acción son todos aquellos definidos como tales en la Constitución Nacional, las leyes ordinarias y los tratados de derecho internacional celebrados por Colombia, como por ejemplo los mencionados en el artículo 4º de la Ley 472 de 1998.

La titularidad para su ejercicio, como su nombre lo indica, está dada por su naturaleza popular, por lo tanto puede ser ejercida por cualquier persona, natural o jurídica, pública o privada o también por las autoridades, organismos y entidades señalados en el artículo 12 de la Ley 472 de 1998.

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-630/11, Referencia: expedientes acumulados D-8392 y D-8405. Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1425 de 2010 'por medio de la cual se derogan artículos de la Ley 472 de 1998 Acciones Populares y Grupo'. Actor: Omar Alberto Franco Becerra (expediente D-8392), Óscar Eduardo Borja Santofimio y Nora Sofía Daza de Amador (expediente D-8405). Magistrada Ponente: MARÍA VICTORIA CALLE CORREA. Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de agosto de dos mil once (2011).

## 10.2 El marco jurídico de acceso a los servicios públicos de las personas con limitaciones o movilidad física reducida.

Reconocido por el constituyente que dentro de la población existen grupos de personas a las cuales debe dispensarse especial protección, para que sus características especiales como grupo poblacional no les impidan ejercer sus derechos en igualdad de condiciones que a los restantes habitantes del territorio nacional, legó al legislador la tarea de implementar medidas que materializaran esta especial protección. En efecto, al tenor del inciso 3° del art. 13 Constitucional, el Estado debe proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellos se comentan. Estas personas deben tener una atención especializada, a las voces del art. 47 constitucional, con el fin de buscar la efectividad de los derechos consagrados en la norma superior, mandato incluido en el art. 2° de la Constitución Política. Algunas normas que consagran la especial protección señalada son:

El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, suscrito el 17 de noviembre de 1988 en San Salvador, el cual fue adoptado por Colombia a través de la Ley 319 del 20 de septiembre de 1996, y que en su artículo 3 establece la obligación de no discriminación por "motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social" En el artículo 17 la protección de los ancianos. En el 18 la protección de los minusválidos.

La Ley 12 de 1987, "Por la cual se suprimen algunas barreras arquitectónicas y se dictan otras disposiciones", que en su artículo 1° establece que los servicios donde se prestan servicios públicos debe garantizarse en todas las edificaciones y en el artículo 2 concedió al gobierno un año para expedir las normas pertinentes.

La Ley 361 de 1997, "por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones.", en sus artículos 43, 44, 45, 46 y 47 establecieron las condiciones, términos y requisitos que deben cumplirse en las edificaciones de las entidades públicas que prestan servicios públicos para el acceso a las personas con limitaciones físicas o de otra índole.

En desarrollo de las anteriores disposiciones se expidió el Decreto 1538 de 2005, cuyo artículo 1 establece el ámbito de aplicación de la norma; como sigue:

"a) El diseño, construcción, ampliación, modificación y en general, cualquier intervención y/u ocupación de vías públicas, mobiliario urbano y demás espacios de uso público;

b) El diseño y ejecución de obras de construcción, ampliación, adecuación y modificación de edificios, establecimientos e instalaciones de propiedad pública o privada, abiertos y de uso al público."

De igual modo consignó las siguientes definiciones:

"Barreras arquitectónicas: Son los impedimentos al libre desplazamiento de las personas, que se presentan al interior de las edificaciones."

"Movilidad reducida: Es la restricción para desplazarse que presentan algunas personas debido a una discapacidad o que sin ser discapacitadas presentan algún tipo de limitación en su capacidad de relacionarse con el entorno al tener que acceder a un espacio o moverse dentro del mismo, salvar desniveles, alcanzar objetos situados en alturas normales."

Ley 1171 de 2007 publicada en el diario oficial No. 46.835 de 7 de diciembre de 2007 "Por medio de la cual se establecen unos beneficios a las personas adultas mayores".

"Artículo 9º: Ventanilla preferencial. Las entidades públicas que tengan servicio de atención al público, deberán establecer dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, una ventanilla preferencial para la atención a las personas mayores de 62 años con el fin de facilitar y agilizar las gestiones que realicen."

Ley 1091 de 8 de septiembre de 2006, por medio de la cual se reconoce al colombiano y colombiana de Oro.

"Artículo 9º: Todas las entidades estatales y privadas que presten servicios al público deberán tener un lugar o ventanillas de preferencia para atender a los beneficiarios de esta ley. Además en todas las ventanillas restantes se les dará preferencia.

En el Estado Social de Derecho la igualdad material es un imperativo ético jurídico fundante del Estado que permite la constante legitimidad de la acción pública a través de las entidades y autoridades públicas. Ahora bien, como las personas con limitaciones físicas o de otro orden, también son ciudadanos que deben recibir los servicios del estado en condiciones dignas e iguales, lo mínimo que puede hacer el Estado Social es garantizar esas condiciones materiales mínimas para lograr que esas personas logren estar en situación de igualdad frente a quienes si cuentan con todas las capacidades, es decir, el imperativo constitucional del artículo 13 de la norma superior, de igual entre iguales y desigual entre desiguales, sólo puede operar si el Estado despliega acciones positivas en pro de ciertos sectores de la población que tienen ciertas limitaciones.

El Consejo de Estado ha señalado sobre el particular<sup>2</sup>:

"3.2. En el ámbito internacional también son varios los acuerdos y tratados que se han desarrollado en defensa de las personas discapacitadas a partir de la segunda mitad del siglo veinte, en especial desde la Declaración de los Derechos de los Impedidos, proclamada por la Asamblea General<sup>3</sup> la comunidad internacional ha construido un consenso en torno a la necesidad de brindar la protección necesaria a este grupo de la población mundial.<sup>4</sup>

En la Declaración de los Derechos de los Impedidos de 1975 se reconocieron, entre otros, los siguientes derechos:

"3. El impedido tiene esencialmente derecho a que se respete su dignidad humana. El impedido, cualesquiera sean el origen, la naturaleza o la gravedad de sus trastornos y deficiencias, tiene los mismos derechos fundamentales que sus conciudadanos de la misma edad, lo que supone, en primer lugar, el derecho a disfrutar de una vida decorosa, lo más normal y plena que sea posible.

El impedido tiene derecho a las medidas destinadas a permitirle lograr la mayor autonomía posible.

El impedido tiene derecho a recibir atención médica, psicológica y funcional, incluidos los aparatos de prótesis y ortopedia; a la readaptación médica y social; a la educación; la formación y a la readaptación profesional; las ayudas, consejos, servicios de

<sup>2</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Consejero ponente: CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE. Sentencia del veintitrés (23) de junio de dos mil cinco (2005). Radicación número: 25000-23-25-000-2003- 00014-01(AP) Actor: FUNDACIÓN PARA LA PROTECCIÓN DE LOS INTERESES Y BIENES PÚBLICOS, LOS INTERESES DIFUSOS Y EL MEDIO AMBIENTE. Demandado: BANCO DE BOGOTÁ.  
<sup>3</sup> Resolución 3447( 9 de diciembre de 1975,  
<sup>4</sup> La normativa internacional en materia de discapacitados ha sido abordada por la Corte Constitucional en sentencias T-823/99 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz) y C-410/01 (M.P. Alvaro Tafur Galvis)

colocación y otros servicios que aseguren el aprovechamiento máximo de sus facultades y aptitudes y aceleren el proceso de su integración o reintegración social.

8. El impedido tiene derecho a que se tengan en cuenta sus necesidades particulares en todas las etapas de la planificación económica y social." (resaltado fuera del texto original)

... El alcance del consenso internacional en esta materia es de tal relevancia que ha indicado que las obligaciones del Estado Colombiano para con los discapacitados no sólo surgen de los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia, sino en general de las manifestaciones de voluntad de la comunidad internacional con respecto del reconocimiento de sus derechos humanos y de su dignidad humana, principios que además de regir el orden público internacional, son pilares fundamentales de la constitucionalidad colombiana."

Por otra parte, la Ley 982 del 2005, 'por la cual se establecieron normas tendientes a la equiparación de oportunidades para las personas sordas y sordas ciegas' es un compromiso específico y positivo con las personas con limitaciones auditivas, pues incluye acciones para prevenir y sancionar conductas discriminantes contra esa población, así como ordena desarrollar políticas en materia educativa, social y laboral para la rehabilitación e integración social de esta minoría a quien debe garantizársele todos los derechos constitucionales en condiciones de igualdad y dignidad. El artículo 8<sup>5</sup> ordena a las entidades estatales incorporar paulatinamente dentro de los planes de atención al cliente y tomar acciones específicas relacionadas con las personas sordo ciegas y las condiciones mínimas con que deben contar las edificaciones donde se prestan servicios.

La obligación de la entidad pública para con las personas discapacitadas o con limitaciones está claramente señalada en los tratados internacionales y las normas internas. De lo que se trata es que haya una verdadera conciencia pública sobre el significado del Estado Social de Derecho, que no es una simple muletilla gramatical<sup>6</sup>, sino un compromiso de servicio público para hacer posible la efectiva y material realización de la Constitución Política. Esta comprensión permite a su vez entender que el espacio público o mejor el acceso a los espacios públicos no es un simple capricho del legislador que le impone cargas a las entidades territoriales cuando ellas están sofocadas por su escaso presupuesto, sin embargo, el Consejo de Estado ha señalado que los bienes públicos, como las edificaciones, al tener una destinación común debe incluirse también como uno de sus elementos el acceso a toda la población. Es decir, el espacio público sólo lo es, siempre que pueda hacerse uso y acceder a él de manera segura, confiable y pacífica, no sólo por las personas que pueden hacerlo por sus propios medios sino en especial de aquellos que el Estado y la sociedad deben brindarle una especial protección.

En conclusión, las acciones afirmativas que deben adelantar las administraciones públicas a favor de las personas con limitaciones físicas o por condición de la tercera edad o de otro tipo, ordenadas por la ley y los tratados, no solamente tienen como propósito la realización de ciertos derechos fundamentales de este grupo de personas, como la dignidad humana, la igualdad, etc., sino la protección de los derechos colectivos de acceso a los servicios públicos y al goce del espacio público.

### 10.3 Los derechos colectivos vulnerados

Pese a que el actor invoca en la demanda la protección de los derechos consagrados en los literales d, g y m del artículo 4<sup>o</sup> de la Ley 472 de 1998, considera el Despacho que en tanto el Estado Social debe servir a los ciudadanos, siendo uno de sus fines principales garantizar el acceso a los servicios públicos,

<sup>5</sup> CAPITULO II

De intérpretes, traductores y otros especialistas de la sordera y sordoceguera para garantizar el acceso pleno de los sordos y sordociegos a la jurisdicción del Estado

Artículo 8<sup>o</sup>. 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.

<sup>6</sup> Corte Constitucional sentencia T-406/92.

la falta de acceso a las edificaciones donde se presta un servicio al público, como es la identificación, y se cumplen otras funciones directamente relacionadas con los derechos políticos, restringiría, de comprobarse esta situación, de manera injustificada los derechos de las personas con movilidad reducida, (minusválidos, personas de la tercera edad, sordociegos) de manera que se vulnerarían los derechos de estas personas al "goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público" bajo la comprensión que un elemento básico del goce del espacio público es el acceso efectivo para todos los ciudadanos, incluidos aquellos que por circunstancias fácticas, jurídicas o históricas padecen de limitantes que los hacen distintos al resto de la población. No obstante, en lo que se refiere al derecho señalado en el literal m de la norma en comento, relacionado con la realización de construcciones, no aparece en el presente caso como un derecho cuyo desconocimiento se presente de manera autónoma, pues las edificaciones por si mismas no tienen ningún sentido en el contexto en el cual se plantea la presente acción popular, sólo lo adquieren cuando allí se presta un servicio al público, es por ello que el núcleo esencial de la disposición se refiere a que las edificaciones deben ser realizadas "respetando las disposiciones jurídicas", vale decir las normas que al momento de realizar la construcción se encontraban vigentes. Otro elemento del núcleo esencial del derecho es la "prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes", de manera que la conclusión de la Jurisprudencia surgida en torno a este tópico, referente a que este postulado ha de cumplirse sólo con relación a quienes presentan movilidad reducida, de lo que se trata, en realidad, es que el edificio sea adecuado para garantizar la calidad de vida, y ello es posible si los ciudadanos pueden acceder a los servicios públicos que presta el Estado y gocen de los servicios públicos, es por ello que se requieren las adecuaciones necesarias. Por ello el Despacho considera que la lectura e interpretación adecuada de esta norma, consagrada en el mencionado literal m del artículo 4º de la Ley 472 de 1998 está referida a las adecuaciones que permitan el acceso a un servicio público, y al goce de los espacios consagrados como tales en la normatividad.

### 11. Caso Concreto

De las pruebas aportadas por la Delegación Departamental de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Oficio fechado en octubre 27 de 2008, dirigido a la Señora JOSEFINA DEL CARMEN RUIZ TORRES en su calidad de arrendadora, mediante el cual indican los Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil en esta Ciudad • "Para nosotros es de primordial necesidad dar cumplimiento a los lineamientos sobre protección de los derechos colectivos, en el sentido de mejorar las condiciones de las instalaciones de las sedes de la Registraduría Nacional del Estado Civil para lo cual le solicitamos de manera respetuosa tener en cuenta los siguientes puntos:

1. Implementar el acceso a discapacitados, toda vez que de acuerdo con la reconocida Ley 361 de 1997 "LEY CLOPATOFSKY" y la Ley 762 de 2002 se eliminan todas las cormas de discriminación de las personas con discapacidad, obligándonos a mejorar las infraestructuras físicas bajo estas condiciones. (...)" (fi. 28)

Oficio fechado en junio 8 de 2009 dirigido igualmente a la arrendadora, mediante el cual le comunican los Delegados de la Registraduría que ante el hecho de no haber construido las mencionadas adecuaciones y las sanciones ya impuestas a la Delegación se ve la entidad en la necesidad de trasladar sus oficinas de manera inmediata (fi. 29)

Oficio dirigido por la Señora RUIZ TORRES a los Delegados, comunicándoles con respecto a su solicitud de construcción de rampa que " (...) la construcción de la rampa no puede hacerse sin grave perjuicio a terceros dado el diseño arquitectónico original del edificio, por lo que no nos queda más que agradecerles su estadía durante varios años y rogarles el favor de comunicarnos con un término prudencial la desocupación del inmueble ..." (fl. 30)

Certificación de la Coordinadora Administrativa y Financiera de la Registraduría Nacional del Estado Civil haciendo constar que se instalaron dos rampas de acceso para discapacitados en el inmueble ubicado en la Calle 18 No. 9-49 de esta Ciudad. (fi. 32) CD en donde se aprecian las nuevas instalaciones de la Delegación con las adecuaciones necesarias para el ingreso de discapacitados (folios 93 y siguientes).

De las pruebas aportadas por el actor:

Fotografías tomadas en el lugar donde funcionaba anteriormente la Registraduría Nacional del Estado Civil (folio 7), en las cuales se observa que el acceso a los pisos superiores del edificio se produce solamente por una escalera de piedra.

Fotografías de las adecuaciones realizadas en dicha edificación posteriormente, que a juicio del actor no cumplen con las especificaciones del Decreto 1538 de 2005.(folio 43).

Copia de la sentencia proferida dentro de la Acción Popular acumulados 2005-0286 y 2006- 144, a la cual allegó el actor copia de la rampa mecánica construida en cumplimiento de dicha decisión para permitir el acceso de personas con movilidad reducida (folios 50 y siguientes)

Copia de la Norma Técnica NTC 4143.

De conformidad con el acervo probatorio, se demostró que en efecto, en las instalaciones donde funcionaba la entidad accionada no existían las adecuaciones que permitieran el ingreso de personas con movilidad reducida, entonces sin duda existían impedimentos para que este grupo poblacional accediera al servicio público que presta la entidad, no obstante, la propietaria del inmueble procedió a instalar dos pasamanos, que sin duda no solucionaban la problemática acusada por el actor, como puede verse en el testimonio gráfico aportado.

No obstante, las condiciones en las cuales fue instaurada la acción popular variaron, pues la Registraduría Nacional del Estado Civil trasladó sus instalaciones a la Calle 19 No. 9-35 a partir del 9 de febrero de 2010, lugar donde se han realizado las adecuaciones necesarias para permitir el acceso de personas con limitaciones físicas, pues cuenta con una rampa de acceso adecuada para silla de ruedas y ascensor, como acreditó la entidad accionada mediante fotografías (folios 93 a 99 de las diligencias), por este motivo no se evidencian ya las razones o circunstancias que originan la violación de los derechos colectivos señalados en la demanda, frente a esta entidad pública.

Establecido lo anterior, es preciso aún aclarar si dicha actuación de la accionada fue motivada o no por la interposición de la acción popular, pues por su parte la Delegación Departamental de la Registraduría Nacional del Estado Civil, ha sostenido de manera reiterada que las falencias de adecuación de la edificación donde primigeniamente funcionaba la entidad, se relacionan única y exclusivamente con la negativa de la arrendataria a construirlas, y que frente a este hecho, optó la entidad por terminar el contrato de arrendamiento y trasladar su sede a otro lugar, pues es política de la entidad facilitar el acceso a sus servicios a la población con movilidad reducida.

Analizada la situación anterior, se debe proceder a verificar las actuales condiciones del inmueble en cuestión, así como también de sus nuevos propietarios y de la entidad pública que ahora funciona en el inmueble ubicado en la Calle 18 No. 9-49.

Frente a los actuales propietarios del inmueble, habrá que reiterar que fueron vinculados con ocasión de la declaratoria de nulidad del proceso que realizó el Tribunal Administrativo de Boyacá en providencia del 21 de marzo de 2013, como primera medida para que rindieran un testimonio respecto de las entidades públicas que prestan sus servicios en tales inmuebles (fls. 232 y 233) y posteriormente en calidad de accionados a través de auto fechado 04 de diciembre de 2013. Con base en lo anterior, se le corrió el

traslado a la señora Rosalba Chávez Castiblanco y al señor Misael Rivera Muñoz para que ejercieran su derecho a la defensa y contradicción conforme lo dispone el artículo 21 de la Ley 472 de 1998, ante lo cual los accionados guardaron silencio.

A su turno, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - UARIV, entidad que actualmente tiene sus instalaciones en el inmueble encartado, aportó las siguientes pruebas:

- Copia de la propuesta de arrendamiento de bien inmueble de fecha 22 de enero de 2014 (fl. 261).
- Copia del contrato de arrendamiento correspondiente al año 2014 (fls. 262 a 269).
- Fotografías inmueble (fls. 298 y 299).
- Programa de enfoque diferencial (fls. 305 a 310).
- Extracto del manual del Servicios Ciudadano del protocolo de atención de personas en condición de discapacidad (fls. 323 a 329).

Resulta claro entonces que del acervo probatorio aportado por esta entidad, que cuentan con unas políticas públicas consolidadas para la atención diferencial a personal con movilidad reducida, tal y como se puede apreciar en las guías y protocolos de la entidad, así mismo, en visita de inspección judicial realizada por este despacho (fls. 302 a 304), que actualmente han arrendado un espacio en la primera planta de la edificación, consistente en una oficina dotada de un baño privado, la cual tiene como función la de atender a las personas en situación de movilidad reducida, así mismo se manifestó al despacho que actualmente se encuentran en proceso de adecuación de ese espacio, el que contará con un punto de red y los equipos de oficina requeridos para la atención al público.

Frente a lo argumentado y probado por la UARIV, se debe traer a colación la postura jurisprudencial consolidada de la Corte Constitucional<sup>7</sup> en lo relativo a las políticas públicas orientada a garantizar derechos constitucionales:

“3.3.11. La primera condición es que la política efectivamente exista. No se puede tratar de unas ideas o conjeturas respecto a qué hacer, sino un programa de acción estructurado que le permita a la autoridad responsable adoptar las medidas adecuadas y necesarias a que haya lugar. Por eso, como se dijo, se viola una obligación constitucional de carácter prestacional y programática, derivada de un derecho fundamental, cuando ni siquiera se cuenta con un plan para progresivamente cumplirla.<sup>8</sup> Así pues, en la sentencia T-595 de 2002, por ejemplo, - en lo que respecta a las dimensiones positivas de la libertad de locomoción de los discapacitados - al constatar que la entidad acusada violaba el derecho fundamental exigido, por no contar con un plan,<sup>9</sup> la Corte resolvió, entre otras cosas, tutelar los derechos a la libertad de locomoción y a la igualdad del accionante, en razón a su discapacidad especialmente protegida.

3.3.12. La segunda condición es que la finalidad de la política pública debe tener como prioridad garantizar el goce efectivo del derecho. En tal sentido, por ejemplo, no puede tratarse de una política pública tan sólo simbólica, que no esté acompañada de acciones reales y concretas.<sup>10</sup> Así pues, también se viola la Constitución cuando existe un plan o un programa, pero se constata que (i) “sólo está escrito y no haya sido iniciada su ejecución” o (ii) “que así se esté implementando, sea evidentemente inane, bien sea porque no es sensible a los verdaderos problemas y necesidades de los titulares del derecho en cuestión, o porque su ejecución se ha diferido indefinidamente, o durante un período de tiempo irrazonable”.<sup>11</sup>

<sup>7</sup> Corte Constitucional, Sala Plena. Sentencia C-351 de 2013. Referencia: expediente D- 9380. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 3 y el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 1221 de 16 de Julio de 2008, “Por la cual se establecen normas para promover y regular el Teletrabajo y se dictan otras disposiciones”. Magistrado Ponente: JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUB. Bogotá D. C., diecinueve (19) de junio de dos mil trece (2013).

<sup>8</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-595 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa); dice la Corte al respecto: “Primero, como se dijo, debe existir una política pública, generalmente plasmada en un plan. Es lo mínimo que debe hacer quien tiene la obligación de garantizar la prestación invocada. Se desconoce entonces la dimensión positiva de un derecho fundamental en sus implicaciones programáticas, cuando ni siquiera se cuenta con un plan que conduzca, gradual pero sería y sostenidamente a garantizarlo y protegerlo.”

<sup>9</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-595 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa); la Corte indicó al respecto: “No obstante, pese a que Transmilenio logró que Sistema Troncal sea un ejemplo de accesibilidad a nivel no sólo nacional sino regional, y que tiene razón en cuanto a la imposibilidad de tener actualmente el Sistema de rutas alimentadoras en el mismo nivel, advierte la Corte que no ha observado el contenido mínimo exigible del derecho fundamental invocado, esto es, la existencia de una política pública que se concrete en un programa de acción. Según el Gerente de la Empresa, aunque se han estudiado algunas alternativas, actualmente no existe un plan que asegure al accionante, progresivamente, la accesibilidad al servicio de transporte público.”

<sup>10</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-595 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa); dice la Corte al respecto: “Segundo, el plan debe estar encaminado a garantizar el goce efectivo del derecho; el artículo 2º de la Constitución fija con toda claridad este derrotero. La defensa de los derechos no puede ser formal. La misión del Estado no se reduce a expedir las normas y textos legales que reconozcan, tan sólo en el papel, que se es titular de ciertos derechos. La racionalidad estatal mínima exige que dichas normas sean seguidas de acciones reales. Estos deben dirigirse a facilitar que las personas puedan disfrutar y ejercer cabalmente los derechos que les fueron reconocidos en la Constitución.”

<sup>11</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-595 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

3.3.13. La tercera condición es que los procesos de decisión, elaboración, implementación y evaluación de la política pública permitan la participación democrática.<sup>12</sup> En tal sentido, la jurisprudencia ha considerado inaceptable constitucionalmente que exista un plan (i) 'que no abra espacios de participación para las diferentes etapas del plan', o (ii) 'que sí brinde espacios, pero éstos sean inocuos y sólo prevean una participación intrascendente'.<sup>13</sup> Cuál es el grado mínimo de participación que se debe garantizar a las personas, depende del caso específico que se trate, en atención al tipo de decisiones a tomar. Por ejemplo, en la sentencia T-595 de 2002, a propósito de la protección de la libertad de locomoción en el contexto del transporte público, la Corte indicó, con base en el pronunciamiento expreso del legislador, que el alcance mínimo que se debía dar a la participación ciudadana en esta área, debía contemplar "por lo menos, a la ejecución y al sistema de evaluación del plan que se haya elegido."<sup>14</sup> (Subrayado fuera del texto)

En resumen, debe existir **(i) un plan específico para garantizar de manera progresiva el goce efectivo del derecho constitucional en su faceta prestacional; (ii) un cronograma de actividades para su ejecución. El plan (iii) debe responder a las necesidades de la población hacia la cual fue estructurado; (iv) debe ser ejecutado en un tiempo determinado, sin que este lapso se torne en irrazonable ni indefinido y; (v) debe permitir una verdadera participación democrática en todas las etapas de su elaboración.** (Negrillas del despacho).

Revisado el contexto constitucional que enmarcan las políticas públicas, debemos dar aplicación de dichos postulados al caso concreto; observa el despacho que con el acervo probatorio aportado por la entidad de blanco es plausible demostrar que contaba con un programa de enfoque diferencial para la atención a personas con movilidad reducida, política pública que ofrece una metodología y unas herramientas idóneas para el manejo de esta población. Aunado a lo anterior, en la respuesta de la entidad y con la información obtenida en la inspección judicial realizada a las instalaciones de la UARIV, se logra establecer que actualmente el inmueble cuenta con una rampa de acceso para personas con discapacidad entre el primer y el segundo piso, que la entidad dispuso un plan de contingencia para la atención de estas personas, el cual consiste en que cuando acude una persona con movilidad reducida a sus oficinas, un funcionario de la entidad se desplaza a los primeros niveles de la edificación para atender los requerimientos del usuario, de igual forma, tal y como se señaló ut supra, se arrendó una oficina para el cumplimiento de los fines de atención diferencial, lo que denota un compromiso de la entidad con la materialización de sus políticas públicas de atención diferencial.

Es importante para la resolución de este debate constitucional, precisar la influencia de las acciones del actor popular en la estructuración de los mecanismos de amparo a los derechos colectivos invocados, es decir, se debe determinar si la actuación de accionante fue motor determinante en la cesación de la vulneración o amenaza de los derechos colectivos o sea la causa eficiente para la adopción de las respectivas medidas de protección. Aunque podría considerarse en el contexto de aquellos eventos en los cuales las acciones de las entidades demandadas se despliegan durante el trámite procesal el momento hasta el cual subsiste la problemática en torno a los derechos colectivos, la Jurisprudencia se ha decantado por una postura que no tiene en cuenta el parámetro procesal antes mencionado, simplemente valora si la actuación del actor popular constituye causa eficiente para la solución de la problemática planteada en torno a los derechos colectivos.

Es necesario en este punto traer a colación los argumentos plasmados por el Consejo de Estado al resolver el recurso de apelación interpuesto por el actor popular contra la sentencia proferida dentro de la radicación 540012331000200301094 01, inconformidad planteada por cuanto se negó el reconocimiento del incentivo económico, pese a que se estableció probatoriamente que la vulneración de derechos colectivos existía para cuando se interpuso la demanda, porque se demostró que la interposición de la acción popular no

<sup>12</sup> Al respecto, la Corte señaló específicamente lo siguiente: "Tercero, el plan debe ser sensible a la participación ciudadana cuando así lo ordene la Constitución o la ley. Este mandato proviene de diversas normas constitucionales, entre las cuales se destaca nuevamente el artículo 2º, en donde se indica que es un fin esencial del Estado (...) facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación; (...), lo cual concuerda con la definición de la democracia colombiana como participativa (artículo 1º C.P.)." Corte Constitucional, Sentencia T-595 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

<sup>13</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-595 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

<sup>14</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-595 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa); la Corte consideró que el mandato de garantizar la participación ciudadana es reiterado específicamente para al ámbito del servicio público de transporte, por la Ley 105 de 1993 en los siguientes términos, "Artículo 3º — Principios del Transporte público. (...) || 4. De la participación ciudadana. Todas las personas en forma directa, o a través de las organizaciones sociales, podrán colaborar con las autoridades en el control y vigilancia de los servicios de transporte. Las autoridades prestarán especial atención a las quejas y sugerencias que se formulen y deberán darles el trámite debido." Para la Corte, la norma resalta la importancia de la participación para controlar y vigilar la gestión del Estado. También prevé que en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas se 'prestará especial atención a las quejas y sugerencias de las organizaciones sociales'.

fue causa de la adopción de las medidas que permitieron superar dicha vulneración. A este respecto se señaló:

"Para la jurisprudencia constitucional, cuando el goce efectivo de un derecho constitucional fundamental depende del desarrollo progresivo, "lo mínimo que debe hacer [la autoridad responsable] para proteger la prestación de carácter programático derivada de la dimensión positiva de [un derecho fundamental] en un Estado Social de Derecho y en una democracia participativa, es, precisamente, contar con un programa o con un plan encaminado a asegurar el goce efectivo de sus derechos". Por ello, al considerar un caso al respecto, la Corte en la misma sentencia señaló que si bien el accionante no tiene derecho a gozar de manera inmediata e individualizada de las prestaciones por él pedidas, sí tiene derecho a que por lo menos exista un plan'.

En consecuencia, se desconocen las obligaciones constitucionales de carácter prestacional y programático, derivadas de un derecho fundamental, cuando la entidad responsable de garantizar el goce de un derecho ni siquiera cuenta con un programa o con una política pública que le permita avanzar progresivamente en el cumplimiento de sus obligaciones correlativas. En otro aparte de la sentencia se dijo:

"No poder garantizar de manera instantánea el contenido prestacional del derecho es entendible por las razones expuestas; pero carecer de un programa que de forma razonable y adecuada conduzca a garantizar los derechos en cuestión es inadmisiblemente constitucionalmente. El carácter progresivo de la prestación no puede ser invocado para justificar la inacción continuada, ni mucho menos absoluta, del Estado. Precisamente por el hecho de tratarse de garantías que suponen el diseño e implementación de una política pública, el no haber comenzado siquiera a elaborar un plan es una violación de la Carta Política que exige al Estado no sólo discutir o diseñar una política de integración social [para discapacitados], sino adelantarla."<sup>15</sup>

El anterior estudio jurisprudencial nos sirve como sustento para considerar que frente a las obligaciones antes mencionadas, existe por parte de la entidad encargada, un plan de acción, que incluye diagnóstico de la situación, y metas plausibles, dirigidas a garantizar a los Ciudadanos el pleno ejercicio de sus derechos colectivos, y no es pauta determinante para su adopción, puesta en marcha o ejecución, la actuación del actor popular, es posible establecer que la conducta de la entidad accionada no ha sido omisiva en relación con los derechos colectivos cuyo amparo se solicita.

En el presente caso, con respecto a las acciones emprendidas por la accionada para permitir el ejercicio de los derechos colectivos invocados e incluso, el goce del espacio público, obran en el conjunto probatorio los protocolos que definen las políticas públicas de atención diferencial a las personas con movilidad reducida, que corroboran de manera fehaciente que mucho antes de instaurada la presente acción popular la entidad tenía dentro de sus políticas garantizar el acceso al servicio público que presta a las personas con movilidad reducida, que incluso decidió arrendar un espacio en el primer nivel del inmueble para instalar un punto de atención a personas con movilidad reducida, el cual se encuentra en proceso de equipamiento para su entrada en funcionamiento.

Dichos elementos dan sustento a la afirmación de la accionada conforme a la cual tiene un programa dirigido a este grupo poblacional, dentro del cual se incluyen como medidas dirigidas a permitir el acceso al servicio público que presta a las personas con movilidad reducida.

En conclusión debe aceptarse que la problemática en torno a los derechos colectivos ha sido superada en el momento actual, sin que constituya causa eficiente de ello el accionar del actor, pues existía un programa previo de la entidad dirigido a solucionar las falencias en este punto. De igual manera, se debe decir, que la materialización del plan de atención a personas con movilidad reducida en la UARIV, se está realizando de manera gradual, atendiendo los requerimientos de planeación y presupuesto de la entidad, pero que en todo caso actualmente se están adelantando las medidas de contingencia enunciadas por la entidad para la atención diferencial a personas con movilidad reducida.

<sup>15</sup> Sentencia T-595 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

## 12. Del Incentivo

Frente al reconocimiento del incentivo económico solicitado por el actor popular con base en el artículo 39 de la Ley 472 de 1998, habrá que señalar la reciente postura unificada de la Sala Plena del Consejo de Estado<sup>16</sup> que sobre el particular dispuso:

“El acceso al incentivo económico dentro de aquellos procesos iniciados en ejercicio de la acción popular antes de la expedición de la Ley 1425 resulta improcedente, habida cuenta de la inexistencia de los preceptos que, con ocasión de la expedición de dicha ley, preveían el reconocimiento de tal estímulo.”

Aunado a lo anterior, en este punto se debe decir, que la Corte Constitucional, en su oportunidad examinó la constitucionalidad de la Ley 1425 de 2010, la cual derogó las disposiciones que consagraban el incentivo a los actores populares en la Ley 472 de 1998, arribando a la siguiente conclusión para la declaratoria de exequibilidad de la norma acusada:

“En conclusión, (i) el Congreso de la República no viola el principio de progresividad y la prohibición de regresividad de los derechos sociales, al derogar las normas que establecían un incentivo económico para el actor en las acciones populares (artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998), teniendo en cuenta que no se trata de una medida que obstaculice gravemente el acceso a un nivel de protección del cual se gozaban tales derechos y por cuanto la medida propende por mejorar el ejercicio del derecho político en cuestión. Además, (ii) la supresión del incentivo a favor del actor popular, no vulnera el principio de igualdad y equidad de las cargas públicas ni establece una restricción injustificada al acceso a la administración de justicia, derivada de una presunta pérdida de eficacia de la herramienta constitucional para la defensa de derechos colectivos.”

Frente a la aplicación del precedente<sup>17</sup>, resulta apropiado este escenario para hacer claridad respecto de las reglas que orientan los precedentes de las decisiones judiciales. En tal sentido debemos partir desde el hecho que las decisiones de los jueces, por disposición constitucional, se encuentran sometidas al imperio de la Ley y tales decisiones deben garantizar el respeto por los principios de seguridad jurídica, igualdad, buena fe y confianza legítima; no obstante, las interpretaciones que realizan los jueces frente a la aplicación de la norma a través de sus providencias, constituyen fuente de aplicación directa en las decisiones judiciales, lo que se conoce como, precedente judicial.

Con base en lo anterior, es de resaltar que el precedente judicial puede ser vertical u horizontal y hace relación a aquellas decisiones que ha tomado un Juez de igual o superior jerarquía, colegiado o unipersonal, respecto a una determinada situación fáctica y la aplicación de ciertas premisas jurídicas a un caso en concreto, que imponen la obligación al Juzgador de aplicar para casos análogos la misma interpretación de la ley en desarrollo de los principios señalados previamente, vale decir, que tales pronunciamientos tienen fuerza vinculante. Ahora bien, el ordenamiento jurídico ha señalado, que el desconocimiento del precedente judicial, en especial el de las altas cortes, da lugar a la procedencia de la acción de tutela contra las providencias que se funden en dicho desconocimiento.

Sin embargo, se debe resaltar, que el precedente judicial no es absoluto, como quiera que atendiendo las particularidades de cada caso en concreto, el Juez se puede apartar válidamente de la aplicación del mismo, siempre y cuando su nueva postura se halle justificada bajo los parámetros que la jurisprudencia y la ley han decantado para tal fin. Lo anterior implica que el derecho se trace un curso evolutivo, es decir, que el derecho es viviente y permite la posibilidad de generar interpretaciones que amplíen el marco conceptual del núcleo esencial del derecho sustancial, generando así modificaciones jurisprudenciales que tienen soporte en la evolución misma de la interpretación del derecho, es decir, que los propios jueces tienen la posibilidad de modificar sus propias decisiones, apoyados en elementos diferenciales del caso concreto y la aplicación del derecho.

16 Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Proceso: (AP) 170013331001200901566 01. Consejero Ponente: **Dr. Mauricio Fajardo Gómez**. Ref.: acción popular. Revisión de sentencia. Actor: Javier Elías Arias Idárraga. Demandado: Municipio de Chinchiná. Bogotá, D.C., septiembre tres de dos mil trece.

17 Corte Constitucional, Sala Novena de Revisión. Sentencia T-446 de 2013. Referencia: expediente T-3.813.492. Acción de tutela instaurada por la señora Nancy Mayerly Ramos Ortiz contra el Tribunal Administrativo de Boyacá-Sala de Descongestión- y el Juzgado Primero (1º) Administrativo de Tunja. Magistrado Ponente: LUIS ERNESTO VARGAS SILVA. Bogotá, DC., once (11) de julio de dos mil trece (2013).

Aunado a lo anterior, en el actuar judicial es dable encontrar posturas disimiles ante casos semejantes, lo cual va en contravía de la seguridad jurídica, la confianza legítima, buena fe y el derecho a la igualdad, razón por la cual, la Carta Política ha encargado la función unificadora a las Altas Cortes, las cuales se encargan de verificar las diferentes posturas de los operadores judiciales y fijar las líneas y/o parámetros interpretativos que se deben seguir para cada caso. Lo expuesto se refiere a la aplicación del precedente vertical, que en el caso de las Altas Cortes, hace una restricción al principio de autonomía judicial de la que gozan los Jueces, en atención a que las decisiones que adopten deben ser consecuentes con los criterios unificadores de las altas corporaciones, lo que implica que el cambio de postura de un Juez, que inaplique las reglas sentadas por la jurisprudencia de las altas cortes y que no esté debidamente justificada, deriva en la vulneración de los derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso.

En resumen, se debe respetar el precedente judicial, tanto horizontal como vertical, atendiendo las posturas fijadas para aquellos casos análogos, agregando que la jurisprudencia de las altas cortes constituyen un precedente de obligatoria aplicación, especialmente aquellas posturas unificadoras, habida cuenta que su desconocimiento estriba en un defecto sustantivo en la decisión judicial. En este punto habrá que referirnos a los pronunciamientos jurisprudenciales que menciona el actor popular en sus alegatos de conclusión para reforzar su pretensión de obtener el ya referido incentivo económico, para lo cual cita la sentencia del Consejo de Estado con radicación 15001-23-31-000-2003-00572-01 (AP), con ponencia del Dr. Rafael E. Ostau de lafont Pianeta, fechada 30 de agosto de 2007, señala también la providencia de la misma corporación con radicación 68001-23-15-000-2002-00851-01 (AP), con ponencia de la Dra. Martha Sofía Sanz Tobón, fechada 16 de agosto de 2007 y finalmente la sentencia con radicación 76001-23-31-000-2010-01651-01 (AP), con ponencia de la Dra. María Elizabeth García de González, fechada 18 de julio de 2012 emanada del colegiado en cita. Con lo anterior es dable aclarar, que las referencias jurisprudenciales que el actor señala como derrotero para este despacho en el caso que nos convoca, fueron proferidas con anterioridad a la sentencia de unificación aquí citada y por lo tanto el actuar del despacho debe estar orientado por la nueva jurisprudencia encargada de unificar el tema objeto de debate, para este caso, la no concesión del incentivo económico en las acciones populares, aún en aquellas iniciadas con anterioridad de la expedición de la Ley 1425 de 2010, unificación jurisprudencial que hace inaplicables los pronunciamientos del Consejo de Estado traídos a debate por el actor popular.

Huelga lo anterior para concluir que en el presente caso no es posible acceder al incentivo económico solicitado por el actor popular, atendiendo la postura jurisprudencial unificada del Consejo de Estado que aquí se cita.

**13. Conclusión**

Dé conformidad con las premisas fácticas, jurídicas y jurisprudenciales esbozadas por el despacho en la presente providencia, se concluye entonces que no hay lugar a la procedencia de las pretensiones invocadas con la presente acción habida cuenta que la Delegación Departamental de la Registraduría Nacional del Estado Civil, ya no tiene sus instalaciones en el inmueble ubicado en la calle 18 N° 9 – 49 de la ciudad de Tunja. Por parte de los actuales propietarios del citado inmueble, es decir la señora Rosalba Chávez Castiblanco y el señor Misael Rivera Muñoz, el despacho observa que han estado prestos a brindar la colaboración necesaria para que la entidad pública que funciona en su inmueble, pueda dar cumplimiento a su programa de atención diferencial a personas con movilidad reducida, razón por la cual no habrá que impartirles ordenes en tal sentido.

En lo que respecta a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV, quedó sustentado que cuenta con unas políticas públicas de atención diferencial a personas con movilidad reducida, las cuales fueron adoptadas con anterioridad a tener conocimiento de la presente acción popular, además, tiene diseñado un esquema plausible de implementación de tales políticas con el fin de garantizar la protección de los derechos colectivos que aquí se invocan, lo cual excluye de plano un actuación omisiva ante la problemática planteada a través de la presente acción constitucional, lo que nos permite determinar que no existe una vulneración o amenaza a los derechos colectivos invocados.

Debe además reiterar el despacho, que con base en la reciente postura unificada del Consejo de Estado, no hay lugar al reconocimiento del incentivo económico reclamado por el actor popular.

Por último señalará el Despacho que no procede la condena en costas a ninguna de las partes, por no observarse temeridad ni mala fe en su actuar, de conformidad con lo establecido en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarto Administrativo de Oralidad de Tunja, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**FALLA**

**PRIMERO.-** Se niegan las pretensiones de la demanda, por lo expuesto en la parte motiva de esta decisión.

**SEGUNDO.-** Denegar el incentivo económico solicitado por el actor.

**TERCERO.-** No hay lugar a la condena en costas.

**CUARTO.-** Remitir copia de la presente decisión al tenor de lo reglado por el artículo 80 de la ley 472 de 1998.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

*ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO*  
**ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO**

**JUEZ**

*Consejo Superior de la Judicatura*