

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL  
PEREIRA - RISARALDA  
SALA DE DECISIÓN CIVIL – FAMILIA

**Magistrado Sustanciador: Carlos Mauricio García Barajas**

**Treinta y uno (31) de marzo de dos mil veintidós (2022)**

**Radicación:** 66682310300120210016601  
**Asunto:** Acción popular – Apelación de sentencia.  
**Accionantes:** Gerardo Herrera  
**Coadyuvante:** Cotty Morales Caamaño  
**Accionado:** Andrés Felipe Ramírez Dávila propietario del establecimiento de comercio MAMU ESPACIOS MÁGICOS.

Acta No. 127 de 31/03/2022  
Sentencia SP-0024-2022

**Objeto de la providencia.**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el accionante y la coadyuvante de la parte actora contra la sentencia proferida por el Juzgado Civil del Circuito de Santa Rosa de Cabal, el 12 de octubre de 2021.

**Antecedentes**

1-. Narró el demandante que el establecimiento de comercio Mamu Espacios Mágicos no cuenta con las condiciones para garantizar el acceso de las personas que se desplacen en silla de ruedas, concretamente carece de rampa apta para tales efectos, sin que el municipio haya adoptado las medidas necesarias para evitar dicha omisión, a pesar de que es su deber velar por los derechos e intereses colectivos.

Pretende el gestor se protejan tales derechos y se ordene al accionado adelantar ante las autoridades competentes, los trámites administrativos tendientes a construir una rampa que permita el desplazamiento adecuado de personas con movilidad reducida, la cual se deberá levantar en el interior del inmueble y en un término de cinco años, esto último teniendo en

cuenta las dificultades económicas causadas a raíz de la pandemia. Se disponga, además, que por parte de la Alcaldía Municipal se reconozcan a su favor el pago de costas, de agencias en derecho y del incentivo de que trata el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, y se publique extracto de la sentencia en prensa de circulación nacional. Agregó que desiste de costas, agencias en derecho y de “*cualquier suma de dinero que provenga del accionado particular*” (archivo 02 del cuaderno de primera instancia).

2.- En auto que admite la demanda logró establecerse la propiedad de Mamu Espacios Mágicos en el señor Andrés Felipe Ramírez Dávila, a quien se tuvo como accionado (archivo 07 ib.).

3.- Se advierte el debido enteramiento del Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo, la Alcaldía de Santa Rosa de Cabal y la comunicación de la existencia del asunto a los miembros de la comunidad (archivos 09 y 20 ib.).

4.- El demandado guardó silencio. Se pronunció sí dicho ente territorial para proponer la excepción de falta de jurisdicción (archivo 14 ib.).

5.- Fue reconocida como coadyuvante del extremo activo Cotty Morales Caamaño (archivo 32, ib.).

6.- Agotadas las etapas procesales de rigor (pacto de cumplimiento, pruebas y alegatos de conclusión), se profirió la sentencia de primer grado por medio de la cual se ampararon los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda y se ordenó a la parte accionada la construcción de la rampa de acceso requerida.

En esa decisión, además, se declaró no probada la excepción formulada por el ente territorial y se negaron las solicitudes del demandante relacionadas con: (i) publicación de la sentencia en la prensa, pues esa figura solo es aplicable en acciones de grupo; (ii) condenar en costas procesales, porque el actor renunció expresamente a ellas respecto de su contraparte, y las mismas no se pueden imponer a la Alcaldía vinculada, entidad que no es la responsable de la lesión causada ni puede ser tenida como parte vencida en este caso, e (iii) incentivo económico, al estar derogado por mandato de la Ley 1425 de 2010 (archivo 46 ib.).

7.- Oportunamente el fallo fue apelado por el accionante y la coadyuvante; de los escritos de reparos concretos se extracta:

7.1- El demandante sustentó su inconformidad en que se debía imponer condena en costas frente a la administración municipal porque “...*incumple su deber Constitucional y legal de garantizar a su población (sic) igualdad de condiciones y hacer respetar y cumplir las leyes a fin que no se vulneren derechos e intereses colectivos...*”. Agregó “*si el ente territorial no tiene nada que ver en la garantías de derechos colectivos... tampoco puede apelar*” (archivo 47 ib.).

7.2.- En extenso escrito el apoderado judicial de la coadyuvante presenta sus reparos, la mayor parte alegando la defensa de los derechos e intereses colectivos sobre los que orbitó la actuación, en otras refiriéndose a temas que ni por asomo corresponden a este asunto (por ejemplo, carencia de objeto, lenguaje de señas, capacitación idónea para atender a personas con limitaciones). Se logra extraer, de la miscelánea de razones que ofrece, que su inconformidad radica con lo decidido sobre costas, sin que se evidencie alguna inconformidad con la protección concedida, más allá de solicitar que se ordene “*la prestación del servicio universal de comunicación y acceso a todos los sitios de uso de personas (sin y con discapacidad) en la entidad; con las debidas convalidaciones de idoneidad de las instituciones del Estado*”.

En el tema de costas lo que persigue es que se modifique el ordinal 5o (sic) de la sentencia que las niega, “*desincentivando las actividades de las partes que impulsaron y construyeron el criterio para conseguir las mejorías de la sentencia en razón del principio de equidad, y no inferiores a los topes tarifarios de los acuerdos administrativos del Consejo Superior de la Judicatura, con concordancia a los derechos reivindicados en la sentencia de primera instancia: al salario mínimo legal, el derecho al reconocimiento por las labores desplegadas y al derecho al salario mínimo vital, que no solo son convencionales y legales sino de jerarquía constitucional; se solicita que se sirva proveer en corrección en el sentido de cada uno de los participantes frente a estos derechos*” (archivo 41 ib.).

8.- En esta instancia no hubo sustentación adicional a la contenida en el escrito de reparos concretos de primera instancia, frente a la cual no se pronunció la parte contraria.

## Consideraciones

1.- Se hallan satisfechos los presupuestos procesales para proferir sentencia de fondo y ninguna causal de nulidad se ha configurado que afecte la validez de la actuación. Además, es esta Sala la llamada a resolver el recurso, conforme al artículo 31-1 del C.G.P.

2.- Sobre la legitimación en la causa no existe controversia. Por activa la tiene el demandante como miembro de la comunidad, de conformidad con el numeral 1º del artículo 12 de la Ley 472 de 1998. Por pasiva radica en el señor Andrés Felipe Ramírez Dávila, al margen de no ser el propietario del inmueble<sup>1</sup>, es quien tiene abierto al público un establecimiento de comercio dedicado a la “venta de muebles”<sup>2</sup>, destinación que impone eventuales cargas con ciertos grupos poblacionales, como las personas en situación de discapacidad.

La coadyuvante, por su parte, actuó expresamente autorizada por el artículo 24 de la Ley 472 de 1998.

3.- El campo de acción de la autoridad de segunda instancia llamada a resolver la alzada está delimitado por los reparos concretos y los argumentos de sustentación presentados por los apelantes (artículos 37 de la Ley 472 de 1998, 14 del Decreto 806 de 2020 y 328 del C.G.P). Lo anterior sin perjuicio de la flexibilización del principio de congruencia que es propio de esta acción constitucional, en procura de lograr la real garantía del derecho colectivo mismo<sup>3</sup>, en virtud del cual el juez popular está facultado para proferir fallos extra y ultra petita, encontrando como límite el derecho de defensa y de contradicción del accionado.

En el caso es claro que la protección a los derechos colectivos cuya protección se rogó en la demanda, por los supuestos fácticos que allá se expusieron, luce adecuada y nadie la controvierte. En ese sentido ninguna orden adicional se debe disponer, excepto dos puntos:

(i) Es necesario adicionar las medidas adoptadas en primera instancia, para ordenar el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley 472 de 1998, de manera que se mandará a la parte accionada que preste garantía bancaria o póliza de seguros en los

---

<sup>1</sup> Sobre la legitimación pasiva en cabeza de quien ofrece el servicio al público, no en el propietario del inmueble, se ha pronunciado esta Corporación en variadas ocasiones. Entre otras: TSP. SP-0006-2021, TSP. SP-0004-2021.

<sup>2</sup> Archivo 06 del cuaderno de primera instancia

<sup>3</sup> Cfr. TSP. (i) SP-0009-2021, (ii) SP-00015-2021.

términos de la citada norma, por la suma de \$5.000.000, a efectos de garantizar el cumplimiento de la sentencia.

(ii) Se ordenará dar aplicación al artículo 80 de la Ley 472 de 1998, para lo cual se dispondrá que la *a quo* remita copia de la sentencia de primera y segunda instancia a la Defensoría del Pueblo, para que sea incluida en el Registro Público centralizado de las Acciones Populares.

Contrario sensu, no puede la Sala analizar, como lo sugiere la coadyuvante que también apeló, si procede ordenar la prestación del servicio universal de comunicación y acceso a todos los sitios de uso de personas (sin y con discapacidad) en la entidad, con las debidas convalidaciones de idoneidad de las instituciones del Estado. Lo anterior porque parece evidente que tal proposición desborda el objeto de la acción popular, que fue delimitado desde la presentación de la demanda por el actor, sin que sobre la marcha puedan variarse tales supuestos, modificación de causa que de admitirse significaría vulneración del derecho de defensa y de contradicción del extremo pasivo.

Recuérdese que, como lo ha dicho esta Corporación, “[C]onciérneme entonces al juez popular delimitar sus decisiones extra y ultra petita a la causa petendi contenida en el libelo introductor, por cuanto es la forma de garantizar el debido proceso (derecho de contradicción y defensa) de la parte demandada quien, para desvirtuar los postulados de la tesis del pretensor, cuenta con la contestación y el despliegue de las actividades probatorias de esa etapa procesal<sup>4</sup>”<sup>5</sup>.

Sobre ese aspecto, en consecuencia, ningún examen se realizará.

**4.-** En la sentencia apelada, y en materia de costas, (i) se negó la condena a cargo de la parte accionada porque el actor renunció a ellas desde la demanda (pretensión número 4, folio 3 archivo 02 primera instancia). (ii) Tampoco condenó al ente territorial porque fue vinculado al

---

<sup>4</sup> fr. (i) Tribunal Superior de Pereira. Sala Civil Familia. Sentencia del 13 de noviembre de 2020. Rad. 66001-31-03-002-2015- 00262-01. M.P. Dr. Duberney Grisales Herrera. (ii) Consejo de Estado. Decisión del 16 de mayo de 2007. Radicación No. 25000-23-25-000-2003-01252-02(AP). C.P. Dr. Alíer Eduardo Hernández Enríquez: “Así, el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, abre la posibilidad al juez constitucional, de ampliar o superar la causa petendi, mediante fallos extra y ultra petita, siempre que, con ello se garantice la protección real del derecho vulnerado. Como se nota, el juez popular está revestido de amplias facultades, para definir la protección del derecho, prevenir la amenaza o vulneración y, procurar la restauración del daño en caso de que éste se produzca, tal como lo ha advertido esta Sala en diferentes pronunciamientos. Lo anterior, sin exceder las fronteras mismas surgidas de los hechos de la demanda, en tanto es a partir del debate de éstos que se garantiza el derecho de contradicción y el derecho de defensa. Esto quiere decir que, si bien el juez constitucional puede apartarse en cierto modo del petitum no está autorizado para salirse del radio de acción definido por los hechos y pruebas que soportan sus pretensiones.”

<sup>5</sup> TSP. SP-0008-2021

proceso como autoridad encargada de velar por la protección del derecho colectivo invocado, no como responsable de su vulneración. Además, la orden de amparo no corre a su cargo.

El ataque del actor popular se limitó al segundo punto, así: *“Manifiesto que se deben conceder costas, agencias en derecho a mi favor, pues mi acción (sic) prospero (sic) por el incumplimiento (sic) del alcalde municipal de la entidad territorial del sitio de la amenaza”*. Ninguna inconformidad esbozó frente a la absolución de ese concepto a cargo de la parte accionada (particular).

En consecuencia, y atendiendo su calidad de coadyuvante, los argumentos de alzada ofrecidos por esta deben entenderse dirigidos a sustentar esa misma controversia, pues no encuentra plausible la Sala entender que apela un aspecto distinto al que fue cuestionado por el actor popular, tratándose de un asunto de estirpe netamente individual, como lo es la condena en costas a favor de quien resultó triunfador en el asunto. Dicho en otros términos, no se puede acudir a la naturaleza colectiva de los derechos objeto de protección, o a la titularidad difusa que a ellos corresponde, para admitir controversia del coadyuvante en torno a la condena en costas eventualmente a cargo de los accionados, cuando el actor popular estuvo conforme con su absolución.

En suma, no son de recibo argumentos del coadyuvante pretendiendo condena en costas a favor el extremo activo, a cargo de la parte accionada.

**5.-** Realizadas las anteriores precisiones, debe resolver esta Sala como **problema jurídico** principal, si resulta posible condenar en costas procesales al ente territorial vinculado como lo reclama el apelante.

## **6.- Las costas procesales**

**6.1.-** Conforme al artículo 38 de la Ley 472 de 1998, el juez aplicará las normas de procedimiento civil relativas a las costas. Como regla especial se establece que solo podrá condenar al demandante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe.

A su turno, el artículo 365 del C.G.P. pregona como regla general que la condena en costas

se impone a la parte vencida en el proceso.

Señala la doctrina que las costas procesales incluye aquellos “...gastos que las partes deben hacer en los procesos, para su debida atención, incluyendo las expensas y los honorarios equitativos del propio apoderado y del de la parte contraria”, y – prosigue - “...la parte vencida en el proceso, o la que pierda el incidente o el recurso de apelación o revisión que haya propuesto, será condenada al pago... en favor de la parte contraria...”<sup>6</sup>.

Al analizar el artículo 392 del C.P.C., la Corte Constitucional definió las “costas procesales” como “[A]quella erogación económica que corresponde efectuar a la parte que resulte vencida en un proceso judicial. Esta carga económica comprende, por una parte, las expensas, es decir, todos aquellos gastos necesarios para el trámite del juicio distintos del pago de apoderados (honorarios de peritos, impuestos de timbre, copias, gastos de desplazamiento en diligencias realizadas fuera de la sede del despacho judicial, etc.), y, de otro lado, las agencias en derecho, correspondientes a los gastos efectuados por concepto de apoderamiento, los cuales –vale la pena precisarlo- se decretan a favor de la parte y no de su representante judicial” (C.C. C-539 /99).

Aparece claro, entonces, que en regla de principio las costas se imponen a favor de la parte que gana el pleito, y a cargo de la parte vencida. Además, “no constituyen el tema del litigio, sino una consecuencia del mismo. No tiene origen sustancial sino procesal...” (CSJ. Auto de 10 de septiembre de 1990, M.P. Dr. Alberto Ospina Botero.), en tanto “... esas decisiones son más una consecuencia de las resoluciones que se tomen en cuanto hace a esos derechos, de donde ellas deben seguir la suerte de lo principal” (CSJ. SC de 10/09/ 2001, Rad. 5542, citada en el auto AC4838-2014 de esa misma Corporación).

**6.2.-** Lo anterior resulta suficiente para sostener el acierto de la decisión cuestionada, que no logra ser desquiciada por los apelantes.

Se sostuvo por la *a quo* que el ente territorial no es accionado sino vinculado, y que la orden que se impone para superar la vulneración de derechos colectivos que se halló no gravita sobre su cabeza. Ninguno de tales asertos aparece cuestionado en la alzada, donde se acude

---

<sup>6</sup> Devis Echandia, Hernando. Compendio de Derecho Procesal. Tomo III. Teoría General del Proceso. Tercera Edición. Ed. ABC. Bogotá 1972. Pág. 223

a otra serie de argumentaciones para reclamar remuneración a su favor.

Como en verdad el municipio de Santa Rosa era ajeno a la calidad de accionado, pues no fue a él a quien se atribuyó la vulneración de derechos colectivos pretendiéndose garantizar el libre acceso sin barreras físicas al lugar donde se ofrecen servicios al público, naturalmente no fue la parte vencida del juicio. Así, la condena no podía serle impuesta y queda atendida la observación del actor popular respecto de la intervención del Municipio en el presente trámite.

**6.3.-** El anterior panorama no cambia porque, desde la demanda, el actor haya expresado su intención de que el municipio fuera “*sancionado*” en costas, por la omisión en el cumplimiento de sus funciones de cara a la garantía y cumplimiento de los derechos colectivos cuya protección se invocó, pedido que se reitera con similar fundamento en la alzada. Lo anterior porque en el caso concreto no es ese el objeto esencial de este trámite constitucional (cuestionar el comportamiento del ente territorial), ni puede ser el soporte de una condena en costas una presunta omisión administrativa. Recuérdese que la naturaleza de la condena en costas es procesal, no sustancial.

La vinculación al trámite del ente territorial se soportó en el inciso final del artículo 21 de la Ley 472 de 1998, que señala que en el auto admisorio de la demanda popular “...*se le comunicará a la entidad administrativa encargada de proteger el derecho o el interés colectivo afectado*”. Es decir, la autoridad se convoca al proceso por expresa disposición normativa, regla que es obligatoria. No es parte vencida y, en consecuencia, tampoco poder ser condenada en costas.

**6.4.-** La condena en costas tampoco corresponde a la remuneración por un trabajo determinado como puede ser, por ejemplo, los honorarios de quien elaboró un dictamen pericial. Ni siquiera en su componente de agencias en derecho guarda relación con un trabajo digno y remunerado, contacto que tampoco puede soportarse en que, en algunos eventos, su fijación se haga en salarios mínimos. Es que ser actor popular no es una profesión, labor u oficio que deba ser remunerada en los términos que propone el coadyuvante, o conforme a las disposiciones contenidas en el estatuto laboral sustantivo, luego aparecen desenfocados todos los argumentos que se estructuran sobre la base del derecho fundamental al salario mínimo, vital y móvil, así como aquellos que se soportan en el principio a la igualdad o la equidad, pretendiendo para el actor popular un trato semejante, o al menos que tome como referente, la remuneración percibida por los demás intervinientes en el trámite.

Más descaminadas aquellas líneas del extenso escrito de apelación de la coadyuvante, que más parecen criticar el monto de las agencias en derecho que acá, por el sentido de lo decidido ni siquiera se llegarán a señalar, debate que en todo caso no sería oportuno en esta etapa del proceso (Art. 366-5 C.G.P.)

**6.5.-** Viene de lo dicho que en la materia bajo análisis la decisión será confirmada, sin que la misma constituya un empobrecimiento injusto a hombros del accionante: fue él mismo quien “desistió” de la condena en costas respecto del particular, decisión que aceptada en primera instancia, fue recibida de conformidad, aunque resulte impropio renunciar a un beneficio dinerario sin siquiera haber sido decretado.

**7.-** Para finalizar, respecto al enunciado que plantea el actor respecto a que si el ente territorial no puede resultar condenado en costas tampoco podría recurrir la sentencia de primer nivel, baste decir que en este caso la Alcaldía de Santa Rosa de Cabal no apeló tal decisión y en consecuencia ninguna resolución de fondo merece aquella premisa.

Sin perjuicio de lo anterior, es propicio recordar que precisamente, como entidad pública a cargo de la protección del derecho o interés colectivo objeto de debate, la autoridad administrativa está facultada para intervenir en el trámite como sujeto procesal – que no es lo mismo que ser parte procesal - con todas las facultades necesarias para lograr el cometido que le impone la ley, capacidad que no se limita al fondo del asunto (obtener la protección) sino que incluye las formas, esto es, la correcta conformación de la actuación procesal (TSP. SP-0015-2022). En ese sentido, bien podría recurrir aquellas decisiones que considere contrarias a su misión constitucional o legal (protección del derecho colectivo), o que resulten adversas a sus peticiones, sin que por ello se convierta en parte del proceso.

**8.-** En materia de costas de esta instancia, la Sala se abstendrá de condenar al actor popular, pues aunque fracasó su recurso, no existe ninguna prueba que permita deducir un actuar temerario o de mala fe (Art.38, Ley 472). Por el contrario, se encuentra ahora que sí debe imponer tal condena a la coadyuvante Cotty Morales Caamaño, a favor del accionado, debido a que el recurso que ella promovió se resuelve de manera adversa (Art. 365-1 CGP), y porque la garantía establecida en el artículo 38 citado solo aplica a favor del actor popular.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira, en Sala de Decisión Civil - Familia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### **Resuelve**

**Primero:** Modificar la decisión adoptada por el Juzgado Civil del Circuito de Santa Rosa de Cabal, el 12 de octubre de 2021, según lo expuesto en la parte motiva de este proveído. En consecuencia, se ordena a la parte accionada, que de conformidad con lo previsto por el artículo 42 de la Ley 472 de 1998, en el término de cinco (5) días preste garantía bancaria o póliza de seguros, por la suma de \$ 5.000.000 para garantizar el cumplimiento de la sentencia. Además, en cumplimiento del artículo 80 de la Ley 472 de 1998, se remitirá copia de ambas sentencias a la Defensoría del Pueblo, para que sean incluidas en el Registro Público centralizado de las Acciones Populares.

**Segundo:** En todo lo demás, confirmese el proveído de primer nivel.

**Tercero:** Condena en costas de esta instancia a cargo de la coadyuvante Cotty Morales Caamaño, a favor del accionado, por el fracaso de la alzada. Las agencias en derecho causadas en esta sede se fijarán por la Corporación, una vez quede ejecutoriada esta providencia.

**Cuarto:** Devuélvase el asunto a su lugar de origen.

### **Notifíquese y cúmplase**

Los Magistrados,

**CARLOS MAURICIO GARCÍA BARAJAS**

**DUBERNEY GRISALES HERRERA**

**EDDER JIMMY SÁNCHEZ CALAMBÁS**

LA PROVIDENCIA ANTERIOR  
SE NOTIFICÓ POR ESTADO DEL DÍA  
*01-04-2022*  
CÉSAR AUGUSTO GRACIA LONDOÑO  
SECRETARIO

**Firmado Por:**

**Carlos Mauricio Garcia Barajas**  
**Magistrado**  
**Sala 002 Civil Familia**  
**Tribunal Superior De Pereira - Risaralda**

**Duberney Grisales Herrera**  
**Magistrado**  
**Sala 001 Civil Familia**  
**Tribunal Superior De Pereira - Risaralda**

**Edder Jimmy Sanchez Calambas**  
**Magistrado**  
**Sala 003 Civil Familia**  
**Tribunal Superior De Pereira - Risaralda**

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:

**83637a77a8717c1850842f61ac0372d562e97767146c6979b76f47aa81a11fcb**

Documento generado en 31/03/2022 11:30:40 AM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**

**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**