

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



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

**Magistrado Sustanciador: Carlos Mauricio García Barajas**

**Diecinueve (19) de abril de dos mil veintidós (2022)**

**Radicación:** 666823103001202100219-01  
**Asunto:** Acción popular – Apelación de sentencia.  
**Accionantes:** Gerardo Herrera.  
**Coadyuvante:** Mario Restrepo y Cotty Morales Caamaño  
**Accionado:** Natalia Zamora Mantilla

Acta No. 144 de 19/04/2022  
Sentencia: SP-0037-2022

**Objeto de la providencia.**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el accionante Gerardo Herrera y la coadyuvante Cotty Morales Caamaño, contra la sentencia proferida el 28 de octubre de 2021 por el Juzgado Civil del Circuito de Santa Rosa de Cabal.

**Antecedentes**

1-. Narró el demandante que el establecimiento de comercio Ponte Guapo Barber 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 no en el espacio público y se realizará en un término de cinco años, esto último teniendo en cuenta las dificultades económicas causadas por 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 el trámite de notificación del auto que admite la demanda logró establecerse que el establecimiento de comercio realmente se denomina Ponte Guapo Barber Cosmetics, y es de propiedad de Natalia Zamora Mantilla, a quien se tuvo como parte accionada.

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 08, 11 y 13 ib.).

4.- La demandada se pronunció informando que no es propietaria del inmueble en el que funciona el establecimiento de comercio de su propiedad, situado en la Carrera 15 No. 14-11 por el cual está siendo accionada, y que acatará lo decidido en sentencia, si es que aún su establecimiento de comercio continúa funcionando en el local que ocupa actualmente.

5.- Fueron reconocidos como coadyuvantes del extremo activo Mario Restrepo (archivos 10 y 14 ib.) y Cotty Morales Caamaño (archivos 19 y 25).

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 negaron las solicitudes de (i) 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 (ii) incentivo económico, al estar derogado por mandato de la Ley 1425 de 2010 (archivo 41ib.).

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

7.1- Se debía (i) imponer condena en costas frente a la administración municipal porque permitió

la vulneración e incumplió su deber funcional conforme a la Ley 734 de 2002, no garantizó la igualdad en su territorio por lo que debe ser sancionado con costas, además si no es parte tampoco puede apelar; (ii) ordenar póliza para el cumplimiento de la sentencia, y (iii) aplicar el Artículo art 34, Inciso final de la Ley 472 de 1998, o probar que este art 34 inciso final fue derogado, sin que se pueda hacer remisión a lo decidido “por el c de estado” (sic) (archivo 36 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”. (Arch.37).

En el tema de costas lo que persigue es que se modifique el numeral quinto 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”* .

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 la ciudadana Carolina Higuera González, persona que, al margen de no ser propietaria del inmueble<sup>1</sup>, es quien tiene abierto al público un establecimiento de comercio cuya actividad comercial principal es el comercio al por menor de productos cosméticos, destinación que impone eventuales cargas con ciertos grupos poblacionales, como las personas en situación de discapacidad.

Los coadyuvantes, por su parte, actuaron expresamente autorizados 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>2</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) Lo relacionado con la aplicación del artículo 42 de la Ley 472 de 1998. Por ello, se advierte de una vez que se accede a este reparo, y en consecuencia, se ordenará a la parte accionada que preste garantía bancaria o póliza de seguros en los términos de la citada norma, por la suma de \$5.000.000, a efectos de garantizar el cumplimiento de la sentencia.

(i) La 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.

---

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

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 aquél fue vinculado al 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, reclamando condena en costas a cargo de la entidad territorial. Reclama la condena a cargo de la autoridad porque si la acción prosperó, fue por el incumplimiento de los deberes constitucionales y legales del municipio de garantizar a la población igualdad de condiciones y el cumplimiento de la ley. Si el ente territorial no es parte para ser condenada en costas, tampoco deben concederse sus recursos. 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 Cotty Morales Caamaño 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 reclaman los apelantes. Se determinará, además, sobre la procedencia del incentivo económico a favor del actor popular.

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 sólo 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>3</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 vencedora del pleito, y a cargo de la parte derrotada. 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 el apelante.

---

<sup>3</sup> Devis Echandía, Hernando. Compendio de Derecho Procesal. Tomo III. Teoría General del Proceso. Tercera Edición. Ed. ABC. Bogotá 1972. Pág. 223

Se sostuvo por la a quo que el ente territorial no es parte accionada 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 a otra serie de argumentaciones para reclamar remuneración a su favor.

Como en verdad el municipio de Santa Rosa no era acá accionado, pues no fue a él a quien se atribuyó la vulneración de derechos colectivos por no 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 ese no es 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.

6.4.- 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, 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.

6.5.- 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 tomé como referente, la remuneración percibida por los demás intervinientes en el trámite.

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

6.6.- 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.- Incentivo.

En su recurso el actor popular también solicitó se dé aplicación al inciso final del artículo 34 de la Ley 472 de 1998. Sobre el particular es preciso recalcar que la Ley 1425 de 2010, reza:

“ARTÍCULO 1o. Deróguense los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998.

ARTÍCULO 2o. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga y modifica

todas las disposiciones que le sean contrarias.”

Claramente se entiende que el aparte final del art. 34 de la Ley 472 invocado en la alzada (contenido de la sentencia: “Igualmente fijará el monto del incentivo para el actor popular”), contradice la disposición normativa transcrita, y debe entenderse derogada, tal como lo sostuvo el Consejo de Estado en decisión del septiembre 03 de 2013<sup>4</sup>.

Respecto a la validez de la Ley 1425 como norma capaz de modificar la Ley 472, ello quedó definido en el juicio de constitucionalidad hecho por la Corte en sentencia C- 630 de 2011, que concluyó en su exequibilidad.

Luego comparte esta instancia que el incentivo que inicialmente caracterizó la acción popular no se encuentra vigente, entonces no puede ser reconocido como acá se pretende.

8.- En materia de costas de segunda 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 28 de octubre de 2021, según lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

---

<sup>4</sup> Expediente No. 2009-01566-01(AP). C.P. Dr. Mauricio Fajardo Gómez: “aunque la Ley 1425 nada dijo respecto del artículo 34 de la Ley 472 de 1998, disposición que prevé algunos aspectos de carácter instrumental relacionados con el reconocimiento y pago del estímulo económico a favor de los actores populares, lo cierto es que dentro del artículo 2 de dicha Ley 1425 se dispuso que <<La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga y modifica todas las disposiciones que le sean contrarias>> (se destaca), por manera que debe entenderse, sin ambages, que el artículo 34 de la Ley 472 de 1998 fue modificado en esas materias por la Ley 1425, dado que los aspectos relativos al reconocimiento y pago del incentivo en las acciones populares que en sus dos primeros incisos se hallaban contenidos, fueron derogados en forma tácita, habida cuenta de su palmaria incompatibilidad para con la nueva Ley (1425), por cuya expedición, se insiste, se derogó de manera directa y expresa el incentivo en las acciones populares, tema que, según se vio, fue expuesto por la Corte Constitucional dentro de la sentencia antes transcrita en forma parcial.

Así las cosas, resulta libre de cualquier duda que el instituto del incentivo económico, previsto en la Ley 472 de 1998 a favor de los actores populares, desapareció del ordenamiento jurídico actual, con ocasión de la promulgación de la Ley 1425 de 2010.”

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 la sentencia de ambas instancias a la Defensoría del Pueblo, para que sean incluidas en el Registro Público centralizado de las Acciones Populares.

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

Tercero: Condena en costas de segunda 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 20-04-2022 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:

**7821ec83ece13979b729b9134d353d35b57aacc78e8c7329723a37b92b706  
8e4**

Documento generado en 19/04/2022 10:10:26 AM

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

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