



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
 RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL**  
 SALA DE DECISIÓN CIVIL – FAMILIA – DISTRITO DE PEREIRA  
 DEPARTAMENTO DEL RISARALDA

**SP-0049-2022**

ASUNTO	: SENTENCIA DE SEGUNDO GRADO
TIPO DE PROCESO	: ACCIÓN POPULAR
ACCIONANTE	: GERARDO HERRERA
COADYUVANTES	: COTTY MORALES C. Y OTROS
ACCIONADA	: DIANA MARCELA OVIEDO BLANDÓN PROPIETARIA ESTABLECIMIENTO DE COMERCIO “ <i>TIENDA DE DETALLES DIANA</i> ”
PROCEDENCIA	: JUZGADO CIVIL DEL CIRCUITO DE SANTA ROSA DE CABAL
RADICACIÓN	: 66682-31-03-001- <b>2021-00240-01</b>
TEMAS	: TERCEROS - COSTAS - INCENTIVO
Mag. Ponente	: DUBERNEY GRISALES HERRERA
APROBADA EN SESIÓN	: 173 DE 05-05-2022

**CINCO (5) DE MAYO DE DOS MIL VEINTIDÓS (2022).**

## 1. EL ASUNTO POR DECIDIR

El recurso vertical propuesto por el actor popular contra la sentencia emitida el día **18-01-2022** (Recibido de reparto el día 16-02-2022), con la que se definió el litigio en primer grado.

## 2. LA SÍNTESIS DE LA DEMANDA

**2.1. LOS HECHOS RELEVANTES.** El establecimiento de comercio de la accionada, ubicado en la carrera 15 No.15-28 de Santa Rosa de Cabal, carece de rampa de ingreso apta para personas que se desplazan en silla de ruedas;

y, la alcaldía de la localidad omitió garantizar los derechos colectivos (Cuaderno No.1, pdf No.02).

**2.2. LAS PRETENSIONES. (i)** Ordenar al accionado que en un plazo de cinco (5) años adelante los trámites administrativos respectivos ante la autoridad competente y construya rampa de acceso, conforme a las normas NTC e ICONTEC; **(ii)** Condenar a la Alcaldía a pagar el incentivo del artículo 34, Ley 472 y las costas procesales (Sic); y, **(iii)** Ordenar la publicación de la sentencia (Cuaderno No.1, pdf No.02).

### **3. LA DEFENSA DE LA PARTE PASIVA**

**3.1. DIANA M. OVIEDO B.** Guardó silencio (Cuaderno No.1, pdf No.16).

### **4. EL RESUMEN DE LA DECISIÓN APELADA**

En la parte resolutive se: **(i)** Desestimó la excepción de falta de jurisdicción propuesta por la Alcaldía, **(ii)** Amparó el derecho colectivo; **(iii)** Negó el incentivo económico y “(...) *demás pretensiones (...)*”; y, **(iv)** Conformó el comité de cumplimiento.

En síntesis, explicó que la acción no se promovió contra el ente territorial, sino frente al propietario del establecimiento de comercio, e interviene como vinculado por orden expresa del artículo 21, Ley, por manera que el juzgado es competente.

De otro lado, expuso que se presumen veraces los hechos 1º, 3º y 4º de la demanda por el silencio de la accionada, además, la Secretaría de Planeación informó que la entrada del inmueble está por encima del nivel del andén e impide el acceso de personas en silla de ruedas, por ende, trasgrede el derecho colectivo, que debe resarcir construyendo la rampa.

Y, finalmente, adujo que el incentivo económico era improcedente porque la norma fue derogada; aceptó la renuncia de las costas frente a la parte pasiva; y, desestimó condenar a la autoridad porque no fue la destinataria de la acción (Ibidem, pdf No.49).

## 5. LA SÍNTESIS DE LA ALZADA

**5.1. LOS REPAROS. GERARDO HERRERA (ACTOR).** (i) Omitió pronunciarse sobre el inciso final del artículo 34, Ley 472; (ii) Dejó de fijar póliza; y, (iii) Condenar en costas al ente territorial (Ibidem, pdf No.50, folio 4).

La parte pasiva y los terceros no recurrentes, pretirieron replicar (Cuaderno No.2, pdf No.14). En primera sede, antes de conceder la alzada, se desestimó la irregularidad procesal presentada de forma simultánea por el actor (Ibidem, pdf No.51); y, la Sala Unitaria negó la apelación adhesiva de la señora Cotty Morales C., por inoportuna (Cuaderno No.2, pdf No.10).

## 6. LA FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA PARA DECIDIR

**6.1. LA COMPETENCIA EN SEGUNDO GRADO.** Esta Sala es competente, según el artículo 16 de Ley 472, al tener la condición de superiora jerárquica del Despacho cognoscente.

**6.2. LOS PRESUPUESTOS DE VALIDEZ Y EFICACIA.** Ningún reproche hay sobre anomalías con entidad para invalidar la actuación; quienes intervienen tiene aptitud suficiente para participar del litigio (Arts.12 y 14, L 472).

**6.3. LA LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA.** En forma repetida se ha dicho que este estudio es oficioso<sup>1</sup>. Diferente es el análisis de prosperidad de la súplica. En

---

<sup>1</sup> CSJ, Civil. Sentencias: (i) 14-03-2002, MP: Castillo R.; (ii) 23-04-2007, MP: Díaz R.; No.1999-00125-01; (iii) 13-10-2011, MP: Namén V., No.2002-00083-01; (iv) SC -1182-2016, reiterada en SC-16669-2016. (v) TS. Pereira, Sala Civil – Familia. Sentencia del 29-03-2017; MP: Grisales H., No.2012-00101-01.

este evento se satisface en ambos extremos.

Se cumple por activa, porque la acción popular puede ser ejercida por cualquier persona natural o jurídica. Prescribe el artículo 12º, Ley 472, establece: “(...) *Podrán ejercitar las acciones populares: 1. Toda persona natural o jurídica (...)*”, y el 13º que: “(...) *Los legitimados para ejercer acciones populares pueden hacerlo por sí mismos o por quien actúe en su nombre (...)*”.

La CC en sede de constitucionalidad, de forma pacífica y consistente, comparte aquel razonamiento<sup>2</sup>. También la Sala Civil de la CSJ<sup>3</sup> en sede de tutela (Criterio auxiliar). De igual forma el CE (Criterio auxiliar), incluso, la denominó como legitimación “*universal*”<sup>4</sup>, “*general*”<sup>5</sup> o “*por sustitución*”<sup>6</sup>.

Y, por pasiva la señora Diana M. Oviedo B., propietaria de establecimiento comercial abierto al público (Cuaderno No.1, pdf No.07), a la que se le imputa la omisión de garantizar el acceso a sus instalaciones como “*amenaza*” de los derechos colectivos del grupo social de personas con dificultades de movilidad (Artículo 14, Ley 472).

**6.4. EL PROBLEMA JURÍDICO.** ¿Se debe revocar la sentencia desestimatoria proferida por el Juzgado Civil del Circuito de Santa Rosa de Cabal, según el razonamiento del recurrente?

**6.5. LA RESOLUCIÓN DEL PROBLEMA JURÍDICO**

**6.5.1. Los límites de la apelación.** Dada la naturaleza de las acciones

<sup>2</sup> CC. C-215 de 1999, C-377 de 2002, citada en la C-230 de 2011

<sup>3</sup> CSJ, Sala Civil. STC14393-2015, entre otras.

<sup>4</sup> CE, Sección Primera. Sentencias del 31-10-2002 y 13-02-2006; CP: Ricardo Hoyos D., expediente No. 52001-23-31-000-2000-1059-01(AP-518) y CP: Germán Rodríguez V., expediente No.63001-23-31-000-2003-00861-01(AP).

<sup>5</sup> CE, Sección Primera. Sentencia del 04-09-2003; CP: María N. Hernández P., expediente No.25000-23-26-000-2000-0112-01(AP). Refiere la sentencia: “(...) *El legislador ordinario pretendió con ella crear un instrumento de defensa de los derechos e intereses colectivos al que pudiera acceder cualquier persona; es decir, que otorgó una legitimación de carácter general, sin que se vislumbre la exigencia de condición alguna, como probar el interés para ejercerla, ser residente o vecino del lugar donde posiblemente se están transgrediendo esos derechos u otra situación semejante*”.

<sup>6</sup> CE, Sección Primera. Sentencia del 06-12-2001; CP: Alier E. Hernández E., expediente No.73001-23-31-000-2000-3495-01(AP-221). Menciona la sentencia: “(...) *El carácter público de la acción popular supone una legitimación por sustitución que se deriva de la función social de esa institución*”.

populares, el examen en segunda instancia no es restrictivo, sino que se extiende a la verificación de la vulneración o amenaza de cualquier derecho colectivo conforme al material probatorio existente (Congruencia flexible), empero se hayan dejado de alegar expresamente en los petitorios de amparo.

De acuerdo con el CE<sup>7</sup> (Criterio auxiliar): “(...) el juez de la acción popular puede pronunciarse sobre derechos colectivos que no han sido invocados en la demanda como vulnerados o amenazados, siempre y cuando tengan una estrecha relación con los derechos respecto de los cuales sí haya existido una solicitud expresa de protección y cuando la parte demandada se haya pronunciado sobre ellos a lo largo del proceso, es decir, que haya podido ejercer su derecho de defensa (...)”. En el mismo sentido la CC<sup>8</sup>. Cabe señalar que el Magistrado ponente, en este caso, había salvado voto acogiendo esta tesis en una providencia de otra Sala<sup>9</sup>.

**6.5.2. La acción popular y sus supuestos axiales.** Consagrada en nuestra Carta Política, en el artículo 88, desarrollada en la Ley 472. La normativa prescribe que se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre *los derechos e intereses colectivos*, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

Las acciones populares pueden interponerse contra toda conducta activa u omisiva de las autoridades o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos (Artículo 9º, Ley 472). El objeto de la acción<sup>10</sup> es el amparo de los derechos colectivos, que se caracterizan porque su titularidad la tiene la comunidad en general, son transindividuales e indivisibles. En este sentido la CC<sup>11</sup>.

Los presupuestos de esta acción son **(i)** Una acción u omisión de la parte convocada; **(ii)** La existencia de un daño contingente, peligro o amenaza (Que

<sup>7</sup> CE, Sala Plena, Sala Seis Especial de Decisión. Sentencia de unificación del 05-06-2018, CP: Moreno R., No.2004-01647-01(SU) (REV-AP).

<sup>8</sup> CC. T-004-2019.

<sup>9</sup> TSP, Civil – Familia. Salvamento del voto del 21-09-2017, MP: Grisales H., No.2012-00465-03.

<sup>10</sup> QUINCHE R., Manuel F. Derecho constitucional colombiano, De la Carta de 1991 y sus reformas, 4ª edición, Ediciones Doctrina y Ley Ltda., Bogotá DC, 2010, p.386.

<sup>11</sup> CC. C-569 de 2004.

no es en modo alguno el que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana), vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos; y, **(iii)** La relación de causalidad entre la conducta y la vulneración o amenaza de tales derechos e intereses. Cada uno de estos supuestos requiere acreditación procesal, cuya carga gravita en la parte demandante, salvo que exista imposibilidad para su aporte (Artículo 30, Ley 472).

La CC<sup>12</sup>, en providencia que estudió los cargos de inconstitucionalidad contra la Ley 472, determinó que este tipo de acciones tiene un carácter público “(...) en cuanto “... se justifica que se dote a los particulares de una acción pública que sirva de instrumento para poner en movimiento al Estado en su misión, bien de dirimir los conflictos que pudieren presentarse, bien de evitar los perjuicios que el patrimonio común pueda sufrir” (...).”

Y, también, restitutorio, puesto que propende por “(...) el restablecimiento del uso y goce de tales derechos e intereses colectivos (...)”; además de su naturaleza preventiva, “(...) que significa que no es ni puede ser requisito para su ejercicio, el que exista un daño o perjuicio de los derechos o intereses que se busca amparar, sino que basta que exista la amenaza o riesgo de que se produzca, en razón de los fines públicos que las inspiran (...)”.

Como refuerzo de este parecer, sostuvo la CC<sup>13</sup>, en sede de tutela, que: “En relación con el carácter preventivo de las acciones populares, tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado, han establecido que la prosperidad de la acción popular no depende de que exista un daño o perjuicio, pues la posibilidad de que se vulnere un derecho colectivo es razón suficiente para que el juez conceda la acción y adopte las medidas necesarias para evitar que la vulneración se presente.”.

En adición, debe destacarse que la tendencia en el derecho comparado es entender “la amenaza de lesión definitiva como un daño cierto”, en la doctrina patria se alinea en tal tesis el profesor Henao P.<sup>14</sup> y en el contexto foráneo la

---

<sup>12</sup> CC. C-215 de 1999.

<sup>13</sup> CC. T-176 de 2016.

<sup>14</sup> HENAO P., Juan C. Las formas de reparación en la responsabilidad del Estado: hacia su unificación sustancial en todas las acciones contra el Estado, En: La responsabilidad extracontractual del Estado, XVI Jornadas internacionales de derecho administrativo, Bogotá DC, Universidad Externado de Colombia, 2015, p.33 y ss.

brasileña Ivo Pires<sup>15</sup>, quien cita al maestro argentino Mosset Iturraspe, refiriendo a los sistemas belgas, francés e italiano.

**6.5.3. La sustentación del accionante.** **(i)** El ente municipal debe ser condenado en costas porque la amenaza y vulneración de los derechos colectivos son producto de que pretirió garantizar la accesibilidad al inmueble abierto al público; y, la funcionaria omitió **(ii)** Probar que el inciso final del artículo 34, Ley 472 fue derogado e **(iii)** Imponer póliza de cumplimiento “(...) *ya q (Sic) dicha pretension (Sic) NO ES POTESTATIVA (...)*” (Ibidem, pdf No.50, folio 4).

**6.5.4. La resolución.** Parcialmente infundados. Los razonamientos jurídicos de la jueza de primer nivel, son compartidos por esta Colegiatura; empero, pretirió pronunciarse de oficio respecto a garantía bancaria que debe prestar la parte pasiva, con ocasión de la prosperidad de las pretensiones.

**6.5.5. La intervención del ente territorial.** En el juicio de admisibilidad de la acción popular, corresponde al juzgador verificar la calidad de la parte accionada para establecer si debe asumir su conocimiento. En efecto, el artículo 15, Ley 472, prescribe que se asigna a la justicia administrativa cuando se promueva contra entidades públicas y personas que desempeñen funciones administrativas; y, los demás a la justicia ordinaria civil; y, el 16, ídem, que en primera instancia se tramitan por los Juzgados Civiles del Circuito y Administrativos del lugar de la ocurrencia de los hechos o domicilio del accionado.

Entonces, como el amparo busca proteger el derecho colectivo a la accesibilidad de las personas con dificultad motriz y pide ordenar la construcción de una rampa al propietario del establecimiento de comercio que lo agravia, diáfano es que ese particular es el único sujeto pasivo de la

---

<sup>15</sup> IVO P., Fernanda. La amenaza a un derecho comporta un daño, En: Reflexiones sobre la responsabilidad en el siglo XXI, Bogotá DC, Institución Universitaria Politécnico Gran Colombiano, 2014, p.271-302.

acción.

En la demanda se dice que la autoridad municipal incumple sus obligaciones legales, sin embargo, es razón insuficiente para convertirla en parte accionada, pues no es quien ejerce la actividad mercantil. Además, como la solicitud de costas no es una pretensión procesal, sino un pronunciamiento oficioso de la judicatura, es imposible derivar por ese motivo, la condición de parte pasiva.

Su participación es por expresa orden legal, según artículo 21, Ley 472, en calidad de “(...) **encargada de proteger el derecho o el interés colectivo afectado** (...)” (Negrilla a propósito), entonces, su calificación procesal es de tercera (Un interviniente que no es sujeto de la súplica, tiene un interés propio que puede afectarse por los efectos del fallo)<sup>16</sup>, que es diferente a la de parte.

Se advierte que el supuesto desacato del deber de garantizar los derechos colectivos, en nada altera el fin principal y único de esta acción popular, circunscrito a que un particular elimine una barrera arquitectónica. Es una omisión ajena al amparo que el actor puede ventilar mediante la herramienta judicial idónea y expedita ante el juez administrativo (Ley 393).

**6.5.6. Las costas procesales.** El promotor de la acción y el particular accionado constituyen las partes del proceso, los primeros por ejercitar el derecho de acción y el último como obligado a resistir las pretensiones, y solo ellos pueden reclamar costas procesales cuando triunfen. El artículo 365-1º, CGP, reza:

... Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código.

---

<sup>16</sup> ROJAS G., Miguel E. Lecciones de derecho procesal, procedimiento civil, tomo II, ESAJU, 2020, 7ª edición, Bogotá, p.135.

Además se condenará en costas a quien se le resuelva de manera desfavorable un incidente, la formulación de excepciones previas, una solicitud de nulidad o de amparo de pobreza, sin perjuicio de lo dispuesto en relación con la temeridad o mala fe... (Resaltado a propósito).

Sin duda la calidad en que interviene el sujeto procesal, el resultado del proceso y su actuación son los factores determinantes para examinar la viabilidad de condenar en costas; y, en este caso, como se anotó, el Ente Territorial no integra la parte pasiva de la acción, es un tercero que participa por expresa disposición legal (Art.21, Ley 472), por ende, inviable es que se le imponga la sanción pecuniaria.

El llamado a responder sería el propietario del establecimiento de comercio, habida cuenta de que prosperaron las pretensiones en su contra, sin embargo, la judicatura no puede resolver sobre su reconocimiento, como quiera la renuncia de las costas que aceptó la *a quo* en la sentencia, no fue rebatida por el interesado. Quedó incólume, por su silencio.

**6.5.7. El incentivo económico.** La Ley 1425 derogó los artículos 39 y 40, Ley 472, sobre ese reconocimiento; y, aun cuando el legislador omitió referirse a la parte final del artículo 34, ibidem, que reza: “(...) *Igualmente fijará el monto del incentivo para el actor popular (...)*”, es inviable considerar su aplicación por contrastar con la finalidad expresa de la nueva Ley, al establecer en su artículo 2º que: “(...) *La presente ley (...) deroga y modifica todas las disposiciones que le sean contrarias (...)*” (Línea a propósito).

Con el juicio anterior, razonó el CE<sup>17</sup> (2019), que es criterio auxiliar acogido por esta Magistratura en decisiones anteriores<sup>18</sup> (2022 y 2020); es precedente horizontal. Corolario, se confirmará la decisión de primera sede.

---

<sup>17</sup> CE, Sala Plena, Sentencia de unificación del 03-09-2013, CP: Fajardo G., No.2009-01566-01 (AP), reiterada en las sentencias del (i) 24-05-2019, CP: Sánchez S., No.2010-00748-01 (AP) y (ii) 09-05-2019, CP: Giraldo L., No.2011-00613-01, entre muchas.

<sup>18</sup> TSP, Sala Civil – Familia. SP-0035-2022 y Fallo del 10-11-2020, MP: Grisales H., No.2015-00262-02.

**6.5.8. La garantía bancaria.** No obstante lo expuesto, se adicionará el fallo respecto a la fijación de póliza de cumplimiento a cargo de la parte pasiva. Le asiste razón al recurrente, ya que se trata de una decisión que el juez debe tomar de oficio, como consecuencia de la prosperidad de las pretensiones: “(...) *La parte vencida en el juicio deberá otorgar una garantía bancaria o póliza de seguros, por el monto que el juez determine (...)*” (Art.42, Ley 472), innecesaria la petición de parte. Entonces, con miras a garantizar el cumplimiento, se ordenará a la parte accionada prestar garantía bancaria por la suma de un millón de pesos (\$1.000.000).

Se abstendrá la Sala de condenar en costas de esta instancia, pese a la prosperidad parcial del recurso, porque no supuso revocar “*totalmente*” el fallo impugnado (Art.365-4º, CGP); y, su adición fue resultado del deber oficioso de la judicatura (Art.38, Ley 472).

## **7. LAS DECISIONES FINALES**

Se confirmará y adicionará el fallo, sin condena en costas de esta instancia, según lo razonado.

En mérito de lo expuesto, el TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE PEREIRA, SALA DE DECISIÓN CIVIL - FAMILIA, administrando Justicia, en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

### **F A L L A,**

1. CONFIRMAR el fallo proferido el día 18-01-2022 por el Juzgado Civil del Circuito de Santa Rosa de Cabal.
2. ADICIONAR un numeral para ORDENAR a la accionada, señora Diana M. Oviedo B., propietaria de establecimiento comercial Tienda de Detalles Diana, que en el término de diez (10) días preste garantía bancaria o póliza

de seguros, por la suma de \$1.000.000, para garantizar el cumplimiento de esta sentencia.

3. NO CONDENAR en costas de esta instancia, conforme a lo expuesto.
4. DEVOLVER el expediente al Juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE,

**DUBERNEY GRISALES HERRERA**

**M A G I S T R A D O**

**EDDER JIMMY SÁNCHEZ C.**

**M A G I S T R A D O**

**JAIME ALBERTO SARAZA N.**

**M A G I S T R A D O**

LA PROVIDENCIA ANTERIOR  
SE NOTIFICÓ POR ESTADO DEL DÍA

06-05-2022

CÉSAR AUGUSTO GRACIA LONDOÑO  
S E C R E T A R I O

DGH/ODCD/2022

**Firmado Por:**

**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**

**Jaime Alberto Zaraza Naranjo**  
**Magistrado**  
**Sala 004 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: **c7ba78cf83e4a575dc4cfe3c44f2801ed2a73bd453777cd911afa924875b4f66**

Documento generado en 05/05/2022 11:23:45 AM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**