

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

Magistrado: Jaime Alberto Saraza Naranjo
Pereira, marzo dos de dos mil veintiuno
Expediente: 66001310300320190015601
Proceso: Acción popular
Asunto: Sentencia
Demandante: Javier Elías Arias Idárraga
Coadyuvente: Augusto Becerra Largo
Demandado: Cooperativa de los Trabajadores del
Instituto del Seguro Social –
COOPTRIS -
Apoderado: Flor Yamile Oviedo Villanueva
Recurrente: Accionante
Acta No. 87 del 1ro de marzo de 2021
Sentencia No. TSP.SP-0003-2021

En cumplimiento de lo ordenado por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia en sentencia STL 220 – 2021 del pasado 18 de enero, procede la Sala a decidir el recurso de apelación que, contra la sentencia del 13 de enero de 2020, dictada por el Juzgado Tercero Civil del Circuito local, interpuso la parte demandante en esta acción popular que **Javier Elías Arias Idárraga** presentó contra la **Cooperativa de los Trabajadores del ISS, "COOPTRAISS", ubicada en la calle 19 No. 6-48 de esta ciudad.**

1. ANTECEDENTES

1.1. HECHOS

Expone el demandante (p. 2, c. 1) que en la sucursal de la entidad accionada, que es un inmueble abierto al público, no se prestan

los servicios de profesional intérprete y guía intérprete acreditado por el Ministerio de Educación Nacional, tal como lo ordena la Ley 982 de 2005, ni se cuenta con señales visuales, sonoras ni auditivas.

1.2. PRETENSIONES

Busca, en consecuencia, que se ordene a la demandada contratar de planta un guía intérprete y un intérprete o con una entidad idónea certificada por el Ministerio de Educación Nacional para que de planta se atienda a la población objeto de protección del artículo 8 de la ley 982 de 2005; que se condene en costas y se ordene la constitución de una póliza a la accionada con el fin de garantizar el cumplimiento de la orden dada en la sentencia.

1.3. RESPUESTA DE LA ENTIDAD ACCIONADA

La entidad encartada propuso las siguientes excepciones: (i) "Inexistencia de la vulneración o amenaza del derecho o interés colectivo"; (ii) "La improcedencia de la acción popular"; (iii) "El cumplimiento de la destinación específica del inmueble"; y, (iv) "Insuficiencia probatoria - carga probatoria en cabeza del accionante", que se fundamentan en que la sede "*...cumple cabalmente con la destinación específica que se le ha dado, es decir, sirve de sede estrictamente para sus asociados. En este sentido se indica que pese a que no haya libre acceso a todo el público el uso del mismo no representa una amenaza o violación de derechos de sus empleados y asociados*", y no existe prueba alguna de la amenaza al derecho colectivo invocado (p. 29 a 32).

Se opuso a lo pretendido.

1.4. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Negó las pretensiones porque la accionada "*...no atiende al público en general, ya que es solo para sus asociados que deben cumplir unos requisitos especiales como laborar o haber laborado en la misma cooperativa o en el Instituto de los Seguros Sociales o ser esposo, esposa,*

compañera (o) permanente, hijo, nieto, hermano es decir familiar de extrabajador o trabajador en su caso". Y con ello, concluye que "...en concepto del despacho se tendría que demostrar que entre los asociados haya personas que requieran lo solicitado por el accionante, al encontrarse impedidos para adelantar sus diligencias en la Cooperativa de manera autónoma, prueba que brilla por su ausencia razón por la cual se denegarán las pretensiones de la demanda, sin que haya lugar a condena en costas por no haberse demostrado mala fe en el accionante" (p. 91 a 96).

1.5. APELACIÓN

Apeló la parte actora quien, en esencia, indicó que *"La entidad accionada se ufana de respetar los derechos de las personas discapacitadas entre ellas las personas con discapacidad auditiva cuando por su propia omisión no pueden prestar un servicio adecuado, el daño se está ocasionando por omisión en la administración de sus servicios y productos como entidad prestadora de servicios públicos."* (p. 99). Además, no se encuentra demostrado que se haya capacitado a los funcionarios para la atención de las personas con limitaciones, ciegas, sordas, sordociegas, hipoacúsicas y/o con disminución fonoauditiva.

2. CONSIDERACIONES

1. Concurren los presupuestos procesales y no se advierte causal de nulidad que afecte lo actuado.

2. El interviniente está legitimado, ya que la acción popular puede ejercerla cualquier persona natural o jurídica, por sí misma, o por otro que actúe a su nombre, como se establece en los artículos 12 y 13 de la Ley 472, y lo han precisado las altas Cortes, como puede consultarse en sentencias de constitucionalidad como las C-215 de 1999, C-377 de 2002, C-230 de 2011; o en sede de tutela por la Corte Suprema, ejemplo de lo cual es la sentencia STC14393 -2015; o en la vía contencioso administrativa, según se aprecia en sentencias del 31-10-2002 y 13-02-2006, C.P. Ricardo Hoyos D.,

expediente 2000-1059-01 (AP 518) y Germán Rodríguez V., expediente 2003-00861-01 (AP). Esto por activa.

Y por pasiva igual, por cuanto a la persona jurídica demandada se le imputa la amenaza. Esto, con independencia de lo que al final se pueda resolver sobre su obligación de tener intérprete y guía intérprete en sus instalaciones.

3. El problema jurídico consiste en definir si se confirma la sentencia de primer grado que negó las pretensiones porque en su concepto no está demostrado "*...que entre los asociados existan personas que requieran lo solicitado por el accionante, al encontrarse impedidos para adelantar sus diligencias en la Cooperativa de manera autónoma, ...*" (p. 96), o si, como sugiere el recurrente, la sucursal de la entidad cooperativa encartada, vulnera los derechos colectivos invocados y, por ello, debe revocarse el fallo.

4. Bastante se ha dicho que la acción popular fue introducida a nuestra Constitución Política en el artículo 88 y posteriormente desarrollada por la Ley 472. Su objeto, según el artículo 1°, es el amparo de los derechos colectivos, que se caracterizan, porque su titularidad la tiene la comunidad en general, en cuanto son indivisibles (Sentencia C-569-04). Tal normativa prescribe, en el artículo 2°, que 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. Además, se puede interponer contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos, según el artículo 9° de la Ley).

Por tanto, son supuestos de la misma (i) Una acción u omisión de la autoridad o el particular; (ii) La existencia de un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos; y, (iii) La relación causal entre la acción u omisión y la vulneración o amenaza de tales derechos e intereses, que deben ser acreditados, como establece el artículo 30 de la Ley, por el demandante, salvo que exista imposibilidad para ello.

Ha explicado esta Corporación, desde hace tiempo (radicado 2016-00595-02, sentencia del 18 de mayo de 2018), y lo reiteró en la sentencia del 17 de junio de 2020, radicado 2019-00326-01, con ponencia del Magistrado Duberney Grisales Herrera, en tesis que ha sido acogida por esta Sala¹, que la Corte Constitucional en la sentencia C-215 de 1999, aclaró que la acción popular reviste 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"*; también restitutorio, puesto que propende por *"(...) el restablecimiento del uso y goce de tales derechos e intereses colectivos"*; esto, 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"*. Carácter preventivo que reiteró en la sentencia T-176 del 2016.

5. Como se señaló, la demanda alude a la prestación de un servicio público carente de condiciones de accesibilidad para ciudadanos sordos, sordociegos e hipoacúsicos, conforme con lo reglado por los artículo 5 y 8 de la Ley 982 de 2005 y los literales d), l) y m) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998, derecho en el que se centró la decisión que, según se dijo, se toma como referente para la resolución del presente asunto, por su similitud en torno al cuestionamiento que se hace en el libelo. Como ello es así, se recuerda lo dicho en esa oportunidad:

"Explica la Corte Constitucional que el derecho al acceso a los servicios públicos impone la observancia de los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, además que es obligación del Estado regular, controlar y vigilar su prestación (artículo 365, CP), sin que ello signifique que solo deba hacerlo de manera directa, pues también se puede brindar por intermedio de comunidades organizadas o de particulares, también el Consejo de Estado en sentencia del 17 de abril de 2007, Consejero Ponente Ariel Hernández expediente 2003-00266-01, ha referido que el derecho de acceso a los servicios

¹ Sentencia del 28 de mayo del 2018, A.P. 2016-00586-01 y las que le fueron acumuladas; sentencia del 1º de agosto del 2018, A.P. 2016-00309-02; sentencia del 24 de agosto de 2020, A.P. 2018-00032-01, a la que fueron acumuladas otras catorce.

públicos comporta dos aspectos esenciales, el primero, referente a la capacidad que cualquier persona de la sociedad tiene de hacerse usuario o beneficiario; y, el segundo, la exigencia que recae sobre el prestador de que se haga con eficiencia y oportunidad. En efecto refirió:

...Por eficiencia, que como se anotó es un imperativo constitucional de los servicios públicos, debe entenderse la prestación de estos utilizando y disponiendo del mejor modo posible los instrumentos o recursos necesarios para cumplir los fines propuestos; por oportunidad, en cambio, se debe entender la respuesta dentro de un plazo razonable que debe tener un usuario cuando requiera estos servicios, así como la permanencia de la prestación de los mismos. La vulneración de este derecho colectivo entonces se manifiesta cuando se lesione el interés subjetivo de la comunidad a que le presten servicios públicos de manera eficiente y oportuna...

En ese orden de ideas el acceso al servicio público demanda la inexistencia de "barreras" que impidan acceder a los usuarios del sistema a los servicios ofrecidos, los cuales deben proveerse de manera eficiente y oportuna, así, en tratándose de personas en situación de discapacidad, que presentan dificultades de comunicación, deben emplearse los mecanismos creados por la ley para sortear aquel obstáculo, de tal suerte que puedan acceder al servicio directamente y por sus propios medios.

La Ley 361 de 1997 señala, los criterios básicos para facilitar la accesibilidad a cualquier espacio o ambiente interior o exterior, el fácil y seguro desplazamiento de las personas con movilidad reducida, y el uso en forma confiable y segura de los servicios instalados en cualquier ambiente; si bien regula el tema de la accesibilidad desde el punto físico, es pertinente traer a colación la referencia que hace en tomo a la obligación de los particulares que prestan servicios públicos, a saber "Artículo 46. La accesibilidad es un elemento esencial de los servicios públicos a cargo del Estado y por lo tanto deberá ser tomada en cuenta por los organismos públicos o privados en la ejecución de dichos servicios"

Ahora, el Estado en cumplimiento de la obligación asumida en el artículo 90 de la "Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad", adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006, estableció como medida pertinente para asegurar el acceso a los servicios públicos de las personas con discapacidad a fin de que puedan vivir en forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida, que:

...Corresponde a las entidades (...) privadas encargadas de la prestación de los servicios públicos (...). desarrollar sus funciones, competencias, objetos sociales, y en general todas las actividades, siguiendo los postulados del diseño universal, de manera que no se excluya o limite el acceso en condiciones de igualdad, en todo o en parte, a ninguna persona en razón de su discapacidad. Para ello, dichas entidades deberán diseñar, implementar y

financiar todos los ajustes razonables que sean necesarios para cumplir con los fines del artículo 9° de la Ley 1346 de 2009". Sublínea extratextual. Artículo 14-10 de la Ley Estatutaria 1618 de 2013.

Finalmente, el legislador mediante la Ley 982, por la cual se establecen normas tendientes a la equiparación de oportunidades para las personas sordas y sordociegas, estatuyó en su artículo 8° que:

... 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...

Claramente se trasladó a las entidades públicas y privadas, la obligación de garantizar el acceso de las personas en situación de discapacidad al servicio público que ofrezcan a la comunidad. Que sea el Estado garante de la prestación de ese servicio, en manera alguna le impone asumir todas las cargas inherentes a la adecuación de instalaciones y herramientas tecnológicas, y contratación de personal idóneo, pues es el oferente quien debe hacerlo, en este caso, la entidad accionada"

Por otro lado, la Ley 472, que regula las acciones populares, señala en su artículo 4° algunos de los derechos colectivos susceptibles de protección, entre ellos, *"d) El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público", l) El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y "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"*

6. Al descender al caso que nos ocupa, la conclusión es que se debe revocar la sentencia apelada, en vista de que no se comparten las apreciaciones de la funcionaria de primer grado en relación con la falta de prueba de la afectación al derecho colectivo invocado debido a que no se demostró *"...que entre los asociados hayan personas que requieran lo*

solicitado por el accionante..." o sea, un intérprete o guía intérprete y la señalización.

Y así es, pues en estos casos, como viene de verse, no es necesario acreditar que existe una vulneración a una persona determinada, si bien la sola circunstancia de que sea inexistente en las instalaciones intérprete o guía intérprete es suficiente para comprobar la omisión legal, pues la naturaleza de la acción popular es preventiva, así que solo se requiere que exista la amenaza o riesgo de que se produzca la afectación, como en realidad aquí ocurre.

Si se observa la contestación de la demanda, se advierte que la defensa se fundamentó en el hecho de que la entidad no presta un servicio público por lo que está exenta de cumplir el precepto legal.

Pero eso no es del todo exacto. Para dilucidarlo es viable recordar que en el caso de las entidades financieras, bancos concretamente, que han sido demandadas por hechos similares, se les ha impuesto por esta Colegiatura la obligación de cumplir el mandato señalado en la norma que se analiza, bajo el entendido de que su actividad enmarca en la definición de un servicio público, como ha sido señalado reiteradamente por la Corte Constitucional, para lo cual pueden citarse, entre otras muchas, las sentencias C-122 y SU-157, ambas de 1999, y C-793/14.

Aquí, es claro, no se trata propiamente de un banco, sino de una cooperativa, por lo cual es menester acudir a la regulación que a ese tipo de estructura concierne, particularmente a la Ley 454 de 1998, que en el título IV introdujo reglas sobre la actividad financiera y al avanzar en la lectura de los artículos 39 y siguientes, se observa cómo la actividad financiera del cooperativismo se puede ejercer por (i) cooperativas financieras; (ii) cooperativas de ahorro y crédito; y (iii) cooperativas multiactivas o integrales.

Las primeras, dice el artículo 40, son "*organismos cooperativos especializados cuya función principal consiste en adelantar actividad financiera, su naturaleza jurídica se rige por las disposiciones de la Ley 79 de 1988; las operaciones que las mismas realicen se regirán por lo*

previsto en la presente ley, en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y demás normas que les sean aplicables. Las cooperativas financieras se encuentran sometidas al control, inspección y vigilancia de la Superintendencia Bancaria y para todos los efectos son establecimientos de crédito".

En cambio, al tenor del artículo 41, las cooperativas de ahorro y crédito son organismos cooperativos especializados cuya función principal consiste en adelantar actividad financiera exclusivamente con sus asociados, su naturaleza jurídica se rige por las disposiciones de la Ley 79 de 1988 y se encuentran sometidas al control, inspección y vigilancia de la Superintendencia de la Economía Solidaria.

Según se observa, hay una evidente diferencia entre estos dos grupos de cooperativas, en la medida en que las primeras, esto es, las cooperativas financieras, que son vigiladas por la Superintendencia Bancaria, puede ofrecer sus servicios a los asociados, pero también al público en general, con independencia de la afiliación; mientras que en las de ahorro y crédito su oferta es cerrada a un núcleo de personas: sus asociados, así que quien no lo sea carece de la posibilidad de beneficiarse de los servicios que presta.

Esa distinción fue puesta de presente por la Corte La Corte Constitucional en la sentencia C-948/01, al analizar si varias normas de la citada Ley 454 se ajustaban a la Carta Política. De donde podría concluirse que cuando de una cooperativa de ahorro y crédito se trata, que restringe sus servicios al grupo que la conforma, no se trataría propiamente de un ente privado que preste un servicio público, ni se le podría equiparar a un establecimiento de crédito.

Mas, que ello sea así no significa que esté al margen de la obligación a la que se viene aludiendo, porque, dada su infraestructura; su actividad, que consiste en recaudar dineros provenientes de sus asociados, como si se tratara de una entidad financiera; el número de afiliados que tiene y puede llegar a tener, atendido que, según sus estatutos no se limita a los trabajadores y extrabajadores de las empresas para las cuales está destinada,

sino que los familiares de estos, en varios grados pueden conformar ese núcleo; y, además, porque, como reza el artículo 8 de la Ley 982 es una institución no gubernamental que ofrece servicios al público, y de hecho tiene abierto el establecimiento para ello, también le incumbe acreditar que cuenta con el servicio respectivo.

No se trata solo de que se preste un servicio público, como se aduce, sino de que se ofrezca un servicio al público, particularmente en casos tan relevantes como este, se repite, por la calidad del sujeto pasivo que debe resistir la obligación.

Por tanto, difiere la Sala de las apreciaciones de la funcionaria de primer grado para negar las pretensiones y, por supuesto, sirve lo anotado para desechar las excepciones propuestas por la entidad, en cuanto, se repite, no se trata solo de la prestación de un servicio público, sino de la atención al público en situaciones tan particulares como la que ofrece una cooperativa de ahorro y crédito; tampoco de que se esté vulnerando un derecho a una persona determinada, sino de la posibilidad de que ello pueda ocurrir, lo que se conjura con la acción popular, así que tampoco era menester que el accionante allegara alguna prueba concreta de ello.

7. Recapitulando, se tiene que (i) se revocará el fallo proferido en esta acción popular; (ii) se despacharán desfavorablemente las excepciones propuestas; (iii) se concederá el amparo del derecho colectivo al acceso a los servicios públicos y su prestación eficiente y oportuna; (iv) se ordenará a la entidad accionada, que en el término de dos (2) meses, siguientes a la ejecutoria de este fallo, garantice el servicio de un intérprete y guía intérprete para personas con discapacidad auditiva y/o visual; fije en lugar visible la información sobre este servicio y la identificación del lugar donde podrán ser atendidas; e instale la señalización, avisos, información visual y sistemas de alarmas luminosas aptos para su reconocimiento por ese grupo poblacional, en la sucursal referida; (v) se ordenará también que de conformidad con lo previsto por el artículo 42, Ley 472, en el término de diez (10) días preste garantía bancaria o póliza de seguros, por la suma de \$5.000.000,00, para garantizar el cumplimiento de esta decisión; y (vii) se condenará en costas en ambas instancias a la entidad accionada.

La liquidación de costas se sujetará, en primera instancia, a lo previsto en el artículo 366 del CGP, sin embargo, las agencias en esta instancia se fijarán en auto posterior, en seguimiento de la variación que hubo de hacer esta Corporación, desde la sentencia del 23 de junio de 2017, con ponencia del Magistrado Grisales Herrera, radicado 2012-00118-01, fundada en criterio de la Corte Suprema de Justicia, en decisión de tutela.

El señalamiento se hará por fuera de la sentencia, siguiendo la variación que sobre el particular introdujo el ordinal 2° del artículo 365 del CGP.

DECISIÓN

En armonía con lo dicho, la Sala de Decisión Civil-Familia del Tribunal Superior de Pereira, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **REVOCA** la sentencia proferida el 13 de enero de 2020 por el Juzgado Tercero Civil del Circuito local, en esta acción popular iniciada por Javier Elías Arias Idárraga contra la Cooperativa de los Trabajadores del Instituto de Seguro Social – COOPTRAISS, ubicada en la calle 19 No. 6-48 de Pereira.

En su lugar:

1. Se **AMPARA** el derecho colectivo al acceso a la prestación eficiente y oportuna de los servicios que brinda la Cooperativa demandada.

2. En consecuencia, se le ordena a la Cooperativa de los Trabajadores del Instituto de Seguro Social – COOPTRAISS, ubicada en la calle 19 No. 6-48 de Pereira, que, en el término de dos (2) meses siguientes a la ejecutoria de este fallo (i) garantice el servicio de un intérprete y guía intérprete para personas con discapacidad auditiva y/o visual; (ii) fije en lugar visible la información sobre este servicio y la identificación del lugar donde

podrán ser atendidas; (iii) instale la señalización, avisos, información visual y sistemas de alarmas luminosas aptos para su reconocimiento por ese grupo poblacional, en los términos del artículo 8° de la Ley 982, que establece que lo podrá hacer de manera directa, mediante convenios con organismos que ofrezcan tal servicio, o por medio de un empleado de planta capacitado en lenguaje de señas.

3. Igualmente, se le ordena a la entidad que, de conformidad con lo previsto por el artículo 42, Ley 472, en el término de diez (10) días preste garantía bancaria o póliza de seguros, por la suma de \$5.000.000,00, para garantizar el cumplimiento de esta sentencia.

5. Se condena en costas, en ambas instancias, a la parte accionada en favor del demandante. Las agencias en derecho que correspondan a esta sede, se fijarán por esta Corporación, una vez quede ejecutoriada esta providencia.

6. Oportunamente devuélvase el expediente al Juzgado de origen.

Los Magistrados,



JAIME ALBERTO SARAZA NARANJO

SIN NECESIDAD DE FIRMAS.

(Art.7°, Ley 527 de 1999, Arts. 2° Inc 2°, Decreto
Presidencial 806 de 2020 y 28, Acuerdo
PCSJA20-11567,CSJ)



ADRIANA PATRICIA DÍAS RAMÍREZ

DUBERNEY GRISALES HERRERA