



**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE PAMPLONA**  
**SALA ÚNICA**  
**ACCION POPULAR**

Pamplona, veintiuno (21) de abril de dos mil veintidós (2022).

Magistrado Ponente:

**JAIME RAÚL ALVARADO PACHECO**

Aprobado en Acta No. 056

**Radicado: 54-518-31-12-002 2021-00094-01**

**Accionantes: ALEX FERMÍN RESTREPO MARTÍNEZ**  
**ROBINSON ALONSO LARIOS**

**Accionada: NOTARÍA ÚNICA DE CHINÁCOTA**

**ASUNTO**

Resuelve la Sala el recurso de apelación interpuesto por los accionantes, contra la sentencia proferida el día 28 de febrero de 2022 por el Juzgado Segundo del Circuito de este Distrito Judicial, dentro de la acción popular promovida por **ALEX FERMIN RESTREPO MARTÍNEZ y ROBINSON ALONSO LARIOS GIRALDO** en contra de **NOTARÍA ÚNICA DEL CIRCULO DE CHINÁCOTA**.

**I) ANTECEDENTES RELEVANTES**

**1.1. HECHOS<sup>1</sup>**

En beneficio de los derechos plurales de las personas con discapacidad, auditiva y/o visual, se puso en conocimiento judicial una acción popular cuyos fundamentos fácticos llevan a extractar lo siguiente:

---

<sup>1</sup> Extractados del Libelo inicial y sus anexos a folio 2- 35, según Índice electrónico del cuaderno primera instancia digitalizado.

Luego de realizado un amplio despliegue de antecedentes legales nacionales e internacionales que regulan el marco normativo en torno a la protección de los intereses de la población discapacitada, los agentes colectivos aducen que las condiciones de modo, tiempo y lugar en que se presta el servicio fedatario (se intuye que abarca a la notaría accionada a pesar de que expresamente no se refiere) NO se acompañan con las obligaciones prescritas en la Ley 982 de 2005 y demás normas aplicables en la materia.

Se resaltan las obligaciones de los notarios de cara a los derechos de las personas con discapacidad, tachándolos como incumplidos dada la ausencia de adecuaciones estructurales, la carencia del servicio de intérprete de señas que cumpla los requisitos exigidos por el Ministerio de Educación Nacional, sea de planta o mediante convenio, alegando además que solo se vislumbran unas pocas señas de ingreso y ausencia total de señalización en braille, abecedario en lenguaje de señas u otros elementos de comunicación y señalética para el apropiado servicio a la comunidad poblacional sordociega.

Culmina sintetizando que la entidad accionada viola los derechos colectivos alegados, al no cumplir con la obligación de disponer de mecanismos idóneos para que la población objeto de protección pueda utilizar los servicios que presta sin ningún tipo de barrera y que garantice el derecho de toda persona a adquirir un lenguaje.

## **1.2. PRETENSIONES<sup>2</sup>**

Con base en esos hechos, pidieron los accionantes que se declare que ARGÉNIDA RINCÓN BAYONA, en su condición de Notaria Única del Círculo de Chinácota- Norte de Santander, se encuentra vulnerando los derechos colectivos de las personas con hipoacusia o sordo-ceguera, establecidos en el marco normativo nacional e internacional ampliamente decantado en el libelo inicial, incluyendo normas técnicas colombianas.

---

<sup>2</sup> Ibidem

En consecuencia, solicitaron ordenar a la entidad notarial que en un término no mayor a tres meses, de manera permanente realice una serie de adecuaciones atinentes a la contratación del servicio de interprete de señas para las personas ciegas y sordociegas; la instalación de señalética y sistema de hardware y software de lectura de texto, todo de acuerdo a las condiciones del marco legal aplicable y disponibles dentro de los horarios de atención de la entidad. Igualmente, requieren la implementación y financiación de todos los ajustes razonables necesarios para cumplir con los fines del artículo 9° de la Ley 1346 de 2009 y los demás que contribuyan de manera real, eficaz y eficiente en la conservación y preservación del patrimonio pluricultural de la nación, y su derecho fundamental a tener y adquirir un lenguaje y a una inclusión real y efectiva, así como los ajustes de los servicios que se presten de manera virtual y digital.

Finamente refieren a la integración de un comité de verificación, así como la condena en costas en contra de la accionada disponiendo como agencias en derecho su tasa máxima.

### **1.3. ACTUACIÓN PROCESAL RELEVANTE**

Habida cuenta de la declaración de falta de competencia que hiciera el Juzgado Primero Administrativo Oral de Pamplona<sup>3</sup>, el 23 de agosto de 2021 la señora Juez Segundo Civil del Circuito de esta ciudad avoca conocimiento del remedio constitucional invocado, procediendo con la admisión de la acción popular ya referida por la presunta vulneración de los derechos colectivos de las personas con hipoacusia o sordo-ceguera<sup>4</sup>.

En la misma providencia, ordena la notificación y traslado a la contraparte, así como la comunicación del asunto a la Defensoría de Pueblo, a la Superintendencia de Notariado y Registro, al alcalde y personero municipal, ambos de Chinácota; además de disponer a costa de los accionantes la publicación masiva de un aviso que informe a la comunidad en general del ejercicio y trámite de la acción constitucional.

---

<sup>3</sup> Folio 40-44 según índice electrónico del cuaderno primera instancia digitalizado.

<sup>4</sup> Folio 54 a 62 ibidem.

Surtidos la publicación del aviso<sup>5</sup>, notificaciones y traslados respectivos<sup>6</sup>, la accionada<sup>7</sup>, así como las entidades involucradas<sup>8</sup> se pronunciaron respecto de los hechos y pretensiones de la acción, interponiéndose en todos los casos los medios exceptivos de mérito acordes a su posición defensiva.

El 10 de noviembre de 2021, en atención a lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998 se llevó a cabo audiencia, la cual ante la ausencia de fórmula de arreglo y la consecuente imposibilidad de concretar un pacto de cumplimiento se da por fallida; para finalmente culminar con el decreto de pruebas solicitadas por las partes y aquellas ordenadas en ejercicio de la facultad oficiosa de la operadora judicial<sup>9</sup>.

Allegadas las pruebas oficiosas<sup>10</sup> y luego de su correspondiente traslado a la contraparte<sup>11</sup>, seguido del espacio para alegar de conclusión<sup>12</sup>, el 28 de febrero de 2022 se profiere sentencia desestimando las pretensiones de los agentes colectivos<sup>13</sup>.

## **II) CONTESTACIÓN ACCIONADA Y PRONUNCIAMIENTO DE LAS ENTIDADES CONVOCADAS AL PROCESO.**

### **1. Notaria Unica del Circulo de Chinácota<sup>14</sup>.**

Una vez cuestionada la técnica jurídica en el planteamiento de los hechos de la acción objeto de estudio, enfatiza en la ausencia de pruebas por parte de los actores a través de las cuales se evidencie un servicio o trato inadecuado a las personas discapacitadas.

---

<sup>5</sup> Folio 66 a 70 ibidem

<sup>6</sup> Folio 71 a 84 ibidem.

<sup>7</sup> Folio 97 a 288 ibidem

<sup>8</sup> Alcaldía de Chinacota- Folio 85 a 96 ibidem

Superintendencia de Notariado y Registro, Folio 289 a 301 ibidem

<sup>9</sup> Acta audiencia folios 367 a 374, y audio audiencia folio 375, todos ibidem

<sup>10</sup> -Informe Técnico Secretaría de Planeación de Chinacota, folio 408-431 ibidem

-Informe Notaria Municipal Chinacota, folio 436 a 458 ibidem

<sup>11</sup> Folio 462 ibidem

<sup>12</sup> Alegatos accionantes, folio 474 a 487 ibidem

Alegatos accionada, folio 488 a 493 ibidem

Alegatos Superintendencia de notariado y registro, folio 495 a 498 ibidem

Alegatos Alcaldía de Chinacota, folio 499 a 503 ibidem

<sup>13</sup> Folio 504 a 539

<sup>14</sup> Folio 97 a 288 ibidem

Como sustento de la excepción de mérito nombrada "*Prestación de servicio adecuada y pertinente para personas con discapacidad auditiva y personas no verbales*", detalla que el espacio físico de la notaria cuenta con la debida señalización en lenguaje braille para garantizar el acceso de las personas con discapacidad.

Respecto del servicio de intérprete de señas, alude a la existencia de un letrado en donde se ofrece dicha asistencia y las condiciones para su solicitud y trámite por parte de los usuarios; señalando como garantía de operatividad la existencia y disposición de la herramienta diseñada por MinTic, denominada "*Centro de Relevo*" y la suscripción de un convenio entre la Unión Colegiada de Notariado Colombiano y la Federación Nacional de Sordos.

En desarrollo de la labor argumentativa del segundo medio exceptivo denominado "*Temeridad en la interpretación de la acción popular*", se hace referencia a la "*(...) interposición en cadena y desproporcionada de este tipo de acciones en contra de notarios en diferentes municipios y ciudades del país*", supuesto frente al cual se solicita el estudio de un presunto actuar temerario de los accionantes y la eventual imposición de multas de resultar acreditado.

## **2. Alcaldía de Chinácota<sup>15</sup>.**

De entrada propone la falta de legitimación en la causa por pasiva del ente territorial, argumentando que "*ni el actor ha reclamado de la entidad que represento tales derechos, ni tampoco ha hecho mención a la violación de estas prerrogativas de protección y/o inclusión de personas con discapacidad visual, auditiva y/o comunicativa, por parte de la Alcaldía(...)*", sumando a ello una alegada incompetencia para exigir a la accionada el cumplimiento de las obligaciones y acciones demandadas por los agentes populares, en tanto ello se erige como una potestad de la Superintendencia de Notariado y Registro.

---

<sup>15</sup> Folios 85 a 96 ibidem.

Califica como insuficientes los planteamientos fácticos iniciales para acreditar la vulneración o amenaza a los derechos colectivos, correspondiéndole a los accionantes desplegar la carga probatoria suficiente y necesaria para los efectos. Reprocha la utilización de supuestos para sustentar la acción y echa de menos la acreditación de un nexo causal entre la acción u omisión de la notaría y la vulneración de los bienes jurídicos, más cuando no se detalló en el libelo inicial en qué consiste el incumplimiento que se imputa a las autoridades intervinientes en el proceso.

Con sustento en lo anterior, propone las excepciones de merito de “*Falta de legitimación por pasiva*”, “*Improcedencia de la acción*”, “*inexistencia de derecho colectivo vulnerado*” e “*innominada*”

### **3. Superintendencia de Notariado y Registro<sup>16</sup>.**

Primeramente, por conducto de apoderado, se esboza pronunciamiento respecto de cada uno de los hechos de la acción y se abstiene de mostrar oposición a las pretensiones siempre que la responsabilidad no sea dirigida en contra de su representada.

En ese orden de ideas, propone la excepción de “*Falta de legitimación en la causa por pasiva*”, argumentando que dado que la prestación del servicio que se reprocha como incumplido no está en cabeza de esa autoridad, no es posible endilgarle participación en los hechos que generan la acción constitucional.

Culmina su intervención planteando un medio exceptivo, enfocado en el incumplimiento del requisito de procedibilidad de que trata la Ley 1437 de 2011 y que exige reclamar directamente a las entidades previo a ejercer algún medio de control judicial.

---

<sup>16</sup> Folio 289 a 301 ibidem

### III) DECISIÓN APELADA EN LO RELEVANTE<sup>17</sup>.

Decantada la falta de legitimación en la causa por pasiva de la Alcaldía del Municipio de Chinácota, la juez *A quo* apertura las razones de la decisión con un extenso análisis normativo y jurisprudencial referente a las características y fines del mecanismo constitucional en estudio; la regulación general del mandato legal encaminado a materializar la protección especial de los derechos de las personas con discapacidad, y la pertinencia de la acción popular para exigir la garantía de sus intereses colectivos; dedicando un aparte a referir la obligación que le asiste a la entidad accionada (como particular en ejercicio de funciones públicas) de prestar el servicio notarial de forma eficiente, bajo las exigencias que el ordenamiento impone en favor de la población especial.

Descendiendo al caso concreto, centra la atención en el informe técnico presentado por la Secretaria de Planeación de Chinácota, con sustento en el cual colige *“el cumplimiento de las disposiciones legales instituidas por el legislador para equiparar en oportunidades a aquellas personas con limitaciones sensoriales, en los términos que lo requiere el artículo 8 de la Ley 982 de 2005 y con observancia de las exigencias Técnicas que el Estado Colombiano ha considerado idóneas para materializar la integración social de éstas comunidades, sin desconocer que tales medidas deben ser consideradas como acciones afirmativas de inclusión de éstas personas a la sociedad”*.

Considera admisible que la autoridad accionada *“para garantizar el derecho de comunicación y de acceso a los servicios notariales que procura, acuda al contrato para la prestación del servicio de interpretación virtual “SERVIR”, suscrito entre la Federación Nacional de Sordos de Colombia – FENASCO (...) y la Unión Colegiada del Notariado Colombiano-UCNC, de fecha 26 de julio de 2021(...)”*.

---

<sup>17</sup> Folio 504 a 539 ibidem.

Frente a dicho acuerdo, aduce su vigencia al momento de proferir sentencia a partir de la revisión de su clausulado mientras que resalta la pertinencia del memorando No. 3115 de fecha 06 de agosto de 2021 expedido por la presidencia de la Unión Colegiada del Notariado Colombiano “U.C.N.C.”, para demostrar la inequívoca extensión a favor de la Notaria de Chinácota del servicio de interprete contratado. En ese mismo aparte sostiene que la Ley 982 de 2005 brinda la posibilidad de ofrecer el servicio de interpretación a través de convenios, *“sin que ello implique que el Notario esté delegando la función notarial que le ha sido encomendada”*, valiéndose, en su lugar de *“los mecanismos que el mismo legislador ha dispuesto para ello, recurriendo a expertos en la prestación del servicio que demanda (...)”*.

Aunado a lo anterior, señala que *“conforme al oficio No. 1273P/21 de fecha 10 de diciembre de 2021, igualmente suscrito por director Jurídico de la UCNC, se indica que la Norma Técnica Icontec NTC 5854 es el presupuesto que establece los requisitos de accesibilidad aplicables a las páginas web que tienen como propósito promover el acceso a las mismas, a personas con discapacidades visuales, auditivas, física, de habla, cognitiva, de lenguaje, de aprendizaje, o neurológicas, permitiendo que puedan percibir, entender, navegar, interactuar y contribuir con los sitios web”*.

Refiere brevemente a la ausencia de casos en los que la notaría accionada hubiese desconocido los derechos de acceso a los servicios notariales en contra del grupo poblacional que representan los demandantes, además de la falta de evidencia que sustente la necesidad de una medida preventiva para evitar un daño.

En lo que incumbe a las herramientas de apoyo lingüístico y lenguaje de signos, se da credibilidad a la certificación aportada por la pasiva en la que afirma que para la prestación del servicio notarial se cuenta con acceso a la plataforma de “Convertic”, con el respectivo registro y acreditación para los softwares “Jaws” y “Magic” (ahora “zoom text”). Desestima el reproche de los solicitantes respecto de la eficiencia de las mencionadas herramientas tecnológicas, así como de la denominada “Centro de relevo”, al considerar que

se constituyen como *“los medios que el Estado ha dispuesto para remover cualquier barrera de acceso a la información de la población, ciega y/o sordo-ciega”*; tampoco encontró el despacho reparo alguno frente a las condiciones de la infraestructura para accesibilidad física en las zonas de circulación como entradas, pasillos y corredores, del inmueble de la notaría.

Destaca que *“En el caso bajo estudio, se reitera, se puede evidenciar que no existe vulneración a los derechos colectivos invocados por los accionantes de parte de la Notaria Única del Círculo de Chinácota, pues no se demostró que se estuviese negando el servicio o se les estuviera discriminando a las personas; no se acreditó los perjuicios causados a la población con discapacidad visual o auditiva; por el contrario, de las pruebas arrojadas al plenario, dan cuenta de la manera eficiente y oportuna, con la que la Notaria Única del Círculo de Chinácota, ha prestado los servicios notariales a la población con limitaciones sensoriales de ese Municipio; disponiendo de una infraestructura adecuada para ello al igual que de un convenio para el acceso a un intérprete o guía intérprete”*.

De cara a las excepciones planteadas por la accionada y la improcedencia de la condena de costas, se realiza un estudio de temeridad el cual arroja que si bien los actores populares en efecto intentaron una pluralidad de acciones de esa especial naturaleza constitucional, no se encontró *“(…) probado que tales pretensiones estén en las mismas circunstancias; que la que ocupa la atención del Despacho; en esa medida, es comprensible que su accionar merecía la atención del aparato judicial”*, desechando por esa razón la concurrencia de un actuar de mala fe por parte de aquellos a pesar de su pasividad en el despliegue probatorio.

Finalmente, alude a los argumentos defensivos de la Superintendencia de Notariado y Registro, aclarando que en sentido material los petentes en efecto adelantaron la reclamación administrativa ante la entidad accionada previo a iniciar la acción constitucional; sin embargo, lo cierto es que dicha exigencia no resultaba oponible a la autoridad que ejerce la vigilancia y control del sector notarial, ni tampoco procedente en el marco de la regulación del procedimiento

civil que por remisión de la Ley 472 de 1998 resultaba aplicable al caso particular.

Así las cosas, con base en lo anterior declara probada la excepción de mérito propuesta por la accionada, que denominó "*Prestación de servicio adecuado y pertinente para personas con discapacidad auditiva y personas no verbales*", así como la propuesta por el municipio de Chinácota de "*Falta de legitimación en la causa por pasiva*" y en consecuencia **NIEGA** las pretensiones de la acción popular por no existir vulneración o amenaza a los derechos e intereses de la comunidad.

#### IV) DE LA APELACIÓN<sup>18</sup>

La decisión de instancia fue recurrida por los agentes colectivos, con fundamento en los siguientes argumentos:

1. Imposibilidad de predicar el cumplimiento de las obligaciones legales de la accionada de cara a las garantías de la población discapacitada, por cuanto el informe técnico que sirvió de sustento para la decisión adoptada por el despacho, no abarcó todos los aspectos aludidos en el escrito inicial; además, el análisis jurídico realizado por la falladora desconoció la noción de "*Diseño universal*", que no solamente se limita a los aspectos técnicos ya que también abarca lo actitudinal por parte de las personas encargadas del mismo.
2. Se hace mención a una presunta falta de competencia de la Secretaría de Planeación del municipio de Chinácota para realizar y verificar las condiciones actitudinales y eliminación de barreras comunicacionales y jurídicas a favor de la población ciega, sorda y sordociega.
3. Se esgrime reproche a la conclusión judicial que tuvo por probada la eliminación de barreras actitudinales, arquitectónicas, comunicacionales y jurídicas en favor de la población sujeto de amparo,

---

<sup>18</sup> Folios 552-569 ibidem

dada de existencia de prueba que así lo demuestre o una interpretación errada de los elementos de juicio.

Como sustento de su dicho, señalan:

- i) La ausencia de señales podotáctiles que degeneran en el desconocimiento del artículo 15 de la Ley 982 de 2005, el literal g) de la Ley 1346 de 2009, artículo 7 y 9 de la Ley 1680 de 2013, y las normas técnicas colombianas 4144 de 1997, ISO TR 7239, NTC 6047.
- ii) La inexistencia de señalización y medios gráficos, auditivos, audiovisuales, audios descriptivos, placas distintivas en tinta y sistema braille e incluso la disposición de sistemas de información en colores para las personas con problemas de baja visión o daltonismo.
- iii) El incumplimiento de los criterios de accesibilidad de la página web de la notaria accionada, de conformidad con la NTC 5854 y la Resolución 1519 de 2020 de MinTic.
- iv) Frente a las herramientas tecnológicas proporcionadas por iniciativa ministerial, le imputan unas condiciones técnicas de operatividad o de prestación de servicios que no garantiza una verdadera y real interacción en la prestación del servicio entre las personas ciegas, sordas, y ciego sordas y el notario, pues no se acoplan a la especialidad del servicio de notariado.

Además, echan de menos medidas que evidencien la disponibilidad de sistemas para la lectura de documentos del protocolo o aquellos que son susceptibles de firma, además de la carencia de capacitación de los funcionarios y el público en general respecto del uso y manejo de dichos programas.

- v) No se demostró que el servicio notarial haya sido dotado de las herramientas técnicas y tecnológicas requeridas por el operador del servicio de interprete. Ni mucho menos que se le hayan asignado credenciales de acceso a la plataforma, condiciones técnicas y credenciales de acceso pactadas en el contrato suscrito entre la UCNC y FENASCOL.

Concluyen este aparte, alegando la incapacidad de la accionada para brindar el servicio en tiempo real y la imposibilidad que le asiste a la unión colegiada para obligarse en nombre del notario.

Además, dirigen las razones de inconformidad al terreno procesal reprochando por un lado la valoración realizada por la operadora de primera instancia frente a su actuación probatoria, así como una alegada ineficacia de las excepciones de mérito propuestas por las entidades que conforman la parte pasiva del proceso, dada la limitación introducida por el artículo 23 de la Ley 472 de 1998 según la cual, el trámite de acción popular solo admite la falta de jurisdicción y la cosa juzgada como únicos medios exceptivos perentorios y previos. Además de aludir a un eventual desconocimiento de las ritualidades previstas en el artículo 100 y 102 del C.G.P que conllevan a desestimar su correcta presentación en juicio.

Finalmente reclaman condena en costas y reconocimiento de agencias en derecho a su favor.

## **V) CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia de la Sala.**

Conforme a la remisión que hiciera el artículo 37 de la Ley 472 de 1998 resuelve esta instancia el asunto planteado por el recurrente dentro del marco delimitado por el objeto de la impugnación, de conformidad con lo reglado en los artículos 322 y siguientes del Código General del Proceso.

### **2. Problemas Jurídicos.**

Desde un ámbito procesal, corresponde a la Sala determinar: **i)** irregularidades en el decreto y valoración de la actividad probatoria desplegada por los accionantes, y, **ii)** la validez de las excepciones de mérito propuestas por las autoridades que intervienen en el proceso.

En lo sustancial, se estudiará si: **i)** la notaría accionada desconoce el concepto de “*diseño universal*”; **ii)** la existencia de barreras actitudinales, arquitectónicas, comunicacionales y jurídicas en detrimento de la población sujeto de amparo, con ocasión del desconocimiento del artículo 15 de la Ley 982 de 2005, el literal g) de la Ley 1346 de 2009, artículo 7 y 9 de la Ley 1680 de 2013 y las normas técnicas colombianas 4144 de 1997, ISO TR 7239 y NTC 6047; **iii)** ineficacia de las herramientas tecnológicas (sitio web de la entidad notarial, servicio de software lector de pantalla, servicio de intérprete) para materializar una prestación eficiente y oportuna del servicio a las personas con discapacidad auditiva, y, **iv)** condena en costas.

### **3. Enunciados fácticos.**

No es objeto de discusión en tanto no fue objeto de alzada:

**i)** La falta de legitimación por pasiva de la Alcaldía de Chinácota y la Superintendencia de Notariado y Registro. **ii)** Que la UCNC y FENASCOL celebraron el contrato PJ -004-2021 cuyo objeto refiere a la prestación del servicio de intérprete.

### **4. Enunciados normativos y jurisprudenciales.**

#### **4.1. De los derechos colectivos y su protección a través de la acción popular.**

Al respecto la Corte Constitucional ha definido el derecho colectivo como el *“interés que se encuentra en cabeza de un grupo de individuos, lo que excluye motivaciones meramente subjetivas o particulares”*. En el mismo sentido indicó, que *“los derechos colectivos se caracterizan porque son derechos de solidaridad, no son excluyentes, pertenecen a todos y cada uno de los*

*individuos y no pueden existir sin la cooperación entre la sociedad civil, el Estado y la comunidad internacional. En este sentido los derechos colectivos generan en su ejercicio una doble titularidad, individual y colectiva, que trasciende el ámbito interno” [31] y agregó que el interés colectivo “pertenece a todos y cada uno de los miembros de una colectividad determinada, el cual se concreta a través de su participación activa ante la administración de justicia, en demanda de su protección” [32]”<sup>19</sup>.*

De lo anterior se colige la magna importancia que representan los bienes jurídicos colectivos, para entender el valor de la sociedad como punto transversal en la búsqueda de una protección real, efectiva e integral de la persona en su ámbito individual y su inminente relación con la materialización de aquel pilar del estado social de derecho que procura la prevalencia del interés general sobre el particular.

En ese contexto, el ordenamiento jurídico en procura de la conservación del conglomerado social, ha dispuesto la acción popular como medio judicial de raigambre constitucional y prevalente<sup>20</sup>, cuyas características y propósitos se encuentran especialmente dirigidas a resguardar las necesidades que se manifiestan más allá de lo particular y buscan el beneficio de los sujetos plurales de determinada comunidad, garantizando de esa manera su efectividad en el cumplimiento de los fines que la motivan.

Con ese norte, la Ley 472 de 1998 desarrolla el mandato constitucional previsto en el artículo 88 de la Carta Política, reafirmando la acción popular como un medio procesal con una naturaleza preventiva por cuanto lo que se busca con su ejercicio es evitar o hacer cesar un daño o amenaza a los intereses plurales, además de estar provisto de una cualidad restitutoria focalizada en el cese de la vulneración de los derechos y en lo posible, el restablecimiento de la situación afectada a un estado de protección y garantía<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Cita total extractada de Sentencia T-420 de 2018

<sup>20</sup> Véase sentencia Corte Constitucional T-596 de 2017, en la cual, a partir del análisis de procedencia de la acción de tutela para proteger derechos colectivos, deslinda el carácter prevalente de la acción popular para la protección de dichos bienes jurídicos

<sup>21</sup> Consúltese la sentencia de la Corte Constitucional C-215 de 1999

En ese mismo sentido, el resguardo brindado por el medio constitucional aludido proyecta sus efectos ante los agentes estatales públicos así como respecto de los particulares<sup>22</sup> que, en ambos casos, con sus acciones u omisiones pongan en riesgo o de plano vulneren los bienes jurídicos colectivos de la sociedad a la que les corresponde servir dentro de los parámetros del correcto derecho, dejando incólumes los intereses superiores de carácter público.

Visto lo anterior y para efectos del estudio que corresponde efectuar al juez popular de segundo grado, deviene pertinente indicar que la jurisprudencia ha precisado la procedencia del amparo derivado de la referida acción, cuando se materialice *“a) una acción u omisión de la parte demandada; b) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, distinto de aquél que proviene de todo riesgo normal generado por la actividad humana; y, c) una relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses. Estos supuestos deben ser debidamente acreditados en el proceso como presupuesto para que la vulneración del derecho colectivo invocado sea declarada”*<sup>23</sup>.

Así las cosas, dentro de los límites del principio de congruencia del recurso de alzada, corresponde a esta Sala determinar la concurrencia de las condiciones particulares que avalen la procedencia de la protección invocada por los actores, por constituir un remedio eficiente a la amenaza o lesión de bienes y derechos de la comunidad (en cuyo nombre la invocan) a través de esta particular acción.

#### **4.2. La Ley 982 de 2005 y las normas técnicas, como parámetro para determinar la afectación de derechos colectivos.**

Se alega por los recurrentes la vulneración de los derechos colectivos contenidos en los literales f), j) y n) del artículo 4 de la Ley 478 de 1998, con fundamento en el presunto incumplimiento por parte de la notaría accionada

---

<sup>22</sup> Artículo 8 Ley 472 de 1998

<sup>23</sup> Sentencia Consejo de Estado, Sección Primera, radicado 15001-23-31-000-2010-01166-01 (AP), mayo 23/13. C.P. GUILLERMO VARGAS AYALA.

de los mandatos previstos en el artículo 15 de la Ley 982 de 2005, numeral 2, el literal g), artículo 9 de la Ley 1346 de 2009, artículo 7 y 9 de la Ley 1680 de 2013 y las normas técnicas colombianas 4144 de 1997, ISO TR 7239, NTC 6047, NTC 5854 y la Resolución 1519 de 2020 de MinTic.

Bajo ese contexto, el marco normativo invocado regula un amplio repertorio de medidas y acciones destinadas a mejorar las condiciones de vida de un sector de la población, que históricamente ha sido objeto de discriminación y que exige su inclusión en condiciones de igualdad material que les permita gozar de los mismos bienes y servicios que le son ofrecidos a la colectividad en general, descartando además la diversidad como una barrera para el alcance de sus derechos, libertades y garantías.

Bajo tal panorama, se tornan pacíficos los mandatos jurídicos que establecen la protección especial de la que gozan las personas con discapacidad y que requiere del Estado y sus entidades, la asunción de una posición garante a través de la adopción y acatamiento de políticas que aseguren la eliminación de todo tipo de discriminación e incentive la inserción de este sector de la población como parte activa de la dinámica social.

Al respecto del compromiso estatal de cara a la garantía de los derechos de la población con discapacidad, se ha indicado que:

*“4. El principio de igualdad está previsto por el artículo 13 de la Constitución Política, el cual contiene tres incisos. El primero prevé que “todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos [y] libertades”, a la vez que prohíbe la discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El segundo prescribe el deber del Estado de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, así como de adoptar medidas a favor de grupos discriminados o marginados. El tercero, por último, dispone que el Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, “física o mental”, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan. (...).*

*36. Segundo, a la luz de los incisos 2 y 3 del mismo artículo, el legislador debe promover y proteger los derechos de las personas en situación de discapacidad y, por tanto, debe “(i) procurar su igualdad de derechos y oportunidades frente a los demás miembros de la sociedad, (ii) adelantar las políticas pertinentes para lograr su (...) integración social de acuerdo a sus condiciones y (iii) otorgarles un trato especial, pues la no aplicación de la diferenciación positiva contribuye a perpetuar la marginación o la*

discriminación”[68]. En tales términos, la Corte ha resaltado que dichos mandatos se materializan, entre otros, en medidas y políticas “por parte del Estado para superar las condiciones de marginación y exclusión que inciden en el goce de” los derechos de la población en situación de discapacidad[69], en la remoción “de todos los obstáculos que en los ámbitos normativos, económico y social configuren efectivas desigualdades de hecho que se opongan al pleno disfrute de sus derechos”[70], así como mediante las denominadas “acciones afirmativas” a favor de la población en situación de discapacidad[71]<sup>24</sup>. (Resaltos de esta Sala).

En ejercicio del deber de adoptar medidas de inclusión positivas, resalta para efectos del recurso la **Ley 982 de 2005**, la cual en sus artículos 4 y 8 cataloga y exige del aparato oficial el uso y disposición de intérpretes y guía de intérpretes de manera directa o a través de convenios, como una condición esencial en la prestación de servicios de cara a la garantía de los derechos de los que son titulares las personas con discapacidad visual y/o auditiva, condiciones que deben ser acogidas de manera paulatina en los programas de atención al cliente de todas las entidades estatales; y el artículo 15 que impone el deber para todo establecimiento o dependencia del Estado y de los entes territoriales, con acceso al público, de contar con señalización, avisos, información visual y sistemas de alarmas luminosas aptos para su reconocimiento por personas sordas, sordociegas e hipoacúsicas.

La **Ley 1346 de 2009**, dedica el artículo 9 a señalar de manera general algunos elementos que de acuerdo a parámetros internacionales, se deben tener en cuenta para asegurar “*el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales. (...)*”, para lo cual refiere al uso de señalización en lenguaje y en formatos de fácil lectura y comprensión; la disposición de guías, lectores e intérpretes profesionales de la lengua de señas y cualquier otra forma de asistencia o apoyo a las personas con limitaciones del campo visual y oral.

---

<sup>24</sup> Sentencia Corte Constitucional C-329 de 2019

Por su parte, los artículos 7 y 9 de la **Ley 1680 de 2013** pregonan el esfuerzo que le asiste a las entidades públicas de cualquier orden en procurar la instalación y disposición de un software lector de pantalla, así como la correcta capacitación para su uso no solo de los potenciales usuarios sino de los servidores públicos que estarán en contacto con el mismo; extendiendo la garantía de accesibilidad a las páginas web de las dependencias (entidades públicas o de los particulares que presten funciones públicas) de conformidad con las directrices del Min Tic.

En ese contexto, considerando que los actores populares postulan como fundamento de la vulneración a los bienes jurídicos de la comunidad discapacitada el presunto incumplimiento por parte de la accionada de normas técnicas, habrá que acotar la falta de evidencia acopiada al proceso a partir de la cual resulte viable sustentar su naturaleza imperativa, más aun teniendo en cuenta la noción diferencial establecida por el artículo 2 del Decreto 2269 de 1993 entre “*NORMA TECNICA COLOMBIANA*” y “*NORMA TECNICA COLOMBIANA OFICIAL OBLIGATORIA*”, que permite inferir la relación entre la obligatoriedad de ese tipo de mandatos y la declaración que de ello deba realizarse por la entidad competente.

Es así como la NTC 4144 que establece algunos criterios técnicos que deben guardar las señalizaciones en los espacios físicos para garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad; la NTC 6047 referente a la adecuación de las zonas de servicio al ciudadano, espacios físicos y estructuras internas y externas de las edificaciones dentro del servicio de la administración pública de las comunidades especiales, y la NTC 5610 enfocada en las características técnicas de las señales podotáctiles, se erigen como elementos de juicio a disposición del fallador para guiar la búsqueda y análisis de una vulneración o amenaza a los intereses de una comunidad, de cara al cumplimiento de las obligaciones que en ese sentido han sido instituidas por imperio de ley, pero que en el caso particular no se acredita frente a las mismas un mandato de obligatoriedad proveniente del marco normativo general invocado que comporte la posibilidad (por lo menos mediante la acción que hoy se estudia) de condenar a una entidad por su inaplicación.

Seguidamente, habiéndose identificado las normas a partir de las cuales se cimenta la acción u omisión de las entidades públicas y particulares que prestan funciones públicas en torno a las garantías de la población discapacitada, corresponde establecer si aquellas disposiciones se proyectan como parte integral del contenido y alcance de los intereses plurales tachados como amenazados, o si por el contrario no encuentran relación alguna y por tal su desconocimiento no puede ser encaminado a través del presente medio judicial por no constituir una vulneración a los bienes intangibles que la misma protege.

En ese orden de ideas, respecto del derecho colectivo de acceso y prestación eficiente y oportuna de los servicios públicos, se ha dicho que:

*“De acuerdo con lo señalado por la jurisprudencia de esta Corporación:*

*El derecho de acceso a los servicios públicos en este sentido, está esencialmente constituido por la capacidad que detentan los miembros de una comunidad de convertirse en usuarios o receptores o beneficiarios de aquellas actividades susceptibles de catalogarse como servicios públicos.*

*Esta sola condición, sin embargo, no basta; a esta capacidad debe agregársele el cumplimiento de unos requisitos que deben cumplir los prestadores de estos servicios: eficiencia y oportunidad. 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<sup>25</sup>. (Subrayas propias de este Tribunal)*

Del marco normativo referenciado en el presente aparte, vislumbra esta Sala que verdaderamente dichas prerrogativas conciben las personas con discapacidad como usuarias naturales de la actividad estatal (sea a través de servidores públicos o particulares en ejercicio de ese tipo de funciones), ante lo cual y

---

<sup>25</sup> Extracto Sentencia Consejo el Estado, sección primera, radicado 15001-23-31-000-2010-01166-01(AP), mayo 23/2013. C.P. GUILLERMO VARGAS AYALA

precisamente en respeto de la condición de “usuario”<sup>26</sup> y los derechos que les son propios, se establecen las circunstancias, elementos y recursos mínimos que permiten adecuar la prestación de los servicios oficiales a las necesidades particulares de ese sector de la población y generar el acceso material a los mismos<sup>27</sup>.

En distintas palabras, el contenido y fines de las disposiciones normativas invocadas, por sus características arrojan que las condiciones allí dispuestas se encuentran encaminadas a potenciar el acceso real de la población especial a los servicios públicos como garantía de sus intereses; y en ese sentido, dichos elementos normativos se tornan indiscutiblemente como criterios para medir la prestación eficiente y oportuna de los mismos por parte de quienes a través de su accionar están encargados de ponerlos a disposición de los usuarios.

En ese mismo sendero, el compendio legal estudiado también se encuentra dirigido a garantizar el ejercicio del derecho a la información de la población usuaria con discapacidad<sup>28</sup>, en tanto estructura los instrumentos, recursos y

---

<sup>26</sup> Entendido como “toda persona natural o jurídica que, como destinatario final, adquiera, disfrute o utilice un determinado producto, cualquiera que sea su naturaleza para la satisfacción de una necesidad propia, privada, familiar o doméstica y empresarial cuando no esté ligada intrínsecamente a su actividad económica. Se entenderá incluido en el concepto de consumidor el de usuario.” Numeral 3, artículo 5 Ley 1480 de 2011 “Por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones”.

<sup>27</sup> Véase a modo ilustrativo y respecto de la Ley 982 de 2005, la sentencia T-006/2008 que cita: “El artículo 46 de la Ley 361 de 1997, por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación, señala expresamente que la accesibilidad es un elemento esencial de los servicios públicos a cargo del Estado y que, por lo tanto, deberá ser tenida en cuenta por los organismos públicos o privados en la ejecución de dichos servicios. Tal accesibilidad no se limita a la aproximación adecuada a los edificios para las personas con discapacidades [13], sino que se extiende a cualquier otra barrera física o inmaterial que tenga el mismo efecto. Respecto de ellas, el derecho a la igualdad obliga al ofrecimiento de las condiciones materiales que les permitan acceder, efectivamente, a los servicios a los cuales tiene derecho cualquier persona [14]. Tanto da no poder ingresar al lugar de prestación del servicio por la existencia de barreras físicas, como tener la posibilidad de hacerlo, pero encontrar en su interior otro tipo obstáculos que por una condición de minusvalía impiden acceder al derecho que tienen los demás usuarios. (...).

Tratándose de personas sordas o sordociegas, la Ley 982 de 2005 establece expresamente que las empresas prestadoras de servicios públicos, (...) y en general las instituciones gubernamentales y no gubernamentales que ofrezcan servicios al público, **deberán incorporar paulatinamente** dentro de los programas de atención al cliente, el servicio de intérprete y guía intérprete para las personas sordas y sordociegas, para lo cual fijarán en un lugar visible la información correspondiente, “con plena identificación del lugar o lugares en los que podrán ser atendidas las personas sordas y sordociegas” (art.8).

**En este orden, la disponibilidad de un intérprete de lenguaje de señas (...) no guarda relación con las prestaciones médico asistenciales de los planes obligatorios de salud (subsidiado o no subsidiado), fundamento de la negativa de la entidad accionada, sino con las condiciones materiales de accesibilidad al servicio de ese grupo humano**”. (Resaltos y subrayas ajenas al texto original).

<sup>28</sup> Los artículos 4, 6 y 8 de la Ley 982 de 2005 contemplan condiciones para lograr la comunicación de las personas sordas y sordociegas en el marco de la prestación de los servicios a disposición de todos los ciudadanos, extendiendo el derecho a la información a la población sordociega y sordociegos hablantes. El artículo 9 y 21 de la Ley 1346 de 2009, impone a la actividad estatal el deber de adoptar medidas dirigidas a asegurar el acceso de las personas con discapacidad a la información y las comunicaciones. Y el artículo 6 Ley 1680 de 2013 promulga por la protección del

medios para la potencialización de la comunicación, brindando un campo de acción para los agentes obligados y un cerco de protección para los consumidores que propicie la obtención de beneficios en igualdad material.

Finalmente, en lo que incumbe al derecho colectivo que propugna por la defensa del patrimonio cultural de la Nación, fue la labor jurisprudencial de la Corte Constitucional la que<sup>29</sup> decantó la sujeción a la Carta Política del numeral 3 del artículo 1 de la Ley 982 de 2005 que señala a las personas sordas<sup>30</sup> como *“parte del patrimonio pluricultural de la Nación y que, en tal sentido, son equiparables a los pueblos y comunidades indígenas y deben poseer los derechos conducentes”*.

De ahí que aplicando un silogismo simple, se arriba a la lógica conclusión de que el resguardo de los derechos especiales de los cuales son titulares la comunidad con discapacidad auditiva, promueve la conservación del patrimonio pluricultural del que hacen parte activa por mandato legal.

En últimas, los preceptos de que tratan la Ley 982 de 2005, la Ley 1346 de 2009 y la Ley 1680 de 2013 revelan que dichas prerrogativas defienden los intereses de un sector poblacional plural que como parte de la sociedad requiere del acceso efectivo, eficiente y oportuno a los servicios públicos y a la información y que además, exige su preservación en atención a su reconocimiento como elemento propio de la riqueza cultural del territorio, todo ello, a través de la concepción e implementación de herramientas y medios sensibles a sus necesidades e intereses especiales.

De esa manera, el cumplimiento del marco normativo que insta a los prestadores de servicios públicos a tomar acción en torno a la necesidad de garantizar a la comunidad discapacitada distintas formas de asistencia como lo son el servicio de intérpretes y guías de señas, avisos, señalización,

---

derecho de acceso a la información de las personas ciegas y con baja visión, concibiendo el Software lector de pantalla como medio de comunicación que garantiza su autonomía e independencia en el ejercicio del derecho.

<sup>29</sup> Consúltese sentencia C-605 de 2012

<sup>30</sup> Connotación que de acuerdo a lo indicado en el numeral 4, artículo 1 Ley 982 de 2005, es extendida a toda persona que *“(...) no posee la audición suficiente y que en algunos casos no puede sostener una comunicación y socialización natural y fluida en lengua oral alguna, independientemente de cualquier evaluación audiométrica que se le pueda practicar.”* Así como a los sordociegos señantes y hablantes de conformidad con los artículos 11 y 12 de la misma disposición.

información visual y luminosa, softwares de apoyo de lectura y ampliación de pantalla y accesibilidad web, es muestra de la protección de los derechos colectivos de la población especial y se erigen como una pauta a disposición de la labor judicial en sede de acción popular, para determinar la concurrencia de algún tipo de amenaza, riesgo o daño a los derechos comunitarios.

## 5. CASO CONCRETO.

### 5.1. Cuestiones procesales previas.

De conformidad con los argumentos planteados en la alzada propuesta por los agentes colectivos, se evidencia la concurrencia de tópicos propios del curso procesal seguido en instancia previa, referentes a la actividad probatoria desplegada por las partes enfrentadas y la posición que al respecto fue acogida por la operadora judicial; así como la alegada improcedencia de las excepciones de mérito propuestas por lo accionados y que fueran decretadas como probadas en la decisión impugnada.

**5.1.1.** En ese respecto, lo primero será aludir a la variada jurisprudencia que al respecto de la carga de la prueba en la acción popular ha sido expedida por las Altas Cortes, así:

*“En ese orden de ideas, la Sala estima relevante resaltar que, sobre la carga de la prueba en las acciones populares, el artículo 30 de la Ley 472 del 5 de agosto de 1998 establece que:*

***“[...] ARTICULO 30. CARGA DE LA PRUEBA.*** *La carga de la prueba corresponderá al demandante. Sin embargo, si por razones de orden económico o técnico, si dicha carga no pudiese ser cumplida, el juez impartirá las órdenes necesarias para suplir la deficiencia y obtener los elementos probatorios indispensables para proferir un fallo de mérito, solicitando dichos experticios probatorios a la entidad pública cuyo objeto esté referido al tema materia de debate y con cargo a ella.*

*En el evento de no existir la posibilidad de allegar la prueba respectiva, en virtud de lo establecido en el inciso anterior, el juez podrá ordenar su práctica con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos [...]”<sup>32</sup>. (Subrayas de la Sala de Decisión)*

*Por su parte, el Código General del Proceso (Ley 1564 del 12 de julio de 2012), indicó en su artículo 167 sobre el particular lo que a continuación se enseña:*

*“[...] ARTÍCULO 167. CARGA DE LA PRUEBA. Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen.*

*No obstante, según las particularidades del caso, el juez podrá, de oficio o a petición de parte, distribuir, la carga al decretar las pruebas, durante su práctica o en cualquier momento del proceso antes de fallar, exigiendo probar determinado hecho a la parte que se encuentre en una situación más favorable para aportar las evidencias o esclarecer los hechos controvertidos. La parte se considerará en mejor posición para probar en virtud de su cercanía con el material probatorio, por tener en su poder el objeto de prueba, por circunstancias técnicas especiales, por haber intervenido directamente en los hechos que dieron lugar al litigio, o por estado de indefensión o de incapacidad en la cual se encuentre la contraparte, entre otras circunstancias similares.*

*Cuando el juez adopte esta decisión, que será susceptible de recurso, otorgará a la parte correspondiente el término necesario para aportar o solicitar la respectiva prueba, la cual se someterá a las reglas de contradicción previstas en este código. Los hechos notorios y las afirmaciones o negaciones indefinidas no requieren prueba [...]”.*  
*(Subrayas y negrillas por fuera de texto)*

*Ahora bien, la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>33</sup>, en diferentes pronunciamientos, ha referido y defendido la importancia de la carga probatoria en las acciones de esta naturaleza, como por ejemplo sucedió en destacable sentencia de la Sección Primera de esta Corporación, donde se esbozó que:*

*“[...] Sobre la carga de la prueba en acciones populares, el artículo 30 de la Ley 472 de 1998 dispone que:*

*“La carga de la prueba corresponderá al demandante. Sin embargo, si por razones de orden económico o técnico, si dicha carga no pudiere ser cumplida, el juez impartirá las órdenes necesarias para suplir la deficiencia y obtener los elementos probatorios indispensables para proferir un fallo de mérito, solicitando dichos experticios probatorios a la entidad pública cuyo objeto esté referido al tema materia de debate y con cargo a ella.*

*En el evento de no existir la posibilidad de allegar la prueba respectiva, en virtud de lo establecido en el inciso anterior, el juez podrá ordenar su práctica con cargo al fondo para la defensa de los derechos e intereses colectivos.”*

*En ese orden de ideas, es claro que el actor tiene la carga de probar los hechos que expone en la demanda con el fin de que prosperen las pretensiones. Por lo anterior, la Sala considera que en el presente asunto no se vulneró el derecho colectivo al goce del espacio público y a la utilización y defensa de los bienes de uso público, como lo estima la actora, como quiera que no probó dicha vulneración [...] Es así, que la Sala confirmará la sentencia impugnada [...]”<sup>34</sup> (Negrillas y subrayas de la Sala)*

*Así las cosas, y en concordancia con la jurisprudencia y la normatividad destacada en este acápite, puede afirmarse en definitiva que, en las acciones populares, por regla general, la carga de la prueba corresponde al demandante y/o extremo actor de la causa (“onus probandi incumbit actori”); obligación de la cual solo puede sustraerse por razones de orden económico o técnico expresamente advertidas y acreditadas en el proceso, sin perjuicio de la facultad probatoria oficiosa que asiste al juez popular, por mandato del artículo 28 de la Ley 472 del 5 de agosto de 1998. En este mismo sentido, se pronunció esta Sala de Decisión en reciente pronunciamiento de 23 de enero de 2020<sup>31</sup>. (Subraya esta Sala)*

Posición que preliminarmente se mostró acogida por la Corte Constitucional en sentencia **T-429 de 2013**, señalando que:

*“(..) En efecto, existen pronunciamientos en los que el Consejo de Estado ha dispensado un tratamiento diferente a la principal cuestión objeto de controversia en el presente caso, a saber, la distribución de la carga de la prueba en las acciones populares y, de manera correlativa, la obligación del juez de ordenar la práctica oficiosa de pruebas cuando sea necesario para establecer la verdad material. [24]*

*(...)*

*<sup>[24]</sup>24. Al respecto resultan relevantes las siguientes decisiones del Consejo de Estado:*

*En sentencia del 18 de marzo de 2010 (expediente AP-01178-01, M.P. Marco Antonio Velilla Moreno), la Sección Primera del Consejo de Estado examinó en segunda instancia una acción popular interpuesta con el fin de obtener un pronunciamiento judicial que ordenara al Concejo Municipal y la Alcaldía de Tenjo – Cundinamarca reglamentar y realizar el cobro efectivo de la plusvalía. La sentencia objeto de apelación había negado las pretensiones de la demanda e impuesto a la actora una multa por temeridad, bajo el argumento de que la carga de la prueba en las acciones populares corresponde a la parte actora, quien no la había satisfecho en ese caso. A propósito de este aspecto, el Consejo de Estado indicó que, aunque el artículo 30 de la Ley 472 de 1998 atribuye al actor la carga de la prueba en las acciones populares, “de acuerdo con esa misma norma, dicha regla es atenuada tratándose de situaciones en las que por razones de orden económico o técnico la carga de la prueba no puede ser cumplida por el demandante, evento en el cual el juez debe impartir las órdenes necesarias para suplir la deficiencia y obtener los elementos probatorios indispensables para proferir un fallo de mérito; además, en el caso de no existir la posibilidad de allegar la prueba respectiva en virtud de lo antes establecido el juez podrá ordenar su práctica con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos.” Sin embargo, precisó que “el decreto oficioso de pruebas lo que pretende es complementar el acervo probatorio mas no producirlo en su integridad, pues... es el actor quien debe soportar la carga de demostrar los hechos u omisiones que a su juicio representan la amenaza o vulneración de los derechos colectivos cuya protección*

<sup>31</sup> Extractado de Consejo de Estado, Sección Primera, radicado (2153498) 27001-23-31-000-2018-00008-01 (AP), junio 01/2020-. C.P. ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

*se busca”. Con fundamento en estas consideraciones, el Alto Tribunal confirmó la sentencia apelada, salvo el aparte en el que se sancionaba a la actora por incurrir en temeridad.*

*En sentencia del 14 de abril de 2010 (expediente AP-01472-01, M.P. Mauricio Fajardo Gómez), la Sección Tercera del Consejo de Estado conoció en segunda instancia de una acción popular interpuesta en contra del Municipio de Barrancabermeja, debido al incumplimiento de dos contratos de obra celebrados por esta entidad, como consecuencia del cual se comprometían derechos colectivos de los usuarios de los espacios deportivos objeto de contratación. Tanto el actor popular como la entidad accionada habían aportado al expediente varias fotografías, cuyo valor probatorio suscitó una controversia al interior del proceso, con ocasión de la cual el Consejo de Estado precisó que cuando el actor popular “haya desplegado, una actividad importante para dotar al juez de elementos –fotocopias de contratos y fotografías– idóneos para decidir sobre el asunto y tales elementos adolezcan de algunas formalidades legales específicas que impidan su apreciación judicial (...) surge la necesidad de ejercer, ponderada pero activamente, por parte del juez, la iniciativa u oficiosidad probatoria autorizada por el artículo 28 de la Ley 472 de 1998.”*

*De acuerdo con el Alto Tribunal, la necesidad de que el juez ejerza su facultad probatoria oficiosa se sustenta (i) en la naturaleza y trascendencia de los derechos cuyo amparo se suplica a través de las acciones populares, es decir los derechos colectivos que interesan a la comunidad en su totalidad y que se encuentran protegidos en la Constitución Política de Colombia, en los tratados internacionales y en la legislación interna; y (ii) en segundo lugar, por la condición de sujeto no cualificado del actor popular en cuanto que puede hacer las veces de tal cualquier persona dentro del conglomerado social, motivo por el cual no se le exige conocimiento o título jurídico o técnico alguno para proponer la acción ni para actuar en el proceso. En consecuencia, el Consejo de Estado revocó la sentencia de primera instancia para, en su lugar, declarar responsable al Municipio de Barrancabermeja por la vulneración a los derechos colectivos al goce del espacio público y a la utilización y defensa de los bienes de uso público”.*

En ese orden de ideas, es pacífica la tesis jurisprudencial según la cual en amparo de lo ordenado por el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, corresponde a los actores populares proceder con la acreditación de los supuestos fácticos que sustentan las acción constitucional invocada en defensa de una comunidad, configurándose en ese entendido como adyacente la intervención probatoria del fallador en aquellos casos en lo que se verifiquen impedimentos de orden económico y técnico que dificulten la aportación o recaudación por quien se encuentra procesalmente obligado a hacerlo, o en su defecto la concurrencia de motivos de relevancia procesal que avalen el ejercicio de la facultad oficiosa del juez en el decreto de pruebas.

Igualmente, resulta relevante aludir a los parámetros legales de conducencia, pertinencia y eficacia aplicables al trámite de decreto probatorio dentro de esta especial acción constitucional:

**“Ley 472 de 1998**

**ARTÍCULO 28.-** Pruebas. *Realizada la citación para establecer el proyecto de pacto de cumplimiento, sin lograr acuerdo, o citada ésta y no efectuada por ausencia de las partes, el juez decretará, previo análisis de conducencia, pertinente y eficacia, las pruebas solicitará y las que de oficio estime pertinente, señalando día y hora para su práctica, dentro del término de veinte (20) días prorrogables por veinte (20) días más si la complejidad del proceso lo requiere. (...)*”.

Destacando, además, la posibilidad que le asiste al operador judicial de sustituir la práctica de una prueba debidamente solicitada por las partes por otra que en amparo de la sana crítica resulte más adecuada para desatar la litis.

*“De lo anterior queda claro que si haciendo uso de la sana crítica el juez considera que es necesaria la intervención de un perito para la realización de estudios técnicos que lo lleven al convencimiento o no de los hechos materia de discusión, aquel puede decretar la prueba pericial y no la inspección judicial.*

*Así las cosas, para los efectos del presente asunto, se tiene que el a quo actuó conforme a la normatividad existente en materia probatoria, por cuanto decretó de oficio el dictamen pericial y no la inspección judicial que solicitó la parte demandante, debido a que los hechos materia de litigio requieren del análisis de personas con conocimientos científicos y técnicos de los que carece el juez; por tanto, la prueba pericial decretada por el Tribunal de instancia se encuentra ajustada a derecho<sup>32</sup>.*

En suma, dada la naturaleza especial de la acción popular expresamente regulada a través de los mandatos contenidos en la Ley 472 de 1998, se requería de los accionantes el despliegue de una actividad procesal mínima encaminada a proporcionar elementos de juicio que patentizaran la presunta vulneración o amenaza de los intereses colectivos de la comunidad con discapacidad auditiva y visual, sin que se hubiese advertido y mucho menos acreditado al interior del proceso, razones de orden económico o técnico que

---

<sup>32</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, radicado (2083790) 68001-23-33-000-2013-00924-01 (AP), mayo 11/2016. C.P. CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA.

pudiesen extraordinariamente eximir a la parte activa de la carga probatoria general atribuida legal y jurisprudencialmente.

No es menos cierto que en observancia de la trascendencia de los derechos objeto de la acción popular y luego de efectuado el análisis de conducencia, pertinencia y eficacia de la prueba, la falladora de primera instancia decidió desatender la solicitud de inspección judicial efectuada por los actores populares, para en su lugar proceder con el decreto oficioso de un informe técnico a cargo de la Secretaría de Planeación del municipio de Chinácota; decisión que en su momento no fue controvertida por las partes enfrentadas y que en todo caso se encuentra amparada por las facultades que en ese sentido le han sido conferidas por el ordenamiento procesal civil, para lograr pleno convencimiento de los hechos objeto de estudio de la mano además de la jurisprudencia que se deja extractada.

Ante tal panorama, no se vislumbran argumentos de alzada concretos de los cuales se pudiera extractar algún tipo de falta en el curso del decreto oficioso efectuado por la *A quo*, siendo del caso esclarecer que en virtud de la aplicación supletoria de los principios y formas del Código General del Proceso<sup>33</sup> autorizada por el artículo 44 de la Ley 472 de 1998, las pruebas recaudadas dentro del proceso, independientemente de su origen y forma de incorporación, se encuentran sometidas a una valoración conjunta conforme a las reglas de la sana crítica<sup>34</sup> que propende por un examen independiente del interés de quien las aportó al juicio y encaminado a fundar certeza en los hechos objeto de discusión<sup>35</sup>.

En últimas, la calificación<sup>36</sup> que se hiciera en primera instancia de cara a la actuación probatoria de los accionantes, no desconoce ninguna ritualidad procesal susceptible de ser reprochada máxime si se tiene en cuenta que dicha posición no se percibe como el motivo principal que sirvió de sustento para la

---

<sup>33</sup> Que se acompaña con la remisión expresa a las normas del procedimiento civil en cuanto a la práctica de pruebas en sede de acción popular (artículo 76 de la Ley 472 de 1998).

<sup>34</sup> Artículo 176 C.G.P.

<sup>35</sup> Al respecto del principio de comunidad de la prueba véase sentencia de la Corte Suprema de Justicia, radicado 11001-31-10-019-2011-00622-02 (SC3249-2020), septiembre 7/2020. M.P. OCTAVIO AUGUSTO TEJEIRO DUQUE.

<sup>36</sup> Expresa la falladora en su providencia lo siguiente “*En el sub litem, no obstante que los actores populares, si bien no cumplieron con el deber de probar el supuesto de hecho que en su sentir vulnera derechos colectivos (...)*”, folio 536, cuaderno unificado primera instancia.

decisión recurrida, siendo la integración de un amplio material probatorio acopiado al sumario lo que luego de culminada la apreciación en conjunto de la prueba, llevó a la juez popular a impartir las declaratorias respectivas.

**5.1.2.** Ahora, frente a la invalidez de las excepciones de mérito propuestas por las accionadas y que fueron declaradas como probadas en la sentencia de primer grado, corresponde rememorar la naturaleza de los medios exceptivos dispuestos por el ordenamiento jurídico procesal y la presunta incongruencia que a criterio del Consejo de Estado, existe respecto de la designación de “excepciones previas” que introduce el artículo 23 de la Ley 472 de 1998, así:

*“De otro lado, al margen de lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil, la ley 472 de 1998, desarrolla la materia en el artículo 23, cuando preceptúa:*

*“En la contestación de la demanda sólo podrá proponerse las excepciones de mérito y las previas de falta de jurisdicción y cosa juzgada, las cuales serán resueltas por el juez en la sentencia.*

*“En consecuencia las pruebas pertinentes se practicarán en el mismo plazo señalado para las pruebas practicadas en la demanda y en la contestación de la misma”.*

*La regulación especial contenida en la ley 472 ibidem, amerita efectuar un análisis al margen de las normas del C.P.C., puesto que califica expresamente a las excepciones de cosa juzgada y falta de jurisdicción como excepciones previas que sólo pueden ser decididas en la sentencia. En efecto, dada la redacción del artículo 23 del mencionado ordenamiento jurídico, **se tiene que en los procesos de acción popular sólo pueden ser formuladas por el demandado excepciones perentorias o de mérito, es decir, aquellas encaminadas a desvirtuar el fundamento de las pretensiones. No obstante, la norma abre la posibilidad a que sean alegadas únicamente dos excepciones previas, pero son las referidas a: i) la falta de jurisdicción y, ii) la cosa juzgada, las cuales, de la misma manera, sólo podrán ser decididas en la sentencia (...).***

*Desde el plano lógico, es imposible que un elemento sea previo, pero se resuelva en la sentencia como definitivo, puesto que la razón de ser de la excepción previa es evitar el desgaste de la jurisdicción, a favor del principio de celeridad, así que, dada la imposibilidad de que el juez emita un pronunciamiento sobre este tipo de excepciones en escenario precedente a la sentencia, lleva a concluir sin hesitación alguna que materialmente las excepciones de cosa juzgada y falta de jurisdicción son de mérito, y limitan los presupuestos para obtener sentencia favorable.*

*Así las cosas, en el trámite de la acción popular no existen propiamente excepciones previas o mixtas, toda vez que la regulación especial a que se ha hecho referencia, impone al juez el hecho de que el análisis de las únicas excepciones que podrían definirse así, sean decididas en la sentencia, lo que*

las muta de naturaleza y las convierte en mecanismos de tipo perentorio puesto que impedirán la declaratoria de la pretensión o su fundamento pero en sede de la sentencia, se itera<sup>37</sup>. (Subrayas y resaltos de este Tribunal).

Lo antes expuesto, pone de presente una presunta disputa conceptual ateniendo a la consagración de “*la cosa juzgada*” y “*la falta de jurisdicción*” como medios exceptivos previos, toda vez que relegar su trámite y decisión hasta el momento de dictar sentencia, deviene contradictorio a las características y fines definidos por el ordenamiento procesal civil; sin embargo, de ninguna manera la mencionada discusión suscitada en sede jurisprudencial o el contenido literal de la Ley 472 ibidem, reflejan la intención de definir taxativamente las causales de excepciones de mérito en el marco de una acción popular y mucho menos restringirlas exclusivamente a los dos supuestos inicialmente aludidos (cosa juzgada y falta de jurisdicción), como lo pretende los agentes colectivos.

No se puede perder de vista que aceptar la postura propuesta por los recurrentes traduce un evidente desconocimiento de la formas y ritos procesales, que permiten a la parte pasiva ejercer su derecho a la contradicción y oposición a las pretensiones demandadas por su contraparte a través de las excepciones perentorias, las cuales de acuerdo a las características de cada proceso pueden variar en su denominación, contenido y alcance, pero en todo caso siempre se encuentran dirigidas a hacer frente a los aspectos sustanciales de la litis y por tal deben ser dirimidos por el operador judicial al momento de adoptar la decisión correspondiente.

De hecho, se tornan recurrentes las causas en los que la discusión se extiende mucho más allá de la cosa juzgada y la falta de jurisdicción, siendo la acción popular, en razón a sus fines y formas procesales institucionalizadas en torno a la defensa de los derechos colectivos, un modo de amparo que abarca una pluralidad de fórmulas petitorias y por ende necesita de igual multiplicidad de posibilidades exceptivas para hacerles frente, en aras de lograr un juicio justo y en igualdad de condiciones entre los sujetos enfrentados.

---

<sup>37</sup> Consejo de Estado, sección Tercera, radicado (2001398) 25000-23-26-000-2005-01006-01(AP), julio 8/2009. C.P. ENRIQUE GIL BOTERO

Aunado a lo anterior es posible para esta Sala sustentar la improcedencia de la aplicación de las formas impuestas en los artículos 100, 101 y 102 del C.G.P. referentes a las causas, oportunidad y trámite de las excepciones previas, no solo por la ausencia de ese tipo de medios exceptivos planteados por las autoridades convocadas dentro de la presente acción constitucional, sino además en virtud de la tesis que plantea el precedente precitado según la cual en el marco de las acciones populares *“no existen propiamente excepciones previas o mixtas”*, resultando en ambos casos injustificada una remisión supletoria del trámite procesal civil en sede constitucional.

En consecuencia y para los efectos del recurso interpuesto, las actuaciones procesales tachadas como irregulares por los interesados en realidad no se manifiestan alejadas de los mandatos legales y jurisprudenciales aplicables, permaneciendo incólume su validez y por tanto las conclusiones judiciales a las que se arribó con patrocinio de las mismas.

## **5.2. Cuestiones sustanciales:**

### **5.2.1. Desconocimiento del concepto de “*Diseño universal*”**

Tal como lo apuntan los solicitantes del amparo constitucional, el concepto de *“diseño universal”*, entendido como *“(…) el diseño de productos, entornos, programas y servicios que puedan utilizar todas las personas, en la mayor medida posible, sin necesidad de adaptación ni diseño especializado. (…)”*<sup>38</sup>, se presenta de manera recurrente en la normatividad que regula la materia y se forma como un parámetro de accesibilidad<sup>39</sup> para las personas con discapacidad a todo tipo de servicios, en condiciones de igualdad material.

En ese entendido, corresponde *“a las entidades públicas y privadas encargadas de la prestación de los servicios públicos, de cualquier naturaleza, tipo y nivel, desarrollar sus funciones, competencias, objetos sociales, y en general, todas las actividades, siguiendo los postulados del diseño universal (…). Para ello, dichas entidades deberán diseñar, implementar y financiar*

---

<sup>38</sup> Artículo 2, Ley 1346 de 2009

<sup>39</sup> Artículo 14 Ley 1618 de 2013

todos los ajustes razonables que sean necesarios para cumplir con los fines del artículo 9° de la Ley 1346 de 2009<sup>40</sup>. (Subrayas de esta Corporación).

Dichos ajustes, que incumbe llevar a cabo a las entidades prestadoras, incluyen "(...) *la identificación y eliminación de obstáculos y barreras de acceso* (...) " a estructuras físicas y servicios, resaltando como herramientas para ese fin la aplicación de las normas mínimas y directrices sobre la accesibilidad de las instalaciones y los servicios abiertos al público o de uso general; la formación a todas las personas involucradas en la accesibilidad; la dotación de los edificios y otras instalaciones con señalización en Braille y en formatos de fácil lectura y comprensión; así como el ofrecimiento de formas de asistencia humana o animal e intermediarios, incluidos guías, lectores e intérpretes profesionales de la lengua de señas, para facilitar el acceso a edificios y otras instalaciones<sup>41</sup>.

Lo anterior resulta útil para precisar que el alcance de la noción de diseño universal, se estructura a partir de variados aspectos que aluden a circunstancias técnicas, estructurales, comunicacionales y actitudinales que en su conjunto garantizan el acceso efectivo de la población con discapacidad visual y/o auditiva a los servicios públicos.

Descendiendo el análisis al caso concreto, destacan la aportación al interior del proceso de guías que encuadran la actividad de la entidad notarial accionada, a partir de protocolos especiales de atención a los usuarios con limitaciones sensoriales<sup>42</sup> e incluso refieren expresamente al deber que le asiste a dichas dependencias en atender el principio de "*diseño universal*" en la prestación del servicio<sup>43</sup>, erigiéndose en lo que nos convoca como herramientas efectivas para potenciar la percepción y transmisión de información entre personas con capacidades sensoriales variadas.

Asimismo y como se verá más adelante, la accionada en procura de los intereses de sus usuarios con necesidades especiales, ha dotado los espacios

<sup>40</sup> Numeral 1, artículo 14 Ley 1618 de 2013

<sup>41</sup> Numeral 2, artículo 9° de la Ley 1346 de 2009

<sup>42</sup> Folio 129-172 cuaderno digital primera instancia

<sup>43</sup> Folio 102-128 cuaderno digital primera instancia

internos y externos del recinto notarial con señalizaciones, alertas y placas sujetas a las condiciones técnicas que demanda el ordenamiento legal, además de disponer de plataformas con lector de pantalla y ampliación de texto; acciones que articuladas a la sujeción y acatamiento de protocolos, derivan en una adecuada implementación de medios para eliminar barreras comunicacionales.

Si bien el sustento de la alzada condena las adecuaciones realizadas por la entidad accionada en el curso de la acción constitucional, no se puede perder de vista que dicha posibilidad no se encuentra vedada por la norma especial que regula el tópico objeto de estudio, y, a la luz del principio que pregonan la primacía de los aspectos sustanciales sobre las formas no resulta admisible desconocer la actuación de la entidad accionada dirigida a reconocer los bienes jurídicos plurales de un sector especial de la población, pues ello precisamente es lo que comporta la materialización real del fin último del mecanismo constitucional invocado.

Ahora, frente a la idoneidad de la Secretaría de Planeación del municipio de Chinácota para rendir el informe técnico dispuesto por la *a quo*, se trata de un aspecto que pudo ser efectivamente controvertido dentro del término de traslado de la prueba científica, de conformidad con las formas procesales establecidas en el artículo 32 de la Ley 472 de 1998, sin que la presente instancia constituya una etapa válida para exteriorizar un reproche de esas características; además, ningún elemento de juicio debidamente acreditado consta en el diligenciamiento, que connote la inidoneidad de esa dependencia para conceptuar como lo hizo, o que su exposición devenga inadmisibles en dirección a la verificación de los aspectos que la falladora apreció indispensables como insumos para la determinación a adoptar, que para esta Colegiatura resultaron útiles en procura de ese cometido, tal cual se dejó plasmado en la decisión censurada.

Al final de cuentas y bajo un análisis sistemático, en el caso particular no se tiene por comprobado que la accionada desconozca los mandamientos de diseño universal, por cuanto de manera progresiva ha realizado adecuaciones

eficientes en los distintos ámbitos que componen el servicio notarial y en conjunto reflejan un esfuerzo encaminado a permitir la interacción de las personas con discapacidad y el prestador del servicio.

**5.2.2. Existencia de barreras actitudinales, arquitectónicas, comunicacionales y jurídicas en desfavor de la población sujeto de amparo, con ocasión del alegado desconocimiento de la Ley 982 de 2005, Ley 1346 de 2009, Ley 1680 de 2013 y las normas técnicas colombianas 4144 de 1997, ISO TR 7239, NTC 6047.**

**5.2.2.1** En ese contexto, el primer punto de controversia refiere a la ausencia de señales podotáctiles conforme lo dispone el artículo 15 de la Ley 982/05 y las normas técnicas colombianas 4144 de 1997, ISO TR 7239, NTC 6047.

Revisado el compendio legal tachado como incumplido, se percata esta Sala que la Ley 982 de 2005 y la NTC 6047 se distinguen por un contenido general que exige la adopción de señalizaciones aptas para su reconocimiento por personas sordociegas en las entidades prestadoras de servicios oficiales y puntos de atención al público, así como las condiciones de las señales táctiles en las estructuras públicas que cotidianamente son ampliamente utilizadas por los ciudadanos tales como ascensores, rutas peatonales, parqueaderos, barandales, cabinas telefónicas, entre otros.

En ese sentido, el referido informe técnico presentado por la Secretaria de Planeación del municipio de Chinácota<sup>44</sup> es contundente al señalar que “(...) *la Notaría Unica de Chinácota cuenta con un solo nivel el cual presenta un piso en porcelanato, que cuenta con sistema podo táctil antideslizante (...)*”<sup>45</sup>, reiterando que “*se evidencia la existencia del sistema podo táctil tanto en el espacio de circulación de la notaria (...) como en la rama de acceso a las mismas (...)*”<sup>46</sup>, denotándose cumplido el deber legal<sup>47</sup> que le asiste a las entidades prestadoras de servicios oficiales de adecuar sus instalaciones,

---

<sup>44</sup> Cuya aptitud como prueba adecuada para los fines del trámite, ya se dijo, deviene admisible.

<sup>45</sup> Folio 413, cuaderno primera instancia

<sup>46</sup> Folio 415 Ibidem

<sup>47</sup> En el contexto del concepto de “*ajustes razonables*”.

mediante la inclusión de señalización susceptible al tacto que propicie la movilidad de las personas con limitación visual.

Por su parte la NTC 4144 refiere que *“las señales táctiles deberán realizarse en relieve suficientemente contrastado, no lacerante y de dimensiones abarcables por el elemento que la deba detectar, dedos, pies o bastón”*<sup>48</sup>, características que de acuerdo al compendio fotográfico<sup>49</sup>, indican que la señalización táctil presente en la dependencia accionada está elaborada de un material que por su textura genera un relieve contrastante, dispuesto además en una ubicación y dimensiones acordes al espacio de circulación interno y externo de la entidad, y a las formas de las herramientas que tradicionalmente sirven de guía a la población con discapacidad sensorial.

No se puede perder de vista que como bien lo aducen los recurrentes, la finalidad del sistema podotáctil es permitir la movilización espacial de las personas ciegas y sordociegas, resaltando entonces las conclusiones incluidas en la prueba técnica que a la letra citan: *“(...) cuenta con un sistema podotáctil antideslizante, por ende cumple con dos funciones, 1. Guiar a las personas con discapacidad visual por las instalaciones y 2. Evitar accidente por deslizamiento. (...)”*<sup>50</sup>. (Subrayas de este Tribunal).

Así las cosas y en amparo de la validez que connotan las conclusiones informadas a través del informe técnico<sup>51</sup> presentado por la Secretaría de Planeación del municipio de Chinácota, es dable tener por acreditado que la Notaría Única de dicha localidad cuenta con un sistema podotáctil que cumple con las finalidades para las que fue concebida este tipo de ayuda a favor de la población discapacitada, en condiciones que se muestran afines a la normatividad invocada y que en consecuencia propician el acceso material de estos usuarios a los servicios notariales.

---

<sup>48</sup> Numeral 2.1.2.2 Táctiles

<sup>49</sup> Adjunto e integrado al informe técnico presentado por la Secretaría de Planeación del municipio de Chinácota. Folios 409-431 cuaderno primera instancia

<sup>50</sup> Folio 413 ibidem.

<sup>51</sup> En tanto no fue contradicho por ninguna de las partes enfrentadas, a través de las técnicas y mecanismos previstos para esos efectos por la norma especial de la acción popular o en su defecto por la aplicación supletoria de las reglas del Código General del Proceso, cuando ello fuese admisible, amén que desde su contenido no surgen máculas que obliguen a su desestimación, como ya se dejó indicado.

**5.2.2.2.** Adicionalmente a lo expuesto, considera esta Sala que el segundo punto sustancial de controversia alude a la ausencia de pantallas, medios audiovisuales, parlantes, bocinas, medios de comunicación gráfica, sonora y táctil, disponibilidad de información en colores y placas distintivas en las instalaciones de la notaría accionada.

Argumentos que de acuerdo al marco normativo extractado en acápites anteriores de la presente providencia, se encuadran dentro de aspectos que componen el deber contenido en el artículo 15 de la Ley 982 de 2005 y que demanda de toda dependencia estatal<sup>52</sup> abierta al público de contar con “*señalización, avisos información visual y sistemas de alarmas*”<sup>53</sup> que permitan el acceso a la información por parte de los usuarios ciegos y sordociegos a los servicios oficiales.

Bajo ese entendido, la prueba técnica recaudada indica que:

*“j) (...) Se evidencia la existencia de avisos de identificación en la entrada a la oficina del notario, la señalización se encuentra texturizada en lenguaje braille. La ilustración 11 soporta lo dicho anteriormente.*

*Adicional a ello, se mide la altura a la cual se encuentra ubicado la señal informativa en la oficina del notario (única oficina de atención al público), que es de 1,30 metros. La NTC 6047 en su artículo 45.7.3, menciona que “**La altura preferida de información táctil realizada está entre 1 200 mm y 1 600 mm**”.*

*Por lo anterior se concluye que la altura se encuentra en el rango establecido por la norma. (...).*

*Las señalizaciones de los módulos de atención por su parte, se encuentran a una altura de 1 metro, y en posición horizontal, tal y como se aprecia en las ilustraciones 12, y 13. La NTC 4144, en el artículo 2.2 menciona que “*las señales táctiles de percepción manual, deberán ubicarse a alturas comprendidas entre 70 cm y 120 cm, colocándose siempre que sea posible a una altura de 120 cm*”. (...).*

*k) Revisar y/o informar si en la notaria se utilizan modos diferenciales para transmitir información mediante estímulos gráficos, sonoros y táctiles.*

*Se evidencia que al entrar al inmueble, a mano derecha, se encuentra un anunciador a una altura de 1,70mts (ver ilustración 14), el cual indica a las personas con dificultad visual, que se encuentra dentro de las instalaciones de la notaría. (...).*

---

<sup>52</sup> Que bajo una posición garantista y una lectura sistemática de la ley, su aplicación resulta razonablemente extensiva a las dependencias de los particulares en ejercicio de funciones públicas.

<sup>53</sup> Artículo 15, Ley 982 de 2005

*Se evidencia aviso informativo en la entrada del inmueble, con el horario de atención al público, en fondo blanco, y letras color negro, de igual manera, existe un aviso informativo en lenguaje braille de fondo color rojo, a una altura de 1,40mts y una información referente a los cuidados y acciones a tener en cuenta debido a la pandemia por el COVID – 19, dicha información se encuentra en letra legible en fondo color rojo, y texto en color blanco. Tal y como se aprecia en la ilustración 16.*

*Así mismo y como se mencionó en ítems anteriores, la NTC 6047 en su artículo 45.7.3, indica que la **“La altura preferida de información táctil realizada está entre 1 200 mm y 1 600 mm.”** Por lo cual, la altura de la información se encuentra dentro del rango permitido por el reglamento. (...).*

*El artículo 45.6.4 de la NTC 6047, hace la siguiente indicación: **“Las señales Braille deben ser realizadas, en forma de tope, y deben ser agradables al tacto. Se deben colocar a 8mm por debajo de la línea inferior del texto y justificar a la izquierda”.***

*Aunado a lo anterior, en el artículo 45.1 se precisa que **La información de la señalización mediante texto debe complementarse con símbolos gráficos para facilitar su comprensión por todas las personas.***

*Se verifica la ubicación de las placas distintivas sobre la superficie horizontal de cada uno de los modelos, con los requerimientos de la norma tal y como se visualiza en la ilustración 17. (...).*

*De acuerdo a la información suministrada por la Doctora Argénida Rincón Bayona, se maneja el diseño en papel fondo blanco con el texto en color negro que hace contraste y facilita la comprensión lectora a la población daltónica. En el anexo B se evidencia un ejemplo del tipo de documento que se expide en la entidad. (...).*

*En el capítulo 45 de la NTC 6047, se encuentran exigencias para la señalización en espacios de servicio al ciudadano, los cuales, basados en la visita de inspección realizada, para la señalización en general, la notaría Única de círculo de Chinácota se encuentra dentro de los parámetros de aceptación establecidos por dicha normativa<sup>54</sup>. (Resaltos propios del texto original).*

En virtud de lo anterior, las conclusiones construidas a partir de la labor técnica plasmada en el informe acopiado al sumario, presentan con una claridad palmaria la implementación de señalizaciones, placas y avisos en idioma braille y con estímulos gráficos en colores contrastantes, ubicados en el recinto interno de la notaría, en la altura y rangos establecidos por las normas técnicas.

---

<sup>54</sup> Folio 409 a 431 cuaderno digital primera instancia.

De la misma manera, se concluye por el órgano técnico que el color y fondo de los documentos protocolarios expedidos por la accionada en ejercicio de sus funciones públicas, es útil para hacer contraste y facilitar la comprensión lectora a la población daltónica.

Destacan, la instalación y funcionamiento de un anunciador para indicar a las personas que se encuentran dentro de las instalaciones de la notaría, calificado como un estímulo sonoro útil para potenciar la actividad comunicativa y el acceso de las personas ciegas o de baja visión a los servicios notariales.

Ante tal panorama, para esta Sala la señalización con la cual se encuentra dotada la estructura notarial proyecta la capacidad suficiente para permitir a la población usuaria con alguna discapacidad visual y/o auditiva, acceder al servicio oficial en tanto su acondicionamiento técnico colabora en la distinción del tipo de trámite que se realiza en cada cubículo, la ubicación de la oficina del notario; además de informar el ingreso al recinto, la posibilidad de solicitar la prestación de servicio de interprete de lenguaje señas y el horario de atención del servicio.

En esa misma dirección, esta Sala no percibe que el contenido literal del ordenamiento legal que sustenta las pretensiones de la acción popular y los bienes jurídicos que a través de la misma se buscan amparar en el caso concreto, esté encaminado de alguna manera a determinar un tipo particular o exacto de medio o herramienta de señalización y comunicación (a excepción de la prestación del servicio de interprete de lengua de señas); en su lugar, de manera general insta a las dependencias a adecuar sus instalaciones con dichas medidas señalando en algunos casos las condiciones técnicas a partir de las cuales se deben adoptar, dando paso a un amplio margen de acción a los sujetos obligados.

Si bien las adecuaciones que hoy se encuentran presentes en la notaría accionada no coinciden con exactitud con las que los agentes colectivos aluden en el escrito impugnatorio, lo cierto es que los primeros encuentran al interior de esta litis acreditada su eficacia para lograr el acceso efectivo de los

usuarios especiales al servicio notarial del municipio en que se encuentra aquella ubicada y a la información derivada del mismo, tornando improcedente su desvalorización o la presunción de su incapacidad técnica basada únicamente en el dicho de los accionantes.

En definitiva, para esta Sala el material probatorio allegado es conclusivo al señalar que las medidas de señalización y comunicación implementadas por la accionada, se sujetan a las calidades técnicas referidas en el marco normativo aplicable; demostrándose así la eliminación de los obstáculos que pudiese impedir el acceso de manera efectiva y oportuna de la población discapacitada sensorial al servicio de notariado.

**5.2.3. ineficacia de las herramientas tecnológicas (sitio web de la entidad notarial, servicio de software lector de pantalla, servicio de intérprete) para materializar una prestación eficiente y oportuna del servicio a las personas con discapacidad auditiva.**

Finalmente, los interesados refieren el desconocimiento de los derechos colectivos de las personas con discapacidad sensorial, con ocasión de tres aspectos esenciales: **i)** el incumplimiento de los criterios técnicos de la página web de la notaría, de cara a las necesidades de accesibilidad de la población con limitaciones sensoriales; **ii)** la inadaptabilidad del servicio de software ofrecido por el Estado para la ampliación de texto y lectura de pantalla, con el servicio notarial, y, **iii)** la carencia de prueba referente a la materialización de las condiciones técnicas exigidas por el convenio suscrito entre UCNC y FENASCOL para poner en marcha el servicio de intérprete de señas.

En virtud de lo anterior, esta Corporación estudiará cada uno de los tópicos, de cara al marco normativo ya establecido, así:

**5.2.3.1 Página web:** La Ley 1680 de 2013, en su artículo 9 requiere que *“Todas las páginas web de las entidades públicas o de los particulares que presten funciones públicas deberán cumplir con las normas técnicas y directrices de accesibilidad y usabilidad que dicte el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones”*. (Resaltos propios).

En virtud de lo anterior y de cara a las directrices de accesibilidad web, resalta el artículo 3 de la Resolución 1519 de 2020 emitida por el ministerio en cita, que ordena a toda entidad pública cumplir con los estándares AA de la Guía de Accesibilidad de Contenidos Web (WCAG) en la versión 2.1, expedida por el World Web Consortium, conforme con el Anexo 1 del acto administrativo.

La directriz en cuestión, alude a que *“el estándar WCAG (Web Content Accessibility Guidelines) de la W3C está organizado en 4 principios fundamentales, a los cuales le apunta la accesibilidad: perceptible, operable, comprensible y robusto”*<sup>55</sup>; estableciendo algunos criterios para su demostración y reconocimiento<sup>56</sup>; por su parte la NTC 5854, tiene por objeto cimentar los requisitos que se deben implementar en las páginas web en los niveles de conformidad A, AA y AAA.

En lo que nos convoca, consta en el plenario oficio<sup>57</sup> 1273P/21 del 10 de diciembre de 2021 por medio del cual el Director Jurídico de la Unión Colegiada del Notariado Colombiano, certifica que la página web de la Notaría de Chinácota cumple con los principios de perceptibilidad, operabilidad y comprensibilidad en los términos a que refiere la norma técnica 5854.

Dentro de ese contexto, lo atestado por la unión colegiada notarial indica el cumplimiento de los principios de accesibilidad web del sitio oficial de la notaría única del municipio de Chinácota, bajo principios técnicos que también son reproducidos en las directrices establecidas por Min Tic para esos fines y por tal adecuados a los mandatos legales que rigen la materia.

Las reglas de la experiencia enseñan que las páginas web de las entidades abiertas al público, cuentan con información valiosa que sirve como guía para los usuarios; en ese entendido, en el caso particular se echa de menos la ausencia de evidencia que denote alguna falta en el acceso al sitio web que obstaculice la dinamización o potencialización de la prestación del servicio

---

<sup>55</sup> Página 12- Anexo 1- Resolución 1519 de 2020

<sup>56</sup> Página 15 a 28- Anexo 1-Resolución 1519 de 2020

<sup>57</sup> Folios 454-455, cuaderno digital primera instancia

fedatario; de hecho, no se establecen por los agentes colectivos las ineficiencias específicas del medio tecnológico aludido que pudieran significar alguna vulneración en contra los intereses colectivos de las personas con discapacidad.

En ese entendido, esta Sala no evidencia una vulneración o amenaza de los derechos plurales de cara al acceso a la información y a los servicios públicos a través de la web, de los sujetos a quienes va dirigida la solicitud de amparo.

### **5.2.3.2 Software y plataformas:**

**Convertic** “es el proyecto del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones que busca promover el acceso, uso y apropiación de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la población con discapacidad visual del país. A través de este proyecto se brinda de forma gratuita el software lector de pantalla JAWS (para uso de las personas ciegas) y el software magnificador MAGIC (para uso de las personas con baja visión), que permite que esta población pueda acceder a la información que aparece en la web”<sup>58</sup>.

En ese marco, el informe<sup>59</sup> allegado por la notaria accionada establece que el servicio prestado a través de la entidad de la cual es titular tiene acceso al proyecto **Convertic**, pues cuenta y dispone de una herramienta ampliadora de texto, denominada “**ZOOM TEXT**” (antes MAGIC) y dos plataformas como lo son “**JAWS**” y “**WORD versión 2019**”, que brindan el servicio de lectura de pantalla de un dispositivo móvil; ambas, funcionalmente activas y probadas con material propio de la notaría (se intentó la lectura en voz alta y ampliación frente a un texto de una escritura pública), según fue demostrado a partir del material videográfico<sup>60</sup> allegado por la pasiva.

En ese orden de ideas, a diferencia de lo esgrimido por los recurrentes, el hecho de que los softwares sean una iniciativa constituida a partir de un

---

<sup>58</sup> Guía “CAPACIDAD JURÍDICA Y DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL MARCO DEL DERECHO NOTARIAL”. Folio 168 cuaderno primera instancia.

<sup>59</sup> Numerales 4 y 5 del informe a folios 437 a 439 cuaderno primera instancia.

<sup>60</sup> Folios 457 y 458 cuaderno primera instancia

proyecto estatal no los desmerita como una herramienta sensible a las necesidades comunicativas de la población con limitación visual, y por tal eficiente para apoyar la prestación de los servicios oficiales.

Frente a la disponibilidad del tiempo de los sistemas aludidos en este aparte, nada dentro del recaudo probatorio indica la imposición de un límite temporal para su uso en cada sesión, siendo ello un aspecto que en todo caso no desdibuja su idoneidad para potencializar la comunicación entre las partes y el acceso a la información por el lapso que pueda ser aprovechado, pues lo que impone es un deber de esfuerzo a la titular del servicio notarial para adelantar o en su defecto adaptar el trámite a los espacios de disponibilidad de las plataformas, sin perjuicio de la eficiencia del mismo.

Así las cosas, se encuentra suficientemente demostrada la disposición de herramientas para la ampliación de textos y lectura de pantalla adoptados por parte de la accionada, como forma de potencialización de acceso efectivo y oportuno al servicio de notariado en condiciones que permitan predicar un conocimiento e información idóneo acerca de los mismos.

#### **5.2.3.3. Servicio de Interprete de lenguaje de señas.**

De conformidad con los argumentos de la alzada, el reproche de los recurrentes está encaminado en torno de este ítem, a cuestionar la ausencia de implementación de las herramientas técnicas y tecnológicas requeridas para la prestación del servicio de señas, así como la falta de convicción en la asignación de credenciales de acceso a la plataforma de conformidad con lo estipulado en el contrato No. PJ-004-2021 suscrito entre FENASCOL y la UCNC.

De entrada, deberá anotarse que no resulta admisible a juicio de esta Sala someter la operabilidad y puesta en marcha del servicio de interpretación, a la afluencia regular de solicitudes que del mismo hagan las personas a quienes

va dirigido<sup>61</sup>, ya que este tipo de ayudas comunicacionales se erige como una obligación legal en cabeza de las entidades prestadoras de servicios oficiales y bajo ese aspecto de imperativo cumplimiento, como presupuesto esencial para predicar la salvaguarda a los derechos colectivos de acceso eficiente y oportuno a los servicios públicos y a la información de los usuarios, razón por la cual el análisis que al respecto se realice en este apartado no se verá condicionado por la falta de uso de la plataforma generada por la ausencia de solicitudes por parte de la población discapacitada.

Al respecto del clausulado del vínculo contractual, resalta que: “(...) **SEGUNDA: OBLIGACIONES. 1) POR PARTE DE FENASCOL:** a) *Hacer entrega de un manual de usuario en el que se especifiquen los aspectos técnicos y locativos. B) Asignar credenciales de acceso a la plataforma para el uso del servicio de interpretación virtual codificando, creando, y asignando el respectivo usuario y contraseña, aplica hasta ONCE (11) puntos asignados y adaptados por la UNION COLEGIADA DEL NOTARIADO COLOMBIANO UCNC y las notarías designadas, con los requerimientos técnicos y tecnológicos dados por FENASCOL. c) Realizar prueba técnica virtual de funcionamiento del servicio en los (11) puntos, con una sesión no mayor a dos (2) horas en las cuales validará el correcto funcionamiento del servicio, se dará una orientación a la persona que atenderá ese punto sobre como acceder a la plataforma y hacer uso del “SERVIR” y además sobre la atención que prestará por este medio, hará entrega manuales de uso en formato video (...) e) Activar el uso de los puntos una vez se reciba el requerimiento y notificación de UNION COLEFIADA DEL NOTARIADO COLOMBIANO UCNC indicando que el punto está adaptado y probado (...) i) Garantizar el servicio de lunes a viernes, de 8:00 a.m. a 7:00 pm y sábados de 9:00 a.m. a 4:00 p.m. en hasta once (11) puntos asignados y a los que UNION COLEGIADA DEL NOTARIADO COLOMBIANO UCNC les haya realizado los ajustes y requerimientos técnicos y tecnológicos correspondientes, para ello UNION COLEGIADA DEL NOTARIADO COLOMBIANO UCNC contará con hasta quince (15) días*

---

<sup>61</sup> En contraposición a lo aducido por la falladora de primer grado que hace referencia a la nula afluencia de solicitudes de intérprete de señas por parte de usuarios con discapacidad, como insumo para descartar la protección preventiva a través de la acción constitucional colectiva.

*calendario después de la firma del presente contrato, para realizar los ajustes correspondientes a cada punto (...) TERCERA. OBLIGACIONES. 2) POR PARTE DE UNIÓN COLEGIADA DEL NOTARIADO COLOMBIANO UCNC: a) Cumplir con los requisitos técnicos y tecnológicos establecidos en el anexo 1, el cual hace parte integral del presente contrato. b) Garantizar la implementación de la plataforma “SERVIR” en un plazo máximo de quince (15) días calendario, contados a partir de la firma del presente contrato. c) Al momento de la verificación de funcionamiento de los usuarios debe disponer del espacio y las herramientas técnicas y tecnológicas solicitadas por FENASCOL según el anexo 1, el cual hace parte integral del presente contrato. d) Realizar las pruebas correspondientes de funcionamiento y mantenimiento del equipo o de los equipos asignados para la operación del servicio en donde quede implementado el acceso a la plataforma. (...). l) Indicar a FENASCOL la fecha de activación de los puntos ya verificados”.*

De la misma manera, el compendio documental incorporado al proceso, específicamente la certificación expedida por el Director Jurídico de la UCNC, demuestra que la Dra. ARGENIDA RINCÓN BAYONA, en su condición de Notaria del Única del municipio de Chinácota se encuentra afiliada al cuerpo colegiado notarial desde el 14 de marzo de 2014, lo que la faculta para acceder a los servicios de interpretación virtual “*Servir*” el cual es ofrecido por UCNC en convenio con FENASCOL.

En ese entendido, no cabe duda de que el convenio celebrado entre la UCNC y FENASCOL está encaminado a proporcionar a los notarios una plataforma a través de la cual puedan prestar el servicio de intérprete de señas a los usuarios con sordera, por lo que este tipo de acuerdos contractuales están llamados a acreditar el mandato legal preceptuado en los artículos 4 y 8 de la Ley 982 de 2005, el cual avala la intervención de terceros especializados en esa especial actividad y no supone que necesariamente deba efectuarse directa y presencialmente por la entidad estatal; admitiendo incluso una línea interpretativa en la que no se encuentra vedada la posibilidad de que el servicio

pueda ser brindado de manera remota<sup>62</sup>, siempre que cumpla los fines para los que fue previsto eliminando las barreras comunicacionales que existen entre los involucrados.

De esa manera, para esta Sala el simple hecho de que el acuerdo de voluntades contemple como parte contratante a la “UCNC”, de ninguna manera desestima la funcionalidad sustancial que el mismo representa y conforme a la cual se ha dispuesto la contratación del servicio de interpretación de señas, disponiendo como beneficiarias a 11 notarias usuarias cumpliendo idénticos propósitos a los de un contrato celebrado directamente por la entidad notarial accionada.

Ostenta una especial importancia el oficio No. 258P 22 DEL 11 de abril de 2022<sup>63</sup>, por medio del cual el Director Jurídico de la Unión Colegiada de Notariado Colombiano acredita que en efecto la Notaría Única de Chinácota tiene a su disposición los usuarios y contraseñas de acceso a la plataforma “*Servir*” y en caso de requerir su uso el cuerpo colegiado facilitará el apoyo necesario para los efectos.

De la misma manera, los manuales de uso que acompañan la prueba aludida<sup>64</sup> indican que es una plataforma de naturaleza remota, cuya operatividad gira a partir del ingreso efectivo a alguno de los 11 usuarios creados para esos fines, los cuales según quedó demostrado se encuentran a disposición de la notaría accionada y por tal garantizan el acceso a la herramienta tecnológica.

Lo anterior, sin dejar de lado, que la unión colegiada, aduce que “(...) *nos permitimos remitir algunas imágenes que dan cuenta que dicha Notaría cumple con lo requerido para llevar a cabo la prestación del servicio*”, aportando soportes fotográficos de un equipo de cómputo portátil con auriculares ubicado en la oficina de la notaría, la disposición de un software con Windows 10 y la capacidad del equipo para prestar el servicio; manifestaciones que resultan concluyentes por cuanto la UCNC al ser parte

---

<sup>62</sup> Mas teniendo en cuenta el contexto actual, donde la dinámica social y jurídica hace un llamado a procurar el acercamiento de los ciudadanos con las tecnologías de la información.

<sup>63</sup> Fs. 36-39, cuaderno de segunda instancia. Aspectos que son reiterados por la señora Notaria Única de Chinácota en respuesta obrante a fs. 75-77, ibídem, acompañada de los anexos que aparecen a fs. 78 y ss, ibídem.

<sup>64</sup> Fs. 40 y ss, ibídem.

del contrato suscrito con FENASCOL para la prestación del servicio de intérprete, se postula como un agente idóneo para dar cuenta del cumplimiento de las obligaciones contractuales y condiciones técnicas pactadas para la puesta en marcha de la plataforma.

Así mismo, se observa un instructivo de uso del sistema en formato video dirigido a los operadores del mismo, publicitado en una plataforma multimedia disponible a todo el público sin restricciones de acceso y frente al cual se hace saber que dicho material hizo parte de las jornadas de capacitación adelantadas por la UNCN a los notarios y sus empleados.

En consecuencia, se logró acreditar la efectiva codificación, creación y asignación de las respectivas credenciales con usuario y contraseña del sistema “*Servir*”, las cuales se encuentran al alcance de la Notaría Única de Chinácota cuando requiera hacer uso del servicio; así mismo se evidencia la realización de adecuaciones técnicas y tecnológicas exigidas contractualmente para la puesta en marcha de la plataforma y la preparación del personal operador cuando se requiera el uso del mismo; todos estos aspectos técnicos pactados por las partes en el convenio que se estudia y que se erigen como presupuestos esenciales para su ejecución.

Tal como quedó plasmado previamente, ha sido demostrada con suficiencia la implementación de ayudas, ajustes útiles y razonables por parte de la accionada para garantizar el acceso al servicio notarial a las personas con discapacidad, especialmente aquellos con ceguera o sordoceguera<sup>65</sup>.

A su turno, en el caso de los usuarios sordos el servicio de intérprete de señas se presenta como una herramienta fundamental y contundente para atender las particularidades que sus requerimientos comunicacionales exigen, y que en el caso de la entidad demandada al traer consigo las condiciones que materialmente permitan su puesta en marcha cuando sea requerido por los usuarios que necesitan de una herramienta de comunicación que funcione

---

<sup>65</sup> Para quienes los sistemas podotáctiles, las señalizaciones en idioma Braille y los softwares amplificadores de texto y lectores de pantalla son de especial utilidad.

bajo condiciones de eficiencia, oportunidad e idoneidad, descarta algún tipo de amenaza o vulneración a los intereses colectivos de ese sector poblacional.

Merced a las consideraciones esbozadas en esta providencia, es inevitable confirmar en su totalidad la decisión de la *a quo* que dio por probadas las excepciones propuestas por los accionados y desestimar las pretensiones de los agentes colectivos.

#### **5.2.4. Costas acción popular.**

Por remisión normativa que hiciera el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, la condena en costas incluidas las agencias en derecho y en el marco de la presente acción popular, se encuentra sujeta a lo establecido a las ritualidades de que trata el artículo 365 del C.G.P.

Y frente a la procedencia de dicha retribución en sede de acción popular se ha dicho que.

*“81. En primer término, la disposición es clara en señalar que las normas aplicables a las costas procesales son las previstas en el procedimiento civil. De suyo, el juez está obligado a aplicarlas, por expresa remisión normativa.*

*82. En segundo lugar, el artículo 38 ejusdem formula una hipótesis que limita la condena en costas en relación con el actor popular. La norma es clara al señalar que sólo es posible condenarlo a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe.*

*83. Esta regla normativa es especial y de ella se colige que el juez no está autorizado para reconocer costas a favor del demandado victorioso, salvo en aquellos casos en que la demanda del actor popular resulte temeraria o de mala fe; evento en el cual, en todo caso, por virtud de la remisión normativa ordenada en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, el juez debe aplicar para tal efecto las previsiones del procedimiento civil.*

(...)

*86. Con respecto al demandante actor popular. La regla general es que no hay lugar a condenarlo en costas. La excepción a esta regla se configura sólo en caso de que haya actuado temerariamente o de mala fe y las normas aplicables para dicha condena son las previstas en el procedimiento civil. En este último evento, además de la condena en costas a cargo del actor popular, éste debe asumir el pago de la multa que se le impone con ocasión de tal comportamiento.*

(...)

*89. En todos los eventos previstos por el artículo 38 y que dan lugar al reconocimiento de costas expensas, ya sea a favor del actor popular o de la autoridad de quien se demanda el cumplimiento colectivo o difuso, el juez debe remitirse a los criterios fijados en el procedimiento civil para su reconocimiento.*

90. Así pues, de la literalidad de la disposición analizada se concluye que las costas procesales, en su componente de expensas y agencias en derecho, es un tema regulado de manera expresa, especial, clara y completa, en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, razón por la cual no le está permitido al fallador aplicar un ordenamiento diferente al del procedimiento civil, pues tal autorización se previó en el artículo 44<sup>20</sup> de la Ley 472 de 1998 respecto de los asuntos no regulados. (...).

## **6.2 Conclusiones acerca de la regulación de las costas procesales en materia de acciones populares**

### **6.2.1 En cuanto a las expensas en las acciones populares**

113. Conforme con el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, hay lugar a reconocer las expensas y gastos procesales solamente a favor del actor popular que resulta victorioso. (...).

115. Al tenor de las reglas del artículo 365 y 366 del Código General del Proceso, se reconocen las expensas que estén causadas en el proceso y se liquidan en la medida de su comprobación. Ello quiere decir que sólo será posible tasar la suma de las expensas conforme a lo que se acredite y verifique conforme con el expediente, teniendo en cuenta que sólo es posible reconocer las aquellas expensas necesarias para el desarrollo del proceso.

116. Al tenor del artículo 364 del Código General del Proceso, la liquidación de las expensas procesales incluye el valor de los honorarios de auxiliares de la justicia y los demás gastos judiciales hechas por el actor popular, siempre que aparezcan comprobados, hayan sido útiles y correspondan a actuaciones autorizadas por la ley; con inclusión de los honorarios de los peritos contratados directamente por las partes, siempre que aparezcan comprobados y el juez los encuentre razonables, de manera que si su valor excede los parámetros establecidos por el Consejo Superior de la Judicatura y por las entidades especializadas, el juez los regulará. (...).

### **6.1.2 En cuanto a las agencias en derecho**

118. Como la función de las agencias en derecho es la de otorgar a la parte vencedora una razonable compensación económica por la gestión procesal que realizó, al tenor del artículo 38 de la Ley 472 de 1998 siempre hay lugar a reconocerlas a favor del actor popular que resulta victorioso. (...).

120. Al tenor de las reglas del artículo 365 y 366 del Código General del Proceso, se reconocen las agencias en derecho que estén causadas en el proceso y se liquidan en la medida de su comprobación. Ello quiere decir que, concretado el hecho de que el actor popular resultó triunfante en la pretensión protectoria, hay lugar a reconocerle las agencias en derecho.

121. No obstante, aun cuando se verifique en forma objetiva su victoria procesal, la tasación de la suma a reconocer por la actividad procesal del actor popular, requiere la valoración del juez respecto de la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada, o de otras circunstancias especiales, a partir de la cual, debe fijar la suma que por razón de agencias en derecho se estimó razonable y acorde.

122. Al tenor del artículo 366 del Código General del Proceso la liquidación de las agencias en derecho procede aun cuando se actúe sin apoderado, y para su fijación se aplican las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura<sup>66</sup>.

---

<sup>66</sup> Consejo de Estado, Sala Plena. Sentencia 15001-33-33-007-2017-00036-01, agosto 6/2019. C.P. ROCIO ARAÚJO OÑATE

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia, reafirma la posición previa, así:

*“Ciertamente olvidó el Tribunal Superior de Manizales referirse a las agencias en derecho, lo que era menester a fin de precisar las concretas y particulares razones por las cuales, en el sub iudice, se abstuvo de reconocerlas, ello, al margen de lo que representan las costas procesales, las cuales deben demostrarse para decretarlas de conformidad con las reglas establecidas en el Código General del Proceso, sin embargo, como las primeras constituyen un rubro de origen y naturaleza jurídica diferente cuya causación viene dada por otros factores, no debió declinar su alusión. (...)”*

*Sobre el tema de las agencias en derecho, de tiempo atrás esta Corporación ha sostenido:*

*«(...) atendiendo criterios establecidos por la Corte Suprema de Justicia, la suma que se fija por agencias en derecho es el reconocimiento económico que se hace a favor de la parte que salió victoriosa en el asunto sometido a la jurisdicción, por la vigilancia, atención y cuidado del proceso, aún cuando no se constituya apoderado para tal efecto, advirtiendo que el beneficiado con la cifra que se estipule por dicho concepto es el extremo vencedor que no quien los represente o defienda sus intereses, siendo evidente que la suma tasada también ha de corresponder con la denominada “carga de vigilancia”. (CSJ, sentencia de 7 julio de 2006, expediente 011-1997-09851-01). Y en otra ocasión se señaló:*

*«(...) ciertamente, la regla que al efecto establece la norma es la de que la liquidación de costas ha de contener un rubro en que se incluyan ‘las agencias en derecho que fije el magistrado ponente o el juez, aunque se litigue sin apoderado’, cifra que, en ese orden de ideas, habrá consultar en todo caso la “naturaleza, calidad y duración de la gestión adelantada por el apoderado o la parte que litigó personalmente”; desde luego, si la disposición habla de tres factores por lo menos a evaluar en relación con dicha gestión, es porque para su mensura requiérese en forma insoslayable que la parte haya actuado, bien acudiendo a un procurador judicial ora haciéndolo de manera personal. (...)»*

*De esta forma, se repite, ya que la determinación de las «agencias en derecho» no fue analizada bajo la égida de las pautas reguladoras de dicha figura, especialmente lo previsto en el canon 365 y el numeral 3º del artículo 366 del Código General del Proceso, norma que aplica para los juicios de protección de los derechos e intereses colectivos en virtud de lo dispuesto en el canon 38 de la Ley 472 de 1998, que dispone que «[e]l juez aplicará las normas de procedimiento civil relativas a las costas [...]», el presente resguardo ha de otorgarse»<sup>67</sup>. (subrayas propias de esta Sala).*

Corolario de lo anterior, dada la desestimación total de la alzada y la falta de discusión en esta instancia respecto de la ausencia de temeridad o mala fe por parte de los agentes colectivos declarada en primera instancia<sup>68</sup>, no se condena en costas a la parte vencida, de conformidad con la norma especial aplicable al respecto de dicho tópico en el marco de las acciones populares.

<sup>67</sup> Corte Suprema de Justicia, sala de casación civil, T1100102030002018-02167-00(STC10200-2018), agosto 9/2018. M.P. LUIS ALONSO RICO PUERTA

<sup>68</sup> Desde esa perspectiva deviene tardío el pedimento que en esa dirección eleva la accionada, en su respuesta al requerimiento del magistrado ponente en esta instancia.

## V) DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Única de Decisión del **TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE PAMPLONA**, administrando justicia en nombre de la Republica y por autoridad de la Ley,

### RESUELVE

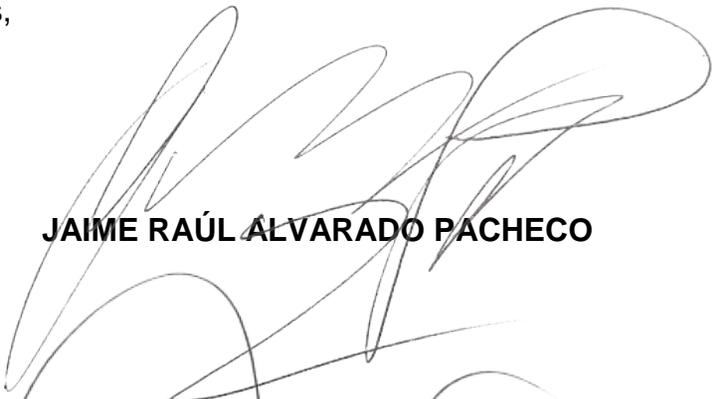
**PRIMERO: CONFIRMAR** la decisión emitida el 28 de febrero de 2022 por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Pamplona dentro del proceso de acción popular seguida por **ALEX FERMÍN RESTREPO** y **ROBINSON ALFONSO LARIOS GIRALDO** en contra de **LA NOTARÍA UNICA DEL CIRCULO DE CHINACOTA (N. S.)**.

**SEGUNDO: SIN CONDENAS** en **COSTAS** de esta instancia.

**TERCERO: DEVOLVER**, en su oportunidad, la actuación al juzgado de origen.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

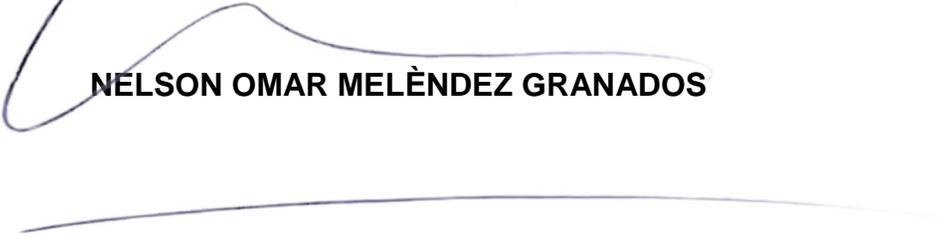
Los Magistrados,



**JAIME RAÚL ALVARADO PACHECO**



**JAIME ANDRÉS MEJÍA GÓMEZ**



**NELSON OMAR MELÉNDEZ GRANADOS**

**Firmado Por:**

**Jaime Raul Alvarado Pacheco  
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional  
003  
Tribunal Superior De Pamplona - N. De Santander**

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:

**da00ace5bc5980a2c5d1056eec52d7ecfc5581a4e064d4e54937beff68d909  
32**

Documento generado en 21/04/2022 11:48:16 AM

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

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