



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

CONSEJERO PONENTE: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

Bogotá D.C., dieciocho (18) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

Referencia: Medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos

Número único de radicación: 170012333000202100251-01

Actor: Sebastián Ramírez Jaramillo¹

Demandados: Superintendencia de Notariado y Registro - Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Aguadas – Caldas² y Municipio de Aguadas - Caldas

Tema: El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; población sorda y sordociega; el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente; y a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el señor Sebastián Ramírez Jaramillo, en adelante la parte actora o el actor popular, contra la sentencia de 29 de mayo de 2023 proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas³.

La presente providencia tiene las siguientes partes: i) antecedentes; ii) consideraciones de la Sala; y iii) resuelve; las cuales se desarrollan a continuación.

I. ANTECEDENTES

La demanda

1. El actor popular presentó⁴ demanda en ejercicio del respectivo medio de control contra la Oficina de Registros Públicos del Municipio de Aguadas – Caldas, la Superintendencia de Notariado y Registro y el Municipio de Aguadas - Caldas⁵, con

¹ Cfr. Índice 1 de SAMAI.

² Cfr. Cuaderno principal del Sistema de Gestión Judicial, SAMAI. Índice 00002. Archivo denominado: 1ED_CARATULA.

³ Cfr. Cuaderno principal del Sistema de Gestión Judicial, SAMAI. Índice 00002. Archivo denominado: 37ED_101SENTENCIAPRIMERAI.

⁴ La demanda fue presentada el 5 de octubre de 2021.

⁵ Vinculados posteriormente por medio del auto admisorio de fecha 1 de junio de 2021.



el objeto de lograr la protección de los derechos e intereses colectivos al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente; y a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

Pretensiones

2. La parte actora formuló las siguientes pretensiones:

“[...] El CIUDADANO registrador de instrumentos públicos de Aguadas Cds (sic), no cuenta en el inmueble donde presta el servicio al público de Registrador, con lo que manda ley 982 de 2005, art 5 y 8, desconociendo literales, d, l, m entre otros del art 4 ley 472 de 1998, además de desconocer tratados internacionales firmados por Colombia tendientes a evitar todo tipo de desigualdad entre los ciudadanos con limitaciones físicas, además de las leyes que determine el juez Constitucional en mi acción popular

El accionad, vulnera derechos colectivos al inaplicar lo que le ordena art 5, 8 ley 982 de 2005, al no contar con un profesional interprete ni profesional guia interprete de planta en dicho inmueble donde presta el servicio al publico, además tampoco cuenta con contrato de prestación de servicio con entidad idonea autorizada por EL MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL, PARA ATENDER A LA POBLACION OBJETO DE LA LEY 982 DE 2005 ART 5 Y 8, DE LA MISMA MANERA NO SE CUENTA EN DICHO INMUEBLE CON SEÑALES LUMINOSAS, SONORAS, AUDITIVAS, ALARMAS LUMINOSAS QUE ORDENA LA LEY 982 DE 2005, [...] pretensiones

*SE ORDNE AL ACCIONADO CIUDADANO REGISTRADOR DE INSTRUMENTOS PUBLICOS QUE CUMPLA LO QUE LE ORDENA LEY 982 DE 2005, ART 5, 8
SE CONDENE AL CIUDADANO ACCIONADO EN COSTAS, AGENCIAS EN DERECHO AMI FAVOR*

SE ORDENE UNA POLIZA PARA GARANTIZAR EL CUMPLIMIENTO DE LO ORDENADO EN SENTENCIA, ART 42 LEY 472 DE 1998

*SE ORDENE INFORMAR EN PRENSA NACIONAL UN EXTRACTO D LA SENTENCIA EN UN TERMINO DE TIEMPO QUE ORDENE EL DESPACHO
SE VINCULE A ESTA ACCION POR FUERO DE ATRACCION A QUIEN EL DESPACHO REQUIERA [...]”⁶.*

Presupuestos fácticos

3. La parte actora indicó, en síntesis, los siguientes hechos para fundamentar sus pretensiones:

3.1 La Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Aguadas – Caldas no cuenta en el inmueble donde presta el servicio público de registro con un intérprete de Lenguaje de Señas Colombiana para personas sordas y sordociegas, vulnerando lo dispuesto en los artículos 5 y 8 de la Ley 982 de 2 de agosto de 2005⁷,

⁶ Transcripción literal del texto de la demanda. Cfr. Cuaderno principal del Sistema de Gestión Judicial, SAMAJ. Índice 00002. Archivo denominado: 5ED_02ESCRITOACCIONPOPUL.

⁷ “Por la cual se establecen normas tendientes a la equiparación de oportunidades para las personas sordas y sordociegas y se dictan otras disposiciones”.



los derechos colectivos invocados y desconociendo los tratados internacionales firmados por Colombia tendientes a evitar todo tipo de desigualdad entre los ciudadanos con limitaciones físicas.

3.2 Adicionalmente, no cuenta con un contrato de prestación de servicios con una entidad idónea autorizada por el Ministerio de Educación para atender a la mencionada población, ni con señales luminosas, sonoras, auditivas o alarmas luminosas como lo dispone la Ley 982 de 2005.

Contestaciones de la demanda

4. **La Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Aguadas – Caldas** se opuso a todas las pretensiones de la demanda. Se pronunció en relación con los hechos de la demanda y fundamentó su contestación con base en los siguientes argumentos:

4.1. No se presentó prueba sobre la vulneración de los derechos o sobre la desigualdad entre los ciudadanos con limitaciones físicas (visuales y auditivas), hasta la fecha de la contestación no se han atendido personas con esas condiciones y tampoco se allegó algún listado con la cantidad de personas que presenten esas limitaciones y que hayan acudido a la oficina a requerir un servicio.

4.2. Como argumentos de defensa propuso las siguientes excepciones que denominó: “*Improcedencia de la acción*”; “*Falta del requisito de procedibilidad*”; y la “*Genérica o innominada*”⁸.

5. **La Superintendencia de Notariado y Registro** presentó escrito en el que se opuso a cada una de las pretensiones de la demanda. Se pronunció en relación con los hechos y argumentó su oposición con base en los siguientes fundamentos de defensa⁹:

5.1. En ningún momento la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Aguadas – Caldas generó vulneración o transgresión de los derechos a las personas sordo ciegas y es por ello que no obra prueba alguna en la demanda.

⁸ Cfr. Expediente digital del Tribunal https://etbcsj-my.sharepoint.com/personal/des06tacl_d_cendoj_ramajudicial_gov_co/_layouts/15/onedrive.aspx?id=%2Fpersonal%2Fdes06tacl%5Fcenjoj%5Framajudicial%5Fgov%5Fco%2FDocuments%2FBIBLIOTECA%20DOCUMENTAL%20DESPACHO%2006%2FDESPUES%202020%2D07%2D01%2FAcciones%5Fpopulares%2FPrimera%20Instancia%20FRESOLVIENDORECURSOCONSEJOESTADO%2F17001233300020210025100D06APP&ga=1, en la carpeta denominada: ExpedienteJ8°AdminCto y el archivo 23ContestacionAccionPopularRadicado20210005900.

⁹ Cfr. Cuaderno principal del Sistema de Gestión Judicial, SAMAJ. Índice 00002. Archivo denominado: 02. folios 100-122. Folios 17 a 28 del expediente digital del Tribunal.



5.2. Tampoco se presentó censo oficial que permita observar con claridad cual es el número de la población del Municipio de Aguadas Caldas, que tengan una disminución en su capacidad auditiva y visual y que sean sujetos de atención por parte de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del mencionado municipio.

5.3. Por último, propuso las excepciones que denominó: *“Improcedencia del medio de control”*; *“Inepta demanda por falta de agotamiento del requisito de procedibilidad consagrado en el artículo 144 del CPACA”*; *“Improcedencia de solicitud de póliza de cumplimiento”*; *“Enriquecimiento sin causa”*; y la *“Genérica o inominada (sic)”*.

La audiencia de pacto de cumplimiento

6. El Tribunal, mediante audiencia de 3 de noviembre de 2021, llevó a cabo la diligencia de pacto de cumplimiento que continuó el día 2 de diciembre de 2021, la cual se declaró fallida por falta de ánimo conciliatorio de las partes¹⁰.

Sentencia proferida, en primera instancia

7. El Tribunal Administrativo de Caldas profirió sentencia el 29 de mayo de 2023, en la que resolvió lo siguiente:

*“[...] PRIMERO: DECLARAR la carencia actual de objeto [por hecho] superado, en la acción popular interpuesta por **Sebastián Ramírez** contra la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos Aguadas – Caldas, y donde fueron vinculados la Superintendencia de Notariado y Registro y el Municipio de Aguadas – Caldas.*

SEGUNDO: Sin costas en esta instancia.

TERCERO: *Esta sentencia es susceptible del recurso de apelación, en los términos del artículo 37 de la Ley 472 de 1998. Si no es apelada, archívense las presentes diligencias previas las anotaciones respectivas en el programa informático “Justicia Siglo XXI” [...]”¹¹.*

Consideraciones del Tribunal

8. El Tribunal consideró que los problemas jurídicos a resolver consistían en determinar si *“[...] [s]e presentó la vulneración de los derechos colectivos demandados por parte de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de*

¹⁰ Cfr. Cuaderno principal del Sistema de Gestión Judicial, SAMAI. Índice 00002. Archivo denominado: 55ED_058ACTAPACTODECUMPLI y 58ED_066ACTACONTINUACION.

¹¹ Cfr. Cuaderno principal del Sistema de Gestión Judicial, SAMAI. Índice 00002. Archivo denominado: 37ED_101SENTENCIAPRIMERAI.



Aguadas, Caldas, como por la Superintendencia de Notariado y Registro [...]” y si “[...] ¿Se presenta en este caso la carencia de objeto por hecho superado? [...]”¹².

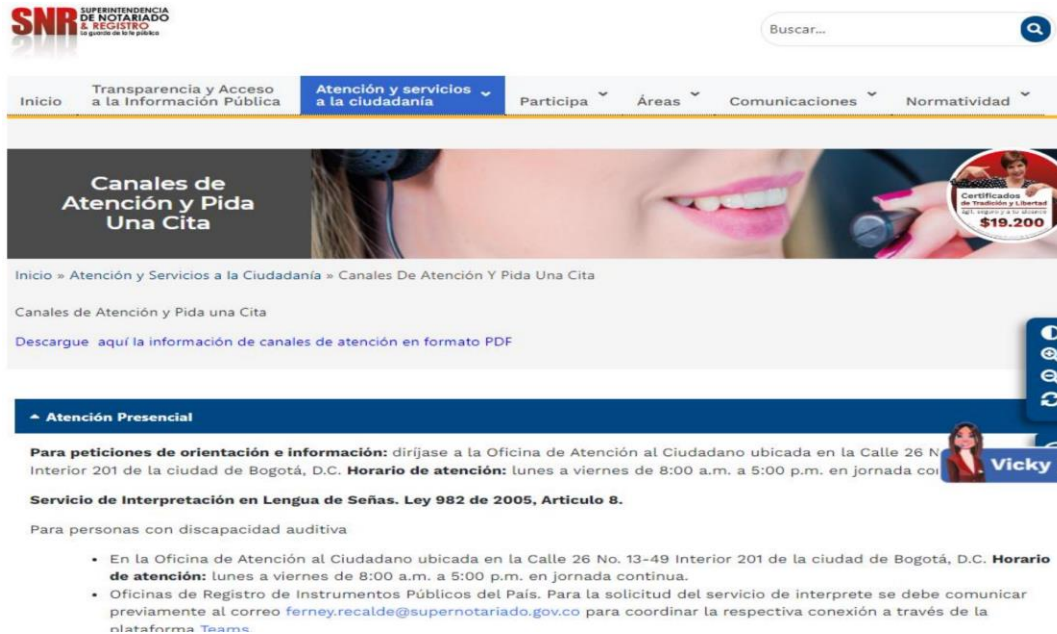
8.1. El Tribunal estableció el marco normativo del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos como herramienta de protección cuando estos resulten amenazados o vulnerados, por la acción o la omisión de las autoridades públicas o de los particulares que actúen en desarrollo de funciones administrativas. Destacó los supuestos sustanciales para la procedencia de las acciones populares y el marco normativo de los derechos colectivos invocados a saber: al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente; y a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes. Indicó el alcance del derecho colectivo a la prestación eficiente y oportuna de los servicios públicos y el mandato legal dispuesto en el artículo 8 de la Ley 982. Así como la procedencia de la acción popular como mecanismo de protección.

8.2. El Tribunal resaltó la protección especial que recae sobre la población en situación de discapacidad auditiva (sorda) y la diferenció con la población en situación de discapacidad auditiva- visual (sordociega). En ese sentido, estableció el alcance de las medidas de protección para cada tipo de población, resaltando que esta última requiere de una atención más especializada y con sistemas de comunicación especiales como los determinados por la Asociación Colombiana de Sordociegos.

8.3. En relación con las pruebas, el Tribunal explicó que, si bien, la Superintendencia de Notariado y Registro aportó en los alegatos, en primera instancia, dos contratos de prestación de servicio suscritos por la Entidad con el propósito de evidenciar la ejecución de acciones en torno a la garantía de los derechos e intereses colectivos, en este caso, mediante la contratación de intérpretes para la prestación del servicio, “desde el nivel central”, por tres meses, quienes adicionalmente debían elaborar un plan de capacitación dirigido a los funcionarios de todas las ORIPS del país y del nivel central durante la vigencia del contrato, en pro de mejorar la atención y comunicación con las personas “sordos, mudos y ciegos”, clarificó que “[...] [a] pesar que dicha documentación se aportó

¹² Cfr. Cfr. Cuaderno principal del Sistema de Gestión Judicial, SAMAJ. Índice 00002. Archivo denominado: 37ED_101SENTENCIAPRIMERAI, página 4.

con los alegatos, y no se decretó como prueba, se constata en la página web de la superintendencia que ya se implementó la atención presencial con ayuda virtual para el servicio de interpretación en lengua de señas^[13] [...]” y, para el efecto, realizó una toma de pantalla de la página, en el siguiente sentido:



8.4. A partir de las pruebas concluyó que: i) la Superintendencia de Notariado y Registro realizó acciones tendientes a garantizar la atención a través de intérpretes para la población, sorda, muda y ciega desde el nivel central al nivel nacional, además asignó la función de diseñar y ejecutar un plan de capacitación a los funcionarios de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y la programación de algunas capacitaciones; ii) constató por medio de la página web de la Superintendencia de Notariado y Registro, que se implementó la atención presencial con ayuda virtual para el servicio de interpretación en lengua de señas; iii) demostró que la situación de riesgo o amenaza frente a la población sorda se superó por la implementación de las medidas anteriores; no obstante, destacó que para la población sordociega es difícil a menos que tenga un acudiente que le pueda transmitir la información de forma táctil; iv) según el informe de discapacidad del Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE, no hay diferencia entre la población sorda y sordociega en el Municipio de Aguadas; por lo tanto, v) no está demostrado que la atención actual con intérprete de lenguaje de señas a sordociegos que ofrece la superintendencia fuese insuficiente, por no determinarse la existencia de esa población en el municipio.

¹³ <https://www.supernotariado.gov.co/atencion-servicios-ciudadania/canales-de-atencion-y-pida-una-cita/>



8.5. También determinó que, vi) la implementación del intérprete tiene cobertura para todas las oficinas de registro en forma virtual, incluida la localizada en el Municipio de Aguadas, y vii) al no comprobarse la existencia de población sordociega no se demostró la vulneración. Por consiguiente, declaró la carencia actual de objeto por hecho superado.

8.6. En relación con la condena en costas, estableció que no se generaron en el proceso, en ese sentido fueron negadas.

Recurso de apelación presentado por la parte actora

9. El actor popular presentó escrito por medio del cual interpuso recurso de apelación contra la sentencia proferida, en primera instancia, en el que solicitó su revocatoria con fundamento en los siguientes argumentos:

9.1. No se demostró la carencia actual de objeto por hecho superado e insistió en la contratación de un profesional intérprete como lo ordena la Ley 982 de 2005.

9.2. La valoración de la prueba que fue allegada por la Superintendencia de Notariado y Registro en la etapa de alegatos por medio de la cual se fundamentó la carencia actual de objeto por hecho superado no fue analizada en debida forma.

9.3. La mencionada atención virtual por intérprete no es el medio idóneo de atención de la población objeto de la Ley 982 de 2005 porque la ley, según el actor, no lo ordenó de esa manera y está condicionada a factores como la conectividad real y efectiva a internet.

9.4. No es necesario probar la vulneración, sino que basta con que la amenaza se pueda producir y es procedente su amparo, por lo que, “[...] *no es REQUISITO EN DERECHO QUE SE DEMOSTRARA, PROBARA A SACIEDAD QUE EN EL MUNICIPIO DE AGUADAS CALDAS COLOMBIA, SUR AMÉRICA, HEMISFERIO OCCIDENTAL, PLANETA TIERRA EXISTAN CIUDADANOS SORDO-CIEGOS [...]*”.

9.5. Concluyó que nunca existirá hecho superado por carencia actual de objeto porque la atención virtual no es apta ni adecuada para garantizar la atención de la población de que trata la Ley 982, la cual tiene una protección reforzada.

9.6. Solicitó se le concedan las agencias en derecho a su favor en la suma de 10 SMLMV en primera instancia y de 6 SMLMV.



9.7. Requirió aclarar la competencia para conocer del presente medio de control en la jurisdicción contenciosa administrativa¹⁴.

Actuaciones en segunda instancia

9.8. El Despacho sustanciador, mediante auto de 30 de junio de 2023¹⁵, admitió el recurso de apelación presentado por la parte actora.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

10. La Sala abordará el estudio del presente asunto en las siguientes partes: i) la competencia de la Sala; ii) los problemas jurídicos; iii) el marco normativo y desarrollo jurisprudencial del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos; iv) el marco normativo y desarrollo jurisprudencial del derecho e interés colectivo al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; v) el marco normativo y desarrollo jurisprudencial del derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente; vi) el marco normativo y jurisprudencial del derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes; y vii) el análisis del caso concreto.

Competencia de la Sala

11. Vistos: i) el artículo 16 de la Ley 472, sobre la competencia para conocer de las acciones populares en segunda instancia; ii) el artículo 13 del Acuerdo núm. 80 de 12 de marzo de 2019¹⁶, sobre la distribución de asuntos entre las secciones del Consejo de Estado; iii) el artículo 150¹⁷ de la Ley 1437, sobre la competencia del Consejo de Estado en segunda instancia; esta Sección es competente para conocer de los recursos de apelación que se presenten contra las sentencias proferidas en primera instancia, por los tribunales administrativos en el trámite de las acciones populares.

¹⁴ Cfr. Expediente digital del Tribunal https://etbcsj-my.sharepoint.com/personal/des06taclid_cendoj_ramajudicial_gov_co/_layouts/15/onedrive.aspx?id=%2Fpersonal%2Fdes06taclid%5Fcendoj%5Framajudicial%5Fgov%5Fco%2FDocuments%2FBIBLIOTECA%20DOCUMENTAL%20DESPACHO%2006%2FDESPUES%202020%2D07%2D01%2FAcciones%5Fpopulares%2FPrimera%20Instancia%20FRESOLVIENDORECURSOCONSEJOESTADO%2F17001233300020210025100D06APP&ga=1, archivo denominado: 081CorreoEscritoRecursoReposicionApelacion.

¹⁵ Cfr. Cuaderno principal del Sistema de Gestión Judicial, SAMAJ. Índice 00002. Archivo denominado: 77AUTOQUEADMITERECURSODEAPELACION.

¹⁶ “[...] Por medio del cual se expide el reglamento interno del Consejo de Estado [...]”.

¹⁷ En concordancia con el artículo 86 de la Ley 2080 de 25 de enero de 2021 “[...] Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011-y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción [...]”.



12. La Sala procederá a examinar y a pronunciarse sobre los argumentos expuestos por la parte actora en el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de 29 de mayo de 2023 proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas, de conformidad con los artículos 320¹⁸ y 328¹⁹ de la Ley 1564 de 12 de julio de 2012²⁰, norma aplicable al presente caso, en virtud de lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 472.

El problema jurídico

13. Corresponde a la Sala, con fundamento en los argumentos del recurso de apelación, determinar:

13.1. Si se encuentra o no probado que existe vulneración o amenaza de los derechos e intereses colectivos al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente; y a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, en relación con la población sorda y sordociega del Municipio de Aguadas – Departamento de Caldas, por la inexistencia de un profesional intérprete y un guía intérprete, para la atención al cliente en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Municipio mencionado.

13.2. En ese orden de ideas, se estudiará si es procedente o no la declaratoria de la carencia actual de objeto por hecho superado.

13.3. Y si es procedente o no la concesión de las agencias en derecho solicitadas por el actor popular.

13.4. En consecuencia, se determinará si hay lugar a confirmar, modificar o revocar la sentencia de 29 de mayo de 2023 proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas, en primera instancia.

¹⁸ “[...] **Artículo 320. FINES DE LA APELACIÓN.** El recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión. Podrá interponer el recurso la parte a quien le haya sido desfavorable la providencia: respecto del coadyuvante se tendrá en cuenta lo dispuesto en el inciso segundo del artículo [...]”.

¹⁹ “[...] **Artículo 328. COMPETENCIA DEL SUPERIOR.** El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley. Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones [...]”.

²⁰ “Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”.



Marco normativo y desarrollo jurisprudencial del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos

14. Visto el artículo 88 de la Constitución Política, que dispone que las acciones populares son un mecanismo de protección “[...] de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definan en ella [...]”.

15. El artículo 2.º de la Ley 472, define las acciones populares como “[...] los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos [...]” que se ejercen para “[...] evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible [...]”.

16. Esta acción tiene por objeto que “*toda persona natural o jurídica*” pueda disponer de un mecanismo judicial para la protección efectiva de los derechos e intereses colectivos, cuya amenaza o vulneración debe acreditarse en el trámite del proceso, con miras a la procedencia del amparo pretendido.

17. Conforme lo anterior, los supuestos sustanciales para la procedencia de la acción popular son los siguientes: i) una acción u omisión de la parte demandada; ii) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos; y iii) la relación o nexo de causalidad entre la acción u omisión y la afectación de los derechos e intereses.

18. Sobre el particular, la Sección Primera del Consejo de Estado, en providencia de 28 de marzo de 2014, explicó que la acción popular es autónoma y principal y, además, puede ser ejercida por cualquier persona natural o jurídica; sin embargo, “[...] quien concurre al litigio después de haberse promovido la acción popular por diferente persona, sólo puede acogerse al proceso dentro de los términos en que ésta presenta la demanda, es decir, no le es dable al tercero extenderse en la materia discutida, los móviles o las consecuencias del proceso, puesto que es la parte actora quien en la demanda, fija el litigio [...]”²¹.

19. La Sala resalta que conforme a los artículos 1.º, 2.º, 4.º y 9.º de la citada Ley 472, se infiere que la acción popular se caracteriza porque: i) está dirigida a obtener

²¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; sentencia de 28 de marzo de 2014; C.P. Marco Antonio Velilla Moreno; núm. único de radicación 250002327000200190479-01.



la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva definidos como tales en la Constitución Política, en las leyes y en los tratados celebrados por Colombia; ii) su objetivo es evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre los derechos e intereses colectivos y restituir las cosas a su estado anterior, cuando ello fuere posible; iii) es una acción pública y un mecanismo propio de la democracia participativa, por lo tanto, puede ser ejercida por “*toda persona*”, organizaciones no gubernamentales, las entidades públicas de control, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, los personeros y los servidores públicos; iv) es una acción autónoma y principal; v) no tiene carácter sancionatorio respecto de aquel contra quien se dirijan las pretensiones y, eventualmente, recaiga la sentencia estimatoria; y, vi) no ha sido instituida como mecanismo de control judicial de las leyes, en consecuencia, cuando con fundamento en la eventual violación o amenaza a un derecho o interés colectivo se pretenda impugnar una ley o que se imparta una orden al legislador, habrá de acudir a las acciones pertinentes.

Marco normativo y desarrollo jurisprudencial del derecho e interés colectivo al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público

20. Vistos los artículos 63°, 72°, 82°, 102° y 332° de la Constitución Política se infiere que se consideran bienes de dominio público los destinados al desarrollo o cumplimiento de las funciones públicas del Estado o los que están afectados al uso común.

21. El artículo 674 del Código Civil determina los bienes de la unión como aquellos cuyo dominio pertenece a la República y se clasifican en bienes patrimoniales o fiscales y en bienes de uso público.

22. Los bienes de uso público universal, conocidos como bienes públicos del territorio, son aquellos cuyo dominio es del Estado, pero su uso pertenece a todos los habitantes del territorio y están a su servicio permanente. Sobre estos bienes, el Estado ejerce derechos de administración y de policía, con miras a garantizar y proteger su uso y goce común, por motivos de interés general.

23. La accesibilidad del espacio físico y la señalización adecuada son fundamentales para garantizar la inclusión de todas las personas, especialmente quienes tienen discapacidad visual. La falta de acceso a lugares públicos y privados, así como la ausencia de señalización clara, puede convertirse en un obstáculo para la movilidad y autonomía de las personas ciegas y con baja visión.



24. De acuerdo con el artículo 13° de la Constitución Política se establece 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, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica [...]*”. La materialización efectiva de ese derecho implica el reconocimiento de las diferencias relevantes entre los individuos lo que amerita un trato diferenciado o acciones afirmativas a favor de personas o colectivos que se encuentren discriminados o en situaciones de debilidad manifiesta, en busca de la garantía de la efectividad de sus derechos. En ese entendido, tratándose de personas con limitaciones físicas o mentales, la Corte Constitucional²² ha determinado que el reconocimiento estatal de las diferencias no tiene relación con el principio de igualdad exclusivamente, sino, con la protección de su dignidad y de su autonomía personal, es decir, con el derecho a un proyecto de vida propio, a su intimidad y a ser reconocidas en su individualidad.

24.1. En efecto, la Ley 1145 de 10 de julio de 2007²³ define en su artículo 2° la autonomía como ese “[...] *[d]erecho de las personas con discapacidad de tomar sus propias decisiones y el control de las acciones que las involucran para una mejor calidad de vida, basada dentro de lo posible en la autosuficiencia [...]*”.

24.2. Uno de los colectivos más afectados por situaciones formales de igualdad, pero reales de exclusión y discriminación, son las definidas por la Corte Constitucional como “*minorías discretas u ocultas*”²⁴, integradas por las personas que tienen una discapacidad o desventaja grave o profunda en el habla, el oído o la visión. Se trata de personas cuyas necesidades básicas quedan sujetas a la misma forma de atención de los que carecen de tales limitaciones físicas, lo que representa más carga que beneficio al tener que adaptarse en modo forzado y precario a esos mecanismos generales o incluso a renunciar a ellos por la inexistencia de opciones diferenciales que tengan en cuenta su discapacidad (barreras de acceso negativas).

24.3. En esa dirección, la Constitución Política ha establecido una protección reforzada orientada al establecimiento de condiciones reales de inclusión social por medio de los artículos 13°, 47° y 54° que se concreta en medidas como: i) la

²² Corte Constitucional; sentencia T-006 de 15 de enero de 2008; M.P. Mauricio González Cuervo.

²³ “*Por medio de la cual se organiza el Sistema Nacional de Discapacidad y se dictan otras disposiciones*”.

²⁴ Sobre los colectivos de personas discapacitadas como minorías discretas u ocultas ver sentencias T-207 de 1999 y C- 076 de 2006, entre otras. Sobre el juicio de igualdad respecto de normas que afectan a estos colectivos se puede revisar la Sentencia C-673 de 2001.



proscripción de medidas discriminatorias o excluyentes; ii) la remoción de obstáculos y barreras de acceso a sus derechos de ciudadanía política, civil y social; iii) las acciones afirmativas o de discriminación positiva, que les permitan acceder, en igualdad de condiciones, al goce de sus derechos fundamentales; y iv) las políticas de prevención, rehabilitación e integración social²⁵. En suma, se trata de acciones para la equiparación efectiva de oportunidades para el goce de los derechos que se reconocen a toda persona.

24.4. Dentro de las acciones afirmativas de diferenciación positiva establecidas en el ordenamiento legal, se han desarrollado, entre otras, en las leyes 361 del 7 de febrero de 1997²⁶, 982 de 2 de agosto de 2005²⁷, 1145 de 10 de julio de 2007²⁸, 1346 de 31 de julio de 2009²⁹, 1680 de 20 de noviembre de 2013³⁰, 1618 de 27 de febrero de 2013³¹, 1712 de 6 de marzo de 2014³², 2090 de 22 de junio de 2021³³, 2266 de 26 de julio de 2022³⁴; y el Decreto 1538 de 17 de mayo de 2005³⁵ compilado por el Decreto 1077 de 26 de mayo de 2015³⁶, solo por nombrar algunas.

25. La Ley 982 establece normas tendientes a la equiparación de oportunidades para las personas **sordas y sordociegas**, define el concepto de sordo como “[...] todo aquel 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 [...]” y como sordociego(a), “[...] aquella persona que en cualquier momento de la vida puede presentar una deficiencia auditiva y visual tal que le ocasiona serios problemas en la comunicación, acceso a información, orientación y movilidad. Requiere de servicios especializados para su desarrollo e integración social [...]”.

²⁵ Corte Constitucional; sentencia C- 076 de 8 de febrero de 2006; M.P. Jaime Córdoba Triviño.

²⁶ “Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones”.

²⁷ “Por la cual se establecen normas tendientes a la equiparación de oportunidades para las personas sordas y sordociegas y se dictan otras disposiciones”.

²⁸ “Por medio de la cual se organiza el Sistema Nacional de Discapacidad y se dictan otras disposiciones”.

²⁹ “Por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006”.

³⁰ “Por la cual se garantiza a las personas ciegas y con baja visión, el acceso a la información, a las comunicaciones, al conocimiento y a las tecnologías de la información y de las comunicaciones”.

³¹ “Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad”.

³² “Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”.

³³ “Por medio de la cual se aprueba el “Tratado de Marrakech para facilitar el acceso a las obras publicadas a las personas ciegas, con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso”, suscrito en Marrakech, Marruecos, el 27 de junio de 2013”.

³⁴ “Por medio de la cual se garantiza el acceso al bastón blanco para las personas con discapacidad visual como una tecnología esencial para la movilidad, la salud y el bienestar integral, de acuerdo con la convención sobre los derechos de las personas con discapacidad ratificada por Colombia mediante la Ley 1346 de 2009”.

³⁵ “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 361 de 1997”.

³⁶ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio”.



26. De igual forma se definen los conceptos, en primer lugar, de intérprete para sordos, como aquellas “[...] [p]ersonas con amplios conocimientos de la Lengua de Señas Colombiana que puede realizar interpretación simultánea del español hablado en la Lengua de Señas y viceversa. También son intérpretes para sordos aquellas personas que realicen la interpretación simultánea del castellano hablado a otras formas de comunicación de la población sorda, distintas a la Lengua de Señas, y viceversa [...]”, y guía intérprete como aquella “[...] [p]ersona que realiza una labor de transmisión de información visual adaptada, auditiva o táctil, descripción visual del ambiente en donde se encuentre y guía en la movilidad de la persona sordociega, con amplio conocimiento de los sistemas de comunicación que requieren las personas sordociegas [...]”.

27. El artículo 4.º dispone que el Estado garantizará y proveerá la ayuda de intérpretes y guías intérpretes idóneos para que sea ese el medio a través del cual las personas sordas y sordociegas puedan acceder a todos los servicios a los que tienen derecho como ciudadanos colombianos.

28. El artículo 8º ordena a las entidades estatales incorporar:

“[...] [P]aulatinamente dentro de los programas de atención al cliente, el servicio de intérprete y guía intérprete para las personas sordas y sordociegas que lo requieran de manera directa o mediante convenios con organismos que ofrezcan tal servicio.

De igual manera, lo harán las empresas prestadoras de servicios públicos, las Instituciones Prestadoras de Salud, las bibliotecas públicas, los centros de documentación e información y en general las instituciones gubernamentales y no gubernamentales que ofrezcan servicios al público, fijando en lugar visible la información correspondiente, con plena identificación del lugar o lugares en los que podrán ser atendidas las personas sordas y sordociegas [...]”.

29. Los artículos 11 y 12 de la Ley 982 garantizan todos los derechos de educación, salud, interpretación, traducción e información de los sordos señantes a los sordociegos señantes y de los sordos hablantes de español a los sordociegos hablantes. En ese caso, los primeros tendrán derecho a exigir el servicio de guía-intérprete mediante el uso de los diversos sistemas de comunicación y los últimos tendrán derecho a exigir formas táctiles de texto o intérpretes especializados en la representación táctil del español u otros sistemas de comunicación.

30. Por último, el artículo 15 de la normativa *supra* determina que “[...] todo establecimiento o dependencia del Estado y de los entes territoriales con acceso al público, deberá contar **con señalización, avisos, información visual y sistemas**



de alarmas luminosa aptos para su reconocimiento por personas sordas, sordociegas e hipoacúsicas [...]” (Destacado fuera de texto).

31. Esta Sección ya se ha pronunciado en otras oportunidades respecto de los derechos de las personas sordas o sordociegas en sede de derechos colectivos, en específico, sobre el amparo del derecho colectivo de acceso a los servicios públicos y a su prestación eficiente y oportuna³⁷. En ese caso se demostró que pese a existir funcionarios capacitados para atender a las personas, estos demostraron un conocimiento deficiente del lenguaje de señas, lo que no garantiza una atención en condiciones dignas y de igualdad. Tampoco se contaba con avisos informativos y avisos de rutas de evacuación en el sistema braille que permita el desplazamiento. Se concluyó que no se acreditó la negación de la atención a las personas sordas o sordociegas y que el solo hecho de no tener la disponibilidad de prestar el servicio de intérprete constituyó una vulneración al derecho colectivo.

32. En otro caso³⁸, se determinó que: “[...] *el no acatamiento de los mandatos de adecuación de las sedes de atención al público a las necesidades de la población sorda y sordociega establecidos por la Ley 982 de 2005 se erige en un obstáculo para el acceso en condiciones de igualdad a los servicios que presta la entidad demandada contrario tanto al principio y al derecho a la igualdad (artículo 13 CP), como al derecho colectivo proclamado por el artículo 4 literal j) de la Ley 472 de 1998 [...]”*, a su vez, en relación con el derecho colectivo a la seguridad y a la prevención de desastres técnicamente previsibles, se argumentó que:

“[...] El carácter eminentemente preventivo de este derecho, que busca evitar la consumación de los distintos tipos de riesgo que asedian al hombre en la actualidad, y la finalidad igualmente preventiva de las acciones populares (artículo 2 de la Ley 472 de 1998) permiten comprender que también aquí se presenta una situación que debe ser amparada. En este sentido es lógico que la razón de este amparo no radica en que la omisión de la DIAN constituya o pueda ser catalogada como una fuente de riesgos directos para la comunidad, sino en el hecho que al faltar a su deber de adecuación de sus puntos de atención a las necesidades de la población sorda y sordociega la entidad demandada incumple su deber de evitar calamidades humanas mediante la adopción de medidas que permitan gestionar los riesgos propios de toda instalación y proteger por igual a toda la comunidad de sus usuarios frente a los eventuales peligros que pueden arrostrar las personas que se encuentran en su sede. En consecuencia, también en este caso el derecho a la seguridad y a la prevención de desastres técnicamente previsibles debe ser visualizado desde la óptica impuesta por el artículo 13 CP; razón por la cual la desprotección de la población con la discapacidad fono-auditiva destinataria de las

³⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; sentencia de 27 de octubre de 2017, NUR 680012331000201300731-01, C.P. María Elizabeth García González, en la que se citan las siguientes sentencias: de 23 de mayo de 2013, NUR 150012331000201001166-01, C.P. Guillermo Vargas Ayala. En igual sentido: sentencia de 27 de octubre de 2017, NUR 680013331003201200171-01.

³⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; sentencia NUR 150012331000201001166-01, C.P. Guillermo Vargas Ayala.



medidas contempladas en la Ley 982 de 2005 que resulta del desconocimiento de la DIAN del deber de adecuación de sus puntos de atención se traduce en una amenaza al derecho colectivo consagrado en el literal l) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, que por fortuna no se ha concretado en ninguna tragedia, pero que origina una situación que la Constitución impone remediar [...]”.

Marco normativo y desarrollo jurisprudencial del derecho e interés colectivo relativo a la seguridad y prevención de desastres técnicamente previsibles

33. Desde el punto de vista constitucional, este derecho colectivo tiene su fundamento en el artículo 2.º de la Constitución Política³⁹.

34. La relevancia de la actividad preventiva en el Estado Social de Derecho tiene sustento en que el bienestar social debe lograrse a través del despliegue de conductas que mitiguen las trasgresiones o amenazas de los bienes jurídicos superiores de las personas.

35. En tal escenario, el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente le encarga al Estado el deber de proveer a los habitantes de los mecanismos e instrumentos para que aquellos hechos riesgosos puedan ser controlados de manera eficiente y eficaz.

36. Desde una perspectiva legal, la gestión del riesgo de desastres está definida en la Ley 1523 de 24 de abril de 2012⁴⁰, como “[...] un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible [...]”.

37. El derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente ha sido objeto de análisis por esta Corporación⁴¹, según la cual “[...] este derecho, orientado a precaver desastres y calamidades de origen natural o humano, busca garantizar por vía de la reacción -ex ante- de las autoridades la

³⁹ “[...] Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares [...]”.

⁴⁰ “Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”.

⁴¹ Sección Primera. C.P. Dr. Roberto Augusto Serrato Valdés. Sentencia de 18 de mayo de 2017. Radicación número: 13001-23-31-000-2011-00315-01(AP).



efectividad de los derechos y bienes jurídicos reconocidos por la Constitución a las comunidades y a las personas y la conservación de las condiciones normales de vida en un territorio. Por esto demanda de los entes públicos competentes la adopción de las medidas, programas y proyectos que resulten necesarios y adecuados para solucionar de manera efectiva y con criterio de anticipación (y no solo de reacción posterior a los desastres, como es habitual en las actuaciones de policía administrativa) los problemas que aquejan a la comunidad y que amenazan su bienestar, integridad o tranquilidad y que resultan previsibles y controlables bien por la simple observación de la realidad, bien por medio de la utilización de las ayudas técnicas de las que hoy dispone la Administración Pública [...]”.

38. En suma, el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres técnicamente previsibles está íntimamente relacionado con el cumplimiento de uno de los fines del Estado, consistente en “[...] *servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución [...]”* en el sentido que propende porque las autoridades públicas adopten medidas, programas y proyectos de carácter preventivos que resulten necesarios y adecuados para salvaguardar, de manera efectiva, los derechos de la comunidad que resulten amenazados por previsibles desastres naturales o antrópicos.

Marco normativo y jurisprudencial del derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia a la calidad de vida de los habitantes

39. Visto el literal m) del artículo 4.º de la Ley 472 sobre el derecho a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

40. En relación con el alcance de este derecho, la jurisprudencia de esta Corporación lo ha definido como “[...] *la necesidad de proteger la adecuada utilización, transformación y ocupación del suelo, de manera que las autoridades competentes no actúen en forma arbitraria en contravención del respectivo plan de ordenamiento territorial o instrumento que haga sus veces, a través de acciones que estén fuera de su marco normativo [...]”*⁴².

⁴² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 6 de marzo de 2008, Rad. Núm. AP-2005-00901. C.P. Mauricio Fajardo Gómez.



41. De igual forma, la Sala mediante la sentencia proferida el 7 de abril de 2011⁴³, determinó que el núcleo esencial del derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando los marcos legales, de manera ordenada y dando prevalencia a la calidad de vida de los habitantes comprende los siguientes aspectos: i) respeto y acatamiento del principio de función social y ecológica de la propiedad⁴⁴; ii) protección del espacio público procurando adelantar cualquier tipo de construcción o edificación con respeto por el espacio público, el patrimonio público, y la calidad de vida de los demás habitantes; iii) respeto de los derechos ajenos y no abusar del derecho propio⁴⁵; y iv) atención de los procesos de cambio en el uso del suelo, en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible⁴⁶.

42. El Decreto 1538 de 17 de mayo de 2005, compilado en el Decreto 1077 de 2015 que reglamenta parcialmente la Ley 36 de 1997, determinó en el artículo 1° su ámbito de aplicación de las normas, respecto del diseño y ejecución de obras de construcción, ampliación, adecuación y modificación de edificios, establecimientos e instalaciones de propiedad pública o privada, abiertos y de uso público. En ese sentido, definió la accesibilidad como aquella “[...] [c]ondición que permite, en cualquier espacio o ambiente ya sea interior o exterior, el fácil y seguro desplazamiento de la población en general y el uso en forma confiable, eficiente y autónoma de los servicios instalados en esos ambientes [...]”, en relación con la barreras físicas como “[...] aquellas trabas, irregularidades y obstáculos físicos que limitan o impiden la libertad o movimiento de las personas [...]”, igualmente como movilidad reducida, aquella “[...] restricción para desplazarse que presentan algunas personas debido a una discapacidad o que sin ser discapacitadas presentan algún tipo de limitación en su capacidad de relacionarse con el entorno al tener que acceder a un espacio o moverse dentro del mismo, salvar desniveles, alcanzar objetos situados en alturas normales [...]”.

43. En relación con la accesibilidad a edificios abiertos al público, el artículo 9° establece las características para la adecuación de los edificios, en los que se deberá permitir entre otros, el acceso de perros guía, bastones y demás elementos o ayudas necesarias, por parte de las personas que presenten dificultad o limitación

⁴³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de siete (7) de abril de dos mil once (2011), Radicación número: 63001-23-31-000-2004-00688-01(AP).

⁴⁴ Inciso segundo del artículo 58 de la Constitución Política.

⁴⁵ Artículo 95 numeral 1.° de la Constitución Política.

⁴⁶ Artículo 3.° de la Ley 388 de 1997.



para su movilidad y desplazamiento. Además, se dispondrá del sistema de guías e información para las personas invidentes o con visión disminuida que facilite y agilice su desplazamiento seguro y efectivo.

44. Se trata de un derecho que se sustenta en la primacía del interés general y que es transversal a otros derechos, como los de seguridad y prevención de desastres previsible técnicamente, goce del espacio público, utilización y defensa de los bienes de uso público, seguridad y salubridad públicos, entre otros.

Análisis del caso concreto

45. De conformidad con el marco normativo y los desarrollos jurisprudenciales indicados en la parte considerativa de esta sentencia, la Sala procede a realizar el análisis del acervo probatorio para, posteriormente, en aplicación del silogismo jurídico, concluir el caso concreto.

46. El Tribunal consideró que el tratamiento de la población en situación de discapacidad auditiva-visual (sordociega) es más especializado que el de los sordos porque se requiere de una comunicación táctil; es decir, implica algunos sistemas de comunicación especial como: i) sistemas alfabéticos: deletreo táctil, escritura en la palma de la mano, braille táctil, tablillas alfabéticas; y ii) sistemas no alfabéticos: voz amplificada, lenguaje de señas táctil, lenguaje de señas en campo visual reducido y comunicación apoyada con dispositivos tecnológicos.

47. El Tribunal indicó que la Superintendencia de Notariado y Registro realizó acciones tendientes para la atención por medio de intérpretes con la implementación de la atención desde la sede central y virtual; en efecto, allegó dos contratos de prestación de servicios con el alegato de conclusión.

48. El Tribunal determinó que con lo anterior se cubría la atención por medio de interprete para ambas poblaciones, a saber: la sorda y la sorda-ciega con apoyo de un acudiente que le comunicara en forma táctil. No obstante, reconoció la importancia de la asistencia de la población sorda-ciega con un acudiente para que la comunicación virtual pudiera brindarse.

49. El Tribunal explicó que de la información que posee el Departamento Nacional de Estadística – DANE no se demostró la existencia de población sordociega en el Municipio de Aguadas – Caldas.



50. Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala advierte que las pruebas relevantes para resolver el caso *sub examine* y que fundamentaron la sentencia proferida por el Tribunal, en primera instancia, son las siguientes⁴⁷:

51. Copia de las condiciones adicionales del contrato de prestación de servicios profesionales núm. 1425 de 2021, suscrito entre la Superintendencia de Notariado y Registro y la señora Camila Alexandra Cebay Parra, bajo las siguientes condiciones:

[...] A. OBJETO: Prestar con plena autonomía técnica y administrativa su apoyo como Profesional Universitario Tipo A, para atender desde el nivel central a los usuarios que lo requieran y sirva de intérprete de lenguaje de señas a nivel nacional, conectando por medio de teams o cualquier otra herramienta que pueda traducir por cámara y micrófono en las oficinas de registro y así mismo fortalecer los canales de atención dirigidos a las personas con necesidades especiales de comunicación (sordos, mudos y ciegos).

B. LUGAR DE EJECUCIÓN: El lugar de ejecución del contrato será en Bogotá, o en el lugar que, por necesidad del servicio se requiera. PARAGRAFO: Cuando por necesidad del servicio se requiera desplazar al CONTRATISTA fuera del lugar de ejecución del contrato, LA SUPERINTENDENCIA asumirá los gastos correspondientes a los desplazamientos. CLÁUSULA SEGUNDA: - PLAZO Y EJECUCIÓN: El término de ejecución del presente contrato será de TRES (03) MESES, sin superar el TREINTA Y UNO (31) DE DICIEMBRE DE 2021. Su ejecución se establecerá a partir de la suscripción del acta de inicio entre el Contratista y el Supervisor, previo cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y legalización del mismo. CLÁUSULA TERCERA: - VALOR Y FORMA DE PAGO: a) Valor: El valor total del contrato es hasta por la suma de OCHO MILLONES NOVECIENTOS TREINTA Y CUATRO MIL PESOS (\$ 8.934.000) MCTE. b) Forma de pago: La forma de pago quedara así: Hasta por la suma de OCHO MILLONES NOVECIENTOS TREINTA Y CUATRO MIL PESOS (\$ 8.934.000) MCTE. El valor del contrato se pagará en mensualidades iguales, sucesivas y vencidas cada una hasta por la suma DOS MILLONES NOVECIENTOS SETENTA Y OCHO MIL PESOS (\$2.978.000) M/CTE, o proporcional por fracción de tiempo ejecutado, previa aprobación por parte del supervisor del contrato, de los respectivos informes de avance que den cuenta de la ejecución del contrato., previa certificación de cumplimiento a satisfacción expedida por el Supervisor del contrato y el pago de los aportes mes vencido correspondientes al Sistema de Seguridad Social Integral (Salud- Pensión y ARL) [...]” (Destacado fuera de texto).

52. Copia de las condiciones adicionales del contrato de prestación de servicios profesionales núm. 402 de 2022, suscrito entre la Superintendencia de Notariado y Registro y el señor Ferney Alirio Recalde Gelpud, bajo las siguientes condiciones:

[...] A). OBJETO: Prestar con plena autonomía técnica y administrativa su apoyo como PROFESIONAL UNIVERSITARIO TIPO A, para atender desde el nivel central a los usuarios que lo requieran y sirva de intérprete de lenguaje de señas a nivel nacional, conectando por medio de teams o cualquier otra herramienta que pueda traducir por cámara y micrófono en las oficinas de registro y así mismo fortalecer los canales de atención dirigidos a las personas con necesidades especiales de comunicación (sordos, mudos y ciegos). B). LUGAR DE EJECUCION: El lugar de ejecución del contrato será en

⁴⁷ Cfr. Cuaderno principal del Sistema de Gestión Judicial, SAMAJ. Índice 00002. Archivo denominado: 22ED_096ALEGATOSCONCLUSIO.



Bogotá D.C Nivel Central, o en el lugar que, por necesidad del servicio se requiera. PARAGRAFO: Cuando por necesidad del servicio se requiera desplazar al CONTRATISTA fuera del lugar de ejecución del contrato, LA SUPERINTENDENCIA asumirá los gastos correspondientes a los desplazamientos. CLÁUSULA SEGUNDA: - PLAZO Y EJECUCIÓN: El término de ejecución del presente contrato será de 12 MESES, Su ejecución se establecerá a partir de la suscripción del acta de inicio entre el Contratista y el Supervisor y no podrá superar el 31 de diciembre del 2022, previo cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y legalización del mismo. CLÁUSULA TERCERA: - VALOR Y FORMA DE PAGO: a) Valor: El valor total del contrato es hasta por la suma de TREINTA Y SEIS MILLONES OCHOCIENTOS SEIS MIL CUATROCIENTOS PESOS (\$36.806.400) MCTE. b) Forma de pago: El valor del contrato se pagará en mensualidades iguales, sucesivas y vencidas cada una hasta la suma de TRES MILLONES SESENTA Y SIETE MIL DOSCIENTOS PESOS (\$3.067.200) M/CTE o proporcional por fracción de tiempo ejecutado, previa certificación de cumplimiento a satisfacción expedida por el Supervisor del Contrato, de los respectivos informes de avance que den cuenta de la ejecución del contrato y el pago de los aportes mes vencido correspondientes al Sistema de Seguridad Social Integral (Salud- Pensión y ARL). Tratándose del primer pago, dentro del informe de ejecución correspondiente, el supervisor dejará constancia expresa de la verificación del cumplimiento por parte de EL CONTRATISTA de su obligación de presentar la certificación de examen preocupacional, en cumplimiento de lo previsto del artículo 2.2.4.2.2.18 del Decreto 1072 de 2015. Así mismo, para este pago EL CONTRATISTA podrá adjuntar bien sea la certificación de afiliación, soporte de pago de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral del periodo de cotización anterior al mes o fracción de mes que se cobrará [...]” (Destacado fuera de texto).

53. Copia de las actas de inicio de los contratos de prestación núm. 1425 de 2021 y 402 de 2022 relacionados en los numerales anteriores.
54. Copia de los avisos de convocatorias efectuadas por la Oficina de Atención al Ciudadano de la Superintendencia de Notariado y Registro a la capacitación en lenguaje de señas para los funcionarios de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos de la Regional Orinoquía, realizada el día 11 de noviembre de 2021; de la Regional Andina realizada el 18 de noviembre de 2021; y de la Regional del Pacífico realizada el 25 de noviembre de 2021.
55. Copia del listado de asistencia a la capacitación de discapacidad e inclusión realizada en las regiones de Orinoquía, Pacífico, Andina, Caribe y Central los días 11, 18 y 25 de noviembre de 2021.
56. La Sala procederá a apreciar y valorar todas las pruebas decretadas y aportadas, en primera instancia, de conformidad con las reglas de la sana crítica y en los términos del artículo 176 de la Ley 1564, aplicando para ello las reglas de la lógica y la certeza que sobre determinados hechos se requiere para efectos de decidir lo que en derecho corresponda, en relación con los problemas jurídicos planteados en el caso *sub examine*.



57. La Sala considera que, teniendo en cuenta el material probatorio allegado al proceso y referenciado *supra*, y conforme con el artículo 167 de la Ley 1564, “[...] *[i]ncumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen [...]*”. Asimismo, que conforme con el artículo 30 de la Ley 472, “[...] *[l]a carga de la prueba corresponderá al demandante [...]*”, sin perjuicio de la posibilidad para el juez de impartir órdenes para suplir las deficiencias probatorias y, de ser el caso, obtener los elementos probatorios indispensables para proferir sentencia de mérito.

58. Sobre el particular, la jurisprudencia del Consejo de Estado⁴⁸, en diferentes pronunciamientos, ha referido y defendido la importancia de la carga probatoria en las acciones de esta naturaleza. Por ejemplo, en sentencia proferida por esta Sección, consideró lo siguiente:

[...] 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, 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 [...]”⁴⁹
(Destacado fuera de texto).

59. Así las cosas, la Sala considera que, en las acciones populares, por regla general, la carga de la prueba corresponde al demandante o al actor popular; 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 que le asiste al juez popular, por mandato de los artículos 28 y

⁴⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 3 de junio de 2010, NUR 150012331000200501867-01(AP), C.P. María Claudia Rojas Lasso; Sección Primera, sentencia de 18 de marzo de 2010, NUR 250002325000200501345-01(AP), C.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta; Sección Primera, sentencia de 22 de enero de 2009, NUR 680012315000200300521-01(AP), C.P. Marco Antonio Vellilla Moreno; Sección Tercera, sentencia de 14 de abril de 2010, NUR 680012315000200301472-01(AP), C.P. Mauricio Fajardo Gómez; Sección Tercera, sentencia de 31 de julio de 2008, NUR 250002326000200500240-01(AP), C.P. Ruth Stella Correa Palacio, entre otras.

⁴⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 8 de julio de 2010, NUR 410012333000200401275-01(AP), C.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.



30 de la Ley 472 y a la regla general de índole probatorio, prevista en el artículo 167 de la Ley 1564, anteriormente indicada. En este mismo sentido, se pronunció esta Sala de Decisión en sentencia de 23 de enero de 2020⁵⁰.

60. En este caso, la sentencia proferida, en primera instancia, declaró la carencia actual de objeto por hecho superado. Al respecto, esta Sección⁵¹ en sentencia de 20 de noviembre de 2020 determinó que la configuración de la mencionada institución se materializa cuando “[...] *desaparecen las circunstancias que amenazan o vulneran los derechos colectivos invocados [...]*”⁵²; y, en ese sentido, se unificó la jurisprudencia en los siguientes términos:

“[...] la Sala unifica la jurisprudencia en relación con la configuración de la carencia actual de objeto por hecho superado, dentro de una acción popular, en los siguientes dos sentidos:

i) Aun en aquellos casos en que el demandado o, incluso, la autoridad judicial de conocimiento consideren que se ha superado la situación que dio lugar a la interposición de la acción, es necesario verificar el cese de la amenaza o la vulneración de los derechos colectivos comprometidos, sin que baste con la simple alegación de haberse adelantado alguna actuación enderezada a la superación de la situación; en aquellos casos en que la amenaza a los derechos colectivos subsista no es procedente declarar el hecho superado, aun cuando se verifique que se ha adelantado alguna actuación a fin de cesar la amenaza o vulneración de los mismos.

ii) El hecho de que, durante el curso de la acción popular, el juez compruebe la desaparición de la situación que originó la afectación de derechos colectivos, no es óbice para que proceda un análisis de fondo, a fin de establecer el alcance de dichos derechos [...]”⁵³.

61. De acuerdo con la posición jurisprudencial establecida, es claro que, cuando se acredite la terminación de la amenaza o de la vulneración de los derechos e intereses colectivos es procedente la declaratoria del hecho superado, sin que sea necesario proferir órdenes de restablecimiento. No obstante, la anterior situación no es óbice para que el juez popular efectúe un análisis de fondo con la finalidad de determinar el alcance de los derechos, en el evento de considerarlo necesario.

62. En la sentencia proferida, en primera instancia, el Tribunal, luego de valorar las pruebas, realizar una verificación en la página *web* de la Superintendencia de Notariado y Registro y analizar los documentos aportados por esta Entidad en los

⁵⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 23 de enero de 2020 NUR 150012333000201500316-01(AP), C.P. Nubia Margoth Peña Garzón.

⁵¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 20 de noviembre de 2020, NUR 630012333000201900024-01, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés. En el mismo sentido ver sentencias de 12 de diciembre de 2019, NUR 200012333000201600114-02, C.P. Oswaldo Giraldo López

⁵² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 1 de marzo de 2018, NUR 660012331000201000356-02, CP. Oswaldo Giraldo López.

⁵³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 4 de septiembre de 2018, NUR 05001-33-31-004-2007-00191-01(AP)SU, C.P. Stella Conto Díaz del Castillo.



alegatos, en primera instancia, determinó que, durante el trámite del medio de control, las entidades demandadas implementaron “[...] *el intérprete de lenguaje de señas, que puede prestar sus servicios de atención virtual en toda Colombia, incluso en el municipio de Aguadas. [...] Por lo anterior, se verifica la cesación de la afectación de los derechos colectivos de la población con discapacidad auditiva en Aguadas, y se declarará el hecho superado [...]*” (Destacado fuera de texto).

63. En este punto, la Sala observa, en relación con la valoración probatoria realizada por el Tribunal en la sentencia proferida, en primera instancia, y, en especial, de los documentos contractuales aportados en la etapa de alegaciones por la Superintendencia de Notariado y Registro y de la página *web* de la entidad, lo siguiente: i) que en este caso el actor popular no alegó, ni en el recurso de apelación ni en algún otro escrito posterior, en segunda instancia, irregularidad alguna en torno a la valoración por el Tribunal de documentos que no fueron aportados en las oportunidades procesales correspondientes, en primera instancia⁵⁴; ii) que el actor popular controvertió en su recurso de apelación las consideraciones del Tribunal, contenidas en la sentencia, y argumentó que las pruebas y documentos aportados al proceso -entre ellos los contratos anteriormente indicados- no permitían concluir como lo consideró el Tribunal, que, en este caso, se había configurado una carencia actual de objeto por hecho superado por cuanto las medidas adoptadas por las entidades demandadas solamente garantizaban el acceso a personas con discapacidad auditiva, pero no en relación con aquellas personas en condición de sordoceguera⁵⁵.

64. En consecuencia, la Sala considera que, teniendo en cuenta lo anterior y en este caso, la situación advertida en torno a la valoración por el Tribunal de documentos aportados en la etapa de alegaciones, en primera instancia, se encuentra saneada en los términos del artículo 136 de la Ley 1564 porque, por un lado, el actor popular no lo alegó y actuó sin manifestar la irregularidad; y, por el otro, pese a la existencia del vicio, no se violó el derecho de defensa al punto que el actor popular controvertió, a través del recurso de apelación, la valoración y alcances que otorgó el Tribunal a los documentos aportados en las alegaciones, en primera instancia.

⁵⁴ Al respecto, ver el numeral 1 del artículo 136 de la Ley 1564, según el cual las irregularidades y nulidades se entenderán saneadas “[...] *[c]uando la parte que podía alegarla no lo hizo oportunamente o actuó sin proponerla [...]*”.

⁵⁵ Al respecto, ver el numeral 1 del artículo 136 de la Ley 1564, según el cual las irregularidades y nulidades se entenderán saneadas “[...] *[c]uando a pesar del vicio el acto procesal cumplió su finalidad y no se violó el derecho de defensa [...]*”.



65. Ahora bien, teniendo en cuenta lo anterior y en relación con el análisis realizado por el Tribunal, en primera instancia, sobre la configuración de la carencia actual de objeto por hecho superado, para la Sala, contrario a lo considerado por el Tribunal y en los términos expuestos en el recurso de apelación por el actor popular, las pruebas aportadas al proceso no permiten concluir que, en este caso, desaparecieron o se superaron las circunstancias que amenazan o vulneran los derechos colectivos invocados respecto de la población sorda y sordociega de acuerdo con las siguientes consideraciones:

65.1. La Ley 982 establece las normas tendientes a la equiparación de las oportunidades para las personas sordas y sordociegas. Respecto de los intérpretes y los guías intérpretes, determinó que el Estado los garantizará y proveerá para que las personas en condición de discapacidad puedan acceder a todos los servicios a los que tienen derecho. Para garantizar la mencionada obligación, las entidades estatales deben incorporar como lo indica el artículo 8, en forma paulatina, dentro de los programas de atención al cliente, el servicio de intérprete y guía intérprete que lo requieran de manera directa o mediante convenios con organismos que ofrezcan tal servicio.

65.2. De los contratos de prestación de servicios valorados por el Tribunal, en primera instancia, se evidencia que su objeto va dirigido a atender desde el nivel central las necesidades de intérprete de lenguaje de señas que se requieran a nivel nacional, por medio de una conexión con una plataforma electrónica o cualquier otra herramienta y a fortalecer los canales dirigidos a las personas con necesidades especiales de comunicación (sordos, mudos y ciegos). Se tiene que, a partir de las pruebas decretadas y demás documentos valorados por el Tribunal, en primera instancia, no se evidencia una herramienta de solución para aquellas personas que están en condición de sordoceguera; es decir, aquella situación que se define por la Ley 982 como la limitación “[...] *caracterizada por una deficiencia auditiva y visual ya sea parcial o total; trae como consecuencia dificultades en la comunicación, orientación, movilidad y el acceso a la información [...]*”; se trata de personas “[...] *que en cualquier momento de la vida puede presentar una deficiencia auditiva y visual tal que le ocasiona serios problemas en la comunicación, acceso a información, orientación y movilidad. Requiere de servicios especializados para su desarrollo e integración social [...]*”.



65.3. Por lo tanto, la mencionada condición de sordoceguera trae consigo limitaciones de comunicación, orientación, acceso a la información y movilidad que requiere de una atención especializada que no se satisface con un intérprete de atención virtual.

65.4. Es de resaltar que, como lo indica la ley, el intérprete para sordos tiene conocimientos de la Lengua de Señas Colombiana y posee habilidades para interpretar otras formas de comunicación de esa población que sean distintas a las señas. Por su parte, el guía intérprete es la “[...] [p]ersona que realiza una labor de transmisión de información visual, comunicación y guía en **la movilidad** de la persona sordociega, con amplio conocimiento del Castellano, la Lengua de Señas, **táctil**, en campo visual reducida y **demás sistemas de comunicación** que requieren las personas sordociegas usuarias de castellano y/o Lengua de Señas [...]”. Por consiguiente, los sistemas de comunicación de las personas en condición de sordoceguera incluyen otro tipo de herramientas que permiten la eliminación de las barreras de acceso; es decir, proporcionan una mayor inclusión y equiparación de oportunidades. Téngase en cuenta además que la ley no es explícita en determinar la atención por medios virtuales y, por ello, no debe convertirse en otra barrera de acceso y, por el contrario, el servicio presencial debería ser la primera opción en cuanto a la atención.

65.5. Dentro de los sistemas de comunicación identificados en Colombia para la población en condición de sordoceguera se resaltan: i) los sistemas alfabéticos (deletreo táctil, escritura en la palma de la mano, braille táctil y las tablillas alfabéticas); y ii) los sistemas no alfabéticos (voz amplificada, lenguaje de señas táctil, lenguaje de señas en campo visual reducido y la comunicación apoyada con dispositivos tecnológicos).

65.6. La Ley 982 establece en el artículo 15 que las dependencias del Estado con acceso al público deben contar con señalización, avisos, información visual y sistemas de alarmas luminosas aptos para el reconocimiento por personas sordas, sordociegas e hipoacúsicas. El actor popular precisamente pretende en su demanda y en su recurso de apelación que la situación de amenaza de los derechos e intereses colectivos de esta población, sujeto de especial protección constitucional, cese a través de la ejecución de aquellas medidas orientadas a garantizar el acceso de las personas a todos los servicios públicos a cargo del Estado, en especial, en este caso, el servicio público de notariado y registro.



65.7. En consecuencia, la Superintendencia de Notariado y Registro en la audiencia de pacto de cumplimiento propuso una fórmula de arreglo tendiente a garantizar la instalación de los elementos de señalización mencionados en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Municipio de Aguadas – Caldas. Sin embargo, únicamente se aportaron al proceso documentos en los que consta la celebración y ejecución de dos contratos de prestación de servicios que se ejecutaron respectivamente por 3 meses y 12 meses⁵⁶, en los términos establecidos en líneas precedentes, los cuales, si bien, se orientaron a garantizar la presencia de un intérprete de lenguaje de señas a nivel nacional, no constituye una medida suficiente para garantizar el acceso y atención de las personas sordociegas.

65.8. En ese sentido, subsiste la amenaza derivada de la falta de un intérprete y un guía interprete presencial en la atención al cliente para las personas sordas y, en especial, sordociegas; además de la falta de instalación de los elementos de señalización para garantizar la accesibilidad y la equiparación de las condiciones de acceso a los servicios ofrecidos por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Municipio de Aguadas Caldas. Por lo cual, esta Sala considera necesario ante la garantía de protección reforzada que poseen las personas en esta condición, modificar el ordinal primero para declarar la amenaza de los derechos colectivos y ordenar la adopción de medidas tendientes a garantizar la accesibilidad en el espacio físico y la respectiva señalización adecuada a todas las personas, en especial aquellos que se encuentran en alguna de las situaciones de que trata la Ley 982 en los términos anteriormente indicados, teniendo en cuenta que su ausencia genera un obstáculo para el correcto desarrollo de sus derechos.

65.9. En orden a lo anterior, para la Sala, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos objeto de esta acción y la Superintendencia de Notariado y Registro son responsables a título de amenaza por la falta de intérprete y de guía interprete en el programa de atención al cliente y de medidas de señalización para garantizar las condiciones de inclusión, accesibilidad y garantía de los derechos de la población sorda y, en especial, sordociega.

65.10. En el proceso se evidencia que, si bien, se estableció una ruta de acceso para la atención virtual por medio de un intérprete a las personas sordas desde la

⁵⁶ Se hizo la consulta por medio de la página web de la Superintendencia de Notariado y Registro en el directorio de contratistas para el año 2023, y se encontró que en la modalidad de contratación directa se realizó un contrato de prestación de servicios a nombre del señor Ferney Alirio Recalde Gelpud, con el objeto: Prestar con plena autonomía técnica y administrativa su apoyo como PROFESIONAL UNIVERSITARIO TIPO A, para atender desde el nivel central a los usuarios que lo requieran y sirva de interprete de lenguaje de señas a nivel nacional, conectando por medio de teams o cualquier otra herramienta que pueda traducir por cámara y micrófono en las oficinas de registro y así mismo fortalecer los canales de atención dirigidos a las personas con necesidades especiales de comunicación (sordos, mudos y ciegos).



Superintendencia de Notariado y Registro y se brindaron capacitaciones, no se encuentra acreditado que exista el servicio de un intérprete y un guía intérprete presencial, el cual debe suministrar la entidad, para la atención de la población sordociega y sorda, ni se demostró que exista algún convenio, acuerdo o ruta para su suministro. Igualmente, no se probó por parte de la entidad que se cuente con avisos informativos y avisos de rutas de evacuación en el sistema braille, que permita el desplazamiento y atención de la población mencionada en la oficina del Municipio de Aguadas- Caldas.

65.11. La Sala precisa que, aunque no se haya acreditado que la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Municipio de Aguadas – Caldas le hubiera negado la atención a las personas sordas o sordociegas, el solo hecho de no tener la disponibilidad para la prestación el servicio de intérprete y no contar con señalización en sistema braille en sus instalaciones constituye una barrera de acceso a los servicios que implica consecuentemente la transgresión de los derechos e intereses colectivos al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes; por esa razón, al prestarse una atención inadecuada, sería la causa para que la comunidad con dificultades visuales y auditivas no se acerque a la entidad.

66. Es de aclarar que, para garantizar la protección de los derechos colectivos vulnerados, la entidad demandada puede adelantar las siguientes acciones: i) solicitar un guía intérprete oficial de Lengua de Señas Colombiana –LSE- reconocido por el Ministerio de Educación, o por cualquier organismo del nivel nacional o territorial que presten el servicio de interpretación en lengua de señas, de lo cual, debe obrar en el Instituto Nacional para Sordos un registro a disposición de los interesados; ii) hacer uso de otros sistemas de comunicación que podrán ser suministrados directamente por los respectivos organismos del nivel nacional o territorial, o mediante convenio con asociaciones de sordos, sordociegos, intérpretes, guía intérprete u otros organismos competentes, reconocidos por el Instituto Nacional de Sordos. En relación con estas opciones, se descarta la necesidad de que se cuente de manera permanente con un guía-intérprete, teniendo en cuenta que lo contrario excedería la capacidad institucional y presupuestal de la demandada.



67. Ahora bien, el actor popular en el recurso de apelación solicitó se le concedan las agencias en derecho a su favor. Al respecto, es pertinente traer a colación la sentencia de unificación proferida por esta Corporación⁵⁷ en la que se determinó el alcance del artículo 38 de la Ley 472 y su interpretación en los términos del artículo 365 de la Ley 1564, en el sentido de admitirse el reconocimiento de las agencias en derecho en favor del actor popular siempre que la sentencia le resulte favorable y el pago estará sujeto a su causación y comprobación.

68. La Sala encuentra que, en este caso, no se probaron los supuestos para su reconocimiento; en efecto: i) el actor no incurrió en gastos o expensas durante el proceso, teniendo en cuenta que no allegó pruebas con el escrito de la demanda; ii) no asistió a la audiencia de pacto de cumplimiento; y iii) no se advirtió que durante el trámite procesal hubiese incurrido en algún gasto especial tanto en la primera como segunda instancia. Por consiguiente, no se accederá a su solicitud.

69. En orden a lo anterior, para la Sala, la Superintendencia de Notariado y Registro y la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Municipio de Aguadas- Caldas, es responsable a título de amenaza en relación con la obligación de incorporar dentro de los programas de atención al cliente, el servicio de intérprete y de guía intérprete para las personas sordas y sordociegas y la implementación de medidas de señalización que permitan la accesibilidad e inclusión de acuerdo con los términos dispuestos en los artículos 5 y 8 de la Ley 982.

70. En ese orden de ideas, con el objeto de proteger los derechos e intereses colectivos, se ordenará a la Superintendencia de Notariado y Registro y a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Municipio de Aguadas – Caldas que, en el marco de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, dentro de los tres (3) meses siguientes a la ejecutoria de esta sentencia, formulen y diseñen dentro de sus servicios de atención al cliente, la ruta para la atención de la población sorda y sordociega que garantice la prestación del servicio del intérprete y de guía intérprete en coordinación y asesoría con el Instituto Nacional para Sordos – INSOR- del Ministerio de Educación Nacional, el Centro de Relevo y el Instituto Nacional para Ciegos – INCI, entre otras entidades que puedan prestar su asesoría.

71. Por otra parte, se ordenará a la Superintendencia de Notariado y Registro y a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Municipio de Aguadas – Caldas que dentro de los tres (3) meses siguientes a la ejecutoria de esta sentencia

⁵⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo; sentencia de 6 de agosto de 2019; C.P. Rocío Araújo Oñate; NUR 15001-33-33-007-2017-00036-01(AP)REV-SU.



se adelanten los trámites necesarios para la adquisición y posterior instalación de los elementos propios para la señalización dirigida a la población objeto de la Ley 982, tales como letreros en lenguaje braille y las alarmas sonoras y luminosas para la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Municipio de Aguadas, Caldas.

Comité de verificación

72. Visto el artículo 34 de la Ley 472, sobre la sentencia en acciones populares, según el cual, “[...] el juez [...] podrá conformar un comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia en el cual participarán además del juez, las partes, la entidad pública encargada de velar por el derecho o interés colectivo, el Ministerio Público y una organización no gubernamental con actividades en el objeto del fallo. También comunicará a las entidades o autoridades administrativas para que, en lo que sea de su competencia, colaboren en orden a obtener el cumplimiento del fallo [...]” y atendiendo a que, en este caso, se revocará la sentencia proferida, en primera instancia y, en su lugar, se ampararan los derechos e intereses colectivos, se ordenará la conformación del respectivo comité de verificación de cumplimiento de la sentencia.

Conclusiones

73. La Sala considera que, en este caso concreto, se encuentra probada la amenaza de los derechos colectivos al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsible técnicamente; y a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes del Municipio de Aguadas, Departamento de Caldas, al no contar con el servicio de guía interprete para las personas sordociegas y las medidas de señalización para garantizar su inclusión y accesibilidad; por tal razón, la Sala revocará la sentencia de 29 de mayo de 2023 proferida en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Caldas y, en su lugar, dispondrá el amparo de los derechos e intereses colectivos anteriormente indicados.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,



III. RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR la sentencia de 29 de mayo de 2023 proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas y, en su lugar, **AMPARAR** los derechos e intereses colectivos al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente; y a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: ORDENAR a la Superintendencia de Notariado y Registro y a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Municipio de Aguadas – Caldas que, en el marco de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, dentro de los tres (3) meses siguientes a la ejecutoria de esta sentencia, formulen y diseñen dentro de sus servicios de atención al cliente, la ruta para la atención de la población en condición de sordoceguera que garantice la prestación del servicio del guía intérprete en coordinación y asesoría con el Instituto Nacional para Sordos – INSOR- del Ministerio de Educación Nacional, el Centro de Relevó y el Instituto Nacional para Ciegos – INCI, entre otras entidades que puedan prestar su asesoría, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

TERCERO: ORDENAR a la Superintendencia de Notariado y Registro y a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Municipio de Aguadas – Caldas que, dentro de los tres (3) meses siguientes a la ejecutoria de esta sentencia, se adelanten los trámites necesarios para la adquisición y posterior instalación de los elementos propios para la señalización dirigida a la población objeto de la Ley 982, tales como letreros en lenguaje braille y las alarmas sonoras y luminosas para la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Municipio de Aguadas, de acuerdo con la Norma Técnica Colombiana NTC 4144 de 23 de febrero de 2005, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

CUARTO: INTEGRAR el Comité de Verificación para el Cumplimiento de la sentencia, el cual estará conformado por el Magistrado Sustanciador del Tribunal que conoce de este proceso, en primera instancia, quien lo presidirá; por un representante de la parte actora; por un representante o delegado de la Superintendencia de Notariado y Registro y por un representante de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Municipio de Aguadas – Caldas; y por un



delegado de la Procuraduría General de la Nación, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

QUINTO: ORDENAR a la Superintendencia de Notariado y Registro y a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Municipio de Aguadas – Caldas que divulguen el contenido de la presente decisión judicial en las instalaciones de las entidades y en el portal *web* de la entidad con la finalidad de que la población sorda y sordociega objeto de la Ley 982 pueda conocerla, asegurándose de hacerlo por medio de los sistemas de comunicación o lenguajes adecuados para esa población. Asimismo, **ORDENAR** que la presente decisión se publicite con el objeto de garantizar el conocimiento, accesibilidad e inclusión en la atención al cliente de la población mencionada, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

SEXTO: NO CONDENAR en costas en esta instancia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

SÉPTIMO: REMITIR copia de la presente sentencia a la Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 5 de agosto de 1998.

OCTAVO: En firme esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal Administrativo de Caldas, dejando las correspondientes anotaciones de ley.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES
Presidente
Consejero de Estado

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la Sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.