

ACCION POPULAR - Apelante único

Se ha precisado que, en casos como el presente, en los que solo interpone el recurso una de las partes, debe darse aplicación a lo dispuesto en el artículo 357 del C. de P.C., en el sentido de abordar el estudio de aquello que resulte desfavorable a dicho sujeto procesal que, en esta oportunidad, es el demandante, por tener tal calidad.

COMPLEJO JUDICIAL DE PALOQUEMAO - Medidas para protección y garantía de derechos de usuarios con movilidad reducida

Obsérvese, entonces, que la sentencia impugnada contiene unas disposiciones claras, en cuanto a las conductas que debe adelantar el Consejo Superior de la Judicatura, para restablecer los derechos colectivos vulnerados, consistentes en: a) realizar las adecuaciones correspondientes para garantizar el acceso de la población con movilidad reducida a los pisos 2 a 5 del Complejo Judicial de Paloquemao, “conforme al informe técnico que reposa a folios 387 a 393 del expediente”, b) sujetarse a las órdenes dadas en la sentencia T-553 de 2001 de la Corte Constitucional y c) dentro de los plazos (términos) previstos en dicho fallo de revisión de tutela... Ello quiere decir que, contrario a lo afirmado por el demandante, el fallo impugnado sí le impone al Consejo Superior de la Judicatura (demandado) unas órdenes claras, concretas y específicas, dirigidas a restablecer los derechos colectivos vulnerados, las cuales deberán cumplirse en los términos o plazos, expresamente señalados en el fallo transcrito.

FALTA DE LEGITIMACION EN LA CAUSA POR PASIVA - No prospera la excepción respecto de la Fiscalía General de la Nación ante existencia de convenio interadministrativo

El hecho de que el Consejo Superior de la Judicatura, sea la entidad titular del deber legal previsto en el artículo 208 de la Ley 270 de 1996, consistente en adecuar las instalaciones judiciales de manera que garanticen la accesibilidad a las personas con limitaciones físicas, no es óbice para que otras entidades públicas concurren con aquél, a realizar acciones tendientes a otorgar dicha accesibilidad, si media entre las mismas algún contrato estatal o convenio interadministrativo que así lo disponga... En ese orden de ideas, se tiene que la vulneración de los derechos colectivos, cuya protección se dispuso en el fallo de primera instancia, .., es igualmente atribuible a la Fiscalía General de la Nación, por cuanto ésta presta sus servicios en la sede Judicial de Paloquemao y, en virtud del Convenio Interadministrativo núm. 0018 de 1997, el cual, dicho sea de paso, no fue desconocido ni tachado de falso por las entidades firmantes; es coadministradora de sus instalaciones y, por tanto, llamada a prestar debidamente el servicio de Administración de Justicia a sus usuarios, entre los cuales, se encuentra la población con movilidad reducida.

INCENTIVO - Procede reconocimiento en demanda interpuesta antes de la expedición de la Ley 1425

La Sala reitera en esta oportunidad las anteriores consideraciones, comoquiera que en el caso concreto, la demanda fue interpuesta el 27 de julio de 2010, esto es, antes de la expedición de la Ley 1425 de 29 de diciembre de 2010; se demostró la vulneración de los derechos colectivos invocados y se logró su protección mediante la acción popular de la referencia, razón por la cual, será adicionado el fallo de primera instancia, en el sentido de reconocerle el incentivo

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCION PRIMERA

Consejera ponente: MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ

Bogotá, D. C., cuatro (4) de octubre de dos mil doce (2012)

Radicación número: 25000-23-15-000-2010-02518-02(AP)

Actor: JAIME ENRIQUE LOZANO

Demandado: CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA Y LA FISCALIA GENERAL DE LA NACION

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia de 19 de enero de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera Subsección A, que concedió la protección de los derechos colectivos invocados como vulnerados.

I.- ANTECEDENTES.

I.1- La Demanda.

El señor **JAIME ENRIQUE LOZANO**, actuando en su propio nombre, interpuso acción popular contra el Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General de la Nación, por considerar que han vulnerado los derechos colectivos a la moralidad administrativa, la seguridad y salubridad públicas, el acceso a una infraestructura y servicios que garanticen la salubridad pública, la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, 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 los derechos de los consumidores y usuarios, porque no

han dado cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 361 de 1997 y el artículo 208 de la Ley 270 de 1996 en el “Complejo Judicial de Paloquemao” de Bogotá.

I.2. Hechos.

Afirmó que es servidor judicial del Juzgado 17 Penal del Circuito con función de conocimiento, que opera en el “Complejo Judicial de Paloquemao”, razón por la cual le consta el hecho de que mujeres embarazadas y personas con disminución de su capacidad física y locomoción, pasan inmensos trabajos para desplazarse al interior de dicha sede judicial, en especial, cuando tienen que subir a los pisos 2º y 3º, 4º y 5º.

Aseveró que dichas personas deben acudir a la buena voluntad de otras que les ayuden a subir las escalinatas de los cinco pisos, lo cual es lesivo de los derechos fundamentales.

Mencionó que no existen ascensores en ninguno de los bloques del complejo judicial, ni parqueaderos suficientes para los jueces, fiscales delegados, y empleados de juzgados y fiscalías, quienes al recorrer las instalaciones, deben cruzarse con los procesados o sus familiares, lo cual constituye un riesgo para la integridad personal de aquellos, teniendo en cuenta la implementación del Sistema Penal Oral Acusatorio.

Señaló que el Consejo Superior de la Judicatura no ha cumplido la Ley 361 de 1997, por medio de la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones, particularmente los artículos 43, 44, 45, 46 y 47 relativos a los criterios básicos por facilitar la accesibilidad a las personas con movilidad reducida, al concepto de accesibilidad,

los destinatarios de tales disposiciones y la manera en que deben construirse y adecuarse los edificios abiertos al público a dichos requerimientos.

Argumentó que el Consejo Superior de la Judicatura también ha violado el artículo 208 de la Ley 270 de 1996, según el cual, esta entidad debe adoptar las medidas necesarias “para que en todas las instalaciones en las que funcionen dependencias de la rama judicial abiertas al público haya acceso sin barreras arquitectónicas para todas las personas con limitaciones físicas”. Al efecto, trajo a colación la Sentencia T-1258 de 2008 de la Corte Constitucional relacionada con la obligación que tiene el Estado de garantizar la accesibilidad física a las personas con movilidad reducida.

Estimó que la ausencia de ascensores, parqueaderos, y rampas en el complejo judicial de Paloquemao puede determinar la ocurrencia de accidentes graves para la integridad física de las personas que se movilizan en el mismo.

Transcribió apartes de la sentencia de 3 de junio de 2010, Expediente núm. 2005-01867-01, de la Sección Primera del Consejo de Estado, en la cual se precisó que el deber legal previsto en el artículo 43 de la Ley 361 de 1997, se materializa con la instalación o adecuación de rampas y ascensores.

I.3. Pretensiones.

Solicitó que se declare que el Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General de la Nación, son administrativa y financieramente responsables, en forma solidaria, de la violación de la Ley 361 de 1997 y del artículo 208 de la Ley 270 de 1996.

Que se les ordene adoptar, en un plazo no mayor de 3 meses, las medidas necesarias para contratar o adquirir y poner en funcionamiento los ascensores necesarios para el público en general y los parqueaderos suficientes para los funcionarios del complejo judicial de Paloquemao.

Que se ordene a las demandadas que, en un plazo no mayor a 6 meses, se de cumplimiento a la ley Estatutaria de Administración de Justicia, en cuanto a la construcción de ascensores, parqueaderos y rampas en toda la sede judicial objeto de esta acción.

Que se integre un comité de verificación del cumplimiento del fallo; se reconozca y pague el incentivo de que trata el artículo 39 de la Ley 472 de 1998 y se ordene publicar la sentencia en las páginas web de las demandas.

I.4. Defensa.

I.4.1.- El jefe de oficina jurídica de la Fiscalía General de la Nación, contestó la demanda en los siguientes términos:

Propuso la excepción de cosa juzgada, por considerar que el objeto de la presente acción popular ya fue debatido ante el Juzgado Tercero Administrativo de Bogotá, en el proceso núm. 2006-016, Demandante: Jairo Alfonso Ramírez Cubillos, el cual, a su vez, culminó con sentencia que declaró probada la excepción de cosa juzgada, frente a otro proceso relacionado con el mismo tema en el complejo judicial de Paloquemao.

Igualmente, propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, pues la obligación de la adecuación arquitectónica de las instalaciones abiertas al público corresponde a los propietarios de las mismas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley 361 de 1997.

Que en este caso, la Fiscalía no es propietaria del inmueble donde funciona el complejo judicial de Paloquemao, razón por la cual no puede ser sujeto de demanda en esta oportunidad.

Argumentó que, no obstante el Consejo de Estado considera tal circunstancia como una indebida representación, lo cual en todo caso, debe dar lugar a excluir a la Fiscalía de un pronunciamiento de fondo.

I.4.2.- La Nación - Rama Judicial, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, por conducto de apoderado, señaló:

Que no existe prueba de la vulneración de los derechos colectivos, pues la Administración Judicial ha actuado conforme a su función institucional, habida cuenta de que desde el año 2009 viene desarrollando un plan de adecuación por etapas en el complejo Judicial de Paloquemao, en virtud del cual ya existen en el primer piso, rampas, pasamanos y acceso directo desde la calle para personas con movilidad reducida.

Agregó que el Bloque D, en el primer piso, cuenta con dos salas para atender las audiencias en las que participan las personas con movilidad reducida y señaló que a partir del 1º de enero de 2005, la Unidad de Recursos Físicos e Inmuebles planteó la ejecución del proyecto de adecuación del complejo Judicial de

Paloquemao, en varias etapas, según la disponibilidad presupuestal de la entidad, pues ésta no permitía la ejecución en una sola fase.

Al efecto, informó que la etapa final será la instalación de ascensores que unirán los bloques D y E.

En relación con el servicio de parqueaderos, la Dirección Seccional, suscribió un acuerdo para prestar dicho servicio en el edificio de en frente y que en la actualidad se desarrolla un plan de regularización y manejo para presentar ante las autoridades competentes del Distrito Capital.

Mencionó que, por los mismos hechos que aquí se discuten, ya se adelantaron dos acciones populares, una promovida por Jairo Alfonso Ramírez Cubillos, la cual fue conocida por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Bogotá, radicado núm. 2006-1647 y que terminó con auto que declaró la excepción de cosa juzgada y otra, promovida por Paulo Cesar Díaz Delgado, ante el Juzgado Treinta y Cuatro Administrativo del Circuito de Bogotá, expediente núm. 200-0027, que concluyó que la acción de la referencia carece de objeto y expresa hechos contrarios a la realidad, por lo que solicitó imponerle al actor sanciones pecuniarias y disciplinario y denegar las pretensiones de la demanda.

Argumentó que el demandante no explicó en qué consistió la vulneración de los derechos colectivos invocados, sino que se limitó a mencionarlos. Además, no existe hasta la fecha queja alguna formulada ante la entidad, relativa a los inconvenientes, de accesibilidad de las personas con movilidad reducida o de la tercera edad.

Señaló que el Juez de la Acción Popular no está facultado para ordenar apropiaciones presupuestales a cargo de la Nación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 345 de la Constitución Política y agregó que para ejecutar planes de inversión se deben cumplir ciertos requisitos legales. Por ello, estimó que el actor incurre en error al solicitar que se ordenen apropiaciones o modificaciones presupuestales a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

Aseveró que la intención última del demandante, con la presente acción popular, es obtener el reconocimiento y pago del incentivo económico, lo cual se infiere del hecho de que ya exista cosa juzgada frente a los hechos de la demanda, por lo cual solicitó desestimar la pretensión relativa a dicho reconocimiento económico.

Propuso las excepciones de falta de causa para demandar, porque no existe prueba de la vulneración que se alega y porque el asunto no atañe exclusivamente al Consejo Superior de la Judicatura, sino también a la Fiscalía General de la Nación, pues sus oficinas funcionan en la sede judicial de Paloquemao; e inexistencia del daño.

I.5. Audiencia de Pacto de Cumplimiento.

El 22 de marzo de 2011 se llevó a cabo la audiencia de pacto de cumplimiento, la cual se declaró fallida por inasistencia de las partes (folios 230 a 231).

II.- FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA APELADA.

Mediante sentencia de 19 de enero de 2012, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, declaró probada la excepción de

falta de legitimación en la causa por pasiva, propuesta por la Fiscalía General de la Nación; declaró vulnerados los derechos colectivos invocados, por lo cual, ordenó al Consejo Superior de la Judicatura realizar las adecuaciones correspondientes para garantizar el acceso de la población con movilidad reducida a los pisos 2° a 5° de dicho complejo judicial y las demás que se requieran según el informe técnico que obra en el expediente; negó la protección de los derechos colectivos a la moralidad administrativa, a la seguridad y salubridad públicas y al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; denegó el reconocimiento del incentivo y las demás pretensiones de la demanda; y dispuso la conformación de un comité de verificación del fallo.

Como fundamento de sus decisiones, consideró lo siguiente:

Que se desestima la excepción de cosa juzgada propuesta por las demandadas, porque el artículo 35 de la Ley 472 de 1998, según el cual la sentencia en la acción popular tendrá efectos de cosa juzgada respecto de las partes y del público en general, fue declarada parcialmente exequible por la Corte Constitucional, en sentencia C-622 de 14 de Agosto de 2007, en el entendido de que dichos efectos de cosa juzgada se producen **salvo** cuando surjan, con posterioridad a la sentencia, nuevas pruebas que pudieran variar la decisión anterior.

Explicó que frente al proceso de acción popular núm. 2006-01647, tramitado en el Juzgado Treinta y Cuatro Administrativo del Circuito de Bogotá D.C., no se presenta la cosa juzgada, porque no hay identidad de partes, pues en dicho proceso fue demandado el Consejo Superior de la Judicatura y en el de la referencia también lo fue la Fiscalía General de la Nación y, además, porque en dicha oportunidad no se dictó sentencia, sino auto que declaró la cosa juzgada.

Manifestó que en el presente asunto se aportaron pruebas trascendentales que demuestran la vulneración de algunos de los derechos colectivos invocados para declarar probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, propuesta por la Fiscalía General de la Nación; señaló que ésta prospera, no por el hecho de que el inmueble donde se presta el servicio sea de propiedad del Consejo Superior de la Judicatura, sino porque hay norma especial: el artículo 208 de la Ley 270 de 1996, que obliga a dicha Corporación a adoptar las medidas necesarias para asegurar el acceso a las personas con movilidad reducida a las instalaciones donde funcionan las dependencias de la Rama Judicial.

En cuanto al derecho colectivo a la moralidad administrativa, aseguró que, de conformidad con la Jurisprudencia del Consejo de Estado, el mismo se vulnera cuando la actuación que se acusa de inmoral está contenida dentro del derecho positivo y haya desviación del interés general, con fines personales o a favor de terceros, lo cual no ocurre en el presente asunto, pues aunque el Consejo Superior de la Judicatura tiene el deber de adoptar las medidas necesarias para garantizar que en todas las dependencias de la Rama Judicial abiertas al público exista acceso sin barreras arquitectónicas para la población con movilidad reducida, lo cierto es que la omisión frente a este deber legal, no se debe a intereses ajenos al interés general.

Contrario a ello, manifestó que el derecho colectivo a la realización de 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, sí fue vulnerado por el Consejo Superior de la Judicatura, habida cuenta de que los edificios existentes a la fecha de expedición de la Ley 361 de 1997, deben adaptarse, de manera progresiva, para garantizar el acceso de las personas con movilidad reducida, temporal o permanente.

Agregó que la citada Ley fue regulada en los Decretos 1538 de 2009 y que, a juicio del actor, la adecuación correspondiente no ha sido hecha por el Consejo Superior de la Judicatura, por lo cual se dispuso la práctica de una vista técnica al complejo judicial de Paloquemao, por parte del personal de apoyo de la Dirección de Investigaciones Especiales de la Personería de Bogotá D.C., que en informe núm. 080 de 29 de Agosto de 2011 señaló que entre los pisos 1° al 5° del Bloque B no existen rampas internas o ascensores que garanticen el desplazamiento de personas en condiciones de movilidad reducida.

Indicó que dicha prueba también demostró que existen otros tipos de deficiencias en cuanto al acceso de personas con movilidad reducida, como falta de barandas laterales rampas que carecen de bordillos, tramos de pasamanos incompletos, pisos que incumplen con tratamientos superficiales, salas de audiencias que carecen de espacios para sillas de ruedas, etc.

Por lo anterior, concluyó que el Consejo Superior de la Judicatura vulneró el derecho colectivo previsto en el artículo 4, literal m), de la Ley 472 de 1998, pues no ha realizado las actuaciones y obras correspondientes a la adecuación de las instalaciones del complejo judicial de Paloquemao, que garanticen el acceso a los usuarios del servicio público de Administración de Justicia, en los pisos 2° a 5° de dicha sede judicial.

Agregó que no existe en el expediente, prueba alguna que dé cuenta de que la entidad demandada tenga un plan para adecuar la edificación con ascensores que garanticen el acceso de la población con movilidad reducida.

En cuanto a la insuficiencia de parqueaderos en el complejo judicial, advirtió que este hecho no se encuentra probado y tampoco que aquellos incumplan las normas urbanísticas.

Frente al derecho colectivo a la seguridad y salubridad públicas, señaló que el mismo no guarda relación directa con la falta de ascensores, en lo que tiene que ver con la prevención de factores patológicos que pongan en riesgo la vida, la salud o la integridad física de los ciudadanos.

Igual consideración realizó frente al derecho a la seguridad pública, pues señaló que los parqueaderos existentes no ponen en peligro dicho interés colectivo.

Estimó que el derecho a la seguridad y prevención de desastres fue vulnerado, porque la falta de ascensores o rampas en el complejo judicial de Paloquemao pone en peligro la seguridad de la población con movilidad reducida y, por la misma razón, consideró violado el derecho de los consumidores y usuarios.

Finalmente, en lo que tiene que ver con el incentivo, estimó que el artículo 39 de la Ley 472 de 1998, que lo consagraba, fue derogado por la Ley 1425 de 2010 y que la demanda de la referencia se interpuso en vigencia de esta última, es decir, cuando dicho reconocimiento económico ya no tiene fundamento normativo.

En ese sentido, explicó que el incentivo constituía una expectativa que se concretaba al momento de proferir la sentencia.

Denegó las demás pretensiones, relacionadas con la condena en perjuicios, en consideración a que no se demostró, en el caso concreto, que el daño fuera causado a la entidad pública no culpable que lo tuviera a cargo.

III.- FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACION.

El demandante apeló el fallo anterior, por lo siguiente:

Manifestó que la orden de protección dada al Consejo Superior de la Judicatura, es ambigua, pues no especifica disposiciones concretas “tendientes a trazarle unas claras directrices para el cumplimiento de la sentencia, ni mucho menos puntualizarle un plazo específico, perentorio e improrrogable” para que se adopten las medidas necesarias para la protección de los derechos colectivos vulnerados, pese a que desde hace muchos años prescribió el plazo otorgado por el artículo 208 de la Ley 270 de 1996, para adecuar las instalaciones de las edificaciones y así garantizar el acceso a las personas con movilidad reducida.

A su juicio, la falta de una orden concreta, le impide al Comité de verificación, constatar el cumplimiento del fallo, el cual calificó de incongruente con la reconocida conducta omisiva del demandado frente al deber legal previsto en el citado artículo 208 de la Ley 270 de 1996.

Argumentó que el “Complejo Judicial de Paloquemao” es ocupado y administrado, conjuntamente, por el Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General de la Nación; que al mismo ingresa un alto número de personas con movilidad reducida; que han transcurrido más de 15 años desde que venció el plazo previsto en el artículo 208 de la Ley 270 de 1996, sin que el Consejo Superior de la Judicatura, haya cumplido lo dispuesto en la norma; que carece de ascensores que faciliten el acceso a sus pisos 2º, 3º, 4º y 5º.

Arguyó que no debió negársele el incentivo económico, porque ello va en contravía del principio de irretroactividad de la ley, si se tiene en cuenta que el artículo 39 de la Ley 472 de 1998, a su juicio, es de índole procesal.

Solicitó, entonces, modificar el fallo impugnado en el sentido de condenar tanto al Consejo Superior de la Judicatura como a la Fiscalía General de la Nación, en forma solidaria, a que, en el plazo perentorio de seis (6) meses “apropien la partida presupuestal indispensable, liciten y adjudiquen la compra, instalación y puesta en funcionamiento de los ASCENSORES que requiere un edificio, que como el Complejo Judicial de Paloquemao, cotidianamente se ve literalmente invadido de funcionarios judiciales, visitantes usuarios de la Administración de Justicia, auxiliares, etc.”

Que se ordene la publicación del fallo en las páginas web de dichas entidades, como sanción moral.

Que se reconozca y pague el incentivo económico, a su favor.

IV.- CONSIDERACIONES DE LA SALA:

La acción popular consagrada en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollada por la Ley 472 de 1998, tiene como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados, exista peligro o agravio o un daño contingente, por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, cuando actúen en desarrollo de funciones administrativas. El objetivo de estas acciones es dotar a la comunidad afectada de un mecanismo jurídico expedito y sencillo para la protección de sus derechos.

Previo al análisis del asunto que se discute, la Sala estima útil traer a colación su Jurisprudencia ¹ relacionada con el objeto materia del recurso, cuando se trata de un único apelante. Al efecto, se ha precisado que, en casos como el presente, en los que solo interpone el recurso una de las partes, debe darse aplicación a lo dispuesto en el artículo 357 del C. de P.C., en el sentido de abordar el estudio de aquello que resulte desfavorable a dicho sujeto procesal que, en esta oportunidad, es el demandante, por tener tal calidad.

Al respecto, ha dicho esta Sala²:

“Ahora bien, comoquiera que en el presente asunto la parte demandante es apelante único, con el exclusivo propósito de que se le conceda la pretensión que le fue negada en la primera instancia, la Sala reitera como lo ha hecho en oportunidades anteriores³, que cuando se trata del apelante único la competencia para conocer del recurso de apelación, se circunscribe a aquello que le sea desfavorable al recurrente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 357 del Código de Procedimiento Civil, aplicable por remisión del artículo 267 del Código Contencioso Administrativo y, a su vez, por remisión del artículo 44 de la Ley 472 de 1998.”

Ahora bien, dado que el recurrente pretende que se modifique la sentencia apelada, en el sentido de que se profiera una orden concreta, que deba cumplirse en un término perentorio; que se extienda dicha orden a la Fiscalía General de la Nación, por ser usuaria del Complejo Judicial de Paloquemao y que se le conceda el incentivo de que trata el artículo 39 de la Ley 472 de 1998, la Sala analizará si

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 2 de febrero de 2012, proferida en el expediente núm. 2010-00426-01. M.P. Dra. María Elizabeth García González.

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 16 de junio de 2011, proferida en el expediente núm. 2001-01714-01. M.P. Dra. María Elizabeth García González.

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 19 de octubre de 2006, proferida en el expediente N°AP-2002-2362-01. M.P. Dra. Martha Sofía Sanz Tobón.

dichos motivos de inconformidad encuentran o no fundamento fáctico y jurídico, que den lugar a la modificación del fallo impugnado.

1.- De la orden impartida.

A juicio del demandante, la sentencia de primera instancia no contiene para las demandadas una orden concreta, puntual y específica para proteger los derechos colectivos invocados y agrega que el hecho de que el fallo se haya remitido a los términos de la sentencia T-553 de 2011, proferida por la Corte Constitucional, no supe el objeto de la presente acción popular, habida cuenta de que las medidas adoptadas por esa Corporación en la acción de tutela son provisionales y duran hasta que el Juez de la acción popular tome las decisiones definitivas.

Sin embargo, en la parte considerativa de la sentencia cuya modificación se pretende, el Tribunal advirtió que los derechos colectivos objeto de la acción de la referencia, ya habían sido protegidos a través de la citada sentencia T-553 de 2011 de la Corte Constitucional, en cuanto ésta se refirió a la deficiente accesibilidad de las personas con movilidad reducida al Complejo Judicial de Paloquemao. Dijo el *a quo*:

“Para efectos de las órdenes de protección de los derechos e intereses colectivos que se declaran vulnerados en esta sentencia, debe tenerse en cuenta que la H. Corte Constitucional, en la T-553 de 7 de julio de 2011, al revisar los fallos de tutela proferidos por la Sala Civil del Tribunal Superior de Bogotá y la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia dentro de la acción de tutela interpuesta por el señor Carlos Alberto Toro Muñoz contra el Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, por la vulneración de sus derechos fundamentales al trabajo, a la igualdad y a la dignidad humana por cuanto no puede ejercer su profesión de abogado litigante con plena autonomía porque el Complejo Judicial de Paloquemao no cuenta con las condiciones de accesibilidad para las personas discapacitadas en la medida en que no existen ascensores para poder desplazarse a los pisos superiores de dicha edificación y las salas de audiencias son muy estrechas, amparó los derechos

fundamentales a la igualdad, a la accesibilidad, a la libertad de locomoción, al libre desarrollo de la personalidad, al trabajo y al mínimo vital del actor por cuanto en el complejo de que se trata existen barreras físicas y arquitectónicas que impiden que el actor pueda desempeñar su trabajo y que este y las demás personas que se encuentren en la misma circunstancia accedan a la administración de justicia para adelantar los trámites que requieren además de que el Consejo Superior de la Judicatura no cuenta con un plan que garantice el derecho a la accesibilidad física de las personas en situación de discapacidad a la instalación del edificio en mención:

...

Como la H. Corte Constitucional, en el marco de la revisión de la acción de tutela mencionada, ya emitió unas órdenes para efectos de garantizar la accesibilidad de la población en condición de discapacidad al primer piso y a los pisos superiores en el Complejo Judicial de Paloquemao y en aras de garantizar la seguridad jurídica se ordenará al Consejo Superior de la Judicatura que realice las adecuaciones correspondientes para garantizar el acceso de la población en condición de discapacidad a los pisos 2 a 5 de dicho complejo judicial y las demás que se requieran conforme al informe técnico que reposa a folios 387 a 393 del expediente, con sujeción a las órdenes y términos dados por la H. Corte Constitucional en la sentencia T-553 de 2011.”

En congruencia con dichas consideraciones, el a quo dispuso en el numeral tercero de la parte resolutive de la sentencia, lo siguiente:

“TERCERO: ... ORDENASE al Consejo Superior de la Judicatura que realice las adecuaciones correspondientes para **garantizar el acceso de la población en condición de discapacidad a los pisos 2 a 5 de dicho complejo judicial** y las demás que se requieran **conforme al informe técnico que reposa a folios 387 a 393 del expediente, con sujeción a las órdenes y términos** dados por la H. Corte Constitucional en la T-553 de 2011” (Las negrillas y subrayas no son del texto original).

Obsérvese, entonces, que la sentencia impugnada contiene unas disposiciones claras, en cuanto a las conductas que debe adelantar el Consejo Superior de la Judicatura, para restablecer los derechos colectivos vulnerados, consistentes en:

a) realizar las adecuaciones correspondientes para garantizar el acceso de la población con movilidad reducida a los pisos 2 a 5 del Complejo Judicial de Paloquemao, **“conforme al informe técnico que reposa a folios 387 a 393 del expediente”**, **b)** sujetarse a las órdenes dadas en la sentencia T-553 de 2001 de la

Corte Constitucional y **c)** dentro de los plazos (términos) previstos en dicho fallo de revisión de tutela.

Dicha sentencia T-553 de 2001, a la cual debe sujetarse la entidad demandada, por orden expresa del a quo, dispuso lo siguiente:

“PRIMERO. REVOCAR las sentencias proferidas por la Sala Civil de Decisión del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá y por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, el 24 de noviembre de 2010 y el 26 de enero de 2011, respectivamente, en cuanto negaron los derechos fundamentales invocados por el actor. En su lugar CONCEDER la protección de los derechos fundamentales a la igualdad, a la accesibilidad, a la libertad de locomoción, al libre desarrollo de la personalidad, a la autonomía, al trabajo y al mínimo vital de CARLOS ALBERTO TORO MUÑOZ, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. INSTAR al Consejo Superior de la Judicatura que, en el término de tres (3) meses contados a partir de la notificación del presente fallo de tutela, adelante una campaña de sensibilización dirigida a los servidores públicos y personal administrativo que laboran en el Complejo Judicial de Paloquemao y que están involucrados directamente con la negación de acceso que debe enfrentar cotidianamente el accionante en razón a su discapacidad física, con el fin de generar un mayor compromiso y comprensión de las circunstancias en las que viven las personas con diferentes discapacidades.

TERCERO. ORDENAR al Consejo Superior de la Judicatura que, en un término no superior a un (1) mes contado a partir de la notificación del presente fallo de tutela, adecue el mobiliario de las salas de audiencias ubicadas en el primer piso del Complejo Judicial de Paloquemao, de tal forma que se le garantice el derecho a la accesibilidad física del peticionario al interior de las mismas.

CUARTO. ORDENAR al Consejo Superior de la Judicatura que, en el término de tres (3) meses contados a partir de la notificación del presente fallo de tutela, implemente un plan de emergencia y evacuación que tenga en cuenta a la población en situación de discapacidad.

QUINTO. ORDENAR al Consejo Superior de la Judicatura que, en el término de tres (3) meses contados a partir de la notificación del presente fallo de tutela, (i) implemente las barandas y/o pasamanos en todas las rampas y escaleras del primer piso observando las especificaciones técnicas para el caso, y (ii) realice la señalización necesaria para la guía de las personas con discapacidad.

SEXTO. ORDENAR al Consejo Superior de la Judicatura que, en el término de un (1) mes contado a partir de la notificación del presente fallo de tutela, implemente una base de datos en el Centro de Servicios y Apoyo Judicial para que priorice la asignación de las salas de audiencias ubicadas en el primer piso del Complejo Judicial de Paloquemao a favor de las personas en situación de discapacidad, mientras se garantiza a esta población su plena accesibilidad al edificio. La base de datos deberá ser administrada por la oficina del Centro de Servicios y Apoyo Judicial con el fin de que distribuya la correcta asignación de las salas ante la solicitud de los despachos judiciales y de las personas en situación de discapacidad.

SEPTIMO. ORDENAR al Consejo Superior de la Judicatura que, de manera inmediata a partir de la notificación del presente fallo de tutela, y como una medida provisional mientras se le garantiza al actor y a otras personas en situación de discapacidad, el pleno ejercicio de su derecho a la accesibilidad y a la libertad de locomoción, se disponga de personal o de una brigada de guías para la atención y el acompañamiento que el actor y otras personas en situación de discapacidad requieran en el primer piso y en los pisos superiores del Complejo.

OCTAVO. ORDENAR al Consejo Superior de la Judicatura que en el término de un (1) año contado a partir de la notificación del presente fallo de tutela, diseñe un plan específico que garantice el derecho fundamental del accionante y de la población en situación de discapacidad a la accesibilidad y a la libertad de locomoción, teniendo en cuenta como mínimo los parámetros expuestos en la consideración 4.2.1.4 de esta providencia; y una vez realizado lo anterior; inicie inmediatamente la ejecución de dicho plan, labor que deberá culminarse en un término no superior a cinco (5) años. El plan deberá contemplar las obras necesarias a que haya lugar no sólo en los pisos superiores de la edificación sino también en el primer piso, teniendo en cuenta lo dispuesto en la normativa vigente en términos de accesibilidad física para las personas en situación de discapacidad.

NOVENO. ORDENAR al Consejo Superior de la Judicatura que rinda un informe mensual a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo acerca de la estructuración de todas las fases del plan específico a que se hizo referencia en el numeral OCTAVO.

DECIMO. EXHORTAR al GOBIERNO NACIONAL para que verifique la implementación de las leyes de integración social de las personas en situación de discapacidad y de la Convención de los Derechos Humanos de las personas con discapacidad, con el fin de garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos de esta población, específicamente, en lo atinente al derecho a la accesibilidad física.

DECIMO PRIMERO. COMUNICAR la presente decisión al Procurador General de la Nación y al Defensor del Pueblo, para que, dentro de la órbita de sus competencias, hagan un seguimiento del cumplimiento de esta providencia.

DECIMO SEGUNDO. Por secretaría general librar las comunicaciones de que trata el Decreto 2591 de 1991.” (Las negrillas y subrayas no son del texto original).

Ello quiere decir que, contrario a lo afirmado por el demandante, el fallo impugnado sí le impone al Consejo Superior de la Judicatura (demandado) unas órdenes claras, concretas y específicas, dirigidas a restablecer los derechos colectivos vulnerados, las cuales deberán cumplirse en los términos o plazos, expresamente señalados en el fallo transcrito.

Ahora bien, en cuanto a la exigencia legal de que el fallo de acción popular contenga órdenes claras para la entidad demandada, que deban ser cumplidas en un plazo específico, la Sala ha expresado lo siguiente:

“El artículo 34 de la Ley 472 de 1998 al disponer lo que debe contener una sentencia que acoja las pretensiones del demandante de una acción popular, entre otros aspectos, señala: “En la sentencia el juez señalará un plazo prudencial, de acuerdo con el alcance de sus determinaciones, dentro del cual deberá iniciarse el cumplimiento de la providencia y posteriormente culminar su ejecución.” Como a lo ordenado por la Sala en el modificado artículo segundo del fallo impugnado no se le fijó término de inicio y finalización, se accederá a la adición pretendida. En consecuencia, se dispondrá que el cumplimiento de la orden deberá iniciarse luego de la ejecutoria de esta providencia y culminarse dentro del plazo máximo de seis (6) meses.”⁴

Y como, se repite, en el presente asunto, la sentencia impugnada contiene órdenes claras que deben ser cumplidas en unos plazos determinados, previsto en la sentencia T-553 de 2011, de la Corte Constitucional, el recurso de apelación, a este respecto, no prospera.

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 2 de marzo de 2006, proferida en el expediente núm. 2003-90005-01 (AP). M.P. Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

2.- De la vinculación de la Fiscalía General de la Nación, a las obligaciones impuestas por el fallo impugnado.

El demandante sostiene que la presente acción popular se interpuso no solo contra el Consejo Superior de la Judicatura, sino también contra la Fiscalía General de la Nación, comoquiera que ambas entidades públicas usan las instalaciones del Complejo Judicial de Paloquemao y son coadministradoras del mismo, en virtud de sendos convenios interadministrativos, razón por la cual pretende que se adicione la providencia apelada, en el sentido de extender la condena a la segunda entidad mencionada.

Al efecto, se encuentra probado lo siguiente:

- A folios 311 a 316 obra el **CONVENIO INTERADMINISTRATIVO núm. 0018 DE 1997. CELEBRADO ENTRE LA FISCALIA GENERAL DE LA NACION Y EL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA**, cuyos apartes pertinentes se transcriben a continuación:

“Hemos acordado celebrar el presente convenio para el pago de los servicios públicos, conservación, mantenimiento, cancelación de impuestos y administración de los inmuebles cuyo uso es compartido con la FISCALIA que se regirá por las Cláusulas que se estipulan más adelante, previas las siguientes consideraciones: PRIMERA- Que de conformidad con lo dispuesto por el PARAGRAFO del Artículo 23 del Decreto 2652 de 1991, los bienes adquiridos por el extinto Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia, para la Rama Judicial, debían pasar a la Nación –Consejo Superior de la Judicatura, sin perjuicio de los adscritos a la FISCALIA GENERAL DE LA NACION. SEGUNDA.- Que en total concordancia con lo anterior, por el artículo 190 de el Decreto 2699 de 1991, **se dispuso que pasarían a la FISCALIA GENERAL DE LA NACION los bienes que tuvieran en propiedad posesión o tenencia Instrucción Criminal, Juzgados de Instrucción Criminal y Orden Público, Fiscalías de Juzgados Superiores, Penales del Circuito y Superiores de Aduanas, Orden Público, Cuerpo Técnico de Policía Judicial**, y demás entidades, organismos o despachos cuyo personal se incorporará a la **FISCALIA GENERAL DE LA NACION**”. TERCERA.- Que a la fecha y en aplicación de lo preceptuado por las

normas antes citadas, se ha hecho el inventario físico de las áreas ocupadas tanto por la Fiscalía General de la Nación como por el Consejo Superior de la Judicatura. **CUARTA.-** Que en total concordancia con las consideraciones primera y segunda, la Fiscalía General de la Nación ocupa los siguientes inmuebles ...

CUNDINAMARCA: Santafé de Bogotá, Calle 19 y 17 con carrera 28 A, Paloquemao, área 11.874 metros cuadrados, equivalente a 50 por ciento del área total del inmueble...

6) Que para el logro de los fines antes señalados, el 23 de abril de 1993, se efectuó una reunión en la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, en la cual se acordó que las áreas de los inmuebles ocupados actualmente por la Fiscalía General de la Nación continuarán siendo disfrutados por ésta, sin que sea posible para el titular de la propiedad cambiar esa destinación; además, que la Fiscalía podrá realizar en tales partes, oficinas o locales las remodelaciones necesarias para el buen funcionamiento de la entidad siempre que no se afecten las estructuras de tales inmuebles ni se obstaculice el acceso a los mismos, así como suscribir los acuerdos necesarios para el adecuado uso por parte de la Fiscalía de tales partes de los inmuebles...

8) Que el Fiscal General de la Nación, mediante comunicación sin número del 29 de abril de 1993, manifestó su conformidad con lo expuesto en la reunión del 26 de abril, pero solicitó que simultáneamente con la escrituración se efectuara un acuerdo Interinstitucional entre el Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General de la Nación, para determinar las condiciones para la ocupación conjunta de dichos inmuebles...

SEXTA.- Que se hace necesario acordar compartir, de manera equitativa, los gastos que se generan por el mantenimiento, funcionamiento, pago de servicios públicos e impuestos, cuando a ello hubiere lugar, de los inmuebles que ocupan de manera conjunta las entidades firmantes del presente Acuerdo y cuyo costo ha venido asumiendo en su totalidad el Consejo Superior de la Judicatura. Que, con fundamento en lo anterior, se acuerda: **CLAUSULA PRIMERA** - Las áreas de los inmuebles actualmente ocupadas por la FISCALIA y detalladas en la cuarta consideración del presente convenio, continuarán siendo ocupadas por ella, hasta el momento en que la FISCALIA las requiera sin que le sea permitido variar su destinación; además LA FISCALIA podrá realizar en tales áreas las remodelaciones y adecuaciones que estime necesarias para el buen funcionamiento de la entidad, siempre que no se afecten las estructuras, diseños, uso de áreas comunes, y demás aspectos arquitectónicos y de funcionamiento que identifican a los inmuebles. De las mismas prerrogativas disfruta el **CONSEJO** en relación con las áreas que ocupa en los mismos inmuebles.

PARAGRAFO.- No obstante lo anterior, toda remodelación, reparación o adecuación será previamente acordada entre las entidades, a fin de tomar todas las medidas del caso para hacer las previsiones pertinentes y evitar los traumatismos propios de toda obra...

CLAUSULA TERCERA.- En cuanto a los costos de mantenimiento, reparaciones locativas, gastos de administración, aseo, vigilancia e impuestos de todo el inmueble o de áreas comunes, serán cancelados en proporción a las áreas ocupadas por las entidades firmantes del presente convenio, para lo cual **EL CONSEJO**, a través de sus respectivas dependencias, hará las correspondientes liquidaciones,

para lo cual la **FISCALIA** deberá cancelar lo debido dentro del plazo en que el CONSEJO SUPERIOR debe hacerlo a sus acreedores. Todo ello sin menoscabo de que puedan celebrarse contrataciones conjuntas...
CLAUSULA QUINTA.- LA FISCALIA Y EL CONSEJO tomarán las medidas pertinentes para que este convenio se cumpla y se respete por los diferentes funcionarios y empleados de estas entidades y porque se mantenga un ambiente de armonía y respeto, que permita una prestación del servicio público esencial de la justicia eficiente, eficaz y a unos costos racionales para ambas partes." (Las negrillas y subrayas no son del texto original).

- A folios 317 a 321 obra el **Otrosí de 17 de septiembre de 1998**, por medio del cual, las partes del citado Convenio Interadministrativo, manifestaron:

"Hemos convenido celebrar el presente adicional al convenio principal No. 0018 de 1997, previas las siguientes consideraciones: 1.- Que mediante Convenio 0018 del 14 de abril de 1997, celebrado **entre la Nación - Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General de la Nación, se convino el pago de los servicios públicos, conservación, mantenimiento, cancelación de impuestos y administración de los inmuebles, cuyo uso es compartido entre las dos entidades** de conformidad con los Decretos 2652 y 2699 de 1991, en forma proporcional a las áreas ocupadas... CLAUSULA PRIMERA: La consideración CUARTA: ... 9) **CUNDINAMARCA: Santa fe de Bogotá, Calle 19 y 17 A con carrera 28 A, Paloquemao**, área de 11.874 metros cuadrados, equivalente al 50 por ciento del área total del inmueble... CLAUSULA TERCERA VIGENCIA DE LAS DEMAS CLAUSULAS: Continúan vigentes las demás cláusulas del Convenio Interadministrativo No. 0018 de 1997 y del otrosí No. 1 del 20 de mayo de 1998, que no hayan sido modificadas en este documento." (Las negrillas y subrayas no son del texto original).

- A folios 349 a 354 se encuentra el **Otrosí núm. 1 de 20 de mayo de 1998**, al citado Convenio Interadministrativo:

"**OBJETO:** El presente Otrosí tiene por objeto modificar las consideraciones Cuarta y Quinta del Convenio No. 018 de 1997, las cuales quedarán en la forma que a continuación se expresa. La consideración CUARTA del Convenio No. 018 de 1997 quedará así: Que en total concordancia con las consideraciones primera y segunda, **la Fiscalía General de la Nación ocupa los siguientes inmuebles: ... CUNDINAMARCA: Santafé de Bogotá, calle 19 y 17 A con carrera 28 A, Paloquemao** ... VIGENCIA DE LAS DEMAS CLAUSULAS.- Las demás cláusulas del Convenio No. 018/97 que no hayan sido modificadas en este documento, continuarán vigentes." (Las negrillas y subrayas no son del texto original).

- A folios 355 a 359 obra el **Otrosí núm. 02 de 2000**, al Convenio

Interadministrativo que se menciona, en los siguientes términos:

“PRIMERA: El objeto del presente otrosí es la entrega de áreas que vienen siendo ocupadas por ambas partes, en inmuebles cuyo uso es compartido y que se encuentran enunciadas en el numeral décimo (10º) del considerando número cuatro (4º) del Convenio No. 0018 de 1997, el cual fue modificado por el otrosí No. 01 del 20 de mayo de 1998...
CUARTA: Que, a la fecha y en aplicación de lo preceptuado por las normas antes citadas, se ha verificado el inventario físico de las áreas ocupadas tanto por la Fiscalía General de la Nación como por el Consejo Superior de la Judicatura, de los inmuebles ... de las calles 19 y 17 A con carrera 28 A Paloquemao... el cual fue plasmado en el plano del inmueble de la carrera 29 No. 18-45 (Paloquemao) suscrito por los Arquitectos Liliana Agudelo del Consejo Seccional de Cundinamarca; Dagoberto Medina de la Unidad de Recursos Físicos e Inmuebles del Consejo Superior de la Judicatura y Víctor Hugo Abril Alvarez de la FISCALIA, Grupo de Construcciones, el cual hace parte del presente otrosí.
QUINTA: Que, se hace necesario individualizar y concentrar en los inmuebles a cargo del CONSEJO SUPERIOR la mayoría de Despachos Judiciales del ámbito de su competencia, como también para la FISCALIA resulta necesaria la concentración de sus Despachos.
SEXTA: Que es política del CONSEJO SUPERIOR concentrar en el inmueble ubicado e la carrera 10 No. 14-33 de Bogotá, los Juzgados y entes administrativos a su cargo, e igualmente la FISCALIA requiere concentrar en la sede de Paloquemao sus Despachos y, en consecuencia resulta beneficioso para ambas partes el traslado de las oficinas objeto del presente otrosí.
SEPTIMA: Que, en total concordancia de lo contenido en las consideraciones segunda, tercera y sexta de este documento, la FISCALIA ocupa en la actualidad las siguientes áreas susceptibles de entrega al CONSEJO SUPERIOR: ... 2) En las calles 19 y 17ª con carrera 28ª, Complejo Judicial de Paloquemao (acceso principal por la carrera 29 No.18-45)... La FISCALIA recibirá del CONSEJO SUPERIOR las áreas detalladas en el numeral siguiente del presente otrosí y conservará las que actualmente ocupa en el Complejo Judicial de Paloquemao.
OCTAVA: Que, así mismo el CONSEJO SUPERIOR ocupa en la actualidad un área total de 1.593.82 M2 como área objeto de entrega a la FISCALIA por parte del CONSEJO SUPERIOR en el Complejo Judicial de Paloquemao. Dicha área incluye zonas útiles y zonas comunes distribuidas de la siguiente manera: 1) Diez oficinas ubicadas en el primer piso del Complejo Judicial de Paloquemao, Bloque A, en la fecha ocupadas por los Juzgados 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 y 10 Penales del Circuito; una desocupada con un área de 723.09 M2. 2) Un bloque de un piso a doble altura, con entrada sobre la calle 18, con un área de 590.76 M2, donde despachaba la antigua oficina de la POVIC. En la parte superior de esta área el CONSEJO SUPERIOR, se reserva el derecho de construir en un futuro Sala de Audiencias y/o otras oficinas que sean necesarias para el funcionamiento de los Juzgados ubicados en dicho Complejo Judicial.
NOVENA: Las áreas de los inmuebles actualmente ocupadas tanto por la FISCALIA como por el CONSEJO SUPERIOR y detalladas

en los numerales séptimo y octavo, serán desocupadas y entregadas entre sí, a través de las actas suscritas por las partes, las cuales se levantarán en la medida en que los respectivos inmuebles se encuentren a disposición para el efecto... **DECIMA PRIMERA: La FISCALIA podrá realizar en las áreas objeto de entrega, las remodelaciones y adecuaciones que estime necesarias para el buen funcionamiento de la entidad,** siempre y cuando no se afecten las estructuras, diseños, uso de áreas comunes y demás aspectos arquitectónicos y de funcionamiento que identifican el inmueble. **De las mismas prerrogativas disfruta el CONSEJO SUPERIOR en relación con las áreas que le entregará la FISCALIA. PARAGRAFO. No obstante lo anterior toda remodelación, reparación o adecuación será previamente informada entre las entidades, a fin de tomar todas las medidas del caso para hacer las previsiones pertinentes y evitar los traumatismos propios de toda obra...** CUARTA: Con la suscripción del presente otrosí queda así modificado el numeral 10 de la cuarta consideración del Convenio No. 0018 de 1997, suscrito entre las partes y que había sido modificado por el otrosí No. 01 suscrito el 20 de mayo de 1998, el cual quedará así: “9) CUNDINAMARCA: Bogotá D.C., calle 19 y 17 A con carrera 28 A (Acceso principal por la carrera 29 No. 18-45) Complejo Judicial Paloquemao, cuya área y porcentaje de desocupación se fijará en acta separada suscrita entre las partes y que forma parte del presente otrosí.” (Las negrillas y subrayas no son del texto original).

La sentencia de primera instancia solo condenó al Consejo Superior de la Judicatura, en consideración a que éste es el único obligado por el artículo 208 de la Ley 270 de 1996, a adoptar las medidas necesarias *“para que en todas las instalaciones en las que funcionen dependencias de la rama judicial abiertas al público haya acceso sin barreras arquitectónicas para todas las personas con limitaciones físicas”*.

Pero, ocurre que en la Legislación Colombiana, todo contrato legalmente celebrado es ley para las partes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1602 del Código Civil y, por lo tanto, es fuente de obligaciones. Esta disposición legal recoge o ilustra el principio *pacta sunt servanda*⁵, que no es ajeno a los

⁵ HINESTROSA FORERO Fernando. “El principio de pacta sunt servanda: Y la estipulación de intereses”. Ponencia para el seminario “Régimen de Intereses”. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 22 y 23 de noviembre de 2000: ““El contrato, se dice, es fuente de obligaciones, y ello pone de presente su naturaleza compromisoria o vinculante, que resalta en especial, cuando, como es lo más frecuente, la prestación no se ejecuta simultáneamente con el compromiso, sino después de un tiempo más o menos prolongado, en especial en los contratos de ejecución sucesiva y de larga duración. La trascendencia de la firmeza y solidez del vínculo, es algo que desde un principio ha sobresalido y se ha resaltado: es el estar a lo dicho, es el

vínculos contractuales de la Administración Pública, *verbigracia*, el contrato de concesión previsto en el artículo 30 de la Ley 105 de 1993, a cuyo respecto, la Jurisprudencia de esta Sala ha precisado:

*“De otra parte, se observa que **la decisión censurada fue tomada inicialmente por las partes del contrato de concesión, de donde corresponde a su contenido, el cual, según el precitado artículo 30 de la Ley 105 de 1993, es ley para las partes**, y su examen escapa a la Sala y a la acción de simple nulidad que ha sido incoada, por lo cual no es posible examinar su legalidad en la presente causa.” (Las negrillas y subrayas no son del texto original).⁶*

En consecuencia, el hecho de que el Consejo Superior de la Judicatura, sea la entidad titular del deber legal previsto en el artículo 208 de la Ley 270 de 1996, consistente en adecuar las instalaciones judiciales de manera que garanticen la accesibilidad a las personas con limitaciones físicas, no es óbice para que otras entidades públicas concurren con aquél, a realizar acciones tendientes a otorgar dicha accesibilidad, si media entre las mismas algún contrato estatal o convenio interadministrativo que así lo disponga.

En el presente asunto, como quedó visto de las pruebas aportadas al proceso, en virtud del **Convenio Interadministrativo núm. 0018 de 1997 y sus otrosí**, el Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General de la Nación, acordaron que, en razón de que ambos comparten el uso de las instalaciones del Complejo Judicial de Paloquemao y, en aras de *“una prestación del servicio público esencial de la justicia eficiente, eficaz y a unos costos razonables para ambas partes”* (folio

respeto a la palabra empeñada: la fides, cimiento de toda economía, recogido en el lema latino-medioeval *pacta sunt servanda*... términos que el code civil vertió en su artículo 1134: “Las convenciones legalmente celebradas tienen fuerza de ley para quienes las celebraron”, y que el señor Bello ajustaría para encarecer aún más, dijérase que al máximo, el poder de sometimiento inherente al contrato: “Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes...” (art. 1602 C. C.). Y a la par la doctrina civilista –la francesa en especial– y la ciencia política no cejan en su empeño de destacar cuán fundamental es este principio, y cómo de su respeto dependen la seguridad, la tranquilidad y el progreso de las naciones.”

⁶ Consejo de Estado, sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 26 de julio de 2001, proferida en el expediente núm. 2000-6717-01(6717). M.P. Dr. Manuel Santiago Urueta Ayola.

316), también concurrirán al pago conjunto de los servicios públicos, **conservación, mantenimiento**, cancelación de impuestos **y administración**, del citado lugar.

Adicionalmente, en los mencionados acuerdos de las entidades demandadas, se estipula que una y otra pueden realizar las remodelaciones y adecuaciones que sean necesarias para su buen funcionamiento (fl. 315, cláusula primera y 357, cláusula octava), lo cual, sin lugar a duda alguna, incluye la realización de obras encaminadas a garantizar la accesibilidad a las personas con movilidad reducida, pues ello es inherente a la buena prestación del servicio, como lo advirtió el Tribunal al otorgarle protección al derecho colectivo de los consumidores y usuarios.

En ese orden de ideas, se tiene que la vulneración de los derechos colectivos, cuya protección se dispuso en el fallo de primera instancia, a saber: a la realización de 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, a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y los derechos de los consumidores y usuarios, es igualmente atribuible a la Fiscalía General de la Nación, por cuanto ésta presta sus servicios en la sede Judicial de Paloquemao y, en virtud del Convenio Interadministrativo núm. 0018 de 1997, el cual, dicho sea de paso, no fue desconocido ni tachado de falso por las entidades firmantes; es coadministradora de sus instalaciones y, por tanto, llamada a prestar debidamente el servicio de Administración de Justicia a sus usuarios, entre los cuales, se encuentra la población con movilidad reducida.

Lo anterior impone revocar el numeral primero de la parte resolutive de la sentencia impugnada y, en su lugar, declarar no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, propuesta por la Fiscalía General de la Nación y modificar el numeral tercero del mismo fallo, en el sentido de declarar igualmente responsable a dicha entidad, de la vulneración de los derechos colectivos señalados en el párrafo precedente y, por tanto, obligada a las órdenes allí contenidas para su protección.

3.- Del incentivo económico.

Finalmente, en lo que tiene que ver con el reconocimiento del incentivo económico, en vigencia de la Ley 1425 de 2010, conviene traer a colación lo expresado por la Sala⁷, en los siguientes términos:

“En el presente caso le corresponde a la Sala determinar si es procedente el reconocimiento del incentivo consagrado en el artículo 39 de la Ley 472 de 1998, por cuanto éste fue derogado por la Ley 1425 de 2010.

Frente al tema del incentivo, la tesis de la Sección Primera ha sido la de considerar que es de carácter sustancial, no procesal. De ahí que si el derecho colectivo se ampara en virtud de la actividad desplegada por el actor, éste tendrá derecho al mismo **siempre y cuando la demanda se haya incoado con anterioridad a la promulgación de la Ley 1425 de 29 de diciembre de 2010.**

Tan cierto es ello, que la Sala en sentencia de 18 de mayo de 2011 (Expediente núm. 2005-00232, Actora: Rocio Meza Jaimes, Consejera ponente doctora María Claudia Rojas Lasso), sostuvo:

“... En cuanto al incentivo, la Sala pone de presente que, no obstante que mediante la Ley 1425 de 2010 (29 de diciembre)⁸ fueron derogados los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998, **en el caso *sub examine* la ley posterior no es aplicable, pues su aplicación se enmarca dentro de las excepciones a la aplicación inmediata de la ley procedimental, consagradas en los artículos 164 de la Ley 446 de 1998 y 40 de la Ley 153 de 1887**, coligiéndose entonces que únicamente podría habersele dado aplicación a la ley posterior, por

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 11 de agosto de 2011, proferida en el expediente núm. 2010 00131 01. M.P. Dra. María Elizabeth García González.

⁸ Publicado en el Diario Oficial 47.937 de 2010.

indicación expresa del legislador respecto de su retroactividad⁹.

... En el mismo sentido la jurisprudencia del Consejo de Estado, a través de sus diferentes Secciones, se ha pronunciado señalando el principio de irretroactividad de la ley la cual rige hacia el futuro y precisando que las normas procedimentales son de orden público y de aplicación inmediata, **“con la excepción prevista en el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, respecto de los términos que hubieren empezado a correr y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas evento en el cual los procedimientos aplicables para hacer efectivas las normas sustanciales son las vigentes en la época en que estos se adelanten (...)**” (Cfr. Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia de septiembre 11 de 1998, M.P. Dr. Julio Enrique Correa, exp. 8982)...

... De lo expuesto, **concluye la Sala que procede reconocer el incentivo, toda vez que la acción popular interpuesta el 22 de febrero de 2005** por Rocío Meza Jaimes fue, sin lugar a dudas, determinante para la protección de los derechos colectivos...” (Negrillas y subrayas fuera de texto).

Con lo anterior quiso significar la Sala que para la acción popular iniciada con posterioridad a la vigencia de la citada Ley no aplica el incentivo.

Como quiera que en el caso sub examine la demanda se presentó ante el Tribunal Administrativo de Casanare el 8 de septiembre de 2010, conforme consta a folio 1 del expediente, esto es, antes de entrar en vigencia la Ley 1425 de 29 de diciembre de 2010, la misma no resulta aplicable, razón por la que la Sala procede a estudiar la viabilidad de conceder o no el incentivo reclamado por el actor.

De acuerdo con el material probatorio obrante en el expediente, la Sala encuentra que, en efecto, existió vulneración de los derechos colectivos alegados por el actor, situación ratificada por la entidad accionada en la audiencia de pacto de cumplimiento llevada a cabo el 11 de febrero de 2011, en la que se comprometió a realizar las obras necesarias, con el fin de que cesara dicha trasgresión, es decir, que la acción bajo examen fue determinante para la protección de los derechos invocados en la demanda, por lo que, en consecuencia, se le debe reconocer el incentivo señalado en el artículo 39 de la Ley 472 de 1998, en cuantía de seis (6) salarios mínimos legales vigentes, a cargo de la Superintendencia de Notariado y Registro, suma que fue aceptada por las partes en la audiencia de pacto de cumplimiento, como se precisó anteriormente.

Lo precedente impone a la Sala revocar el numeral 4° de la sentencia apelada, que niega el incentivo para, en su lugar, concederlo en la cuantía señalada.”

⁹ Sentencia de 30 de octubre de dos mil tres (2003), Rad.: 85001-23-31-000-1999-2909-01 (17213), Actor: CONSTRUCA S.A., M.P. María Elena Giraldo Gómez.

La Sala reitera en esta oportunidad las anteriores consideraciones, comoquiera que en el caso concreto, la demanda fue interpuesta el **27 de julio de 2010**, esto es, antes de la expedición de la Ley 1425 de 29 de diciembre de 2010; se demostró la vulneración de los derechos colectivos invocados y se logró su protección mediante la acción popular de la referencia, razón por la cual, será adicionado el fallo de primera instancia, en el sentido de reconocerle el incentivo en cuantía de diez (10) salarios mínimos legales vigentes, al actor popular, el cual será pagado por el Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General de la Nación, por partes iguales.

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

F A L L A:

PRIMERO: REVOCASE el numeral primero de la parte resolutive de la sentencia impugnada y, en su lugar, **DECLARASE** no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, propuesta por la Fiscalía General de la Nación.

SEGUNDO: MODIFICASE el numeral tercero del mismo fallo, en el sentido de declarar igualmente responsable de la vulneración de los derechos colectivos amparados, a la **FISCALIA GENERAL DE LA NACION**, quien, por lo tanto, junto con el Consejo Superior de la Judicatura, estará obligada a cumplir las órdenes dadas por el a quo para su protección.

TERCERO: ADICIONASE la sentencia apelada, en el sentido de **RECONOCER** al actor popular el incentivo consagrado en el artículo 39 de la Ley 472 de 1998, en cuantía de diez (10) salarios mínimos legales vigentes, el cual será pagado por el Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General de la Nación, por partes iguales.

CUARTO: CONFIRMASE la sentencia en lo demás.

QUINTO: COMUNIQUESE esta decisión a las partes.

SEXTO: Devuélvase, ejecutoriada esta providencia, el expediente al Tribunal de origen.

COPIESE, NOTIFIQUESE, COMUNIQUESE Y CUMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en sesión del día 4 de octubre de 2012.

MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ MARIA CLAUDIA ROJAS
LASSO
Presidenta

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO