

**ACCION POPULAR - Objeto / ACCION POPULAR - Finalidad / ACCION POPULAR - Protección de los derechos e intereses colectivos**

Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos consagrados por la Constitución y la Ley, o para restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible. Se trata, según lo dispuesto por el artículo 9 ibídem, de acciones que proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o particulares que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 88 / LEY 472 DE 1998 - ARTICULO 2 INCISO 2 / LEY 472 DE 1998 - ARTICULO 9

**PROSPERIDAD DE LA ACCION POPULAR - Supuestos o requisitos sustanciales**

La prosperidad de la acción popular depende, según ha sido establecido por la jurisprudencia, de la verificación de los siguientes supuestos sustanciales en el caso concreto: a) una acción u omisión de la parte demandada; b) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, distinto de aquél que proviene de todo riesgo normal generado por la actividad humana; y, c) una relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses. Estos supuestos deben ser debidamente acreditados en el proceso como presupuesto para que la vulneración del derecho colectivo invocado sea declarada.

**VULNERACION DE DERECHOS COLECTIVOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD FONO AUDITIVA - Omisión de la DIAN en la adecuación de las instalaciones de atención a público conforme a la Ley 982 de 2005 / ACCION POPULAR - Mecanismo de protección principal / HECHOS VULNERANTES DE DERECHOS FUNDAMENTALES Y DERECHOS COLECTIVOS - Procedencia de la acción de tutela y de la acción popular**

Que la Ley 982 de 2005 tenga como propósito promover condiciones que hagan posible la igualdad real y efectiva de las personas con la discapacidad fono auditiva referida y que por lo mismo tenga una estrecha relación con el derecho fundamental a la igualdad de esta población no excluye la intervención del juez de acción popular en asuntos relacionados con la aplicación de sus disposiciones. Esto, por cuanto si bien es cierto, como se señala en el salvamento de voto al fallo apelado, que para la defensa de esta clase de derechos la Constitución ha instituido un mecanismo procesal diferente, como es el caso de la acción de tutela, no lo es menos que habida consideración de la fuerza de irradiación inherente a los derechos colectivos y del carácter principal del mecanismo procesal estatuido por el artículo 88 CP, el examen de las actuaciones y omisiones de la Administración a propósito de la puesta en funcionamiento de las distintas medidas previstas por el legislador también puede tener lugar en sede de acción popular. En efecto, si al argumento tantas veces señalado por la jurisprudencia del carácter principal de la acción popular para la protección de los derechos e intereses colectivos se suma la falta de definición constitucional y legal de estos derechos y el carácter abierto y la indeterminación semántica de los enunciados que los consagran, nada impide que un mismo evento pueda representar una afectación simultánea de derechos individuales fundamentales y de bienes jurídicos colectivos. En virtud de esta situación no resulta descabellado imaginar hipótesis en las cuales una misma actuación de un particular o de la

Administración pueda resultar atentatoria, por ejemplo, del derecho colectivo al goce de un ambiente sano (artículos 88 CP y 4 literal a) de la Ley 472 de 1998) y a los derechos fundamentales individuales a la intimidad (artículo 15 CP) o a la salud (artículo 49 CP) y a la vida (artículo 11 CP), como ocurre típicamente en los supuestos de ruido o emisiones contaminantes a la atmósfera o vertimientos al agua... Esta circunstancia ha llevado a que esta Sala, en un pronunciamiento reciente, haya reconocido la factibilidad de que unos mismos hechos puedan generar vulneración de derechos fundamentales y afectación, amenaza o vulneración de derechos colectivos; y en este sentido ha precisado que en ese evento procede examinarlos tanto por la vía de acción popular como de acción de tutela.

**FUENTE FORMAL:** LEY 472 DE 1998 - ARTICULO 4 LITERAL A / LEY 982 DE 2005 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 13 INCISO 2 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 47 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 88

**NOTA DE RELATORIA:** Respecto a la procedencia de la acción de tutela y de la acción popular cuando unos mismos hechos vulneran derechos fundamentales y colectivos, ver: Consejo de Estado, sentencia del 28 de abril de 2011, expediente 2004-02843-01(AP), MP. María Claudia Rojas Lasso.

**HECHOS VULNERANTES DE DERECHOS FUNDAMENTALES Y DERECHOS COLECTIVOS - Procedencia de la acción de tutela y de la acción popular**

Así las cosas, para la Sala es claro que el hecho que una determinada actuación u omisión de la Administración o de un particular dé origen a una situación susceptible de amparo constitucional por vía de tutela, no excluye la configuración paralela de un supuesto reconducible al ámbito de los derechos colectivos que podrá ser objeto de valoración por el juez de acción popular. Será necesario, en ese caso, que el comportamiento enjuiciado incida efectivamente sobre los bienes jurídicos que protege este mecanismo procesal. El referido carácter principal de esta acción respecto de la defensa y garantía de los derechos e intereses colectivos disipa cualquier duda sobre su procedencia y pertinencia en esta clase de eventos.

**VULNERACION DEL DERECHO AL ACCESO Y A LA PRESTACION EFICIENTE Y OPORTUNA DE LOS SERVICIOS PUBLICOS - Omisión de la DIAN seccional Boyacá en la adecuación de las instalaciones de atención al público conforme a las necesidades de la población sorda y sordo ciega / VULNERACION DEL DERECHO AL ACCESO A LAS INSTALACIONES PUBLICAS - Personas con discapacidad auditiva y visual**

Resulta indudable 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.

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre el derecho de acceso a las instalaciones públicas de las personas con discapacidad, consultar: Consejo de Estado, Sección Primera, sentencias del 3 de junio de 2010, expediente 2005-01867-01(AP), MP. María Claudia Rojas Lasso; 26 de mayo de 2011, expediente 2004-06655-01(AP), MP. María Elizabeth García González; 13 de diciembre de 2012, expediente 2010-

01492-01(AP), MP. Guillermo Vargas Ayala; y 7 de marzo de 2013, expediente 2011-00564-01(AP).

**ACCION POPULAR - Finalidad preventiva / VULNERACION DEL DERECHO A LA SEGURIDAD Y A LA PREVENCION DE DESASTRES TECNICAMENTE PREVISIBLES - Omisión de la DIAN seccional Boyacá en la adecuación de las instalaciones de atención al público conforme a las necesidades de la población sorda y sordo ciega**

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 previsible 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 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.

**FUENTE FORMAL:** LEY 472 DE 1998 - ARTICULO 2 / LEY 472 DE 1998 - ARTICULO 4 LITERAL L / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 13 / LEY 982 DE 2005

**REALIZACION DE CONSTRUCCIONES, EDIFICACIONES Y DESARROLLOS URBANOS RESPETANDO LAS DISPOSICIONES JURIDICAS, DE MANERA ORDENADA, Y DANDO PREVALENCIA A LA CALIDAD DE VIDA DE LOS HABITANTES - No se vulnera el derecho colectivo**

No cualquier actuación que presente alguna relación con un bien inmueble o que tenga lugar en el espacio urbano o rural que disciplinan las normas urbanísticas pueda calificarse como atentatoria 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; será indispensable, para que se configure una transgresión susceptible de amparo por el juez de acción popular, que de la acción u omisión imputada se derive la vulneración o amenaza de alguno de los bienes jurídicos tutelados con su consagración... Al respecto debe señalarse que de los elementos de juicio obrantes en el plenario no se encuentra evidencia de la vulneración de este derecho colectivo. Esto, por cuanto el solo hecho de aludir la reclamación y sus pretensiones a un inmueble no hace procedente llevar automáticamente la reclamación al plano del derecho proclamado por el literal m) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998. Es preciso, para ello, que los hechos que sirven de base a la demanda tengan la virtualidad de afectar o amenazar el ámbito protegido por este

derecho. Así las cosas, solo en aquellos eventos en los cuales se esté frente a una conducta capaz de incidir negativamente sobre los distintos bienes jurídicos tutelados por la legislación urbanística se estará frente a una conducta susceptible de ser enjuiciada a la luz de este derecho. Ello supondrá, en la generalidad de los casos, el desconocimiento del bloque normativo que integran los diferentes preceptos constitucionales, legales y reglamentarios de distinto rango y procedencia (Nacional, Departamental, Distrital o Municipal) y de diverso contenido (urbanístico, ambiental, agrario, prevención de riesgos, patrimonio histórico cultural, etc.) que rige la materia urbanística.

**FUENTE FORMAL:** LEY 472 DE 1998 - ARTICULO 4 LITERAL M

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION PRIMERA**

**Consejero ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA**

Bogotá, D. C., veintitrés (23) de mayo de dos mil trece (2013)

**Radicación número: 15001-23-31-000-2010-01166-01(AP)**

**Actor: JAIME ASDRUBAL FORERO GUERRERO**

**Demandado: DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES - DIAN**

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia proferida el 18 de enero de 2012 por el Tribunal Administrativo de Boyacá, en cuanto accedió las pretensiones de la demanda.

### **I. LA DEMANDA**

El 30 de julio de 2010 el ciudadano **JAIME ASDRUBAL FORERO GUERRERO** promovió acción popular contra la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (en adelante DIAN) con el fin de obtener la protección de los derechos colectivos al acceso y la prestación eficiente y oportuna de los servicios públicos, a la seguridad y prevención de desastres técnicamente previsibles y 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.

#### **1. Hechos y omisiones en que se fundamenta la demanda.**

La demanda presentada por el actor se apoya en la supuesta omisión por parte de la DIAN en el acatamiento de los mandatos de implementación de mecanismos que faciliten el acceso de la población sorda, sordociega e hipoacúsica a los servicios que prestan a la comunidad distintas entidades públicas y privadas. Señala así que aunque a partir del 2 de agosto de 2005 la Ley 982 exige en su artículo 8 que las entidades públicas, empresas prestadoras de servicios públicos, entidades prestadoras de salud, bibliotecas públicas y centros de documentación, y en general las instituciones de carácter gubernamental o no gubernamental que ofrezcan servicios al público, de manera paulatina incorporen dentro de sus programas de atención al cliente el servicio de intérprete y guía intérprete para las personas sordas, sordociegas e hipoacúsicas, y a que se fijen en lugar visible la información correspondiente, con plena identificación del lugar o lugares en los que podrán ser atendidas las personas sordas y sordociegas, a la fecha de interposición de la demanda la DIAN regional Boyacá, a pesar de estar obligada a dar cumplimiento a esta normativa, no ha observado sus mandatos. Esto, por cuanto “no ha realizado los programas de atención al cliente descritos, ni se han facilitado las gestiones para el acceso a los servicios Públicos (sic) que presta dicha entidad”<sup>1</sup>. Como consecuencia de esta circunstancia, dice, se configura la presunta vulneración de los derechos invocados.

## **2. Las pretensiones.**

Solicitó el demandante que el Tribunal accediera a las siguientes pretensiones:

*PRIMERA: Se ordene a la accionada DIAN REGIONAL BOYACÁ, que proceda a hacer las respectivas señalizaciones, avisos, información visual en el lenguaje propio de la población sorda: “la lengua de señas” previsto en el numeral 10 del artículo primero de la ley 982 de 2005, en las instalaciones de la accionada;*

*SEGUNDA: Se ordene a la accionada adelantar el respectivo programa de capacitación a los funcionarios que trabajan con atención al público, hasta adquirir certificado de capacitación, notoria (sic) que evidencie que son idóneos para atender a la población SORDA, SORDOCIEGA E HIPOACUSICA, según lo estipulado en la ley 982/05, en lo que respecta a la atención al cliente.*

---

<sup>1</sup> Folio 1.

*TERCERO: Revestido en lo normado en el artículo 39 de la ley 472 de 1998, respetuosamente solicito señor Juez se ordene a la accionada realizar el pago del incentivo económico establecido por dicha norma, por la violación de los Derechos Colectivos motivo de la presente acción*<sup>2</sup>.

## **II. ACTUACIÓN PROCESAL**

El día 4 de agosto de 2010, por considerar que por virtud de lo dispuesto en los artículos 57 y 58 de la Ley 1395 de 2010 es el competente para conocer de una acción popular dirigida contra una entidad descentralizada del orden nacional, el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Tunja remitió el expediente al Tribunal Administrativo de Boyacá<sup>3</sup>. Esta Corporación avocó conocimiento del proceso mediante providencia del 3 de noviembre de 2011<sup>4</sup> y por medio de auto del 22 de noviembre de 2010 procedió a admitir la demanda y a denegar las medidas cautelares solicitadas por el actor<sup>5</sup>.

## **III. LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

La entidad demandada presentó en tiempo su escrito de oposición a las pretensiones formuladas<sup>6</sup>. En su concepto éstas deben ser desestimadas por las siguientes razones:

- La improcedencia de la acción popular interpuesta por carencia del presupuesto de procedibilidad consistente en que exista una acción u omisión que ponga en riesgo o vulnere el derecho colectivo invocado. Esto, por cuanto “la edificación objeto de la acción popular fue construida con anterioridad a la vigencia tanto de la Ley 361 de 1997, como de la Ley 472 de 1998 y, por lo mismo, no puede pretenderse que por no contar el edificio sede de la DIAN de Tunja con los dispositivos o señalización de que habla el actor, se vulnere el literal m) citado de la Ley 472 de 1998, pues las disposiciones legales rigen hacia el futuro y la obligación que surge de esta norma, susceptible de protección vía acción popular, es para las

---

<sup>2</sup> Folios 2 y 3.

<sup>3</sup> Folios 15 y 16.

<sup>4</sup> Folio 20.

<sup>5</sup> Folios 22-24.

<sup>6</sup> Folios 30-39.

construcciones que se hayan realizado sin atender dichos requisitos a partir de su entrada en vigencia”<sup>7</sup>.

- El carácter protegido del inmueble en el que funciona la entidad demandada. Se afirma en este sentido que no es cierto que las instalaciones dificulten el acceso a los discapacitados y que, en todo caso, “su condición de inmueble constitutivo de patrimonio histórico, impide la implantación de ese tipo de mecanismos, pues ello iría en detrimento de su conservación y valor histórico”<sup>8</sup>.
- El cumplimiento de la destinación específica del inmueble. Al respecto se manifiesta que el edificio sede de la DIAN regional Boyacá “cumple cabalmente con la destinación específica que se le ha dado, es decir, sirve de sede a una dependencia de la DIAN, en donde acceden todas las personas que requieren los servicios de la Administración, desde hace muchos años, sin que su actual estructura sea causa de perturbación que impida su goce, el libre acceso del público para realizar las diligencias que la misión encomendada por la ley impone a la entidad”<sup>9</sup>. En este sentido indica la entidad demandada que en el proceso “[n]o se ha demostrado que en el inmueble no haya libre acceso, tampoco que el uso del mismo represente peligro para empleados y público en general”<sup>10</sup>.

#### **IV. AUDIENCIA ESPECIAL DE PACTO DE CUMPLIMIENTO**

La Audiencia Especial de Pacto de Cumplimiento fue llevada a cabo el 10 de febrero de 2011. Aun cuando el apoderado de la DIAN manifestó que la entidad desearía un tiempo para cumplir a cabalidad con los requerimientos de la Ley 982 de 2005, no fue posible pactar una fórmula de arreglo definitivo; razón por la cual la Audiencia fue declarada fallida<sup>11</sup>.

#### **V. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

---

<sup>7</sup> Folios 32 y 33.

<sup>8</sup> Folio 33.

<sup>9</sup> Folio 34.

<sup>10</sup> Folio 35.

<sup>11</sup> Folios 100 y 101.

Dentro de la oportunidad procesal concedida la parte demandada presentó escrito de alegatos de conclusión<sup>12</sup>. En él se reiteran los argumentos presentados en la demanda y se afirma que “[l]a parte actora se limita a hacer apreciaciones subjetivas, sin que sus afirmaciones se encuentren respaldadas con pruebas ciertas y concretas que demuestren que la Entidad haya vulnerado”<sup>13</sup> los derechos colectivos invocados en la demanda. Además, señala que con anterioridad se aportó al proceso el plan de acción de accesibilidad 2011-2014, diseñado por la entidad para contribuir al mejoramiento de la calidad de la atención prestada a los ciudadanos discapacitados, y destaca las siguientes acciones realizadas:

- Revisión y diagnóstico, con la ARP Positiva, de todos los puntos de atención a usuarios, para que éstos se adecuen al Plan Nacional del Servicio Ciudadano (PNSC).
- Ajuste del manual de señalética y rediseño de los avisos que deben figurar en todas las oficinas, de conformidad con lo establecido en la normativa.
- Preparación de material asociado a la temática de accesibilidad a los canales de servicio por parte de los ciudadanos clientes con limitaciones visuales y auditivas con el fin de sensibilizar en este asunto a todos los funcionarios de la entidad.
- Producción de un video en lengua de señas del servicio de Registro Único Tributario (RUT) para su publicación en el portal de la DIAN; el cual también será empleado en los puntos de atención a los ciudadanos.

La parte actora no presentó alegatos de conclusión.

## **VI. LA PROVIDENCIA APELADA**

El Tribunal Administrativo de Boyacá, mediante sentencia del 18 de enero de 2012<sup>14</sup>, estimó las pretensiones de la demanda. Así, aun cuando consideró que “el ente accionado ha desplegado actuaciones tendientes a garantizar el acceso a las personas discapacitadas en general a todos los servicios que se prestan”<sup>15</sup> y que “el accionante no aportó ningún medio probatorio que permita concluir a la Sala la

---

<sup>12</sup> Folios 132-136.

<sup>13</sup> Folio 134.

<sup>14</sup> Folios 138-151.

<sup>15</sup> Folio 145.



presunta vulneración de los derechos colectivos invocados”<sup>16</sup>, dictaminó que en el asunto *sub lite* sí se presenta la afectación de estos bienes jurídicos.

En este sentido, y en lo que tiene que ver con el acceso a los servicios públicos y a su prestación eficiente y oportuna, concluyó que su vulneración era resultado de que “en el caso concreto no existe evidencia que haya adoptado o implementado las herramientas adecuadas para la atención de personas sordas, sordociegas e hipoacúsicas. Lo anterior en razón a que no existen personas encargadas y capacitadas adecuadamente para la atención personalizada a los sordos, sordociegos e hipoacúsicos, así como tampoco de la existencia (sic) de avisos colocados (sic) con el fin de que aquellos sean apoyo técnico que puedan ser conocidos e interpretados por las personas afectadas por esta discapacidad”<sup>17</sup>.

De otro lado, en lo tocante a la seguridad y prevención de desastres técnicamente previsibles, estima el Tribunal que este derecho colectivo también se encuentra vulnerado “en tanto la falta de implementación de las señales luminosas y auditivas contenidas en la Ley 982 de 2005, frente a una emergencia o desastre natural, puede generar que las personas que padecen discapacidad auditiva o visual y se encuentren en ese momento en el edificio en mención, pueden resultar seriamente afectadas por cuanto no pueden advertir el peligro y su capacidad de reacción se limitaría”<sup>18</sup>.

Finalmente, en lo concerniente 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, manifestó el Tribunal que su desconocimiento se desprende del hecho de estar acreditado en el plenario “que el edificio donde funciona actualmente la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales Seccional Tunja no ha adaptado su estructura física con las señales luminosas ni auditivas, ni con los avisos de que trata la normativa referida”.

Con base en estos razonamientos el Tribunal declaró la vulneración de los derechos colectivos invocados por el accionante por parte de la entidad demandada y le ordenó que de acuerdo con su disponibilidad técnica y presupuestal, dentro de los seis meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia,

---

<sup>16</sup> *Idem*.

<sup>17</sup> Folio 146.

<sup>18</sup> Folio 147.

lleve a cabo todas las acciones necesarias para dar cumplimiento a lo ordenado por la Ley 982 de 2005 en materia de adecuación de instalaciones y capacitación del personal otorgó la protección. Asimismo dispuso integrar un comité de verificación del cumplimiento del fallo y negó al actor popular el reconocimiento del incentivo deprecado, por considerar que la derogatoria de los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998 impide efectuar este reconocimiento.

La Magistrada CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ se apartó de esta decisión<sup>19</sup>. El motivo de su disenso estriba, en lo fundamental, en considerar que en el caso *sub judice* lo que se debate no es un derecho colectivo sino los derechos fundamentales de un grupo de ciudadanos; razón por la cual “la vía procesal adecuada es la acción de tutela y no la popular”<sup>20</sup>. Esto, por considerar que la Ley 982 de 2005 “es desarrollo del derecho fundamental a la igualdad en términos de la llamada discriminación positiva y no de derechos colectivos como los invocados por la actora”<sup>21</sup>. A juicio de la Magistrada disidente “los discapacitados son titulares de los derechos colectivos que invoca la demanda, pero no sucede lo mismo con las normas que establecen condiciones especiales para los discapacitados, que el objeto de esta acción popular”<sup>22</sup>. En su concepto “no se protege el derecho de toda la colectividad con la existencia de intérpretes o señalizaciones visuales o auditivas para sordos o ciegos sino únicamente el de los discapacitados, por ello este derecho aunque común a este grupo de personas (...) es individual y no colectivo”<sup>23</sup>.

El salvamento de voto pone igualmente de manifiesto que a juicio de la Magistrada CIFUENTES ORTIZ el asunto bajo examen no puede calificarse de vulneratorio de los derechos a la prevención de desastres técnicamente previsibles, ni al desarrollo urbano ordenado. Lo primero, por cuanto “ninguno de los hechos que dan lugar a la acción popular indica la inminencia de desastre alguno que deba o pueda ser prevenido”<sup>24</sup>; lo segundo, porque “el derecho colectivo que invoca la actora a que las construcciones se ajusten a las normas de ordenamiento territorial no tienen como fin establecer condiciones especiales para un grupo de ciudadanos”<sup>25</sup>.

---

<sup>19</sup> Folios 152-157.

<sup>20</sup> Folio 152.

<sup>21</sup> Folio 158 revés.

<sup>22</sup> Folio 159.

<sup>23</sup> *Idem*.

<sup>24</sup> Folio 155.

<sup>25</sup> Folio 156.

## VII. EL RECURSO DE APELACIÓN

La parte demandada interpuso recurso de apelación contra la sentencia del Tribunal y solicita, por un lado, que se revoque el punto dos del fallo, en el cual se declara la vulneración de los derechos colectivos a la seguridad y la prevención de desastres técnicamente previsibles, así como a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos de manera acorde con la normatividad urbanística, y por otro, que se prorrogue el plazo para el cumplimiento de lo ordenado en el punto tres<sup>26</sup>.

La inconformidad con lo resuelto en la providencia impugnada se funda en el argumento según el cual no es cierto que se haya afectado la prestación del servicio, como lo evidencia la ausencia de reclamaciones por parte de los usuarios con la discapacidad que busca gestionar la Ley 982 de 2005, ni que la falta de señalización del lugar pueda representar un riesgo de desastre.

De otra parte, la solicitud de ampliación del plazo de cumplimiento del fallo se apoya en que el proceso de perfeccionamiento del servicio se llevará a cabo “una vez culmine el proceso de gestiones en el Nivel Central”<sup>27</sup>, y en la consideración que cualquier modificación que se desee realizar sobre el edificio en el que funciona la DIAN regional Boyacá, por tratarse de un bien catalogado como patrimonio nacional, debe ser objeto de las autorizaciones pertinentes.

## VIII. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Admitido el recurso por el Magistrado Sustanciador mediante auto del 30 de octubre de 2012<sup>28</sup> se ordenó correr traslado a las partes para alegar de conclusión. En la oportunidad procesal concedida la parte demandada presentó el correspondiente escrito, en el cual manifestó que el *a quo* debió haber verificado la procedencia de la acción incoada, “pues se encuentra demostrado que no se trata de una vulneración a los derechos colectivos, sino una posible protección de los derechos fundamentales de un grupo minoritario, de tal forma que no era viable emitir fallo de fondo”<sup>29</sup>. Además de expresar que en el *sub examine* no se ha

---

<sup>26</sup> Folios 150-161.

<sup>27</sup> Folio 160.

<sup>28</sup> Folio 167.

<sup>29</sup> Folio 169.

vulnerado ningún derecho colectivo por la razón anterior, la DIAN afirma que en ningún momento se ha afectado la prestación del servicio, que se han venido adelantando las obras necesarias para garantizar los derechos de las personas con discapacidad visual o auditiva y hace una relación de las distintas acciones realizadas para materializar este objetivo. Igualmente sostiene que en el proceso no se acreditó que las instalaciones de la sede de Tunja representen un peligro o amenaza para el derecho colectivo a la seguridad y a la prevención de desastres técnicamente previsibles.

La parte demandante no se pronunció en esta instancia.

## **IX. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

El Procurador Primero Delegado ante el Consejo de Estado emitió concepto en el asunto de la referencia<sup>30</sup>. En él se señala que aun cuando la parte apelante solicita en el recurso conceder un plazo prudencial para el cumplimiento del fallo, “no justifica probatoriamente la necesidad de dicha ampliación”<sup>31</sup>. Además, añade, “no explica ni demuestra cuáles serían las autorizaciones que requiere para implementar las señales –pues no se trata de modificación a la estructura de la edificación-, de las pruebas aportadas por la propia entidad se evidencia que desde el año 2010 la entidad inició las gestiones para cumplir lo previsto en la ley 982 de 2005 y que desde esa fecha el Subdirector de Recursos Físicos informó que a partir de enero de 2011 podía solicitar los recursos financieros, lo que indica que el plazo de seis meses a partir de la fecha de ejecutoria de la sentencia es un plazo razonable y prudencial para concluir las gestiones y dar cumplimiento cabal a las previsiones que se impusieron desde 2005 con la ley 982”<sup>32</sup>.

La Delegada del Ministerio Público finaliza su escrito considerando que el argumento de la ausencia de quejas por parte de la población discapacitada en relación con el servicio prestado como prueba de su no afectación y los señalamientos de la DIAN según los cuales la omisión en la señalización exigida por la Ley 982 de 2005 no comporta ningún riesgo para la población, no pueden ser aceptados toda vez que “la acción popular está consagrada para, entre otros fines, evitar el daño contingente”<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> Folios 185-196.

<sup>31</sup> Folio 193.

<sup>32</sup> Folio 193.

<sup>33</sup> Folio 194.

Con fundamento en estas razones la agencia fiscal considera que la sentencia impugnada se debe mantener.

## **X. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **1. Competencia.**

De acuerdo con lo establecido por el artículo 16 de la Ley 472 de 1998, la Sala es competente para pronunciarse sobre el presente recurso de apelación contra la sentencia dictada en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 22 de marzo de 2012.

### **2. Presentación del caso y problema jurídico.**

El asunto bajo examen surge del presunto incumplimiento por parte de la DIAN seccional Boyacá de las exigencias de adecuación de sus puntos de atención a las necesidades de la población sorda, sordociega e hipoacúsica establecidas por la Ley 982 de 2005. Para el actor, el no acatamiento de estas disposiciones supone una afectación de los derechos colectivos al acceso y la prestación eficiente y oportuna de los servicios públicos, a la seguridad y prevención de desastres técnicamente previsibles y 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.

Para la DIAN estas supuestas afectaciones no se han configurado, toda vez que, de un lado, la entidad ha venido adelantando labores para adecuar su funcionamiento a las exigencias elevadas por la ley en cuestión; y de otro, porque en su concepto los inconvenientes que pueden surgir de la paulatina adopción de estas medidas no tiene la virtualidad de vulnerar los derechos colectivos invocados, sino de incidir eventualmente en la esfera del derecho fundamental individual a la igualdad de cada una de las personas que forman parte del grupo de discapacitados que se busca proteger con las acciones prescritas por la Ley 982. En consecuencia, para la entidad demandada no resulta procedente aludir a la vulneración de los derechos colectivos invocados.

En estas condiciones, el problema jurídico a resolver consiste en determinar, en primer lugar, si el incumplimiento de los deberes establecidos por la Ley 982 de 2005 en materia de adaptación de las sedes físicas de las entidades con responsabilidades de atención al público a las necesidades de la población discapacitada contemplada en esta normativa puede suponer una afectación a derechos e intereses colectivos o si, por el contrario, se trata de una cuestión de relevancia exclusiva desde el punto de vista del derecho fundamental individual a la igualdad, cuyo amparo debe sustanciarse por una vía procesal diferente, y para la cual resulta improcedente la acción popular. De considerarse que la situación descrita por la parte actora tiene la virtualidad de afectar derechos colectivos se deberá determinar si en el caso concreto la omisión enrostrada a la entidad demandada afecta los derechos colectivos al acceso y la prestación eficiente y oportuna de los servicios públicos, a la seguridad y prevención de desastres técnicamente previsibles y 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.

### **3. Análisis del asunto.**

Con el fin de resolver las cuestiones anteriormente planteadas se efectuarán unas consideraciones generales sobre la acción popular (3.1), para pasar luego a ocuparse de la posibilidad de afectación de derechos colectivos como consecuencia del incumplimiento de los mandatos de la Ley 982 de 2005 (3.2). Lo anterior, teniendo en cuenta que la misma constituye una manifestación de la denominada acción afirmativa del Estado a favor de una población minoritaria y en condiciones de vulnerabilidad en razón a su discapacidad fono-auditiva. Despejado este asunto deberá examinarse en concreto si la omisión que el demandante imputa a la demandada puede dar lugar a la vulneración de los derechos colectivos invocados en la reclamación interpuesta (3.3). Con base en estas consideraciones se procederá a resolver el asunto *sub judice* (3.4).

#### **3.1. Generalidades de la acción popular.**

De acuerdo con su definición constitucional y legal (artículo 2, inciso segundo de la Ley 472 de 1998, en desarrollo del artículo 88 CP) las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos consagrados por

la Constitución y la Ley, o para restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible. Se trata, según lo dispuesto por el artículo 9º *ibídem*, de acciones que proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o particulares que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos.

En tanto que mecanismos procesales para garantizar la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos, la prosperidad de la acción popular depende, según ha sido establecido por la jurisprudencia, de la verificación de los siguientes supuestos sustanciales en el caso concreto: a) una acción u omisión de la parte demandada; b) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, distinto de aquél que proviene de todo riesgo normal generado por la actividad humana; y, c) una relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses. Estos supuestos deben ser debidamente acreditados en el proceso como presupuesto para que la vulneración del derecho colectivo invocado sea declarada.

Para el asunto *sub examine* el primer elemento, consistente en la omisión del cumplimiento de la totalidad de los mandatos de adaptación o ajuste en los puntos de atención a la comunidad establecidos por la Ley 982 de 2005, es claramente señalado por la parte demandante y su constatación se ha podido verificar a lo largo del proceso. Aun cuando el cumplimiento o no cumplimiento de la carga probatoria por parte del actor popular no es objeto de debate en el recurso de apelación, a este respecto debe señalarse que a lo largo del proceso se ha podido corroborar que aunque ha existido voluntad de cumplimiento por parte de la demandada y acciones enderezadas a la materialización progresiva de los deberes impuestos por la Ley 982 de 2005, transcurridos casi ocho años desde su entrada en vigor el 9 de agosto de ese año, el acatamiento pleno de sus mandatos se encuentra todavía en proceso.

Visto lo anterior debe determinarse si esta omisión tiene o no la virtualidad de afectar derechos colectivos, o si se trata de un comportamiento cuya valoración en sede de acción popular resulta improcedente por incidir únicamente sobre la esfera del derecho fundamental individual a la igualdad. La definición de esta situación permitirá proceder al examen del segundo elemento indispensable para el amparo de los derechos colectivos invocados, esto es: la verificación de un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de bienes o intereses

colectivos alegados por el accionante, distinto de aquél que proviene de todo riesgo normal generado por la actividad humana.

### **3.2. La posibilidad de afectación de derechos colectivos como consecuencia del incumplimiento de los mandatos de la Ley 982 de 2005.**

Ley 982 de 2005 '*por la cual se establecen normas tendientes a la equiparación de oportunidades para las personas sordas y sordo ciegas y se dictan otras disposiciones*', sancionada el 2 de agosto de 2005 por el Presidente de la República y publicada en el Diario Oficial No. 45.995 de 9 de agosto del mismo año, busca establecer un conjunto de medidas orientadas a favorecer a un segmento específico de la población nacional, a saber: la comunidad sorda y sordociega de Colombia. Por esta razón en su texto se encuentra un amplio repertorio de determinaciones destinadas a mejorar las condiciones de vida de estas personas y a contribuir a su inserción en la comunidad.

En su articulado hay reglas por medio de las cuales se oficializa la Lengua de Señas en Colombia como idioma necesario de comunicación de las personas con pérdidas profundas de audición y las sordociegas, que no pueden desarrollar lenguaje oral (artículo 2); se proclama el derecho inalienable de todo sordo o sordociego de acceder a una forma de comunicación, ya sea esta la Lengua de Señas Colombiana o el oralismo (artículo 22); se establece el deber del Estado de apoyar las actividades de investigación, enseñanza y difusión de la Lengua de Señas en Colombia (artículo 3) y de garantizar la disponibilidad de intérpretes y guías intérprete idóneos para que las personas sordas y sordociegas puedan acceder a todos los servicios que como ciudadanos colombianos les confiere la Constitución (artículo 4); se regula el oficio de intérprete oficial de la Lengua de Señas en Colombia (artículos 5 y 6), se fijan disposiciones para asegurar su acceso a los servicios de educación y a los medios masivos de comunicación, la telefonía y otros servicios (artículos 9 a 20), lo mismo que en materia de relaciones familiares (artículos 24 a 27); se prohíben distintas formas de discriminación (artículos 28 a 34); se define un régimen especial de protección y promoción laboral para las personas sordas y sordociegas (artículos 35 a 41) y se crea el Programa Nacional de Detección Temprana y Atención de la Hipoacusia (artículos 42 a 44).



De acuerdo con lo señalado al respecto por la Corte Constitucional, se trata de una Ley con una particular relevancia constitucional dado que define distintas normas dirigidas a promover y asegurar el acceso y disfrute de las personas sordas y sordociegas de sus derechos fundamentales. En relación con este punto, sostiene el Alto Tribunal, la normativa en comento consagra tres reglas relevantes: “la *“lengua de señas”* es la *“lengua natural”* de las comunidades de sordos y forma parte de su patrimonio cultural (artículo 1-10); la Lengua de Señas en Colombia, para quienes no pueden desarrollar lenguaje oral, se entiende y se acepta como idioma necesario de comunicación de las personas con pérdidas profundas de audición y, las sordociegas, que no pueden consiguientemente por la gravedad de la lesión desarrollar lenguaje oral (art.2º)<sup>34</sup>; la función del intérprete de lengua de señas de Colombia es necesaria en situaciones de carácter oficial ante las autoridades competentes o “cuando sea requerido para garantizar el acceso de la persona sorda y sordociega a los servicios a que tiene derecho como ciudadano colombiano” (art. 6)<sup>35</sup> (subrayado del texto).

El propósito corrector de las desigualdades que históricamente ha enfrentado la comunidad sorda y sordociega en Colombia que persigue esta legislación queda en evidencia desde la motivación de la misma. Así, se afirma en la exposición de motivos del proyecto de ley que posteriormente sería la Ley 982 de 2005<sup>36</sup> que:

*La población audioimpedida ha sido una de las más olvidadas en Colombia. El hecho de que su condición no sea algo visible contribuye a que sus necesidades no constituyan una prioridad social. Por otro lado, el poco conocimiento que existe en la población en general sobre lo que es un lenguaje y las dimensiones del impedimento auditivo, así como la información relacionada con las investigaciones lingüísticas en esta área y la falta de investigaciones lingüísticas y educativas fundamentales en la realidad sociocultural del audioimpedido colombiano, han sido elementos cruciales que han mantenido al país como uno de los países más lentos en el desarrollo de servicios dirigidos a esta población.*

---

<sup>34</sup> Ratifica el mandato contenido en el artículo Artículo 68 de la Ley 361 de 1997, que dispone: “El lenguaje utilizado por personas sordas, es un medio válido de manifestación de la voluntad y será reconocido como tal por todas las autoridades públicas y privadas.”

<sup>35</sup> Corte Constitucional, sentencia T-006 de 2008.

<sup>36</sup> Véase Gaceta del Congreso No. 448 del 1 de septiembre de 2003, en concreto el proyecto de ley 090 del mismo año de la Cámara de Representantes.

*Considerando a las personas como razón de ser de toda legislación y actividad social, el legislar a favor de derechos tan elementales como lo es el tener acceso a la información, constituye un acto de una civilización de avanzada en un esfuerzo de proteger a todos por igual, recurriendo a la creación de leyes que obliguen a cumplir con este propósito. Es evidente que quienes no viven la situación tampoco la ven como una prioridad dentro de las necesidades sociales que el Estado debe satisfacer.*

*(...)*

*Preocupados por la problemática social que vive nuestro país y ante la necesidad imperiosa de mantener a todos nuestros ciudadanos informados sobre los sucesos o eventos que ocurren, el Congreso de Colombia debe entender la necesidad de atender con urgencia los reclamos de un amplio sector de la población que no goza de los mismos derechos y privilegios de recibir información en igualdad de condiciones que el resto de la ciudadanía. La urgencia en la necesidad de proteger los derechos de los ciudadanos con impedimentos auditivos surge cuando queda al relieve el discrimen o desventaja contra estos ciudadanos. Las barreras de comunicación que enfrentan los ciudadanos con impedimentos auditivos muchas veces representan el mayor obstáculo para que estos ciudadanos logren alcanzar una vida de mayor independencia y participación social.*

Desde esta perspectiva no cabe duda que el conjunto de medidas previstas por la Ley 982 de 2005 representa un desarrollo específico del artículo 47 CP en relación con el mandato de articular una política de integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, “a quienes se prestará la atención especializada que requieran”; ni de que la misma constituye una clara expresión de la denominada acción afirmativa que la Constitución encomienda a las autoridades (artículo 13 inciso 2 CP), entendida como “todas aquellas medidas, políticas o decisiones públicas a través de las cuales se establece un trato ventajoso, y en cuanto tal formalmente desigual, que favorece a determinadas personas o grupos humanos tradicionalmente marginados o discriminados, con el único propósito de avanzar hacia la igualdad sustancial de todo el conglomerado social”<sup>37</sup>. En consecuencia, es claro que las medidas previstas por el legislador tienen por objetivo el favorecimiento de un grupo específico de personas en acatamiento de las prescripciones de los artículos 13 y 47 de la Carta.

---

<sup>37</sup> Corte Constitucional, sentencia C-293 de 2010.

Ahora bien, **que la Ley 982 de 2005 tenga como propósito promover condiciones que hagan posible la igualdad real y efectiva de las personas con la discapacidad fono auditiva referida y que por lo mismo tenga una estrecha relación con el derecho fundamental a la igualdad de esta población no excluye la intervención del juez de acción popular en asuntos relacionados con la aplicación de sus disposiciones.** Esto, por cuanto si bien es cierto, como se señala en el salvamento de voto al fallo apelado, que para la defensa de esta clase de derechos la Constitución ha instituido un mecanismo procesal diferente, como es el caso de la acción de tutela, no lo es menos que habida consideración de la fuerza de irradiación inherente a los derechos colectivos y del carácter principal del mecanismo procesal estatuido por el artículo 88 CP, el examen de las actuaciones y omisiones de la Administración a propósito de la puesta en funcionamiento de las distintas medidas previstas por el legislador también puede tener lugar en sede de acción popular.

En efecto, si al argumento tantas veces señalado por la jurisprudencia del carácter principal de la acción popular para la protección de los derechos e intereses colectivos<sup>38</sup> se suma la falta de definición constitucional y legal de estos derechos y el carácter abierto y la indeterminación semántica de los enunciados que los consagran, nada impide que un mismo evento pueda representar una afectación simultánea de derechos individuales fundamentales y de bienes jurídicos colectivos. En virtud de esta situación no resulta descabellado imaginar hipótesis en las cuales una misma actuación de un particular o de la Administración pueda resultar atentatoria, por ejemplo, del derecho colectivo al goce de un ambiente sano (artículos 88 CP y 4 literal a) de la Ley 472 de 1998) y a los derechos fundamentales individuales a la intimidad (artículo 15 CP) o a la salud (artículo 49 CP) y a la vida (artículo 11 CP), como ocurre típicamente en los supuestos de ruido o emisiones contaminantes a la atmósfera o vertimientos al agua. En este mismo sentido también los eventos de afectación de la seguridad pública y prevención de desastres técnicamente previsibles (artículo 4 literal l) de 472 de 1998) pueden suponer hipótesis de afectación paralela del derecho a la vida o la integridad personal; así como eventuales afectaciones a los derechos de los consumidores o usuarios (artículo 4 literal n) idem) pueden sobreponerse a

---

<sup>38</sup> Véase al respecto, p. ej. de esta Sala de Decisión, la sentencia de 18 de mayo de 2011, Rad. No. 76001-23-31-000-2003-02886-01 (AP). C.P.: Elizabeth García González. O también la sentencia del 8 de junio de 2011 de la Sección Tercera de esta Corporación, Rad. No. 41001-23-31-000-2004-00540-01(AP). C. P.: Enrique Gil Botero.

ámbitos protegidos por estos últimos derechos individuales fundamentales o por la libertad de empresa (artículo 333 CP).

Esta circunstancia ha llevado a que esta Sala, en un pronunciamiento reciente, haya reconocido “la factibilidad de que unos mismos hechos puedan generar vulneración de derechos fundamentales y afectación, amenaza o vulneración de derechos colectivos; y en este sentido ha precisado que en ese evento procede examinarlos tanto por la vía de acción popular como de acción de tutela”<sup>39</sup>.

En esta decisión, además de resolver la solicitud de protección, entre otros, del derecho colectivo a la seguridad y a la prevención de desastres técnicamente previsible en un asunto que ya había sido objeto de amparo transitorio en sede de tutela por la amenaza que representaba para la vida del accionante la erosión y socavación progresiva de la orilla del Río Morales en la ciudad de Tulua, la Sala hizo un recuento de distintas providencias en las cuales se observa la concurrencia simultánea de derechos individuales fundamentales y derechos colectivos y el subsecuente paralelismo entre la protección por vía de tutela y de acción popular. Se hizo así referencia a como mediante sentencia de 17 de febrero de 2005<sup>40</sup> esta Sección decidió la acción popular interpuesta para la protección de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, con ocasión del derrame de petróleo en la Bahía de Tumaco; hechos que habían sido examinados por la Corte Constitucional, al decidir mediante sentencia T-574 de 1996<sup>41</sup> la acción de tutela interpuesta por los pescadores de Salahonda, por la afectación de su derecho fundamental a la “libertad de oficio”.

En este mismo sentido se hizo también mención de la sentencia de 21 de octubre de 2010<sup>42</sup>, en la cual esta Sala resolvió la acción popular interpuesta para la protección de los derechos colectivos a la libre competencia económica y a la moralidad administrativa, con ocasión de la asignación hecha por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de un contingente de 3.000 toneladas a 5 empresas, y de uno de 4.000 toneladas a la empresa FRIGO CARGO INTERNACIONAL LTDA; hechos que habían sido examinados con anterioridad

---

<sup>39</sup> Sentencia de 28 de abril de 2011, Rad. No.: 76001-23-31-000-2004-02843-01(AP). CP: María Claudia Rojas Lasso.

<sup>40</sup> Sentencia de 17 de febrero de 2005, Rad.: 25000-23-24-000-2001-00014-01. CP: Camilo Arciniegas Andrade.

<sup>41</sup> Sentencia T-574 de 1996.

<sup>42</sup> Sentencia de 21 de octubre de 2010, Rad.: 250002324000200400607 01. C.P. María Claudia Rojas Lasso

por la misma Sección con ocasión de la acción de tutela interpuesta por Comercializadora Bensur E.A.T., por la afectación de su derecho fundamental a la igualdad, resuelta mediante sentencia de 3 de diciembre de 2004<sup>43</sup>.

Así las cosas, para la Sala es claro que **el hecho que una determinada actuación u omisión de la Administración o de un particular dé origen a una situación susceptible de amparo constitucional por vía de tutela, no excluye la configuración paralela de un supuesto reconducible al ámbito de los derechos colectivos que podrá ser objeto de valoración por el juez de acción popular.** Será necesario, en ese caso, que el comportamiento enjuiciado incida efectivamente sobre los bienes jurídicos que protege este mecanismo procesal. El referido carácter principal de esta acción respecto de la defensa y garantía de los derechos e intereses colectivos disipa cualquier duda sobre su procedencia y pertinencia en esta clase de eventos.

### **3.3. La vulneración de los derechos colectivos invocados en la reclamación interpuesta.**

Establecido lo anterior resulta procedente dilucidar si la omisión de la DIAN denunciada por la parte actora puede ser constitutiva de una vulneración de los derechos colectivos al acceso y la prestación eficiente y oportuna de los servicios públicos (3.3.1), a la seguridad y prevención de desastres técnicamente previsibles (3.3.2) y 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 (3.3.3). Esto, por resultar obligado determinar si en el asunto *sub judice* se verifica la configuración de un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos invocados por el demandante, segundo de los elementos definidos por la jurisprudencia de esta Corporación como presupuesto para la prosperidad de una acción popular. Con esta finalidad se hará una revisión general del sentido que la jurisprudencia ha dado a cada uno de estos derechos y se examinará la viabilidad de considerar que la conducta imputada a la demandada pueda dar lugar a una vulneración de estos bienes jurídicos colectivos, como presupuesto para la determinación de si se ha producido o no el agravio denunciado en la demanda.

---

<sup>43</sup> Sentencia de 3 de diciembre de 2004, Rad: 25000232700020040079401. C.P. Camilo Arciniegas Andrade.

### **3.3.1. La posible vulneración del derecho al acceso y la prestación eficiente y oportuna de los servicios públicos como consecuencia de la omisión imputada a la DIAN.**

Para el actor popular la omisión de la entidad demandada en el acatamiento de los mandatos de adecuación de sus sedes de atención al público a las necesidades de la población sorda y sordociega constituye, en primer lugar, una vulneración del derecho colectivo al acceso y la prestación eficiente y oportuna de los servicios públicos.

De acuerdo con lo señalado por la jurisprudencia de esta Corporación<sup>44</sup>:

*El derecho de acceso a los servicios públicos en este sentido, está esencialmente constituido por la capacidad que detentan los miembros de una comunidad de convertirse en usuarios o receptores o beneficiarios de aquellas actividades susceptibles de catalogarse como servicios públicos. Esta sola condición, sin embargo, no basta; a esta capacidad debe agregársele el cumplimiento de unos requisitos que deben cumplir los prestadores de estos servicios: eficiencia y oportunidad. Por eficiencia, que como se anotó es un imperativo constitucional de los servicios públicos, debe entenderse la prestación de estos utilizando y disponiendo del mejor modo posible los instrumentos o recursos necesarios para cumplir los fines propuestos; por oportunidad, en cambio, se debe entender la respuesta dentro de un plazo razonable que debe tener un usuario cuando requiera estos servicios, así como la permanencia de la prestación de los mismos. La vulneración de este derecho colectivo entonces se manifiesta cuando se lesione el interés subjetivo de la comunidad a que le presten servicios públicos de manera eficiente y oportuna.*

Para la demandada el servicio que se presta a la comunidad general de usuarios del servicio y la ausencia de quejas por parte de miembros de la comunidad sorda y sordociega evidencian la no vulneración de este derecho colectivo. Para el *a quo*, en contraste, la DIAN “no ha garantizado la eficiencia en la prestación, toda vez que en el caso concreto no existe evidencia que haya adoptado o

---

<sup>44</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 19 de abril de 2007, Rad. No. 54001-23-31-000-2003-00266-01(AP). C.P.: Alier Eduardo Hernández Enriquez.

implementado las herramientas adecuadas para la atención de personas sordas, sordociegas e hipoacúsicas”<sup>45</sup>.

La Sala comparte la percepción del Tribunal de primera instancia. Ciertamente, si, como se señaló líneas arriba, este derecho colectivo apunta a asegurar a los miembros de la comunidad la posibilidad de acceder a la prestación de los servicios públicos en condiciones de eficiencia y oportunidad adecuadas, es claro que este derecho debe garantizarse por igual a **todos** los miembros de la comunidad. El Estado social y democrático de Derecho que proclama la Constitución en su artículo 1, que tiene como finalidad garantizar la eficacia de los derechos de todos (artículo 2 CP) y al que se encomienda específicamente brindar el mismo trato y protección a todas las personas, además de promover condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptar medidas especiales de protección de quienes por su condición física se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta (artículo 13 CP), resulta incompatible con la pretensión de que se sustraiga del ámbito de titulares de este derecho colectivo al grupo de personas que por sus dificultades fono-auditivas precisan de un tratamiento especial. Estos preceptos constitucionales deben permear la totalidad de las disposiciones que integran el ordenamiento jurídico y servir de marco y clave fundamental para su comprensión y aplicación, de suerte que mal podría entenderse el derecho de acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna por fuera del contexto axiológico y de las exigencias que formula la Constitución en el campo de la igualdad. A la luz de estas disposiciones y de los compromisos adquiridos por Colombia en virtud de la ratificación de la Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad”, adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006<sup>46</sup>, **la no garantía de este derecho a todos los ciudadanos en condiciones de igualdad equivale, sencillamente, a su no garantía.**

En este orden, resulta indudable 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

---

<sup>45</sup> Folio 146.

<sup>46</sup> Incorporada al ordenamiento jurídico interno por la Ley 1346 de 2009.

1998. En últimas, como ha sido resaltado por la Corte Constitucional, “[t]anto da no poder ingresar al lugar de prestación del servicio por la existencia de barreras físicas, como tener la posibilidad de hacerlo pero encontrar en su interior otro tipo obstáculos que por una condición de minusvalía impiden acceder al derecho que tienen los demás usuarios”<sup>47</sup>.

Por este motivo, y en línea con la jurisprudencia de esta Sala, que ha amparado en numerosas oportunidades el derecho de acceso de las personas con discapacidad a las instalaciones públicas con arreglo a las especificaciones establecidas en la Ley 361 de 1997<sup>48</sup>, deberá confirmarse el fallo apelado en lo atinente a la vulneración de este derecho.

### **3.3.2. La posible vulneración del derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres técnicamente previsibles como consecuencia de la omisión imputada a la DIAN.**

Para el actor popular la omisión de la entidad demandada en el acatamiento de los mandatos de adecuación de sus sedes de atención al público a las necesidades de la población sorda y sordociega constituye también una vulneración del derecho colectivo a la seguridad y a la prevención de desastres técnicamente previsibles.

De acuerdo con lo señalado por la jurisprudencia de esta Corporación el derecho a la seguridad pública ha sido definido como “parte del concepto de orden público (...) concretado en las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad (...) Su contenido general, implica, de acuerdo con la jurisprudencia citada, en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas”<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> Sentencia T-006 de 2008.

<sup>48</sup> Ver, p. ej., las sentencias de 3 de junio de 2010, Rad. No.: 15001-23-31-000-2005-01867-01(AP). C.P.: María Claudia Rojas Lasso; 26 de mayo de 2011, Rad. No.: 05001-23-31-000-2004-06655-01(AP). C.P.: María Elizabeth García González; 13 de diciembre de 2012, Rad. No.15001-23-31-000-2010-01492-01. C.P.: Guillermo Vargas Ayala; 7 de marzo de 2013, Radicación Número: 76001-23-31-000-2011-00564-01(AP). C.P.: María Claudia Rojas Lasso.

<sup>49</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera, Sentencia de 15 de julio de 2004, Expediente AP 1834; y Sección Primera, Sentencia de 28 de octubre de 2010. M.P. María Elizabeth García González. Rad. Núm. 2005-01449-01(AP).



Para la entidad recurrente su omisión en el acatamiento de las órdenes de adecuación de sus puntos de servicio a los requerimientos de la Ley 982 no se traduce en ningún riesgo susceptible de amparo por este derecho colectivo. En contraposición a este parecer, en concepto del *a quo* “es evidente que el derecho en mención se encuentra amenazado en tanto la falta de las señales luminosas y auditivas contenidas en la Ley 982 de 2005, frente a una emergencia o desastre natural, puede generar que las personas que padecen discapacidad auditiva o visual y se encuentren en ese momento en el edificio en mención, puedan resultar seriamente afectadas por cuanto no pueden advertir el peligro y su capacidad de reacción se limitaría”<sup>50</sup>.

También respecto de este punto la Sala comparte la visión del Tribunal de primera instancia. Ciertamente, 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 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.

---

<sup>50</sup> Folio 147.

**3.3.3. La posible vulneración 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 como consecuencia de la omisión imputada a la DIAN.**

Por último, considera el actor popular que la omisión de la entidad demandada tantas veces referida constituye también una vulneración 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.

De acuerdo con lo señalado por la jurisprudencia de esta Corporación este derecho implica “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”<sup>51</sup>. Se entiende así que esta Sala haya manifestado que “la vulneración al derecho colectivo de la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de calidad de vida de los habitantes es un derecho e interés colectivo que implica que las autoridades públicas y/o los particulares desconozcan la normativa en materia urbanística y usos del suelo”<sup>52</sup>. La importancia para la colectividad de los bienes jurídicos que ampara este conjunto normativo explica esta posición. En últimas, como se puede abstraer de una lectura sistemática de las distintas normas que integran este sector del ordenamiento, de ellas depende tanto el respeto y materialización del principio de la función social y ecológica de la propiedad, como la protección de los ecosistemas, del espacio público y del patrimonio histórico, arquitectónico, cultural y paisajístico de la comunidad; lo mismo que la garantía de una regulación de los usos del suelo que asegure la realización de la infraestructura, las viviendas, los equipamientos y servicios necesarios para procurar una calidad de vida adecuada a la colectividad e impulsar un desarrollo económico sostenible. El crecimiento ordenado de la urbe, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la

---

<sup>51</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 6 de marzo de 2008, Rad. No. AP-2005-00901. C.P.: Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>52</sup> Sentencia de 19 de noviembre de 2009, Rad. No. 17001 2331 000 2004 01492 01. C.P.: Rafael Ostau de Lafont Pianeta.

prevención de riesgos y desastres y la conservación de los suelos con vocación agrícola son también, entre otros, objetivos que persigue esta legislación.

La consideración de esta constelación resulta relevante por cuanto permite acotar el ámbito del derecho colectivo establecido por el artículo 4 literal m) de la Ley 472 de 1998. Pese a su notoria amplitud, sus fronteras deben ser acotadas; so pena de caer en la vacuidad conceptual o en una indeterminación que solo puede restar fuerza y consistencia a este importante derecho. De aquí que no cualquier actuación que presente alguna relación con un bien inmueble o que tenga lugar en el espacio urbano o rural que disciplinan las normas urbanísticas pueda calificarse como atentatoria 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; será indispensable, para que se configure una transgresión susceptible de amparo por el juez de acción popular, que de la acción u omisión imputada se derive la vulneración o amenaza de alguno de los bienes jurídicos tutelados con su consagración.

En concepto del recurrente este derecho no se ha visto afectado e invoca la calidad de bien protegido que ostenta el inmueble en el que funciona la sede de la Regional Boyacá para justificar la omisión en que ha incurrido. Para el *a quo*, en cambio, su vulneración ha tenido lugar toda vez que “dentro del plenario se encuentra acreditado que el edificio donde funciona actualmente la Dirección de Impuestos y Aduanas Seccional Tunja no ha adaptado su estructura física con las señales luminosas ni auditivas, ni con los avisos de que trata la normativa referida”<sup>53</sup>.

Al respecto debe señalarse que de los elementos de juicio obrantes en el plenario no se encuentra evidencia de la vulneración de este derecho colectivo. Esto, por cuanto **el solo hecho de aludir la reclamación y sus pretensiones a un inmueble no hace procedente llevar automáticamente la reclamación al plano del derecho proclamado por el literal m) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998.** Es preciso, para ello, que los hechos que sirven de base a la demanda tengan la virtualidad de afectar o amenazar el ámbito protegido por este derecho. Así las cosas, **solo en aquellos eventos en los cuales se esté frente a una conducta capaz de incidir negativamente sobre los distintos bienes jurídicos tutelados**

---

<sup>53</sup> Folio 148.

**por la legislación urbanística se estará frene a una conducta susceptible de ser enjuiciada a la luz de este derecho.** Ello supondrá, en la generalidad de los casos, el desconocimiento del bloque normativo que integran los diferentes preceptos constitucionales, legales y reglamentarios de distinto rango y procedencia (Nacional, Departamental, Distrital o Municipal) y de diverso contenido (urbanístico, ambiental, agrario, prevención de riesgos, patrimonio histórico cultural, etc.) que rige la materia urbanística; entendida ésta como aquella relacionada con la ordenación y desarrollo de la ciudad, que se concreta en una multiplicidad de normas de regulación de usos del suelo, espacios públicos y propiedad urbana, así como en numerosas formas de intervención sobre el territorio municipal llevadas a cabo en aras de materializar el interés común y asegurar su prevalencia sobre el interés particular.

En estas condiciones, por no observarse en el expediente ningún elemento que permita afirmar que la omisión en el cumplimiento del deber de adecuación de sus puntos de atención fijado por la Ley 982 de 2005 comporta el desconocimiento de alguna de las disposiciones que conforman el referido bloque normativo, no resulta procedente declarar la afectación 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. Como se explicó en el apartado 3.2 de esta providencia, por tratarse la Ley 982 de 2005 de un estatuto con un claro propósito corrector de las desigualdades históricas existentes en nuestro medio en relación con la población sorda y sordociega, resulta inviable adscribir esta regulación al bloque normativo que integra la materia urbanística. En consecuencia no puede admitirse que de su desconocimiento se pueda desprender una vulneración del derecho colectivo previsto por el literal m) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998.

#### **3.4. Resolución del asunto *sub judice*.**

Con base en los razonamientos anteriores debe concluirse que la sentencia apelada debe ser confirmada, salvo en lo relativo a la declaración de amenaza 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 contenido en el punto dos de su parte resolutive; el cual, por las razones expuestas en esta providencia, será revocado.

El lapso más que razonable que ha transcurrido ya desde la expedición de la Ley 982 de 2005 y el tiempo del que ha dispuesto la entidad demandada desde que se interpuso del recurso<sup>54</sup> para atender lo ordenado en los artículos 8 y 15 de esta normativa impiden ampliar el plazo otorgado por el Tribunal de primera instancia para el cumplimiento de lo ordenado en dicha providencia.

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,

### **FALLA**

**PRIMERO: REVOCAR** el punto dos de la parte resolutive la sentencia del 18 de enero de 2012 proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá en lo relacionado con la declaración de amenaza al 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 por las razones expuestas en esta providencia.

**SEGUNDO: CONFIRMAR** en los demás puntos la providencia impugnada.

**TERCERO: DENEGAR** la solicitud de ampliación del plazo definido para el cumplimiento del fallo solicitado por el apelante, por las razones señaladas en la parte motiva de esta decisión.

Notifíquese y cúmplase,

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día veintitrés (23) de mayo de 2013.

---

<sup>54</sup> 31 de enero de 2012, vid. Folios 159 a 161.

**MARCO ANTONIO VELILLA MORENO** **MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ**  
Presidente

**MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO**

**GUILLERMO VARGAS AYALA**