



JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ

Ibagué, dieciséis (16) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

RADICADO No.	73001-33-33-004-2020-00049-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS –ACCIÓN POPULAR-
ACCIONANTE:	GLADYS ROMERO GAMEZ y OTROS
ACCIONADO:	IBAL S.A. E.S.P Oficial

SENTENCIA

Procede el Despacho a pronunciarse sobre el acuerdo al que llegaron las partes durante la celebración de la audiencia de pacto de cumplimiento el pasado 13 de septiembre de 2021, dentro del presente medio de control de **PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS –ACCIÓN POPULAR-** promovido por los señores GLADYS ROMERO GAMEZ, ANA ELISA DURÁN MOLINA y PABLO EMILIO APONTE OLAYA en contra de la EMPRESA IBAGUEREÑA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO IBAL S.A. E.S.P. OFICIAL.

1.- Pretensiones

A través del presente medio de control la parte accionante pretende, que se ordene a la entidad accionada, que *“proceda a realizar las obras de reparación, mantenimiento y corrección de los concertadores de agua y de la red de alcantarillado así: “1) Que realice un sumidero de aguas lluvias justo al frente de la casa de ANA ELISA DURAN por la calle 6ª. 2) Por la calle 6ª hacer por lo menos otros 3 sumideros de aguas lluvias. 3) Destapar los sumideros que hay en la calle 6ª. 4) Por la avenida 13 destapar los sumideros que hay. 5) Hacer otros sumideros por la avenida 13 entre calles 4ª y 6ª. 6) En la esquina de la calle 6ª con carrera 13, hacer un sumidero de aguas lluvias que atraviese la calle...”*.

La problemática en el presente medio de control se encuentra referida a las inundaciones constantes padecidas por los habitantes del sector Calle 6 Barrio 20 de Julio de la capital tolimese, debido a la falta de mantenimiento y ausencia de sumideros suficientes que puedan atender las aguas lluvias del sector”.



2.- Fundamentos Fácticos.

Fundamenta la parte demandante sus pretensiones en los siguientes supuestos fácticos relevantes:

- 1.- Que desde el año 2018, los demandantes se han visto afectados por la problemática de alcantarillado presentada en el barrio en el que residen, ubicado en la calle 6ª B/ 20 de julio diagonal al centro de salud de esa misma zona.
- 2.- Que dicha problemática inició el 14 de agosto de 2018, cuando un fuerte aguacero provocó el taponamiento del alcantarillado, generando inundaciones en la calle 6ª del barrio 20 de julio de esta ciudad, incluidas las viviendas de los demandantes.
- 3.- Que dicho evento de inundación se repitió el 14 de diciembre de 2018, generando daños más graves en las viviendas de los demandantes, afectando sus electrodomésticos y demás mobiliarios.
- 4.- Que las situaciones narradas se han seguido presentando y han afectado aún más viviendas del sector, e incluso, a raíz de ello en la calle 6ª con carrera 13 de esta ciudad, se han presentado también malos olores.

3. Contestación de la demanda

El apoderado de la entidad demandada manifestó que en este caso, las pretensiones deben ser despachadas desfavorablemente, habida consideración que su representada ha venido adelantando estudios y análisis para verificar la problemática aludida por los demandantes, e incluso, para establecer cuál es la solución a la misma.

Como excepciones formuló las que denominó: a) Inexistencia de vulneración de los derechos colectivos y b) Buena fe del IBAL S.A. E.S.P.

4.- Actuación Procesal.

Presentado el proceso ante la Oficina Judicial para su reparto el 20 de febrero de 2020, correspondió su conocimiento a este Juzgado, el cual, mediante auto del 28 del mismo mes y año, admitió la demanda.



Una vez notificadas las partes y el Ministerio Público, dentro del término de traslado de la demanda, la entidad demandada contestó la misma.

Con auto de fecha 23 de julio de 2021 y luego de haber adoptado a través de providencia del 15 de diciembre de 2020 una medida de saneamiento, se fijó fecha y hora para llevar a cabo la audiencia especial de pacto de cumplimiento el 23 de agosto de 2021, habiéndose registrado dentro del curso de la misma la existencia de una fórmula de arreglo propuesta por la entidad ejecutada así:

“...Manifiesta la titular del Despacho que fue aportada una fórmula de pacto por parte de la entidad accionada, por lo cual, concede el uso de la palabra a su apoderado quien manifestó que la misma consiste en el adelantamiento de un estudio que requiere de una duración mínima de 3 meses, sobre el sector objeto de demanda, a efectos de establecer si es posible el redireccionamiento de los caudales o aguas escorrentías, como se pretende en la demanda. Igualmente indica que dentro de los tres meses siguientes se realizarían las obras que se demanden, según lo que arroje el estudio”.

De la anterior propuesta, se corrió traslado a la parte demandante, quien expresó que la misma resulta favorable a los intereses de la parte.

Seguidamente, el Despacho preguntó a la apoderada de la parte demandante si la actividad consistente en el destape de sumideros ya había sido ejecutada, a lo cual manifestó que no; que de hecho la situación se había agravado debido al invierno, por lo que solicitó que la misma pudiera ser ejecutada antes del vencimiento de los 3 meses mencionados en el párrafo anterior.

En virtud de lo anterior, el Despacho corrió traslado de dicha contrapropuesta relacionada con el destape de sumideros al IBAL, frente a lo cual, el abogado de la entidad expresó que la misma podría ser adelantada en un plazo de 2 meses máximo, contados a partir de la celebración de esta diligencia, precisando eso sí, que ello tendría que ser llevado nuevamente a Comité de Conciliación, el cual sería celebrado el 9 de septiembre, razón por la cual, la diligencia se suspendió hasta la celebración de dicho Comité y se señaló nueva fecha para su continuación el 13 de septiembre hogaño.

Llegados el día y la hora para la continuación de la audiencia, el apoderado del IBAL S.A. E.S.P., manifestó que en sesión del 9 de septiembre hogaño, el Comité de Conciliación de la entidad acordó que además de realizar en un término de 3 meses los estudios para la construcción de los sumideros peticionados y la ejecución de las



obras correspondientes en un plazo de en 3 meses más, y en un plazo de 2 meses, se llevaría a cabo la limpieza de la totalidad de los sumideros a que se refiere la presente acción popular.

Frente a lo anterior, la apoderada de la parte actora manifestó su conformidad y el agente del Ministerio Público arguyó igualmente no tener reparo alguno frente a la propuesta conciliatoria que ha sido acogida por la parte demandante.

CONSIDERACIONES

1.- Consideraciones Previas

Revisada la actuación procesal surtida hasta el momento, y en cumplimiento del control de legalidad previsto en el artículo 132 del C.G. del P., advierte el Despacho que no se observan irregularidades que conlleven a declarar la nulidad o adoptar alguna medida de saneamiento.

Así mismo, es menester precisar que, como quiera que las excepciones formuladas por la parte demandada guardan estrecha relación con el fondo del asunto, no ameritan un pronunciamiento previo.

2.- De la Acción Popular o medio de control de Protección de los Derechos e Intereses Colectivos.

El artículo 88 de la Constitución Política dispone, que la Ley reglamentará las acciones populares, para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.

Así, el artículo 2 de la Ley 478 de 1998, por la cual, se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo, dispone que las acciones populares son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos y se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.



La referida disposición normativa, en su artículo 4º, señala que serán considerados derechos e intereses colectivos, ente otros, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, manifestación que efectúa bajo el siguiente tenor literal:

“Artículo 4º. Derechos e intereses colectivos. Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con:

a) El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias;

b) La moralidad administrativa;

c) La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente;

d) El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público;

e) La defensa del patrimonio público;

f) La defensa del patrimonio cultural de la Nación;

g) La seguridad y salubridad públicas;

h) El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública;

i) La libre competencia económica;

j) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna;

k) La prohibición de la fabricación, importación, posesión, uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares o tóxicos;

l) El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente;



m) La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes;

n) Los derechos de los consumidores y usuarios.

Igualmente son derechos e intereses colectivos los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia.

Parágrafo. Los derechos e intereses enunciados en el presente artículo estarán definidos y regulados por las normas actualmente vigentes o las que se expidan con posterioridad a la vigencia de la presente ley”.

En estos términos, el Honorable Consejo de Estado, mediante Sentencia de Unificación CE-SIJ 25000-23-15-000-2002-02704-01 del 13 de febrero del 2018 con Ponencia del Consejero William Hernández Gómez, determinó que los principales elementos definitorios de la naturaleza jurídica de las Acciones Populares, son los siguientes:

- a) *Es una expresión concreta el derecho de acción.*** *Es decir, le permite a los titulares¹ solicitar ante el juez competente que mediante orden judicial, provea tutela judicial efectiva de los derechos e intereses colectivos vulnerados o cese la amenaza de ello.²*
- b) *Es principal:*** *La acción popular es de carácter principal y en consecuencia autónoma, lo cual implica que no depende de la inexistencia de otras acciones para solicitar la protección del derecho o interés invocado. Muy diferente, por ejemplo, a la acción de tutela, que es eminentemente residual.*

¹ Ley 472. Artículo 12, precisa que son titulares de las acciones populares: 1. Toda persona natural o jurídica. 2. Las organizaciones No Gubernamentales, la Organizaciones Populares, Cívicas o de índole similar. 3. Las entidades públicas que cumplan funciones de control, intervención o vigilancia, siempre que la amenaza o vulneración a los derechos e intereses colectivos no se hayan originado en su acción u omisión. 4. El Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y los Personeros Distritales y municipales, en lo relacionado con su competencia. 5. Los alcaldes y demás servidores públicos que por razón de sus funciones deban promover la protección y defensa de estos derechos o intereses.

² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 21 de febrero de 2007. Exp. 76001-23-31-000-2005-00549-01.



- c) **Es preventiva:** Porque procede, incluso, cuando el derecho o interés colectivo no ha sido vulnerado si se concluye que está amenazado y que es necesario evitar un daño contingente o hacer cesar el peligro.³ Lo anterior, pese a que las acciones u omisiones sean remotas, ya que lo determinante es que sus efectos persistan frente a la amenaza o puesta en peligro.
- d) **Es eventualmente restitutiva:** Porque el juez de la acción popular puede ordenar que las cosas vuelvan al estado anterior cuando fuere posible.
- e) **Es actual, no pretérita.** Ello significa que habrá carencia de objeto si ha cesado la vulneración o amenaza del derecho colectivo.⁴ Por el contrario, procederá este mecanismo de protección -aunque el hecho generador sea anterior y se haya consumado-, si la violación, amenaza o puesta en peligro del derecho o interés colectivo, persiste, sea actual o inminente, o imprescriptible, inalienable, como ocurre con la conservación del patrimonio cultural.
- f) **La vulneración o amenaza debe ser real, inminente, concreta.** Tal como lo ha precisado el Consejo de Estado la amenaza y vulneración denunciadas, deben ser reales y no hipotéticas, directas, inminentes, concretas y actuales, de manera tal que en realidad se perciba la potencialidad de violación del derecho colectivo o la verificación del mismo.⁵
- g) **Es excepcionalmente indemnizatoria.** Es decir, en aquellos casos en los cuales se ha probado el daño a un derecho o interés colectivo, el juez podrá condenar al pago de perjuicios en favor de la entidad pública no culpable, que tenga entre sus funciones la vigilancia o protección del derecho o interés colectivo vulnerado (artículo 34 de la L 472).
- h) **La prueba de la vulneración o amenaza está a cargo del actor popular.** Esto implica, en principio, que la carga de la prueba la tiene el demandante; sin embargo, si por razones de orden económico o técnico este no pudiere asumirla, el juez impartirá las órdenes necesarias para suplir la deficiencia y obtener los elementos probatorios indispensables para proferir un fallo de mérito, en la que deben quedar plenamente demostradas las acciones u omisiones denunciadas o queden evidenciadas”.⁶

³ Ver sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, del 21 de febrero de 2007. Acción popular de Reinaldo Antonio Rubio Valencia y otros contra el Municipio de Armenia y otros. Radicación: 63001-23-31-000-2004-00243-01(AP).

⁴ En este punto tiene gran similitud con la acción de tutela.

⁵ Sección Tercera, dieciséis (16) de febrero de dos mil seis (2006)- Radicación número: 15001-23-31-000-2003-01345-01(AP)

⁶ Ver Ley 472. Art. 30: La carga de la prueba corresponderá al demandante.



Sobre el particular, la Sección Primera del Consejo de Estado, en providencia proferida el 28 de marzo de 2014⁷, explicó lo siguiente: “[...] *Esta Corporación ha recalcado que además de que se presente a) una acción u omisión de la parte demandada, b) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos; peligro o amenaza que no es en modo alguno la que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana, sino también c) la existencia de la relación de causalidad entre la acción, la omisión, y la señalada afectación de los referidos derechos e intereses [...]* Otra de las características de la acción popular es la relacionada con la autonomía del instrumento judicial [...]”.

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

3.- Del pacto de cumplimiento

El pacto de cumplimiento, es un mecanismo de solución de conflictos que se encuentra contemplado en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, el cual reza lo siguiente:

"ARTÍCULO 27.- Pacto de Cumplimiento. *El juez, dentro de los tres (3) días siguientes al vencimiento del término de traslado de la demanda, citará a las partes y al Ministerio Público a una audiencia especial en la cual el juez escuchará las diversas posiciones sobre la acción instaurada, pudiendo intervenir también las personas naturales o jurídicas que hayan registrado comentarios escritos sobre el proyecto. La intervención del Ministerio Público y de la entidad responsable de velar por el derecho o interés colectivo será obligatorio.*

En dicha audiencia podrá establecerse un pacto de cumplimiento a iniciativa del juez en el que se determine la forma de protección de los derechos e intereses colectivos y el restablecimiento de las cosas a su estado anterior, de ser posible.”.

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia proferida el 28 de marzo de 2014, proceso identificado con número único de radicación: 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP), C.P. Marco Antonio Velilla Moreno.



Frente al pacto de cumplimiento el H. Consejo de Estado en providencia del 21 de agosto de 2014, proferida dentro del radicado No. 17001-23-31-000-2012-00314-02(AP) con ponencia de la Dra. María Elizabeth García González expuso⁸:

"Ha sido reiterada la Jurisprudencia de esta Sección en relación al concepto y alcance del pacto de cumplimiento. Así, en sentencia de 20 de junio de 2012 (Expediente núm. 2010-00492-01. Magistrada ponente, doctora María Claudia Rojas Lasso), se consideró a dicha figura como un mecanismo para la solución del conflicto planteado al interior de una acción popular, que permite que las partes, con la orientación de juez imparcial, llegar a un acuerdo que salvaguarde los derechos colectivos deprecados y, de esta manera, poner fin al litigio a través de una sentencia aprobatoria de dicho acuerdo. En la providencia en mención se expuso lo siguiente:

"(...) En efecto, el Pacto de Cumplimiento es un instituto tendiente a hacer efectivos los principios de economía, eficacia y celeridad, como mecanismo de concertación, tendiente a ponerle fin de forma regular al debate judicial en sede popular. En punto de la aprobación del Pacto esta Corporación ha señalado:

"El Pacto de Cumplimiento es un acuerdo de naturaleza conciliatoria, en el cual el juez, con citación de las personas interesadas, y de la autoridad que realiza el agravio o agresión al derecho colectivo, buscará un compromiso mediante el cual, se suspenda la amenaza o agresión del derecho colectivo, y el restablecimiento de las cosas a su estado anterior, obviamente, de ser esto posible. Tal Pacto de Cumplimiento, si es suficiente para poner fin a la violación de los derechos, se aprobará por el Juez mediante sentencia. Si no es suficiente, el Juez continuará con la etapa probatoria. Según el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, el Pacto será aprobado mediante sentencia, cuya parte resolutive deberá ser publicada en un diario de amplia circulación nacional, a costa de las partes involucradas. El Juez conservará su competencia en lo relacionado con la ejecución de éste, si lo considera necesario, podrá nombrar un auditor (puede ser persona jurídica o natural), para que vigile el efectivo cumplimiento de lo pactado. De manera que, el Juez contará con las medidas necesarias contenidas en el Código de Procedimiento Civil para hacer efectivo el cumplimiento de la sentencia que dé por terminado el proceso en virtud de la aprobación del Pacto. Podrá nombrar un comité para que verifique el correcto cumplimiento de lo establecido en la sentencia; en éste podrán participar el juez, las partes, la entidad pública encargada de velar por el derecho o interés colectivo, el Ministerio Público y una organización no gubernamental con actividades en el objeto del fallo.

Así pues, el Pacto de Cumplimiento constituye, entonces, uno de los mecanismos para la solución de conflictos dentro del trámite de la acción popular, que permite acercar a las partes para que éstas puedan por sí mismas, aunque con la orientación imparcial del juez, llegar a un acuerdo que finalice el litigio, resuelva la controversia y haga tránsito a cosa juzgada; lo



cual, además, evita el desgaste del aparato judicial generando un ahorro para la administración de justicia y contribuye con la misión superior de propiciar la paz, pues se trata de un mecanismo pacífico y no litigioso de precaver los conflictos o solucionar los existentes.”

De igual forma, dicha Corporación también ha establecido los requisitos que debe reunir un pacto de cumplimiento, los cuales pueden enlistarse de la siguiente manera:

- Las partes deberán formular un proyecto de pacto de cumplimiento.
- A su celebración deberán concurrir todas las partes interesadas.
- Se debe determinar la forma de protección de los derechos colectivos que se señalan como vulnerados.
- Cuando sea posible, determinar la forma en que se restablezcan las cosas a su estado anterior.
- Las correcciones realizadas por el juez al pacto deberán contar con el consentimiento de las partes.

Recientemente, en sentencia de unificación del 11 de octubre de 2018, el máximo Tribunal de esta Jurisdicción dispuso frente a la figura jurídica objeto de análisis:

“La audiencia especial de pacto de cumplimiento se encuentra regulada en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, como una instancia procesal para el juez escuchar las posiciones de las partes y al Ministerio Público sobre la demanda instaurada y en ella podrá establecerse un acuerdo en el que se determine la forma de protección de los derechos e intereses colectivos y de ser posible, el restablecimiento de las cosas a su estado anterior.

Así entonces, el objeto de la audiencia de pacto, es solucionar el conflicto por medio de una construcción colectiva en la que se determine la mejor forma de proteger o prevenir la vulneración de los derechos amenazados o vulnerados y se logren endilgar responsabilidades y acciones detalladas a los responsables de la protección del interés colectivo, dentro de unos términos de cumplimiento, con tareas específicas y verificables, así como la designación de una persona que vigile y asegure la observancia del mismo.”



4.- Caso concreto.

Sea lo primero mencionar, que los días 23 de agosto y 13 de septiembre del año en curso, ante esta instancia judicial se celebró la audiencia especial de pacto de cumplimiento dentro de la presente actuación procesal, conforme a lo establecido en el artículo 27 de la Ley 427 de 1998, dentro de la cual, la entidad accionada IBAL S.A. E.S.P., acordó que dentro de un término de tres (3) meses adelantaría los estudios pertinentes para la construcción de los sumideros peticionados por los demandantes, dentro de 3 meses más, la ejecución de las obras correspondientes y, en un plazo de 2 meses, llevaría a cabo la limpieza de la totalidad de los sumideros a que se refiere la presente acción popular, con lo cual, la parte demandante estuvo de acuerdo.

Así las cosas, es claro para este Despacho que a la audiencia asistieron los apoderados de ambas partes, concurriendo así a la misma las partes interesadas a través de sus representantes, quienes llegaron a un acuerdo que además de resultar posible física y jurídicamente, garantiza la protección de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, la seguridad y salubridad públicas y, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, el cual por demás, fue avalado por el agente del Ministerio Público delegado para este Juzgado.

Por lo anterior, se impartirá aprobación sobre el acuerdo al que llegaron las partes dentro de la audiencia especial de pacto de cumplimiento.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Ibagué, Administrando Justicia en Nombre de la República de Colombia y por Autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO: APROBAR el pacto de cumplimiento al que llegaron las partes dentro de la presente acción popular, en la audiencia especial de pacto de cumplimiento celebrada durante los días 23 de agosto y 13 de septiembre del año en curso, entre la apoderada de la parte demandante y el apoderado del IBAL S.A. E.S.P. OFICIAL.

SEGUNDO: CONFORMAR el Comité de Verificación del cumplimiento del presente fallo, el cual estará integrado por la titular de este Despacho, el Procurador Judicial Delegado ante este Despacho y las partes.



TERCERO: ORDENAR a la parte demandante y a la parte demandada respectivamente, la rendición de informes trimestrales sobre las gestiones realizadas, para lograr la efectividad del pacto de cumplimiento aprobado a través de la presente sentencia.

CUARTO: Por Secretaría, ENVÍESE copia del presente fallo a la Defensoría del Pueblo, de conformidad con lo previsto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998 y a cada una de las personas que integran el COMITÉ DE VERIFICACIÓN.

QUINTO: Ejecutoriada la presente providencia, archívese el expediente, previas las constancias y anotaciones de rigor en el sistema Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

**SANDRA LILIANA SERENO CAICEDO
JUEZA**