

**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL**  
**SALA CIVIL-FAMILIA-LABORAL**

Magistrado Sustanciador

Luís Alberto Téllez Ruíz

San Gil, veintiocho (28) de enero de dos mil veintidós (2022)

Ref. Rad. No. 68-861-3113-001-2021-00037-02

Sería del caso proceder a admitir y resolver el recurso de apelación interpuesto por el aquí accionante contra la sentencia del 7 de diciembre de 2021 proferida por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Vélez al interior de la acción popular de la referencia, de no ser porque se advierte, que, el mismo resulta improcedente por las siguientes razones. Veamos:

**I)- ANTECEDENTES:**

1. El ciudadano Mario Restrepo interpuso acción popular en contra de Koba Colombia S.A.S. y la tienda D1 de Vélez - Santander, solicitando la protección a los derechos e intereses colectivos -art. 4 de la ley 472 de 1998-, arguyendo para ello, que en el precitado establecimiento de comercio no existe un baño destinado para los ciudadanos con movilidad reducida o que se desplacen en silla de ruedas. Demanda que correspondió por reparto al Juzgado Primero Civil del Circuito de Vélez.

2.- Por auto del 9 de junio de 2021, el Juzgado Primero Civil del

Circuito de Vélez, admitió la misma ordenando la notificación al representante legal de Koba Colombia S.A.S., para que ejerciera su derecho de defensa durante el término de 10 días.

3.- Posteriormente, mediante auto del 17 de agosto de 2021 el a quo señaló para el 18 de agosto de aquella nulidad -a las 10:00 am.-, fecha y hora para llevar acabo la **audiencia de pacto de cumplimiento**. Una vez instalada la aludida audiencia, la Juez estimo pertinente, que, previamente a la práctica de la misma se procediera así: **i.-** Vincular a la oficina de planeación de Vélez, **ii.-** Vincular a la comunidad de Vélez mediante aviso publicado en cadena radial, **iii.-** Comunicar al Personero de Vélez -art. 21 ley 472 de 1998-, y **iv.-** Comunicar al director de Saneamiento Ambiental de Vélez.

4.- A continuación, a través de escrito del 7 de septiembre de 2021, el apoderado judicial de la parte demandada -Koba Colombia S.A.S.-, solicitó que se declarara la carencia actual de objeto por hecho superado, dado que, la entidad accionada había realizado las obras de instalación del baño para personas con movilidad reducida en la Tienda D1 ubicada en el municipio de Vélez.

5.- Por auto del 21 de septiembre de 2021 el a quo, señaló para el 29 de septiembre de aquella nulidad -a las 03:00 pm.-, fecha y hora para llevar acabo la audiencia de inspección judicial en la tienda D1 del municipio de Vélez, y verificar las instalaciones sanitarias del lugar -Baño-.

6. Acto seguido, la funcionaria de primera instancia mediante

auto del 8 de octubre de 2021, declaró la carencia actual de objeto por hecho superado en la presente reclamación, y negó la condena en costas y el incentivo reclamado por el accionante. Decisión que fue objeto del recurso de apelación, el cual fue concedido -por auto del 20 de octubre de 2021- para ser tramitado ante esta Corporación.

7.- Está Sala unitaria por auto del 9 de noviembre de 2021, dispuso devolver el expediente al Juzgado de primera instancia, dado que, la decisión proferida -hecho superado- ponía fin al litigio, y por ende, era una providencia que debía adoptarse mediante sentencia -y no por auto-, la cual de forma ineludible solo resulta plausible una vez se hayan agotado todas las etapas procesales que regulan la acción popular -Audiencia de pactado de cumplimiento, ii.- Periodo Probatorio, iii.- Alegatos y iv.- Sentencia.- Arts. 27 a 34 de la ley 472 de 1998-.

8.- La Juez a quo, por auto del 22 de noviembre de 2021 dispuso estarse a lo resuelto por esta Corporación en el proveído del 9 de noviembre pasado, y ordenó, que, una vez ejecutoriada la decisión reingresara el proceso al despacho para lo pertinente.

9.- Finalmente, mediante sentencia anticipada -art. 278 del C.G.P.- del 7 de diciembre de 2021 en la cual precisó, que, en el caso sub-exámene no había más pruebas por practicar, el a quo resolvió declarar la carencia actual de objeto por existir un hecho superado, negando a su vez, la condena en costas en favor del actor popular y el reconocimiento del incentivo económico deprecado por este.

10. La anterior decisión fue objeto del recurso de apelación por parte del accionante -solicitando únicamente el reconocimiento de costas y agencias en derecho en su favor-, siendo concedido el recurso mediante auto del 16 de diciembre pasado.

## II) – LA PROVIDENCIA IMPUGNADA:

Descritos los antecedentes allegados como soporte en la tutela instaurada y traídos a colación los precedentes jurisprudenciales sobre el hecho superado, precisó el a quo, que, en el caso sub-exámine este último se configuraba, dado que, acorde con la inspección judicial practicada al establecimiento tienda D1 de Vélez, se pudo constatar la existencia de la unidad sanitaria reclama por el actor, la cual estaba construida conforme a las exigencias legales para ser utilizada por las personas con movilidad reducida.

Señaló el a quo, que, era improcedente reconocer el incentivo económico en favor del actor popular, dado que, mediante sentencia C-630 de 2011 la Corte Constitucional derogó los arts. 39 y 40 de la ley 472 de 1998 -que reglamentaban en pago del aludido beneficio económico-. Amén de lo anterior, señaló, que, tampoco era factible condenar en costas a Koba Colombia S.A.S. y en favor del actor popular, por cuanto las mismas solo eran procedentes en la medida de su causación y comprobación -art. 365 del C.G.P.-, lo cual en el caso sub-examine no acaeció, pues el accionante no asistió a la audiencia de pacto de cumplimiento del 18 de agosto de 2021, no acreditó gasto alguno en que hubiese incurrido, y contrario sensu, la entidad accionada desde la contestación de la

demanda ha tenido la intención de materializar la construcción del baño para las personas con discapacidad, y por ende, no había lugar a condenar a la entidad accionada por dicho concepto.

### III)- C O N S I D E R A C I O N E S:

1.- Las acciones populares fueron establecidas con rango constitucional en la Carta Política de 1991. En efecto, el artículo 88 dispuso que la ley regulará esas acciones para la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definan en la ley. Asimismo, facultó al legislador para regular las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.

2.- Las acciones populares y de grupo fueron reguladas por la Ley 472 de 1998 para señalar, entre otros aspectos, su objeto, definición, principios generales, finalidades, procedencia, competencia, requisitos, **así como el procedimiento a seguir**.

3.- Ahora bien, en el caso sub-examine tal y como se precisó en los antecedentes, este Tribunal mediante auto del 9 de noviembre de 2021, fue lo suficientemente claro en acotar, que, la decisión que ha de declarar el hecho superado en este tipo de acción constitucional, solo puede adoptarse a través de

sentencia de mérito, la cual debe proferirse una vez se hayan agotado todas y cada una de las etapas procesales que regula la ley 472 de 1998, esto es, **i.-** audiencia de pacto de cumplimiento -art. 27-, **ii.-** Periodo Probatorio -art. 28-, **iii.-** Alegatos -art. 33- y **iv.-** Sentencia -art. 34-.

De ahí que resulte completamente extraño para esta Sala, que, a través de una decisión como la proferida por la Juez a quo el 7 de diciembre de 2021, se trate de desatender no solo el tenor literal de los artículos 27 a 34 de la ley 472 de 1998, sino también el proveído del 9 de noviembre de 2021 proferido por esta Corporación, donde se impone la obligación al a quo de agotar todas las etapas procesales que regulan el trámite de esta acción popular.

4.- Así las cosas, en el asunto sub-examine se echa de menos por parte del Tribunal la materialización de las aludidas etapas procesales -Audiencia de pacto de cumplimiento, Periodo Probatorio y Alegatos-, dado que, frente a la audiencia de pacto de cumplimiento **no es cierto** que la misma se haya hecho el día 18 de agosto de 2021 -tal y como sea firma en la sentencia recurrida- pues en aquella diligencia no se materializó la referida audiencia, por cuanto la Juez a quo dispuso Sic “...Sería la oportunidad de realizar la conciliación respectiva, sino fuera porque el Juzgado se ha dado cuenta de que se ha omitido algunas notificaciones y por tanto este despacho, decide esta situación por medio del siguiente auto, se hace necesario agotar trámites procesales de obligatorio cumplimiento **antes de la práctica de esta audiencia** como me permito determinar en la siguiente providencia que se dispone a continuación para evitar futuras nulidades (...) se considera pertinente vincular a las demás personas que no fueron relacionadas en el auto admisorio de la demanda. Así pues, el Juzgado Primero Civil

del Circuito de Vélez, resuelve. **Primero:** Vincular a la entidad encargada de proteger el derecho e interés colectivo afectado, esto es, al jefe de Planeación del municipio de Vélez. **Segundo:** Igualmente a la comunidad este último mediante aviso que será entregado a la parte actora para efectos de su publicación en la emisora radio local ciudad de Vélez a costa del actor popular puesto que se trata sencillamente de una comunicación y por lo tanto correrá por cuenta del demandante. **Tercero:** Igualmente se comunicará al señor personero municipal acorde con el inciso final del artículo 21 de la ley 472 de 1998. **Cuarto:** Se comunicara también al director de la oficina de saneamiento ambiental del municipio de Vélez, esto con el fin de si lo considera pertinente intervenga como parte pública en la defensa de los derechos e intereses colectivos...”, es decir, en aquella oportunidad únicamente se dispuso vincular y notificar a unos sujetos procesales y nada más.

4.1.- Sobre este precisó tópico, vale la pena aclarar por el Tribunal, que, tratándose de acciones populares no resulta de recibo la aplicación de las causales para dictar sentencia anticipada previstas en el art. 278 del C.G.P. -tal y como lo hizo el a quo-, dado que, existe norma expresa en el art. 27 de la ley 472 de 1998 el cual regula el momento procesal para dar aplicación a la sentencia anticipada, es decir, cuando ha habido **acuerdo de pacto de cumplimiento**, recordemos, que, dicho canon prevé “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 obligatoria. (...)

**(...) La aprobación del pacto de cumplimiento se surtirá mediante sentencia, cuya parte resolutive será publicada en un diario de amplia circulación nacional a costa de las partes involucradas.**

El juez conservará la competencia para su ejecución y podrá designar a una persona natural o jurídica como auditor que vigile y asegure el cumplimiento de la fórmula de solución del conflicto...”

De cara a este tema en particular la Corte Constitucional en sentencia SU1116 de 2001 ha precisado, que, “...A partir del 5 de agosto de 1999, la situación normativamente ha cambiado, pues en esa fecha entró a regir la Ley 472 de 1998, que regula ampliamente las acciones populares. Ese cuerpo normativo, y tal y como esta Corte lo ha destacado, "unifica términos, competencia, procedimientos, requisitos para la procedencia de la acción popular, en aras de lograr la protección real y efectiva de los derechos e intereses colectivos, y con ellos, de los derechos fundamentales que puedan resultar lesionados mediante la afectación de un derecho de esta naturaleza"[4]. En particular, esa ley consagra, en su artículo 25, la facultad del juez, una vez admitida la demanda, e incluso antes de su notificación, de decretar medidas cautelares con el objeto de prevenir un daño inminente o cesar los que se hubieren causado. Igualmente lo faculta para celebrar pactos de cumplimiento para la protección inmediata y concertada de los derechos colectivos afectados, pacto que se constituye en una sentencia anticipada (artículo 27) y se fijan términos perentorios para la práctica de pruebas y la adopción de un fallo definitivo. (Criterio reiterado en Sentencia T-596 de 2017).

5.- A su turno, de la actuación desarrollada en primera instancia únicamente se advierte el decreto -Pdf No 076- auto del 21 de septiembre de 2021- y la diligencia de inspección judicial practicada como prueba, sin que haya habido pronunciamiento alguno por parte del a quo respecto de las demás pruebas solicitadas por las partes, es decir, las pruebas documentales -fotos y planos de la parte demandada- y la petición de oficiar al ministerio de salud -elevada por el actor popular, entre otras-.

6.- Amén de lo anterior, tampoco se cumplió la fase de alegatos de conclusión, y por ende, el fallo de primera instancia se

profirió con una total pretermisión de las distintas etapas procesales que regulan el trámite de las acciones populares, lo cual no es de recibo por esta Sala, pues ello afecta de manera directa y trascendental el derecho fundamental al debido proceso de las partes en contienda y de la sociedad.

Al respecto el Consejo de Estado ha referido, que, “...El Pleno de lo Contencioso Administrativo, unificó la jurisprudencia en relación con la configuración de la carencia actual de objeto por hecho superado, dentro de una acción popular, en los siguientes dos sentidos:

- i) Aun en aquellos casos en que el demandado o, incluso, la autoridad judicial de conocimiento consideren que se ha superado la situación que dio lugar a la interposición de la acción, es necesario verificar el cese de la amenaza o la vulneración de los derechos colectivos comprometidos, sin que baste con la simple alegación de haberse adelantado alguna actuación enderezada a la superación de la situación; en aquellos casos en que la amenaza a los derechos colectivos subsista no es procedente declarar el hecho superado, aun cuando se verifique que se ha adelantado alguna actuación a fin de cesar la amenaza o vulneración de los mismos.
- ii) El hecho de que, durante el curso de la acción popular, el juez compruebe la desaparición de la situación que originó la afectación de derechos colectivos, no es óbice para que proceda un análisis de fondo, a fin de establecer el alcance de dichos derechos.

La Sala considera oportuno reiterar la línea jurisprudencial unificada acabada de citar, relativa a la importancia de precisar **la configuración de la carencia actual de objeto por el hecho superado en el trámite de las acciones populares**, las que al tenor del artículo 2º de la Ley 472 de 1998 «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» y, al efecto, precisa que la finalidad de estos instrumentos procesales es garantizar que la transgresión -potencial o real- de los derechos e intereses colectivos desaparezca efectivamente, de modo que así el demandado, **o aún las autoridades judiciales de conocimiento, consideren que la causal legal alegada cesó, ello no es óbice para que proceda un análisis de fondo, pues es necesario verificar en**

sede natural, el cese de la amenaza y acreditar que las obras, en el caso concreto, fueron lo suficientemente eficaces para hacer cesar el quebranto de los derechos o intereses colectivos conculcados y, si fuere procedente, determinar las secuelas del daño y sus responsables. (...)

(...) En efecto, los procesos constituyen un conjunto normativamente reglado de actos sucesivos que contemplan en el tiempo oportunidades y términos que deben necesariamente cumplirse «al punto que un acto no resulta posible si no se ha superado la oportunidad en que deba ejecutarse otro anterior, y así sucesivamente, pero una vez clausurada cada etapa se sigue inexorable la siguiente aunque se hayan omitido las actividades señaladas para esa ocasión. Desde este punto de vista, el proceso es un sistema de ordenación del tiempo dentro del cual los diferentes sujetos procesales deben cumplir las actividades requeridas por la ley, las cuales constituyen actos preparatorios para la resolución de las pretensiones de las partes a través de la sentencia».

Ahora bien, resulta pertinente recordarle al accionante que el ordenamiento jurídico establece términos procesales, mediante los cuales se fijan las oportunidades que la ley, o en su caso el juez, señalan para dar cumplimiento y ejecutar las etapas o actuaciones que deben adelantarse dentro del proceso, ya sea por el juez, las partes, los terceros intervinientes o quienes en esos mismos términos prueben, conforme a la ley procesal, su interés o el derecho que les asiste.” (Sentencia del 10 de octubre de 2019 - Radicación número: 05001-23-33-000-2019-02152-01(AC) - Consejero Ponente Dr. Rafael Francisco Suárez Vargas.)

7.- Bajo el anterior panorama, claro refulge para esta Sala, que, en el caso sub-exámine, la sentencia proferida el 7 de diciembre 2021 deberá dejarse sin efecto, y en su lugar, se dispondrá devolver el proceso de la referencia al Juzgado de origen, para que la Juez de conocimiento como director del proceso proceda de conformidad a lo expuesto en la parte motiva de esta decisión, esto es, adelantar y agotar todas y cada una de las etapas procesales de la acción popular de marras.

## DECISIÓN

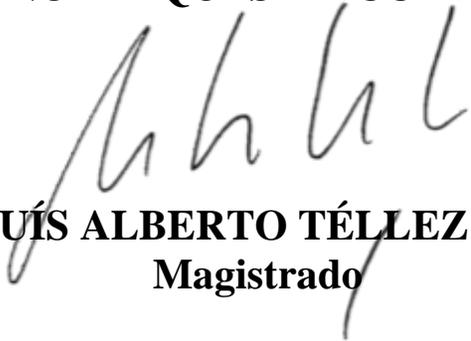
En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE SAN GIL, SALA CIVIL-FAMILIA-LABORAL**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

### RESUELVE:

**PRIMERO: DEJAR SIN EFECTO** la sentencia del 7 de diciembre de 2021 proferida por el Juzgado Civil del Circuito de Vélez.

**SEGUNDO. DEVOLVER** el expediente al Juzgado Primero Civil del Circuito de Vélez, para que proceda de conformidad a lo expuesto en las consideraciones de este proveído.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

  
**LUÍS ALBERTO TÉLLEZ RUÍZ<sup>1</sup>**  
**Magistrado**

---

<sup>1</sup> Rad. 2021-037. El presente documento se suscribe de conformidad con lo previsto en el artículo 11 del decreto legislativo 491 de 28 de marzo de 2020, por cuya virtud se autoriza la “firma autógrafa mecánica, digitalizada o escaneada”.