



Rama Judicial

República de Colombia

## Juzgado Once (11) Administrativo del Circuito de Ibagué

Ibagué (Tolima), cuatro (4) de diciembre de dos mil veintitrés (2023)

**RADICACIÓN:** 73001-33-33-010-2021-00266-00  
**MEDIO DE CONTROL:** PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS - ACCIÓN POPULAR  
**ACCIONANTE:** PABLO ANDRÉS TRUJILLO GÁLVEZ  
**ACCIONADOS:** MUNICIPIO DE IBAGUÉ - EMPRESA IBAGUEREÑA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO IBAL S.A E.S.P. OFICIAL.

### I. ASUNTO

Procede el Despacho a dictar sentencia para resolver en primera instancia la demanda instaurada por el señor PABLO ANDRÉS TRUJILLO GÁLVEZ en contra del MUNICIPIO DE IBAGUÉ, y la EMPRESA IBAGUEREÑA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO IBAL S.A E.S.P OFICIAL, por la presunta vulneración a los derechos e intereses colectivos al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; seguridad y salubridad públicas; el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y el acceso a los servicios públicos y a una prestación eficiente y oportuna.

### II. ANTECEDENTES

#### 1. Pretensiones

Las pretensiones del accionante son las siguientes<sup>1</sup>:

*“PRIMERO. Declarar la vulneración de los siguientes derechos colectivos: El goce de un ambiente sano, la salubridad y seguridad pública y finalmente el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público.*

*SEGUNDO. Ordenar a LA EMPRESA IBAGUEREÑA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO IBAL S.A E.S. P OFICIAL que fije una fecha y hora para llevar a cabo la reparación de la red de alcantarillado de la Cra 21A con calle 66 del barrio Ambala para que así certifique el buen estado de la red.*

<sup>1</sup> Folio 8 del Archivo 04 del Cuaderno Principal del Expediente Digitalizado.

*TERCERO. Ordenar inmediatamente después de realizada la reparación por parte de LA EMPRESA IBAGUEREÑA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO IBAL S.A E.S.P. OFICIAL que la Secretaría de Infraestructura de Ibagué realice debidamente la pavimentación de la calle afectada.”*

## **2. Fundamentos fácticos relevantes.**

Los hechos de la demanda se resumen de la siguiente manera<sup>2</sup>:

2.1. Señaló el accionante que reside en la Carrera 21 #66-43 del Barrio Ambalá, y que la vía frente a su casa esta sin pavimentar y en muy mal estado, convirtiéndose en lugar de consumo de sustancias psicoactivas afectando la seguridad de la zona, y la salubridad pública en tanto que también es utilizada como sanitario de las mascotas y depósito de escombros.

2.2. Que en razón a lo anterior presentó petición el día 11 de marzo de 2019, la cual fue resuelta por la Secretaría de Infraestructura el 25 de abril de 2019 informándole que para cualquier tipo de intervención era necesario que todas las redes de acueducto y alcantarillado estuvieran debidamente certificadas.

2.3. Que el día 9 de julio de 2019 presentó derecho de petición ante el IBAL, que fue resuelta el 21 de octubre de 2019 donde se le informa que en el sector hay tres redes de esa entidad.

2.4. Que el 25 de octubre de 2019 radicó derecho de petición ante ACUAMBALÁ, recibiendo respuesta el 30 de octubre de 2019, informando que tenían una red de acueducto en la Cra 21 A con Calle 66 del Barrio Ambalá, certificándola para pavimentar el día 31 de octubre de 2019, además se indicó que quien estaba a cargo del alcantarillado era el IBAL.

2.5. El día 07 de abril de 2021 se hizo entrega del informe de inspección y diagnóstico por parte del IBAL, en el que se consigna que la red de alcantarillado se encuentra en mal estado.

2.6. El 29 de abril de 2021 radicó nuevo derecho de petición al IBAL solicitando la reparación de la red de alcantarillado de la Cra 21 A con Calle 66 del Barrio Ambalá, recibiendo respuesta el 19 de mayo de 2021 en donde el Grupo de Gestión de Alcantarillado informa que ya tenía conocimiento de la problemática y para la vigencia 2021 pretendían ejecutar una serie de contratos de rehabilitación y/o recuperación de las redes de acueducto y alcantarillado, estando el sector incluido, sin embargo, que se ejecutarían de acuerdo a la prioridad, programación y presupuesto.

## **3. RAZONES DE LA DEFENSA.**

### **3.1 Municipio de Ibagué.<sup>3</sup>**

La apoderada del Municipio de Ibagué, frente a los hechos manifestó que los mismos deben ser probados, y que particularmente frente al hecho quinto al décimo, no le constan al Municipio, por cuanto le corresponde al IBAL pronunciarse frente a los mismos por ser la autoridad competente para conocer de tales asuntos.

<sup>2</sup> Archivo 04 del Cuaderno Principal del Expediente Digitalizado.

<sup>3</sup> Archivo 020 del Expediente Digitalizado.

Igualmente refirió que se opone a todas y cada una de las pretensiones incoadas frente al MUNICIPIO DE IBAGUÉ, teniendo en cuenta que no le corresponde al Municipio, sino al IBAL S.A. E.S.P., y por carecer de asidero jurídico y probatorio. Por último, propuso las excepciones que denominó “*Inexistencia de título jurídico de imputación*”, “*Falta de legitimación en la causa por pasiva*”, “*Carga de la Prueba*” e “*Inexistencia de prueba del grave riesgo aludido*”.

### 3.2. IBAL S.A. E.S.P. OFICIAL.<sup>4</sup>

El apoderado de la entidad sostuvo que el hecho primero relativo a la pavimentación, supuesta inseguridad y afectaciones a la salubridad, no es competencia de la entidad. Del segundo al cuarto no le constan, y del quinto al décimo tercero son cierto en cuanto a las peticiones y respuestas.

Así mismo manifestó, que frente a la pretensión de ordenar al IBAL que fije una fecha y hora para llevar a cabo la reparación de la red de alcantarillado de la Cra 21° con calle 66 del barrio Ambalá para que así certifique el buen estado de la red, se opone, toda vez que no se trata de fijar fechas sino de planificar, estudiar y financiar obras que como se indicó en uno de las respuestas dadas, requieren inversión millonaria. Además, de determinar, si los habitantes de la citada calle, han cumplido técnicamente con las acometidas domiciliarias de evacuación de las aguas residuales y que inversión por parte de ellos están dispuestos a asumir.

Ahora bien, que por falta de mejoramiento del alcantarillado, exista inseguridad, consumo de sustancias psicoactivas, afectaciones de espacio público, nada tiene que ver con las funciones del IBAL S.A. E.S.P. OFICIAL, o con su labor misional, argumentación que era válida para el ente territorial.

Por último, propuso las excepciones que denominó “*Falta de legitimación en la causa por pasiva por falta de convocatoria a los usuarios del servicio de alcantarillado*”.

### 3. ACTUACION PROCESAL

La demanda fue presentada ante la Oficina Judicial el día 17 de noviembre de 2021<sup>5</sup>, la cual le correspondió por reparto al Juzgado 10 Administrativo de Ibagué, quien mediante auto del 23 de noviembre de 2021<sup>6</sup> se declaró impedido para conocer de la acción remitiendo a este Juzgado, quien mediante auto de fecha 28 de febrero de 2022 aceptó el impedimento y admitió la demanda<sup>7</sup>. Luego de notificadas las partes y el Ministerio Público y surtidos los correspondientes traslados, mediante auto de fecha 27 de julio de 2022<sup>8</sup> se citó a las partes y demás intervinientes a la audiencia especial de pacto de cumplimiento para el 17 de enero de 2023, diligencia que fue declarada fallida, y donde se resolvió sobre las pruebas pedidas por las partes<sup>9</sup>. El 22 de agosto de 2023 se realizó audiencia de pruebas<sup>10</sup>, donde se declaró precluido el debate probatorio y en virtud del artículo 33 de la Ley 472 de 1998, se ordenó correr

<sup>4</sup> Archivo 017 del Expediente Digitalizado.

<sup>5</sup> Archivo 05 del expediente digitalizado.

<sup>6</sup> Archivo 07 del expediente digitalizado.

<sup>7</sup> Archivo 09 del Expediente Digitalizado.

<sup>8</sup> Archivo 28 del Expediente Digitalizado.

<sup>9</sup> Archivo 40 del Expediente Digitalizado.

<sup>10</sup> Archivo 48.9 del Expediente Digitalizado.

traslado para presentar alegatos de conclusión dentro de los cinco (5) días siguientes, término dentro del cual también podría rendir concepto el Ministerio Público, presentándose escritos oportunamente por el Municipio de Ibagué, el IBAL S.A. E.S.P. Oficial, así como el Ministerio Público, la coadyuvante presentó documento de manera extemporánea<sup>11</sup>.

Finalmente, el expediente ingresó al Despacho para proferir sentencia el 08 de septiembre de 2023.

#### **4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

##### **4.1 - Alegatos Parte Accionante<sup>12</sup>**

Guardó silencio.

##### **4.2. - Alegatos Parte Demandada**

###### **4.2.1. - Alegatos Municipio de Ibagué.<sup>13</sup>**

La apoderada del Municipio señaló que al analizar los hechos y pretensiones en el sub judice, la entidad territorial debe ser exonerada de responsabilidad alguna como quiera que a quien le compete la realización de las obras pretendidas, es a la empresa ibaguereña de acueducto y alcantarillado IBAL, encargado de realizar obras de mantenimiento y reparación de redes de alcantarillado, de acuerdo a su condición de Empresa Industrial y Comercial del Estado del orden municipal, con autonomía presupuestal, administrativa y financiera, especializada en el tratamiento y suministro de agua potable para el consumo humano y recolección de aguas residuales, por tanto no es el Municipio de Ibagué el llamado a responder.

Que el Municipio de Ibagué no puede realizar arbitrariamente todas y cada una de las obras solicitadas por los accionantes extralimitando los alcances de la Acción Popular, pues se dejarían de lado verdaderas necesidades y prioridades de la comunidad, teniendo en cuenta que se debe dar prelación a facilitar la movilidad de otros sectores en ejercicio de las competencias constitucionales y legales señaladas en el plan de desarrollo municipal.

Por todo lo antes expuesto, solicitó se denieguen las pretensiones de la demanda toda vez que no existen los elementos que permitan determinar la responsabilidad del ente territorial, configurándose igualmente la falta de legitimación en la causa por pasiva al no tener relación directa con lo reclamado, y no ser el encargado de realizar la reparación de la red de alcantarillado de la carrera 21ª con calle 66 barrio Ambalá, ya que esta función se encuentra a cargo de la Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado IBAL.

###### **4.2.2. - Alegatos IBAL S.A. E.S.P. OFICIAL.<sup>14</sup>**

---

<sup>11</sup> Archivo 54 del Expediente Digitalizado.

<sup>12</sup> Archivo 54 del expediente digitalizado.

<sup>13</sup> Archivo 52 del Expediente Digitalizado.

<sup>14</sup> Archivo 49 del Expediente Digitalizado.

Señaló que la entidad tiene un plan operacional, que dicho plan prioriza la intervención mediante obras en los sectores en que se ha advertido un riesgo inminente para la integridad y seguridad de las personas, las que corresponden a fallos judiciales impartidas en otros procesos que se precisa cumplir y las que corresponden a la atención de emergencias, aunado a los criterios de selección de obras contenidos en el Manual de Políticas de Defensa Judicial de la Empresa IBAL S.A., para intervenciones en acciones de tutela y populares, adoptado mediante acta No. 05 de marzo 6 de 2021 por el Comité Técnico de Conciliación. Que conforme al plan de ejecución de obras expedido por la Dirección Operativa, para el año 2023, se tienen previstas y priorizadas alrededor de 127 tramos de calles ubicadas en las diferentes comunas de la ciudad.

Indicó, que no existe un deterioro que ponga en riesgo la vida e integridad de las personas que residen en el sector, a su vez no se detalla un daño permanente a la red de alcantarillado y acueducto que se encuentra en cabeza de la Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado IBAL S.A. E.S.P. OFICIA, que aunque existe un deterioro en la capa asfáltica, esto no impide la libre movilidad de los residentes del sector, a su vez, dicha situación no obliga a la Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado IBAL S.A. E.S.P. OFICIAL a realizar una intervención a su red de alcantarillado y acueducto, toda vez que la priorización de los recursos se encuentran fundados en los principios de planeación, coordinación y ejecución de las obras, encontrando que no es imperativo la intervención en las Cra. 21A con calle 66 del Barrio Ambala. Que la empresa no da prioridad a este sector, teniendo en cuenta que, a pesar de tener una red de varios años de uso, esta no presenta inconvenientes en la prestación del servicio público de alcantarillado y acueducto.

Que la prueba testimonial indicó molestia por la afectación respecto del manejo de los escombros y el consumo de sustancias por parte de los ciudadanos del sector, sin embargo, nunca expreso inconvenientes respecto del funcionamiento de la red de alcantarillado, por lo que solicita denegar las pretensiones de la acción popular.

#### **4.2 - Concepto del Ministerio Público.<sup>15</sup>**

El Agente del Ministerio Público Delegado ante este Despacho Judicial, emitió concepto en el que refirió generalidades de la acción popular, para finalmente considerar, que le asiste toda la razón al accionante para que se le amparen los derechos e intereses colectivos peticionados amenazados o vulnerados por las accionadas, por ende se debe ordenar a los representantes legales tanto del IBAL S.A.- E.S.P. como al Municipio de Ibagué o a las personas quienes hagan sus veces para que en el tiempo fijado por su despacho a partir de la notificación de su proveído se procede a dar solución definitiva a la intervención de acueducto, alcantarillado y pavimentación de la carrera 21ª con calle 66 del Barrio Ambala de esta municipalidad sin más dilaciones.

## **IV. CONSIDERACIONES**

### **3.1. Problema jurídico**

---

<sup>15</sup>Archivo 51 del Expediente Digitalizado.

Se contrae a determinar, si la empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado IBAL S.A. E.S.P. OFICIAL y el Municipio de Ibagué, han vulnerado o no los derechos colectivos de la comunidad del Barrio Ambalá, al no reponer y reparar las redes de acueducto y alcantarillado ubicadas en el sector de la Carrera 21ª con Calle 66 de esta ciudad, así como pavimentar dicho tramo vial urbano.

### 3.2. Tesis

Procede el amparo de los derechos al goce del espacio público, la utilización y defensa de los bienes de uso público, defensa del patrimonio público y acceso a una infraestructura que garantice la salubridad pública de la comunidad perteneciente al Barrio Ambalá sector de la Carrera 21 con Calle 66 de la ciudad de Ibagué.

Lo anterior, debido a que la empresa IBAL S.A. E.S.P., no ha repuesto ni reparado la red de alcantarillado ubicada en el tramo referido, y consecuencia de ello, tampoco se ha llevado a cabo la pavimentación que corresponde por parte del Municipio de Ibagué.

### 3.3. Argumentos que sustentan la tesis propuesta por el Despacho

La presente acción popular tiene como finalidad la protección de los derechos al goce del espacio público, la utilización y defensa de los bienes de uso público, los cuales se encuentran amenazados o vulnerados según la parte actora.

El artículo 2º inciso segundo de la Ley 472 de 1998, en desarrollo del artículo 88 de la Constitución Política, dispone que las acciones populares 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 tenor del artículo 9º *Ibidem*, esas acciones proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos.

De acuerdo con lo anterior, se tiene que los **requisitos indispensables**<sup>16</sup> para que proceda la acción popular son los siguientes:

- 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 el que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana.
- c) La relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses.

---

<sup>16</sup> Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. Dr. RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA, proferida el 18 de febrero de 2010, Radicación número: 25000-23-24-000-2004-01094-00(AP), Actor: Bibiana Mercedes Parra Ariza, Demandado: Instituto De Desarrollo Urbano - IDU y OTRO, Referencia: Apelación Sentencia - Acción Popular.

En consideración al sustento fáctico de la demanda, se identifica que los derechos colectivos cuya protección se pretende están señalados en los literales d) y m) del artículo 4 de la ley 472 de 1998, a saber:

*“Artículo 40. Derechos e intereses colectivos. Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con:*

*d). al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público;*

*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.*

En lo que atañe al **derecho al goce del espacio público, la utilización y defensa de los bienes de uso público**, tenemos que conforme a los artículos 82, 88 y 102 de la Constitución Política, es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, aspecto en el cual el interés particular cede al general.

La noción de espacio público prevista en las Leyes 9ª de 1989<sup>17</sup>, 388 de 18 de julio de 1997 y en su Decreto Reglamentario 1504 de 4 de agosto de 1998<sup>18</sup>, no solo implica los bienes de uso público *“(…) sino que extiende el alcance del concepto a todos aquellos bienes inmuebles públicos, que, al ser afectados al interés general en virtud de la Constitución o la ley, están destinados a la utilización colectiva. En otras palabras, lo que caracteriza a los bienes que integran el espacio público, es su afectación al interés general<sup>16</sup> y su destinación al uso directo o indirecto en favor de la colectividad (…)*<sup>19</sup>

En la misma línea, la Corte Constitucional señaló que: *“(…) La consagración de este deber constitucional es reflejo de la importancia otorgada por el Constituyente a la preservación de espacios urbanos abiertos al uso de la colectividad, que satisfagan las diversas necesidades comunes derivadas de la vida en las ciudades y poblados y contribuyan, igualmente, a mejorar la calidad de vida de sus habitantes, permitiendo la confluencia de los diversos miembros de la sociedad en un lugar común de interacción (…)*<sup>20</sup>.

Por su parte, el Consejo de Estado<sup>21</sup>, aseguró que *“son aquellos cuya titularidad pertenece al Estado destinados al uso, goce y disfrute de todos los habitantes del territorio; están sometidos al régimen de derecho público y sobre ellos el Estado ejerce derechos de administración y de policía, con miras a garantizar y proteger su uso y goce común, por motivos de interés general.”*

De igual manera, es importante resaltar que el artículo 139 de la Ley 1801 de 29 de julio 2016<sup>22</sup> señala que el espacio público *“...es el conjunto de muebles e*

---

<sup>17</sup> Artículos 5º y 7º: *“[...] el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes.*

*[...] Así, constituyen el Espacio Público de la ciudad **las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal, como vehicular**, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva; para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares [...]*”

<sup>18</sup> «Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial»

<sup>19</sup> Corte Constitucional - SU-360 de 1999.

<sup>20</sup> Corte Constitucional, Sala de Revisión, Sentencia T-722 de 4 de septiembre de 2003, MP.: Manuel José Cepeda Espinosa

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero Ponente: Oswaldo Giraldo López, Bogotá, D.C., quince (15) de marzo de dos mil dieciocho (2018), radicación número: 05001-2331-000-2006-03673-01, actor: Martín Montoya Vanegas, Demandado: Municipio de Bello (Antioquia).

<sup>22</sup> Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia.

*inmuebles públicos, bienes de uso público, bienes fiscales, áreas protegidas y de especial importancia ecológica y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, usos o afectación, **a la satisfacción de necesidades colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de todas las personas en el territorio nacional** [...]*”.

Ahora, frente 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**, es importante destacar inicialmente que a voces del artículo 3º de la Ley 388 de 1997, se constituye en obligación estatal, posibilitar el acceso a las vías públicas, infraestructura de transporte, espacios públicos, su destinación a uso común y hacer efectivo el acceso a los servicios públicos domiciliarios, aspectos que deben ejecutarse en el marco y con observancia del ordenamiento territorial y enfatizando en la calidad de vida de los usuarios o habitantes, tales elementos ponen de presente, que si bien al Estado le corresponde planear y ejecutar los desarrollos urbanos, vías e infraestructuras, no menos cierto es, que tales acciones o gestiones deben estar direccionadas en punto de mejorar las condiciones habitacionales de la colectividad.

Establecido lo anterior, se abordará el caso concreto en el siguiente acápite, en el cual se hará alusión a: i) las competencias legales de los entes accionados en relación con las pretensiones de la demanda, ii) La valoración de las pruebas que reposan en el expediente y iii) Si es atribuible a las entidades accionadas las omisiones señaladas en la demanda como vulneradoras de los derechos colectivos invocados (relación de causalidad).

### **3.4. CASO CONCRETO**

Para descender al caso concreto, tenemos que la parte actora reclama la protección de los derechos colectivos al goce del espacio público, la utilización y defensa de los bienes de uso público y 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, ya que considera que el tramo vial que comprende el sector de la Carrera 21ª con Calle 66 del Barrio Ambalá esta ciudad, no ha sido intervenido para la reposición y reparación de la red de alcantarillado que allí se ubica, junto con la consecuente pavimentación.

De entrada, se advierte que la vía objeto de presunta vulneración de derechos colectivos por parte de las entidades accionadas, se encuentra dentro del perímetro urbano de la ciudad de Ibagué y constituye una vía urbana.

Ahora, el actor señala como responsables de la vulneración anotada, al Municipio de Ibagué y al IBAL S.A. E.S.P., motivo por el cual, corresponde establecer las obligaciones legales de cada entidad de cara al petitum de la demanda, pues nótese, que, por una parte, se solicita la reposición y reparación de las redes en mención y por la otra, la pavimentación respectiva.

### **Frente al Municipio de Ibagué<sup>23</sup>,**

---

<sup>23</sup> Constitución Política. “ARTÍCULO 311. Al Municipio como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes”.

El artículo 6° de la Ley 1551 de 2012, dispone:

*“Artículo 6°: El artículo 3 de la Ley 136 de 1994 quedará así:*

*Artículo 3° Funciones de los municipios. Corresponde al municipio:  
(...)*

*23. En materia de vías, **los municipios tendrán a su cargo la construcción y mantenimiento de vías urbanas y rurales del rango municipal.** Continuarán a cargo de la Nación las vías urbanas que formen parte de las carreteras nacionales y del Departamento las que sean Departamentales.”*

El espacio público viene definido en el artículo 5° de la Ley 9ª de 1989 como:

*“... (...) el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de las necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes. Así, **constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación tanto peatonal como vehicular...**”*

Por su parte, el Decreto 1504 de 1998, en su artículo 3°, precisa los siguientes elementos constitutivos del espacio público:

- “a) Los bienes de uso público, es decir aquellos inmuebles de dominio público cuyo uso pertenece a todos los habitantes del territorio nacional, destinados al uso o disfrute colectivo;*
- b) Los elementos arquitectónicos, espaciales y naturales de los inmuebles de propiedad privada que por su naturaleza, uso o afectación satisfacen necesidades de uso público;*
- c) Las áreas requeridas para la conformación del sistema de espacio público en los términos establecidos en este decreto.”*

En ese orden, las vías urbanas son consideradas espacio público, luego no tiene discusión que, en cabeza del ente territorial accionado, recae la obligación de mantener, conservar y preservar la mismas, precisamente, con el fin de garantizar la libre y segura circulación peatonal por las respectivas zonas.

Ahora bien, la Ley 388 de 1997, en materia de acción urbanística a cargo de los entes territoriales, dispone:

*“ARTICULO 8o. ACCIÓN URBANÍSTICA. La función pública del ordenamiento del territorio municipal o distrital se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo. Son acciones urbanísticas, entre otras: (...)*

*9. **Dirigir y realizar la ejecución de obras de infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos públicos, directamente por la entidad pública o por entidades mixtas o privadas, de conformidad con las leyes. (...)**”*

En la misma línea, la Ley 715 de 2001, en su artículo 76 postula como competencia de los municipios en materia de transporte, la siguiente:

### **“Artículo 76. Competencias del municipio en otros sectores.**

*“76.4.1. **Construir y conservar** la infraestructura municipal de transporte, las vías urbanas, suburbanas, veredales y aquellas que sean propiedad del municipio, las instalaciones portuarias, fluviales y marítimas, los aeropuertos y los terminales de transporte terrestre, en la medida que sean de su propiedad o cuando éstos le sean transferidos directa o indirectamente. Las vías urbanas que forman parte de las carreteras nacionales seguirán a cargo de la Nación.”*

Del análisis conjunto de las normas en cita, se derivan las siguientes reflexiones importantes en relación con el presente caso:

- La ordenación territorial es un mandato Constitucional cuyo cumplimiento corresponde a los Municipios, en punto de autonomía territorial y descentralización administrativa.
- Los Municipios tienen a su cargo la construcción, conservación y mantenimiento de las vías urbanas, con fines de uso y disfrute colectivo.
- En materia urbanística, las obras de infraestructura para el transporte y servicios públicos domiciliarios, pueden ejecutarse de manera directa por los municipios o por intermedio entidades mixtas o privadas.

### **Frente a la empresa de acueducto y alcantarillado IBAL S.A. E.S.P.,**

El Acuerdo Municipal No. 034 del 06 de junio de 1989, dio nacimiento a dicha empresa, creándola como entidad descentralizada de servicio público, con personería jurídica propia y autonomía administrativa, en artículo 2º del mentado acuerdo, asignó como objeto: *“el estudio, diseño, construcción, administración, operación y mantenimiento de los sistemas destinados a los servicios de acueducto y alcantarillado inicialmente en la ciudad de Ibagué.”*

Adicionalmente, el Acuerdo No. 003 del 03 de octubre de 2017<sup>24</sup>, expedido por la Junta Directiva de la empresa referida, señala en su artículo 8º, que la dirección operativa de la entidad, tiene a su cargo las siguientes funciones:

*“a) Dirigir y coordinar con los grupos de Acueducto y Alcantarillado la planeación, implementación y control del proceso de mantenimiento, con el fin de prevenir o corregir los daños en las redes hidrosanitarias de la ciudad.”*

*“b) Efectuar la planeación de los presupuestos necesarios tanto de funcionamiento como de inversión, para garantizar la operación, mantenimiento, renovación y expansión de las redes de acueducto y/o alcantarillado.”*

*“c) Desarrollar en coordinación con las áreas correspondientes las actividades que permitan conocer el funcionamiento hidrosanitario, estructural y ambiental de las redes de acueducto y alcantarillado, para definir los esquemas de operación del sistema.”*

*“d) Coordinar con las áreas correspondientes las acciones necesarias en casos de emergencia o contingencia en los procesos, de acuerdo con los lineamientos y planes establecidos, con el fin de asegurar la calidad, cantidad, continuidad y oportunidad en la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado.”*

El anterior marco reglamentario, aunado a lo propuesto por los artículos 14 y 15 de la Ley 142 de 1994, permiten aseverar que, en el Municipio de Ibagué, el

---

<sup>24</sup> "POR EL CUAL SE MODIFICA Y FIJA LA ESTRUCTURA ORGANICA DE LA EMPRESA IBAGUEREÑA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO IBAL S.A. E.S.P. OFICIAL, SE DETERMINAN SUS FUNCIONES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

mantenimiento, operación y renovación de las redes de acueducto y alcantarillado, en tanto servicio público domiciliario, corresponde al IBAL S.A. E.S.P.

Despejadas las competencias de las entidades accionadas en relación con el objeto pretendido por el actor, es menester abordar el examen de las pruebas recaudadas al interior de la presente actuación, veamos:

En el proceso reposan los siguientes medios de prueba relevantes para decidir de fondo el presente proceso:

- Once (11) fotografías en las que se observa una vía sin pavimentar.<sup>25</sup>

Frente a este elemento debe precisarse, que el H. Consejo de Estado ha sido claro en señalar, que para que las fotografías tengan valor probatorio y puedan ser valoradas conforme a las reglas de la sana crítica, se debe tener certeza sobre la persona que las tomó y sobre las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que fueron tomadas y por lo tanto, la autonomía demostrativa de dichos documentos se reduce en la medida en que requieran de otros medios de convicción que las soporten<sup>26</sup>.

Es así como, al revisar el cartulario se advierte que no existe elemento probatorio alguno que acredite las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que fueron tomadas dichas fotografías y su contenido no fue ratificado por la única testigo que se presentó, ni se encuentra respaldado por ningún otro medio de convicción, de tal suerte que no existe certeza de la autenticidad de su contenido, y por lo tanto, el despacho se abstendrá de conferirles valor probatorio.

- Derecho de Petición radicado el 16 de mayo de 2019 por el accionante, ante la Secretaría de Tránsito, Transporte y de la Movilidad de Ibagué, a través del cual solicitó pavimentar la vía de la Carrera 21ª N°. 66-43.<sup>27</sup>
- Copia del Oficio 1081-024505 dada el 23 de abril de 2019, y del Oficio 1081-025278 dado al accionante el 25 de abril de 2019, en respuesta a la anterior petición por parte de la Secretaría de Infraestructura del Municipio de Ibagué por competencia, a través del cual se informa que luego de realizar visita al sector “*se encontró una vía en conformado con material de recebo*”, aclarando que para cualquier intervención se requiere que las redes de acueducto y alcantarillado se encuentren debidamente certificadas, “*Además el sitio no está establecida la sección transversal de la vía...*”.<sup>28</sup>
- Derecho de Petición radicado el 09 de julio de 2019 por el accionante, ante el IBAL S.A. E.S.P. OFICIAL, a través del cual solicitó copia del acta de inspección realizada con el fin de contar con la certificación para pavimentar solicitada por el Municipio de Ibagué.<sup>29</sup>

---

<sup>25</sup> Fol. 17 a 27 del Archivo 04 del Cuaderno Principal del Expediente Digitalizado

<sup>26</sup> Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera – Subsección B. Sentencia del 03 de abril de 2020. Radicación No. 25000-23-26-000-2002-00211-01(44428). C.P. Ramiro Pazos Guerrero

<sup>27</sup> Fol. 28 a 30 del Archivo 04 del Cuaderno Principal del Expediente Digitalizado

<sup>28</sup> Fol. 32 y 33 del Archivo 04 del Cuaderno Principal del Expediente Digitalizado

<sup>29</sup> Fol. 34 a 37 del Archivo 04 del Cuaderno Principal del Expediente Digitalizado

- Copia del Oficio 300-1185 del 10 de julio de 2019 suscrito por el Director Operativo del IBAL, en respuesta a la anterior petición, informando que realizaría la inspección solicitada teniendo en cuenta la priorización.<sup>30</sup>
- Copia del Oficio 1679 del 21 de octubre de 2019 suscrito por el Líder Gestión Acueducto del IBAL, informando, que **por el sector de la Carrera 21ª No. 66-43 del Barrio Ambalá “no pasa red matriz de acueducto por la vía, solo existen tres (03) domiciliarias conectadas a través de mangueras en la Carrera 22 con Calle 66A...”**.<sup>31</sup>
- Copia del Oficio de fecha 30 de octubre de 2019 suscrito por el Representante Legal de ACUAMBALÁ, informando, que **“efectivamente cuenta con una red instalada por la Carrera 21 A con Calle 66 en una longitud aproximada de 50 metros lineales en tubería PVC presión de 1” en RDE-21 certificada con la NTC-382/2295 la cual provee del servicio a los tres predios antes mencionados, la red se encuentra en buen estado de funcionamiento y por lo tanto se certifica para pavimentación de la vía. En cuanto a las redes de Alcantarillado, estas son propiedad y a cargo de la Empresa Ibal S.A. E.S.P. Oficial”**.<sup>32</sup>
- Informe de Inspección y Diagnóstico de Red de Alcantarillado realizado el 27 de marzo de 2021 por el Director Operativo Grupo Técnico de Alcantarillado del IBAL S.A. E.S.P. OFICIAL, en la Calle 66 con Carrera 21ª o Calle 66 con Carrera 15ª D/N B/. Ambalá, donde se concluyó frente al comportamiento estructural de la red de alcantarillado:

*“Sistema instalado por el eje de la vía en material de MORTERO en mal estado tanto estructural como hidráulico, se logró inspeccionar 67 m los cuales presenta filtraciones cavidades desgaste en la bate del tubo por tipo de material y vida útil, se observa un pozo intermedio a los 67m pozo aguas arriba el cual se encuentra cubierto al igual que el pozo aguas abajo, por esta razón y debido al mal estado de la red no se realiza la inspección en su totalidad, se recomienda ubicar los pozos para terminar con la inspección.” – “Flujo irregular”*.<sup>33</sup>
- Derecho de Petición radicado por el actor ante el IBAL S.A. E.S.P. OFICIAL en abril del año 2021, solicitando realizar las reparaciones necesarias para que la red de alcantarillado de la Cra 21ª con calle 66 esté en buen estado.<sup>34</sup>
- Copia del Oficio 320-0910 del 19 de mayo de 2021 suscrito por el Líder Gestión Alcantarillado del IBAL, en respuesta a la anterior petición e informando, que la entidad tiene conocimiento de la problemática, por lo que **“el tramo de la Calle 66 con Carrera 21ª se tendrá en cuenta para las futuras vigencias presupuestales ya que se encuentra incluido dentro del listado de las solicitudes que requieren Reposición pendientes a ejecutar, actividades que se llevarán a cabo de acuerdo a la prioridad, programación y recursos con que cuente la empresa...”**.<sup>35</sup>

<sup>30</sup> Fol. 38 del Archivo 04 del Cuaderno Principal del Expediente Digitalizado

<sup>31</sup> Fol. 44 del Archivo 04 del Cuaderno Principal del Expediente Digitalizado

<sup>32</sup> Fol. 51 a 53 del Archivo 04 del Cuaderno Principal del Expediente Digitalizado

<sup>33</sup> Fol. 81 a 83 del Archivo 04 del Cuaderno Principal del Expediente Digitalizado

<sup>34</sup> Fol. 84 a 89 del Archivo 04 del Cuaderno Principal del Expediente Digitalizado

<sup>35</sup> Fol. 90 del Archivo 04 del Cuaderno Principal del Expediente Digitalizado

- Testimonio de la señora Marina Manrique de Trujillo, recaudado en audiencia de pruebas celebrada el pasado 22 de agosto de 2023, quien refirió aspectos como:

Que es abuela del accionante, que siempre han tenido el problema en la calle cerca a la universidad (Cra 21 A con calle 66), es un sitio de mucha suciedad, escombros, basuras, y la red de alcantarilla fue hecha prácticamente por los vecinos de la cuadra, ahí fuman mariguana, es una vía destapada, que hay red comunal de agua de Acuambalá y la del Ibal también, que cuando llueve mucho todo se inunda en esa parte dañando la vía, no hay cunetas de aguas lluvias, que reside en el sector hace como 62 años cuando todo era como fincas, pero se empezó a edificar y se generó el problema.

Pues bien, del análisis conjunto del anterior material probatorio se desprende, que la problemática expuesta en la demanda, ha sido de conocimiento de la empresa de servicios públicos accionada desde el año 2019, a pesar del transcurso de los años, a hoy no se ha logrado tener una reposición de la red de alcantarillado ubicada en el sector de la Carrera 21ª con Calle 66 del Barrio Ambalá esta ciudad, precisamente, debido al mal estado de la tubería, lo cual se acredita a partir del informe señalado y, lo cierto, como puede apreciarse, es que el diagnóstico emitido parcialmente, ha dado como resultado mal estado de la red referida, en material de mortero que ya cumplió su vida útil.

Adicionalmente, la empresa viene justificando la no intervención oportuna, por razones de tipo presupuestal, no obstante, el Despacho no encuentra fundada tal excusa, si se considera que es una problemática que se documenta desde hace aproximadamente cuatro (4) años, aplazando de una vigencia a la siguiente, la planeación y disposición de recursos presupuestales para atender la problemática expuesta<sup>36</sup>, sin que se aprecie, según el recaudo probatorio, gestión adicional, en punto de planeación, que tenga real incidencia, más que continuar practicando visitas citando el mismo resultado y justificante para no intervenir de manera determinada y eficaz.

Nótese que la dependencia municipal mencionada, no niega su competencia frente a la pavimentación del tramo vial afectado, de hecho, precisa que para tal efecto requiere la certificación hidrosanitaria como requisito previo, expedida desde luego por el IBAL S.A. E.S.P., ya que en el sector a intervenir, se ubican redes de acueducto y alcantarillado, cuya operación, reparación, mantenimiento, renovación y expansión le corresponde a ACUAMBALÁ quien ya certificó la red de acueducto, y al IBAL en cuanto a la red de alcantarillado tal como se clarificó en párrafos anteriores, por otra parte, se reitera, al MUNICIPIO DE IBAGUÉ le corresponde la pavimentación respectiva en virtud de las atribuciones y competencias legales desarrolladas a lo largo de la presente decisión.

Por consiguiente, deberán despacharse desfavorablemente las excepciones propuestas por el ente territorial, denominadas *“Inexistencia de título jurídico de imputación”*, *“Falta de legitimación en la causa por pasiva”*, *“Carga de la Prueba”* e *“Inexistencia de prueba del grave riesgo aludido”*; así como la propuesta

---

<sup>36</sup>Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia 25 de octubre de 2001, Consejero Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Exp. 70001-23-31-000-2000-0512-01. *“La falta de disponibilidad presupuestal y de existencia real de recursos no es, en manera alguna, argumento válido para destruir el acervo probatorio que sustenta el fallo del inferior y que se puntualiza en la indudable demostración de los hechos que sirvieron de fundamento al ejercicio de la acción popular. Precisamente, en el fallo se ordena arbitrar esos recursos, lo cual confirma que la falta de los mismos sí se tuvo en cuenta, pero no para enervar la acción, sino para ordenar que se hagan los esfuerzos administrativos y financieros necesarios a fin de costear la obra que se ordena realiza.”*

por el IBAL denominada “*Falta de legitimación en la causa por pasiva*”, en primer lugar, porque la no pavimentación del tramo vial urbano afectado, a pesar que depende de la intervención inicial del IBAL en el marco de su competencia en relación con la renovación de las redes de acueducto y alcantarillado, si compromete los derechos colectivos alegados en la demanda y en segundo lugar, porque no se ha acreditado causa que impida materializar las obras de pavimentación en el sector a intervenir, se trata simplemente de proceder de conformidad con el principio de coordinación administrativa<sup>37</sup>, es decir, como en las obras a ejecutar concurren dos entidades con competencias y funciones establecidas, la situación obliga, en punto de la coordinación referida, articular los esfuerzos funcionales y presupuestales con miras a garantizar los derechos colectivos que el Despacho encuentra conculcados.

#### 4. DE LA CONFORMACIÓN DEL COMITÉ DE VERIFICACIÓN

Para garantizar el cumplimiento de las órdenes impartidas y acorde con lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, se dispondrá la conformación de un comité de verificación, el cual estará integrado por el titular de este Despacho, la parte accionante, un representante del Municipio de Ibagué, el Gerente o representante legal del IBAL S.A. E.S.P. y el Ministerio Público.

#### 5. DE LA CONDENACIÓN EN COSTAS

En lo relacionado a la condena en costas, hemos de recordar al respecto, el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, señala que se deben aplicar las normas de procedimiento civil, y que en tratándose del demandado, el Consejo de Estado, ha precisado que la condena en costas debe imponerse en forma objetiva en contra de la parte vencida en una acción popular, de todas formas, su reconocimiento requiere debida comprobación<sup>38</sup>.

Para el caso particular, se trata de una acción Constitucional y pública, que propende por el interés colectivo no subjetivo o particular, por ende, ante la concurrencia de tales elementos, no se observa causación de costas y en tal sentido no se impondrá condena en costas a cargo de las entidades accionadas.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO ONCE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE IBAGUÉ**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

#### RESUELVE:

**Primero. DECLARAR** no probadas las excepciones denominadas “*Inexistencia de título jurídico de imputación*”, “*Falta de legitimación en la causa por pasiva*”, “*Carga de la Prueba*” e “*Inexistencia de prueba del grave riesgo aludido*” propuestas por el MUNICIPIO DE IBAGUÉ; así como la propuesta por el IBAL S.A. E.S.P. OFICIAL denominada “*Falta de legitimación en la causa por pasiva*”.

<sup>37</sup> Ley 489 de 1998. **ARTÍCULO 6°. Principio de coordinación.** En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas **deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales.**

<sup>38</sup> Sección Primera del Consejo de Estado, en sentencia del **11 de septiembre de 2003**, con ponencia de la Consejera Dra. Olga Inés Navarrete Barreto, expediente 02802-01 y reiterado el criterio en la sentencia del 10 de mayo de 2007 de la misma sección, con ponencia del Consejero Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, dentro del proceso con radicación número: 68001-23-15-000-2003-01653-01(AP)

**Segundo.** AMPARAR los derechos colectivos al goce del espacio público, la utilización y defensa de los bienes de uso público; 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.

**Tercero.** En consecuencia, **ORDENAR:**

A la empresa Ibaguereña de acueducto y alcantarillado- IBAL S.A. E.S.P. -:

- En un plazo no superior a ocho (8) meses, reponer, renovar y conservar en operación la red de alcantarillado ubicada en el sector de la Carrera 21ª con Calle 66 del Barrio Ambalá esta ciudad, de conformidad con las condiciones y el material que técnicamente requieren tales redes en la actualidad.
- Efectuadas las obras referidas, expedir inmediatamente y con destino al Municipio de Ibagué, la certificación hidrosanitaria como requisito previo para adelantar las labores de pavimentación.

Al Municipio de Ibagué:

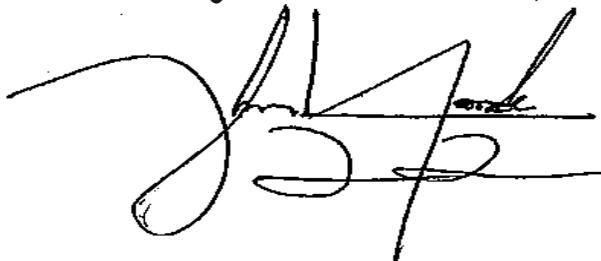
- Recibida la certificación hidrosanitaria por parte de la empresa de acueducto y alcantarillado IBAL S.A. E.S.P., en un plazo no mayor a ocho (8) meses, y la ya obrante en el plenario respecto de la red de acueducto por parte de ACUAMBALÁ llevar a cabo la pavimentación del tramo vial urbano ubicado en el sector de la Carrera 21ª con Calle 66 del Barrio Ambalá esta ciudad.

**Cuarto:** CONFORMAR el Comité de Verificación el cual estará integrado por el titular de este Despacho, la parte accionante, un representante del Municipio de Ibagué, el Gerente o representante legal del IBAL S.A. E.S.P. y de ACUAMBALÁ y el señor Agente Delegado del Ministerio Público.

**Quinto:** ENVIAR una copia del presente fallo a la Defensoría Del Pueblo, en aplicación a lo dispuesto en el artículo 80 de la ley 472 de 1998 y a cada una de las personas que integran el comité de verificación, excepto al titular de este Despacho.

**Sexto:** Sin condena en costas, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



JOHN LIBARDO ANDRADE FLÓREZ  
Juez