



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
SALA QUINTA DE DECISIÓN
MAG. PONENTE: LILIANA P. NAVARRO GIRALDO**

Medellín, cinco (05) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

| | |
|-------------------------|--|
| Sentencia N° | 054 |
| Medio de control | De protección de los derechos e intereses colectivos |
| Demandante | José Hernando Cardona Bartolo y otros |
| Demandados | Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, Empresas Públicas de Medellín (EPM) |
| Vinculados | Corantioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y Sociedad Administradora El Picacho 2 |
| Radicado | 05001 33 33 011 2023 00103 01 |
| Decisión | Confirma, modifica y adiciona sentencia |
| Asuntos | Derechos colectivos – Ley 472 de 1998. La amenaza o vulneración de los derechos colectivos debe ser cierta, concreta y actual. Servicios públicos domiciliarios. |
| Instancia | Segunda |

Conoce la Sala el recurso de apelación interpuesto por la **parte demandada – Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín-**, en contra de la sentencia proferida por el Juzgado Once Administrativo del Circuito de Medellín, el 18 de enero de 2024, parcialmente estimatoria de las pretensiones invocadas en la demanda.

I. ANTECEDENTES.

1. La demanda y su objeto.

Los señores José Hernando Cardona Bartolo, Edwin Mario Zapata Echavarría, José Luis Rendón Cañas, Mauricio Gallego Bedoya, Alexander López Montes, Sandra Higueta, María Doralba Londoño Rúa, Enith Mause, Obed Úsuaga Hernández, Adriana Vásquez Valencia, Harvi Giraldo, Luis Álvarez, Luz Stella Díaz, Leydy Jhohana Cardona Díaz y Carlos Enrique Zapata Betancur, presentaron demanda en ejercicio del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos acción popular en contra del **Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín y Empresas Públicas de Medellín - EPM**, por la presunta vulneración y agravio de los derechos colectivos previstos en los literales a), c), g), h), j) y l) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998; esto es, al goce de un ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para realizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, a la seguridad y salubridad públicas, al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente; ante la falta de gestión para mitigar la problemática que presenta la comunidad del Paraíso 1 y 2 Vereda El Picacho del Corregimiento San Cristóbal frente a los servicios públicos domiciliarios, incluyendo, el acceso al agua potable y su prestación eficiente y oportuna.

Bajo ese entendido, fueron formuladas las siguientes pretensiones:

RADICADO: 05001-33-33-011-2023-00103-01
REFERENCIA: De protección de los derechos e intereses colectivos
DEMANDANTE: José Hernando Cardona Bartolo y otros
DEMANDADOS: Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación De Medellín e Empresas Públicas de Medellín (EPM)
VINCULADOS: Corantioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y sociedad administradora El Picacho

"Solicito señor(a) Juez que se **proteja** los derechos e intereses colectivos y fundamentales al goce de un ambiente sano, a la seguridad y salubridad públicas, al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, al acceso a los servicios públicos, al acceso al agua potable, y a que su prestación sea eficiente y oportuna y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, que están siendo amenazados y vulnerados a la comunidad de la Paraíso 1 y 2 por el Distrito; y en consecuencia se ordene:

PRIMERO: Al Distrito Especial de Ciencia Tecnología e Innovación de Medellín, que en un tiempo razonable de máximo cuatro meses adopte las acciones administrativas pertinentes como las acciones de legalización de predios y adecuación normativa para la construcción de las obras que les permitan a los habitantes de Paraíso 1 y 2, gozar de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, y por ende del acceso al agua potable para el consumo humano, en condiciones suficientes, salubres, accesibles y asequibles.

En consecuencia, se ordene a esta entidad que tome todas las medidas presupuestales y de planeación que bien sea por ella misma, o en coordinación con las Secretarías y Departamentos, que deban llevarse a cabo y que permitan la construcción de las obras requeridas para la garantía de los derechos antes señalados como vulnerados.

Adicionalmente, que presente ante el Concejo Distrital, si fuera necesario para llevar a cabo las obras, el proyecto de modificación del Plan de Ordenamiento Territorial, ampliando el perímetro urbano del Distrito de manera tal que se puedan llevar a cabo las obras requeridas para la garantía de los derechos aquí señalados como violados.

SEGUNDO: A Empresas Públicas de Medellín, que en virtud del principio de coordinación y colaboración armónica y/o subsidiariedad, en contratación con el Distrito de Medellín y/o las demás entidades aquí demandadas, y/o de manera autónoma, adopte las acciones pertinentes para la construcción de las obras que les permitan a los habitantes de Paraíso 1 y 2, gozar de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, y por ende del acceso a agua potable para el consumo humano, en condiciones suficientes, salubres, accesibles y asequibles.

En consecuencia, se solicita que se ordene a esta entidad que se tomen todas las medidas presupuestales y de planeación que, ella por si misma o en coordinación con otras, deban llevarse a cabo y que permitan la construcción de las obras requeridas para la garantía de los derechos antes señalados como vulnerados.¹

2. Los hechos.

Los supuestos fácticos del medio de control ya referenciado, son los que a continuación se sintetizan:

2.1. Señaló que la comunidad del Paraíso Vereda del Picacho del Corregimiento de San Cristóbal, viene en crecimiento desde hace más de 25 años aproximadamente, dado que por omisión de las autoridades municipales hoy viven más de 800 familias compuestas por niños, adultos mayores, personas en discapacidad, en su mayoría desplazados por el conflicto armado, donde hasta el día de hoy no cuentan con el suministro permanente de un acueducto de agua potable, dado que el 90% del agua es traída desde la quebrada Guarani por mangueras aproximadamente a 1 kilómetro de la comunidad y un 10% es agua potable que abastece en carros cisternas de EPM, no contando con alcantarillado obligando a contaminar las quebradas, destruyendo el ecosistema, ante la falta de acueducto y alcantarillado que permita tener agua potable y la disposición final de aguas negras.

¹ Cfr. Expediente digital folio 3 archivo "02Demanda.pdf"

RADICADO: 05001-33-33-011-2023-00103-01
REFERENCIA: De protección de los derechos e intereses colectivos
DEMANDANTE: José Hernando Cardona Bartolo y otros
DEMANDADOS: Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación De Medellín e Empresas Públicas de Medellín (EPM)
VINCULADOS: Corantioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y sociedad administradora El Picacho

2.2. Afirmaron los accionantes que la Constitución ampara a los ciudadanos para vivir con dignidad, con vías de acceso en buen estado, acceso a los servicios públicos incluyendo acueducto, alcantarillado y alumbrado público, a la salud y al servicio de transporte público, con los cuales no cuenta la comunidad del Paraíso 1 y 2 del Corregimiento San Cristóbal del Distrito Especial de Medellín.

2.3. Manifestaron que la quebrada denominada la Piedra se conforma por aguas corrientes de la vía San Cristóbal /San Pedro, y sus aguas vertidas en forma inconclusa hacia la ladera, las cuales colocan en riesgo la vida de los habitantes del Paraíso 1 y 2, donde amenaza con romper los tanques de EPM situados en Aures, lo que causaría una gran tragedia en los sectores de Aures, Villa Sofía y otros barrios de la Comuna 7 Robledo.

3. Contestación de las partes demandada y vinculada

3.1. El Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, a través de apoderado judicial designado para el efecto, presentó escrito de contestación a la demanda en el cual manifestó oponerse a las pretensiones de la demanda al considerar no estar vulnerando los derechos colectivos invocados por la comunidad demandante, atendiendo al cumplimiento de las normas urbanísticas que no permiten la intervención en el área en cuestión, al existir asentamientos en predios privados con indefinición de índole jurídica, y respecto de los hechos refirió que no le consta las afirmaciones referentes a la manera en que la comunidad se abastece de agua, la distancia que hay entre el asentamiento humano "El Paraíso" y el lugar donde se abastecen del líquido, así como la construcción de un sistema de captación de agua realizada por los mismos habitantes del sector, aclarando que la División Política Administrativa del Municipio de Medellín conforme al Acuerdo 54 de 1987 modificado parcialmente por el Decreto 346 del 2000, "El Paraíso No. 1" no tiene condición de barrio, territorio que hace parte del Corregimiento San Cristóbal, con condición de suelo rural, perteneciendo tanto El Paraíso No. 1 y 2 a un sector de la vereda El Picacho de dicho corregimiento.

Igualmente indicó la entidad que no le consta los hechos relativos al vertimiento de aguas hacia la ladera y la amenaza de rompimiento de los tanques situados en Aures, a la falta de servicios públicos, vías de acceso, servicio de transporte público y de alumbrado, no obstante, resaltó que, para la prestación del servicio de alumbrado público dentro del perímetro urbano y rural del Distrito de Medellín, se debe determinar si cumple con lo dispuesto en el Decreto 1073 de 2015 modificado y adicionado por el Decreto 943 de 2018; por lo que conforme a la ubicación del asentamiento y las restricciones urbanísticas propias de la zona, no resulta viable desde el punto jurídico prestar el servicio, dada la titularidad privada de los predios donde se ubica la comunidad que impide la inversión pública.

Como argumentos de defensa, la entidad territorial propuso como excepciones las que denominó: **i) imposibilidad de cambiar la condición jurídica del suelo en el sector**, expresando que mediante la Resolución No. 0039 del 18 de enero de 2007 "Por la cual se legalizan y se regularizan las urbanizaciones AURES II y

RADICADO: 05001-33-33-011-2023-00103-01
REFERENCIA: De protección de los derechos e intereses colectivos
DEMANDANTE: José Hernando Cardona Bartolo y otros
DEMANDADOS: Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación De Medellín e Empresas Públicas de Medellín (EPM)
VINCULADOS: Corantioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y sociedad administradora El Picacho

AURES III ubicadas en el polígono Z2-CN3-16 en su artículo 468 dispone la legalización y regularización urbanística del área correspondiente a las Urbanizaciones Aures 2 y Aures 3, desarrolladas respectivamente por la Sociedad Administrativa El Picacho y Carlos Alberto Valenzuela Gaviria; en tanto, el Predio 1 donde se ubica "El Paraíso 2" generó en cumplimiento de la referida resolución las obligaciones urbanísticas de las mencionadas urbanizaciones Aures en el predio 2 con un área de 40.000m² donde se ubica "El Paraíso 1, es decir, el predio 2 está afectado al uso público y se desprendió del predio 1.

Adicionalmente, precisa que el sector referido por los demandantes, desde lo previsto por el POT y su realidad morfológica tiene condiciones geográficas, que requieren de actuaciones que mitiguen la amenaza alta y media por movimientos en masa; además que, la condición jurídica del asentamiento dificulta la posibilidad de urbanizarse o de tener usos intensivos del suelo, dado que el predio 1 es propiedad de la Sociedad Administradora El Picacho, la cual, en la actualidad tiene medida cautelar, y el predio 2° corresponde a un espacio público ya cedido al Distrito de Medellín por obligaciones o compensaciones urbanísticas de las urbanizaciones Aures 2 y Aures 3 construidas. Aclarando que cualquier cambio que se pretenda realizar en lo referente a la clasificación del suelo solo puede llevarse a cabo mediante la revisión y ajuste de largo plazo del POT que para el caso del Distrito de Medellín es a partir del año 2027, por lo que cualquier tipo de intervención que se desarrolle en el sector no puede ser llamada a consolidar su ocupación, dado que debe ser evaluada urbanísticamente, considerándose no sólo los factores territoriales sino los efectos de dichas actuaciones.

Así mismo, propuso las excepciones de **ii) Falta de Legitimación en la causa por pasiva e inexistencia de vulneración de los derechos colectivos**, en razón a que la comunidad se encuentra ubicada en un predio de propiedad privada considerándose un asentamiento irregular, el Distrito de Medellín no puede invertir recursos, salvo la estrategia implementada por la Secretaría de Gestión y Control Territorial en cabeza de la Subsecretaría de Servicios Públicos relacionada con el abastecimiento de agua potable mediante diferentes contratos interadministrativos suscritos con EPM a través de camiones cisterna y/o carrotanque con una periodicidad de 2 veces por semana de forma que garantice la prestación del servicio de acueducto a las familias del sector, lo anterior en cumplimiento de las acciones de tutela con radicado No. 2015-00256 y 2020-00182; así mismo la mencionada subsecretaría ha conocido de primera mano el deterioro y riesgo que se ha presentado en la vía de acceso a los asentamientos de los sectores denominados El Paraíso 1 y 2 que ha ocasionado apertura y/o trámite de incidente de desacato en las mencionadas tutelas, por algunas interrupciones del abastecimiento del agua potable debido a que no se garantizan las condiciones técnicas y de estabilidad del terreno que permitiera el tránsito seguro del carrotanque, imposibilitándose el cumplimiento continuo de los fallos de tutela, por lo que desde el Distrito de Medellín se habría gestionado por parte de la Secretaría de Infraestructura Física un trabajo de adecuación y fresado de la vía de acceso, para continuar con el cumplimiento del suministro de agua mediante carro cisterna. **iii) Imposibilidad de intervención por parte del Distrito de Medellín con recursos públicos en un predio de naturaleza privada**, al señalar que no se tiene contemplado la construcción de sistemas de acueducto y

RADICADO: 05001-33-33-011-2023-00103-01
REFERENCIA: De protección de los derechos e intereses colectivos
DEMANDANTE: José Hernando Cardona Bartolo y otros
DEMANDADOS: Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación De Medellín e Empresas Públicas de Medellín (EPM)
VINCULADOS: Corantioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y sociedad administradora El Picacho

alcantarillado en los asentamientos debido a las restricciones urbanísticas establecidas en el POT, a lo que se suma la situación jurídica del predio donde se ubica "Paraíso I" cuya titularidad recae en una sociedad intervenida de carácter particular, lo que impide la inversión de recursos públicos, precisando que el Programa de Conexiones por la Vida en el marco del Plan de Desarrollo 2020-2023 de la línea estratégica "Eco-ciudad" no prevé la regularización o normalización de conexiones ilegales, pues deben cumplirse los requisitos y normatividad referente a los denominados esquemas diferenciales de acueducto y alcantarillado establecidos en el Decreto 1272 de 2017, sin embargo, se contempló la posibilidad por ser áreas de difícil gestión, pero el Departamento Administrativo de Planeación Municipal indica la no viabilidad de clasificar la zona de esa manera atendiendo a que el POT (Acuerdo No. 48 de 2014) según la ubicación catastral del Paraíso I y II, dando cuenta de amplias restricciones de carácter normativo, ambiental y de uso, pues contempla un uso del suelo agropecuario (actividades agrícolas, pecuarias y pesqueras) y uso prohibido de vivienda campestre, restricciones para infraestructura de transporte, eco parques, centros de acopio y transformación agroindustriales, entre otros; pero para los tratamientos de generación de actividades rurales sostenibles y restauración de actividades rurales, se permite un área máxima de vivienda de 1.000m² y para actividades de apoyo a la producción o propias del predio se permitiría un máximo de ocupación de 7.000m² con cubierta, siempre y cuando se garanticen las actividades productivas, viviendas de 2 pisos de altura, lo anterior no comprende los sectores identificados como espacio público proyectado o suelos de protección.

3.2. Empresas Públicas de Medellín (EPM) en escrito presentado en la oportunidad legal concedida, señaló de acuerdo a la consulta de los sistemas de información que el señor José Hernando Cardona Bartolo ha elevado tres acciones de tutela como líder de la Comunidad del Picacho Sector del Paraíso Corregimiento de San Cristóbal de Medellín para la prestación del servicio de agua a través de carro tanques, existiendo órdenes de tutela para el suministro de esta por dicho mecanismo, pero sin decisión alguna sobre el adelantamiento de estudios y obras correspondientes a la intervención mediante la construcción y adecuación de la infraestructura vial e hidráulica donde se ubica el tanque Aures 2 de EPM hasta la quebrada La Batea en el barrio Robledo Aures 2.

Así mismo, indicó la entidad que de acuerdo a la información geográfica y de redes EPM SIGMA observó que en los sectores Paraíso 1 y 2 ubicados en la Vereda El Picacho municipio de Medellín no existen redes de acueducto y alcantarillado operadas por EPM, por lo que los inmuebles se surten del servicio de acueducto veredal y derraman sus aguas residuales mediante redes comunales que descargan finalmente en las quebradas, encontrándose el tanque EPM Aures 2 ubicado en la CL 79 BB CR 96-198 en la cota 1956 m.sn.m, por lo que las viviendas localizadas entre la cota del tanque y por encima de la cota 2052 m.sn.m hasta la vía San Pedro de Los Milagros cota aproximada 2200 m.sn.m no es posible garantizar las condiciones de presión mínima que se requieren ni el abastecimiento desde el tanque para toda la población ubicada en ese sector; y para el caso que nos ocupa el sector el Paraíso se encuentra por fuera del

RADICADO: 05001-33-33-011-2023-00103-01
REFERENCIA: De protección de los derechos e intereses colectivos
DEMANDANTE: José Hernando Cardona Bartolo y otros
DEMANDADOS: Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación De Medellín e Empresas Públicas de Medellín (EPM)
VINCULADOS: Corantioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y sociedad administradora El Picacho

perímetro de servicios de acueducto y alcantarillado y es afectado completamente con restricción del POT.

En tanto, frente a los hechos de la demanda, señaló que los sectores Paraíso 1 y 2 tienen como límite inferior, la carrera 98 que corresponde a la cota del nivel hasta la cual EPM puede suministrar el servicio de acueducto, y desde la que puede prestar el servicio de alcantarillado, y que además coincide con el perímetro urbano establecido por el Municipio de Medellín, entre las Calles 79BB y 87; por lo que los asentamientos irregulares Paraíso 1 y 2 (suelo rural) se localizan por encima del perímetro de servicios y por encima del perímetro urbano, además que las viviendas del sector se localizan parcialmente en suelo de protección, con amenaza alta, áreas de protección para la producción y en suelo de protección ambiental por retiro a corrientes hídricas, según el POT (Acuerdo 048 de 2014).

En virtud de ello, advierte que el artículo 26 de la Ley 142 de 1994, obliga a las empresas prestadoras de los servicios de acueducto y alcantarillado a sujetarse a las normas generales sobre la planeación urbana del respectivo municipio, razón por la cual EPM en la prestación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado debe acatar las disposiciones contenidas en los Planes de Ordenamiento Territorial del respectivo municipio. Adicionalmente, mediante Circular 4855 de 2014 el Ministerio de Vivienda aclaró que la responsabilidad de las empresas prestadoras de servicios públicos, con todo lo que ello implica, incluyendo la supervisión de diseños de las redes locales que espera recibir para operación y mantenimiento, se circunscribe a su área de prestación y que, por fuera de ésta, el responsable es el municipio o distrito; por lo que en este caso, EPM no está habilitada para prestar los servicios de acueducto y alcantarillado en los asentamientos irregulares Paraíso 1 y 2, además porque se localiza en unos lotes privados que están en proceso de definir su situación jurídica, por lo que no ha sido posible la implementación por parte de la entidad territorial de una estrategia de ordenamiento territorial en dicho sector.

Adujo la entidad que la administración municipal a través del Oficio del 17 de diciembre de 2019 suscrito por la Secretaría de Gestión y Control Territorial informó que no se deben prestar los servicios públicos domiciliarios en la zona de acuerdo al informe técnico del DAGRD en el que se recomienda abstenerse de prestar los servicios en el sector, lo cual es ratificado por la Subsecretaría de Servicios Públicos en oficio dirigido a la Defensoría Regional de Antioquia; además a través de un fallo de tutela de segunda instancia se ordena al Municipio de Medellín el suministro de un mínimo de agua potable de manera transitoria a través de carro tanque o pila comunitaria, con la posibilidad de evaluar la instalación de una pila pública con el acueducto Multiveredal El Hato, orden que no contempló a EPM.

Por su parte, advierte que en los sectores Paraíso 1 y 2 no existe desde el POT la definición del espacio público ni las áreas correspondientes al suelo dotacional institucional en el que se pueda construir infraestructura primaria o secundaria para la prestación de los servicios, y en todo caso, EPM no conoce los estudios de riesgos de detalle, amenaza y vulnerabilidad para la zona, que avalen la

RADICADO: 05001-33-33-011-2023-00103-01
REFERENCIA: De protección de los derechos e intereses colectivos
DEMANDANTE: José Hernando Cardona Bartolo y otros
DEMANDADOS: Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación De Medellín e Empresas Públicas de Medellín (EPM)
VINCULADOS: Corantioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y sociedad administradora El Picacho

posibilidad de construir infraestructura convencional de manera segura para poder efectuar la prestación de los servicios de acueducto alcantarillado, sin embargo, habría solicitado información a la Secretaría de Obras Públicas del Distrito de Medellín y al Departamento Administrativo de Planeación sin respuesta a la fecha.

Afirmó la entidad que en caso de determinar que la población se pueda quedar asentada en los sectores Paraíso 1 y 2 de manera segura y que se habilite la posibilidad de prestar los servicios de acueducto y alcantarillado, el Estado debe financiar las obras por cuanto al no estar habilitado el territorio esto no fueron incluidos en los planes de obras inversiones aprobados para por la Comisión de Agua Potable y Saneamiento – CRA, para EPM hasta el año 2021.

Respecto a los demás hechos, señaló que EPM no es la entidad competente para realizar mejoramientos viales y en este caso particular no ha efectuado intervenciones en la vía, pues es responsabilidad de la entidad territorial mejorar las condiciones de la vía de circulación de los sectores Paraíso 1 y 2 y del acceso por la Carrera 98 Aures 2 para que EPM pueda dar cumplimiento al contrato de prestación del servicio de carro tanque que tiene suscrito con la Alcaldía de Medellín (Contrato 460095123 de 2022 de Medellín y EPM No. CT-2022-000659) y para el cual se necesita la vía en condiciones de circulación para los carro tanques.

Frente a lo referente al sistema de alumbrado público, afirma que la Unidad Alumbrado de EPM es responsable de la Administración, Operación, Mantenimiento, Expansión y Reposición del sistema de alumbrado público del Distrito de Medellín, según contrato interadministrativo (Distrito Medellín) 4600094436 de 2022 y CT-2021-000360-A3 (EPM), cuyo objeto es "*Contrato Interadministrativo para la prestación de actividades relacionadas con el alumbrado público y la iluminación ornamental de Medellín*", dentro de las actividades de EPM está la atención de solicitudes generadas por la comunidad para el mantenimiento y la expansión del sistema, puntualmente para en el sector El Paraíso, correspondiente a la vereda de El Picacho, corregimiento de San Cristóbal, se han recibido solicitudes de comunidad mediante los distintos canales de atención, donde solicitan servicio de alumbrado público y expansión, que según el procedimiento establecido entre EPM y el Distrito de Medellín, el personal técnico de EPM realiza la revisión y factibilidad técnica de la solicitud, luego realiza informe y/o proyecto de iluminación, y luego este se envía a la Subsecretaría de Servicios Públicos del Distrito de Medellín y a la Interventoría del Servicio de Alumbrado Público para su respectiva revisión, verificación de predios y APROBACIÓN, es decir, es la Subsecretaría de Servicios Públicos quien aprueba o no dichos proyectos, y de esto depende la ejecución de las expansiones conforme al Decreto 943 de 2018; y en este caso puntual el día 17 de marzo de 2022 EPM remitió consulta por correo electrónico a dicha subsecretaría y a la interventoría para la validación de múltiples solicitudes de mejora del Alumbrado Público en zona "invasión", sin que para ese momento hubiese respuesta al respecto.

RADICADO: 05001-33-33-011-2023-00103-01
REFERENCIA: De protección de los derechos e intereses colectivos
DEMANDANTE: José Hernando Cardona Bartolo y otros
DEMANDADOS: Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación De Medellín e Empresas Públicas de Medellín (EPM)
VINCULADOS: Corantioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y sociedad administradora El Picacho

Advierte la entidad que el llamado a satisfacer las necesidades de la población, es del Estado en este caso en cabeza del Distrito de Medellín, cuyas órdenes acata también los operadores de servicios públicos domiciliarios que deben acogerse a las disposiciones del POT; incluso respecto al hecho relacionado con un posible vertimiento de aguas hacia la ladera y la amenaza de rompimiento de los tanques situados en Aures que dicha situación ha sido comunicada en varias oportunidades al Distrito de Medellín y que este a su vez debe comunicarlo a las autoridades ambientales respectivas.

Frente a las pretensiones de la demanda la entidad solicita sean estas desestimadas respecto a EPM, dado que no ha vulnerados los derechos e intereses colectivos expuestos por los accionantes, además de no ser la entidad encargada de realizar el estudio y obras que se solicitan en la demanda, de acuerdo ámbito de sus competencias, correspondiéndole a la entidad territorial Distrito de Medellín asumir estas.

Como argumentos de defensa, además de lo antes referido indicó la entidad que los predios objeto de la solicitud se encuentran excluidos del Área de Prestación del Servicio (APS) debido a que no tienen las redes locales y secundarias frente a los inmuebles a los cuales pudiesen conectar los servicios, de acuerdo a las disposiciones del Decreto 1471 de 2021 y de la Resolución CRA-943 de 2021 de la Comisión de Agua Potable y Saneamiento Básico, que además precisa que es responsabilidad del municipio garantizar la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado en aquellas áreas que no sean reportadas como Áreas de Prestación de Servicio por ningún prestador, atendiendo además a los planes de ordenamiento territorial y los instrumentos que los desarrollen y complementen que determinan el uso del suelo.

Refirió la entidad que existe desde la normatividad nacional unos responsables en la construcción de las redes locales secundarias de acueducto y alcantarillado desde donde se prestan los servicios y son los urbanizadores y los municipios, no atribuyéndole esa responsabilidad a los prestadores de los servicios.

Finalmente, la entidad propuso las excepciones denominadas **i) Inexistencia de vulneración de derechos colectivos por parte de EPM**, al considerar que incumbe a los demandantes probar los hechos que fundamentan las demanda, las consecuencias jurídicas pretendidas y la amenaza o vulneración a un derecho colectivo, circunstancia que no ocurrió, además de no existir conducta alguna de EPM que hubiese puesto en peligro o afectado los intereses e interés colectivos de la comunidad, no siendo la entidad encargada de satisfacer las necesidades de sus habitantes; **ii) Inexistencia de nexo causal entre el actuar de EPM y la presunta vulneración de los derechos colectivos invocados**, dado que el origen de la presunta violación a los derechos colectivos parece circunscribirse al control de los entes territoriales de acuerdo con la Ley respecto a la planeación urbana, ordenamiento territorial y el mantenimiento de vías y no de las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios; **iii) Falta de legitimación en la causa por pasiva**, reiterando que la presunta vulneración de los derechos colectivos a la seguridad, salubridad pública, acceso a una infraestructura que garantice la seguridad pública y prevención de desastres, no deviene del actuar

RADICADO: 05001-33-33-011-2023-00103-01
REFERENCIA: De protección de los derechos e intereses colectivos
DEMANDANTE: José Hernando Cardona Bartolo y otros
DEMANDADOS: Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación De Medellín e Empresas Públicas de Medellín (EPM)
VINCULADOS: Corantioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y sociedad administradora El Picacho

de EPM sino del Municipio de Medellín, que es el encargado de administrar adecuadamente su territorio y garantizar el acceso a servicios públicos de los habitantes.

3.3. La Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia – Corantioquia (Vinculada), mediante escrito presentado en el término legal previsto, manifestó oponerse a las pretensiones de la demanda, al considerar que la entidad no ha vulnerado derecho colectivo alguno, dado que la Corporación ha adelantado las acciones y requerimientos que por competencia le corresponden. Frente a los hechos indicó que algunos son parcialmente ciertos respecto a los derechos constitucionales que tienen los ciudadanos pero que deben ser garantizados por el Estado a través de los entes territoriales y no por parte de la autoridad ambiental, y respecto a las presuntas afectaciones que aquejan a la comunidad, no le consta dado que deberá hacerse un censo poblacional y determinarse la pertinencia de proporcionarles servicios públicos de acuerdo al sector y su determinación de uso de suelo; y en todo caso el Municipio de Medellín debe atender, velar, verificar y propender por el cumplimiento no sólo de la normatividad en materia de infraestructura, sino también en prevención del riesgo, a pesar de las medidas que de acuerdo a las competencias la entidad como autoridad ambiental ha implementado de acuerdo a los requerimientos de la comunidad El Paraíso.

La entidad propone como excepciones las denominadas *i) Ausencia de Responsabilidad de Corantioquia cumplimiento de las funciones propias de la Corporación. Inexistencia de violación de los derechos colectivos*, en consideración a que de acuerdo a la Ley 99 de 1993 las Corporaciones Autónomas Regionales no son quienes tienen competencia de atender la solicitud de los accionantes, citando para el caso las funciones asignadas por la norma como autoridades ambientales, no encontrándose en estas la construcción de acueductos y alcantarillados para determinada comunidad, *ii) Falta de Legitimación en la Causa por Pasiva*, en consideración a que no aparecen probados los hechos de la demanda y la responsabilidad que se le endilga a la entidad en la vulneración de los derechos colectivos invocados por los accionantes, insistiendo en que CORANTIOQUIA en razón a sus competencias y funciones no participa en actividades que son propias de las entidades territoriales que la conforman, sin embargo, la Corporación ha brindado apoyo técnico, pero es el Municipio quien debe realizar las acciones concretas como son las obras de infraestructura de servicios públicos y alcantarillado, teniendo presente que las Autoridades Ambientales son entidades llamadas a desarrollar una serie de funciones debidamente regladas, que no se superponen a las competencias municipales; en virtud de ello, cita el informe técnico rendido por la Oficina Territorial Aburrá Norte respecto de las quejas ambientales no sólo con la quebrada La Piedra sino con la red hídrica que discurre en la vereda El picacho en el lote donde se encuentra asentada la comunidad denominada Paraíso No.1 y No.2, lo cual fue a su vez remitido al Distrito de Medellín para lo respectivo.

Finalmente solicita se declare la ausencia de responsabilidad de Corantioquia dado el cumplimiento de las funciones propias de la Corporación y ante la inexistencia de vulneración de los derechos colectivos por parte de esta, pues

RADICADO: 05001-33-33-011-2023-00103-01
REFERENCIA: De protección de los derechos e intereses colectivos
DEMANDANTE: José Hernando Cardona Bartolo y otros
DEMANDADOS: Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación De Medellín e Empresas Públicas de Medellín (EPM)
VINCULADOS: Corantioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y sociedad administradora El Picacho

contrario a ello, ha actuado de manera diligente acudiendo a las visitas requeridas y generando los informes técnicos necesarios.

3.4. Sociedad Administradora El Picacho y Cia Ltda. (vinculada) como presunta propietaria de un lote de terreno donde se encuentra el sector El Paraíso 1 y 2 Vereda El Picacho Corregimiento San Cristóbal del Distrito de Medellín, intervenida por la entonces Superintendencia Bancaria en el año 1977 hoy Superintendencia de Sociedades (Decreto 497 de 1987) y por lo cual el hoy Distrito de Medellín de acuerdo al artículo 296 numerales 1º y 2º de la Ley 633 de 1993 en armonía con el Decreto 2555 de 2010 a través de la Subsecretaría de Control Urbanístico ha venido designando Agente Especial de la sociedad en mención pese a su situación de insolvencia, designando a través de la Resolución No. 202350088401 del 30 de octubre de 2023 al Dr. Gabriel Jaime Celi Ossa como Agente Especial disponiendo el pago de sus honorarios por parte del Distrito hasta tanto la sociedad intervenida cuente con la liquidez para asumirlos²; no se pronunció en el término legal previsto.

3.5. El Área Metropolitana del Valle de Aburrá (vinculada) dentro de la oportunidad legal prevista presentó escrito de contestación a la presente acción a través del cual manifestó oponerse a las pretensiones formuladas por la parte actora al no ser la entidad competente para las acciones de legalización de predios y adecuación normativa para la construcción de obras que permitan a los habitantes del sector Paraíso 1 y 2 gozar de servicios públicos de acueducto y alcantarillado, y por ende del acceso al agua potable para el consumo humano en condiciones suficientes, salubres, accesibles y asequibles; por lo que no se encontraba amenazando o vulnerando derecho o interés colectivo alguno.

Frente a los hechos de la demanda, refirió que no le consta la mayoría de estos, pues corresponden a competencias otorgadas al Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, o a Corantioquia como autoridad ambiental del lugar donde se presentan los hechos que generan la posible vulneración de derechos colectivos, teniendo en cuenta que se trata de una zona rural, donde el Área Metropolitana del Valle de Aburrá no tiene injerencia alguna, al ser una autoridad en la zona urbana únicamente que conforme a la Ley 99 de 1993 tiene como las funciones la evaluación, control y seguimiento de las actividades que generen o puedan generar un deterioro ambiental en el territorio de su jurisdicción.

En virtud de ello, refiere que acorde con la aclaración de las competencias del Área Metropolitana de Valle de Aburrá sólo atienden en materia ambiental el suelo urbano; y de acuerdo a la solicitud del señor José Hernando Cardona Bartolo está fue trasladada a Corantioquia como entidad competente para la Vereda El Picacho zona rural del Corregimiento de San Cristóbal; con relación a los servicios públicos de acueducto y alcantarillado precisa que es deber de los municipios la prestación de estos directamente o a través de un tercero y la solicitud de conexión al sistema de acueducto no es competencia del Área Metropolitana sino de la empresa prestadora de servicios públicos domiciliarios

² <https://www.medellin.gov.co/es/wp-content/uploads/2023/11/resolucion-202350088401.pdf>

RADICADO: 05001-33-33-011-2023-00103-01
REFERENCIA: De protección de los derechos e intereses colectivos
DEMANDANTE: José Hernando Cardona Bartolo y otros
DEMANDADOS: Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación De Medellín e Empresas Públicas de Medellín (EPM)
VINCULADOS: Corantioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y sociedad administradora El Picacho

en donde esta tenga cobertura o en su defecto por el respectivo Municipio de conformidad con lo establecido en el artículo 5° de la Ley 142 de 1994.

Así mismo, señala que el Municipio es a quien le compete realizar el ejercicio de control territorial garantizando que las construcciones e intervenciones que se ejecutan cumplan las disposiciones en el POT, e imponer las sanciones correspondientes en caso tal que se demuestre alguna infracción urbanística, y para la construcción del acueducto se tuvo en cuenta las viviendas que a la fecha de esta existía en el lugar sin tener nada que ver con lo que en futuro ocurrió de la ocupación de más viviendas.

Continúa advirtiendo la entidad que los Entes Territoriales son los responsables del mantenimiento de las quebradas dentro del territorio de su jurisdicción, la autoridad ambiental correspondiente en la zona sólo tiene competencia para expedir los diferentes instrumentos de gestión ambiental, como son los permisos, licencias, autorizaciones y demás, pero no tiene competencia para intervenir los cauces con obras de construcción o de infraestructura hidráulica.

Además de señalar que si el inmueble se ubica en zona **RURAL** donde no haya disponibilidad de alcantarillado, se debe tramitar permiso de vertimiento ante CORANTIOQUIA que implica que el usuario diseñe y ponga en operación un pequeño sistema de tratamiento de aguas residuales (para ello el interesado debe construir, operar y hacer mantenimiento al mismo, esto suele verse en zonas apartadas donde la persona tiene el espacio y los recursos para implementar la obligación que le impone la ley, y así remover los porcentajes de los parámetros que impone la norma que le aplique.

Finalmente, la entidad propuso como excepciones las que denominó **i) Falta de Legitimación en la causa por pasiva, ii) Ausencia de competencia para realizar las obras solicitadas y proteger los derechos colectivos invocados, iii) Ausencia de Presupuestos sustanciales para sentencia de fondo favorable al actor en contra del Área Metropolitana del Valle de Aburrá;** al señalar que no tiene relación alguna la demanda con acciones y omisiones del área metropolitana, debiendo la entidad territorial efectuar un estudio técnico para determinar la necesidad y prioridad de las obras y cuales autorizaciones o permisos se requieren de la autoridad ambiental, contando con la empresa prestadora del servicio que se pretende brindar a la comunidad presuntamente afectada.

4. Intervención de la Defensoría del Pueblo de Antioquia

La señora Claudia Patricia Bernal Carvajal en su condición de defensora pública, como garante de la acción popular, una vez fue comunicada la presente demanda, procedió al registro de esta en los sistemas de información y solicitó que fuesen decretadas algunas pruebas para claridad del asunto puesto en conocimiento de la jurisdicción administrativa.

5. De la decisión de primera instancia

El Juzgado Once Administrativo del Circuito Oral de Medellín, emitió sentencia estimatoria parcial de las pretensiones insertas en la demanda, amparando los

RADICADO: 05001-33-33-011-2023-00103-01
REFERENCIA: De protección de los derechos e intereses colectivos
DEMANDANTE: José Hernando Cardona Bartolo y otros
DEMANDADOS: Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación De Medellín e Empresas Públicas de Medellín (EPM)
VINCULADOS: Corantioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y sociedad administradora El Picacho

derechos colectivos invocados en la demanda como vulnerados, esto es, a la salubridad pública, al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, y a un ambiente sano por parte del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín y de Corantioquia como autoridad ambiental, ordenándole al Distrito Especial de Medellín que estudie y evalúe la posibilidad de que las personas que habitan los sectores El Paraíso 1 y 2 del Corregimiento de San Cristóbal permanezcan allí, y en caso afirmativo deberá garantizarles una red de servicios públicos de acueducto y alcantarillado debidamente legalizada, previo estudio de la amenaza alta y media del movimiento en masa para descartar los riesgos y visto bueno de Corantioquia como autoridad ambiental, quien deberá evaluar el riesgo y daño ambiental del sector tras su posible permanencia; y en caso de no ser posible por las condiciones de estabilidad, riesgos ambientales o jurídicos de los predios que componen el sector, o por cualquier otra circunstancia que impida la permanencia de los habitantes le ordenó al Distrito de Medellín proceder a la reubicación de la población a través de los mecanismos que estime pertinentes de conformidad a la normatividad y procedimientos vigentes en materia de subsidios y reubicaciones con el cumplimiento de requisitos por parte de los beneficiarios.

Así mismo, le ordenó a la entidad territorial que garantice la prestación del servicio público de agua potable a través de los mecanismos que viene utilizando como es llenado de tanques o el que estime pertinente, implementando y garantizando el adecuado depósito y tratamiento de las aguas servidas y residuales, por todo el tiempo que se requiera para la reubicación de las familias que habitan el sector o para legalizar la instalación de los servicios públicos que la comunidad reclama; y a Corantioquia como autoridad ambiental que en ejercicio de sus competencias garantice que en el sector del Paraíso 1 y 2 se eliminen las afectaciones a las fuentes hídricas y el daño al medio ambiente que se presenta allí.

En tanto, exoneró de responsabilidad al Área Metropolitana del Valle de Aburrá y a EPM, esta última pues si bien es la entidad prestadora de servicios públicos, tal prestación requiere estar precedida de las condiciones técnicas y urbanísticas que deben ser garantizadas por los urbanizadores y/o la entidad territorial que le corresponde el ordenamiento territorial.

Para arribar a la decisión, el Juzgado consideró de acuerdo a la normatividad sobre el asunto y el material probatorio recaudado que se encuentra acreditado, que la población de los sectores El Paraíso 1 y 2 del corregimiento de San Cristóbal a la fecha cuenta con un servicio de agua artesanal y al parecer suministrado a través de dos tanques instalados por EPM y que son rellenados día por medio, y que los habitantes arrojan las aguas servidas a los cuerpos de agua de las quebradas adyacentes, contaminando así el agua de la población en general, no siendo plausibles los argumentos de la entidad territorial Distrito Especial de Medellín en cuanto a que el sector se encuentra en áreas rurales o en asentamientos ilegales, pues precisamente dentro de sus funciones constitucionales y legales se encuentra la vigilancia del ordenamiento territorial, por lo que si existe una irregularidad en el asentamiento de varias familias es porque la entidad lo permitió y no controló su expansión, aunado a que los

RADICADO: 05001-33-33-011-2023-00103-01
REFERENCIA: De protección de los derechos e intereses colectivos
DEMANDANTE: José Hernando Cardona Bartolo y otros
DEMANDADOS: Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación De Medellín e Empresas Públicas de Medellín (EPM)
VINCULADOS: Corantioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y sociedad administradora El Picacho

informes técnicos obrantes en el proceso denotan que los sectores presentan una amenaza alta y media por movimiento en masa, no demostrándose gestión alguna para solucionar la problemática.

Aunado a ello, advirtió que las restricciones de zona de reserva ambiental y agropecuaria sin posibilidad de uso del suelo para urbanización y amenazas de movimientos en masa, son conocidas por el Distrito y aun así no ha realizado ninguna actividad tendiente a resolver la situación, además de los asentamientos sobre las franjas de retiro de las fuentes hídricas, lo que lleva a concluir sin esfuerzo que está omitiendo los deberes y funciones que le corresponde y estas omisiones están vulnerando derechos colectivos de la comunidad en general, y poniendo en riesgo la seguridad de los habitantes.

En tanto, refirió el juzgador de primera instancia que el carácter de propiedad privada de uno de los predios donde se hallan ubicados los asentamientos, es advertido tanto por EPM como por el Distrito de Medellín, impidiendo con ello la inversión pública, pues al parecer se encuentra en cabeza de la Sociedad Administradora El Picacho, predio que actualmente tiene una medida cautelar de embargo en cabeza de la entidad territorial a través de la Subsecretaría de Control Urbanístico, y otra parte del sector corresponde a un espacio público cedido al Distrito de Medellín de tiempo atrás; lo que considera pone de presente la responsabilidad del Distrito de Medellín que no habría procedido a clarificar la situación jurídica de los predios donde existen los asentamientos irregulares sin cumplimiento de requerimientos técnicos urbanísticos que hoy solicitan la prestación eficiente de los servicios públicos domiciliarios.

Se precisó que en el proceso el Distrito de Medellín informó expresamente que *"Consultada la base catastral al año 2021, se identificó que sobre el predio 1, propiedad de la Sociedad Administradora El Picacho intervenida por el Municipio de Medellín, hoy Distrito, aparecían 255 matrículas ficticias, es decir igual número de propietarios de mejoras; y en el predio 2, propiedad del Municipio de Medellín, hoy Distrito y destinado al uso público, aparecían 161 matrículas ficticias, es decir, 161 propietarios de mejoras desarrolladas en dicho predio y con cobro de impuesto predial por la mejora"*; desconociéndose con ello la función pública asignada en el artículo 8º de la Ley 388 de 1998 respecto al ordenamiento del territorio a las entidades distritales y municipales, esto es, determinar las zonas no urbanizables que presenten riesgos para la localización de asentamientos humanos, por amenazas naturales, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda.

Por su parte, señaló que, si bien Corantioquia como autoridad ambiental no tiene competencia para garantizar los servicios de agua potable y alcantarillado que reclama la comunidad de El Paraíso 1 y 2, si le corresponde la función de conservación del medio ambiente contemplada en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, específicamente la vigilancia y sanción de las infracciones al medio ambiente, conforme a las directrices de la agencia ministerial, ejercicio de dichas competencias que la entidad no ha demostrado en el presente asunto tendiente a evitar la contaminación ambiental que se viene presentando en el sector y más acentuadamente en las fuentes hídricas.

RADICADO: 05001-33-33-011-2023-00103-01
REFERENCIA: De protección de los derechos e intereses colectivos
DEMANDANTE: José Hernando Cardona Bartolo y otros
DEMANDADOS: Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación De Medellín e Empresas Públicas de Medellín (EPM)
VINCULADOS: Corantioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y sociedad administradora El Picacho

En lo que concierne a la Sociedad Administradora El Picacho, esta no se pronunció en el presente asunto y aunque el Distrito Especial de Medellín asevera que el predio Paraíso 1 es de su propiedad, en el expediente no obra ninguna prueba que demuestre esa afirmación, de forma que no hay elementos de juicio para responsabilizar a esa sociedad por la vulneración de derechos colectivos, entre otras razones, porque no hay ninguna información que permita establecer que rol desempeñó dicha empresa en los asentamientos que en el sector se desarrollaron y por el contrario la misma entidad territorial admite que algunas unidades habitacionales tienen matriculas ficticias, sin explicación alguna de quien o como se expidieron estas.

Así las cosas, consideró la *A quo* que se habría acreditado la vulneración de los derechos colectivos invocados por la parte actora, disponiendo las órdenes de estudio y evaluación de la zona objeto de estudio para determinar la posibilidad de permanencia de sus habitantes, y en caso de su viabilidad deberán garantizarles a estos una red de servicios públicos de acueducto y alcantarillado debidamente legalizada, previo estudio de la amenaza alta y media del movimiento en masa para descartar los riesgos y el visto bueno de Corantioquia como autoridad ambiental, quien debe evaluar el riesgo y daño ambiental del sector, y en caso de no ser posible por las condiciones de estabilidad, riesgos ambientales o jurídicos de los predios que componen el sector, o por cualquier otra circunstancia la permanencia de los habitantes, el Distrito de Medellín debe proceder a la reubicación de la población a través de los mecanismos que estime pertinentes de conformidad a la normatividad y procedimientos vigentes, además de garantizarles el servicio público de agua potable mientras esto se logre determinar; conformándose el Comité de Verificación para la constatación de la ejecución de las órdenes previstas en la providencia.

5. Del recurso de apelación.

De forma oportuna, la parte demandada Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, presentó y sustentó el recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, recurso que fue concedido por el Juzgado de conocimiento, mediante auto de fecha 29 de enero de 2024³, y admitido por esta Corporación, mediante la actuación que data del 31 de enero de 2024 del año en curso.⁴

5.1. De la sustentación del recurso.

La **parte demandada Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín**, presentó recurso de apelación en contra de la sentencia de instancia, con un clamor de revocatoria para que en su lugar se niegue el amparo de los derechos colectivos en lo que respecta a dicha entidad territorial, exponiendo para ello los argumentos remitidos por la Secretaría de Gestión y Control Territorial a través de la Subsecretaría de Servicios Públicos que giran en torno afirmar que conforme a la normatividad sobre la prestación de los servicios públicos domiciliarios, no es competencia del Distrito de Medellín

³ Cfr. Expediente Electrónico Archivo "58AutoConcedeApelaciónSentencia01202300103.pdf"

⁴ Cfr. Expediente Electrónico Archivo "63AdmiteApelaciónPopular.pdf"

RADICADO: 05001-33-33-011-2023-00103-01
REFERENCIA: De protección de los derechos e intereses colectivos
DEMANDANTE: José Hernando Cardona Bartolo y otros
DEMANDADOS: Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación De Medellín e Empresas Públicas de Medellín (EPM)
VINCULADOS: Corantioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y sociedad administradora El Picacho

fungir como prestador de estos, por cuanto dicha actividad estaría en cabeza del ente territorial cuando no hubiese otro prestador o cuando el prestador existente demuestre que no se encuentra en capacidad técnica, financiera y/o jurídica de prestar el servicio, además de recordar las restricciones jurídicas y urbanísticas establecidas en el POT, a lo que se le suma la situación jurídica del predio donde se ubica el sector "El Paraíso 1" cuya titularidad recae en una sociedad particular intervenida, lo que impide la inversión de recursos públicos, por lo que aduce no ser posible construir sistemas convencionales legalizados como pretende el juez de primera instancia, respecto a lo cual se ha pronunciado el Departamento Administrativo de Planeación Municipal con ocasión de las restricciones normativas, ambientales y de uso del suelo que presenta la zona objeto del amparo de los derechos colectivos que se invocan.

Indica que la zona tiene uso prohibido de parcelaciones de vivienda campestre, actividades recreativas y de mediano y alto impacto como la práctica de motocrosismo, cuatrimoto, ciclo montañismo o cabalgadas y/o similares, jardines cementerio, además de uso condicionado o restringido de construcción de nueva infraestructura para el aprovechamiento y transporte de productos agropecuarios, centros de transformación agroindustriales y vías terciarias, eco parques o agro parques que no afecten la estabilidad de los sistemas productivos y los recursos naturales, infraestructura de transporte y movilidad área, procesamiento y conservación de productos agrícolas y pecuarios, turismo de naturaleza y/o ecológicos con actividades recreativas pasivas de bajo impacto para el ecosistema, permitiendo actividades de adrenalina que se adapten a las condiciones naturales del territorio y que no ameriten infraestructuras y construcciones adicionales a las permitidas; presentando el 80% de los predios amenaza baja por movimiento en masas y el 20% de los predios con amenaza alta por movimiento en masas, con un 52% aproximadamente del área de ambos predios que comprenden los sectores que están dentro de los 30m de retiro de las quebradas La Batea, La Malpaso, La Despoblada, El charquito, La Piedra, El Maizal y otros ramales; permitiéndose la construcción de viviendas de máximo 02 pisos más buhardilla integrada a la vivienda, y para los tratamientos de generación de actividades rurales sostenibles y restauración de actividades rurales un área máxima de vivienda de 1.000m² y para actividades de apoyo a la producción o a la actividad propias del predio un máximo de ocupación de 7.000m² con cubierta, siempre y cuando se garantice como mínimo 1ha para la generación de actividades productivas que no generen cubiertas.

Por lo anterior, considera que es clara la imposibilidad jurídica de desarrollar proyectos encaminados a la prestación de servicios de acueducto y/o de alcantarillado a la comunidad de El Paraíso, teniendo en cuenta que se encuentra asentada en predios privados con indefiniciones de índole jurídica, y con restricciones normativas del POT que impiden la ejecución de los proyectos.

Así mismo, manifiesta respecto a la carencia del servicio de alumbrado público para la prestación del mismo dentro del perímetro urbano y rural del Distrito de Medellín bajo las prerrogativas que dispone el Decreto 1073 de 2015 modificado y adicionado por el Decreto 943 de 2018 que, conforme a la ubicación del asentamiento y las restricciones urbanísticas propias de la zona, no resulta viable

RADICADO: 05001-33-33-011-2023-00103-01
REFERENCIA: De protección de los derechos e intereses colectivos
DEMANDANTE: José Hernando Cardona Bartolo y otros
DEMANDADOS: Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación De Medellín e Empresas Públicas de Medellín (EPM)
VINCULADOS: Corantioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y sociedad administradora El Picacho

desde el punto de vista jurídico prestar el servicio de alumbrado público toda vez que la titularidad de los predios donde se ubica la comunidad es privada, reiterando que ello impide la inversión pública por parte del Distrito.

Finalmente, reitera que la entidad no estaría vulnerando los derechos colectivos que la comunidad invoca como conculcados, porque en estricto cumplimiento de las normas urbanísticas no puede ampliar su intervención en el área en cuestión so pena de incurrir en un eventual detrimento patrimonial, por razones urbanísticas, esto es, el asentamiento del sector Paraíso 1 se encuentra en un predio privado, por la calificación del riesgo de la zona, y porque en el Municipio de Medellín el prestador de los servicios públicos es EPM, quien temporalmente está satisfaciendo algunos servicios básicos con el apoyo de los vehículos cisterna.

6. El Ministerio Público

Dentro de la oportunidad procesal prevista, el delegado del Ministerio Público ante el Despacho de la Magistrada Ponente, no se pronunció en el presente asunto.

I. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. De la competencia y el límite natural del recurso de apelación.

Al tenor de lo dispuesto en el artículo 88 de la Constitución Política y en los artículos 15 y 37 de la Ley 472 de 1998, así como en el artículo 153 del C.P.A.C.A., este Tribunal Administrativo es competente para decidir en segunda instancia, el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada Distrito Especial de Medellín, en contra de la sentencia dictada por el Juzgado Once Administrativo del Circuito de Medellín, el 18 de enero de 2024.

En cuanto al límite natural de la alzada interpuesta, según lo establecido en el artículo 328 del Código General del Proceso, aplicable por permisión de la Ley 472 de 1998, se precisa que el recurso de apelación se entiende interpuesto **en lo desfavorable al apelante**, como marco de sustentación, por lo cual el superior, en principio, no puede pronunciarse sobre aspectos que no fueron objeto del mismo.

En consecuencia, la Sala estudiará los puntos sobre los cuales alegó la parte apelante, que le resulten desfavorables, que se hubiesen sustentado con aplomo dentro de la oportunidad debida, según la regla específica que ciñe este tipo de análisis como se despejó *in limine*.

2. Problema jurídico.

Corresponde a la Sala establecer si hay lugar a revocar la sentencia de primer grado que accedió al amparo de los derechos colectivos invocados, al considerar la parte demandada en el recurso de alzada que no se encuentra acreditada la presunta vulneración a los derechos colectivos invocados en la demanda, al existir una imposibilidad jurídica por parte del Distrito Especial de Medellín para

RADICADO: 05001-33-33-011-2023-00103-01
REFERENCIA: De protección de los derechos e intereses colectivos
DEMANDANTE: José Hernando Cardona Bartolo y otros
DEMANDADOS: Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación De Medellín e Empresas Públicas de Medellín (EPM)
VINCULADOS: Corantioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y sociedad administradora El Picacho

desarrollar proyectos encaminados a la prestación de servicios de acueducto y/o de alcantarillado a la comunidad de El Paraíso 1 y 2, teniendo en cuenta que se encuentra asentada en predios privados con indefiniciones de índole jurídica, y dadas las restricciones normativas del POT que impiden la ejecución de los proyectos.

Para dar solución a lo anterior, se abordará el marco jurídico de la acción popular y el tratamiento de los derechos e intereses colectivos invocados por la parte activa.

3. Marco jurídico de la acción popular.

De acuerdo con el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Política, las acciones populares, reglamentadas por la Ley 472 de 1998, están encaminadas a proteger los derechos e intereses colectivos en aquellos eventos en que se vean amenazados o vulnerados por la acción u omisión de las autoridades públicas o los particulares.

Se trata de una acción principal preventiva, cuando se está en presencia de un derecho colectivo que está siendo amenazado y, restitutiva cuando el derecho colectivo está siendo vulnerado, con el propósito de que vuelvan las cosas al estado anterior. Al respecto, el inciso 2º del artículo 2º de la Ley 472 de 1998, prevé "*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.*"

De lo estipulado en los artículos 1º, 2º, 4º y 9º de la citada Ley 472, tal como lo ha recapitulado el Consejo de Estado⁵, se desprende que la acción popular se caracteriza porque: i) **está dirigida a obtener la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva** definidos como tales en la Constitución Política, en las leyes y en los tratados celebrados por Colombia; ii) su objetivo es evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre los derechos e intereses colectivos y restituir las cosas a su estado anterior, cuando ello fuere posible; iii) es una acción pública, esto es, como mecanismo propio de la democracia participativa, puede ser ejercida por "*toda persona*" y, además, para afianzar pedagógicamente un sistema de control social, se señalan expresamente como titulares de esta acción las organizaciones no gubernamentales, las entidades públicas de control, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, los personeros y los servidores públicos; iv) **es una acción autónoma y principal**; v) no tiene carácter sancionatorio respecto de aquel contra quien se dirijan las pretensiones y, eventualmente, recaiga la sentencia estimatoria; y, vi) no ha sido instituida como mecanismo de control judicial de las leyes, en consecuencia, cuando con fundamento en la eventual violación o amenaza a un derecho o interés colectivo se pretenda impugnar una ley o que se imparta una orden al legislador, habrá de acudir a las acciones pertinentes.

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 30 de mayo de 2019. C.P. Hernando Sánchez Sánchez. Radicado No. 25000-23-24-000-2011-00131-01(AP).

RADICADO: 05001-33-33-011-2023-00103-01
REFERENCIA: De protección de los derechos e intereses colectivos
DEMANDANTE: José Hernando Cardona Bartolo y otros
DEMANDADOS: Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación De Medellín e Empresas Públicas de Medellín (EPM)
VINCULADOS: Corantioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y sociedad administradora El Picacho

Así mismo, la Corte Constitucional ha delineado el carácter de la acción popular destacando los siguientes aspectos que la identifican: **(i) es una acción constitucional especial**, es el mecanismo dispuesto por el constituyente para la protección de un grupo específico de derechos constitucionales, los derechos colectivos; **(ii) es una acción pública**, pues se dota a todas las personas, sin necesidad de obrar por intermedio de un apoderado judicial, de una herramienta adecuada para poner en movimiento al Estado en su obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos colectivos frente a las actuaciones de autoridades o de cualquier particular; **(iii) es de naturaleza preventiva**, de allí que proceda aún frente a la mera existencia de una amenaza o riesgo de que se produzca una vulneración a un derecho colectivo, dado que su objetivo es *"prevenir la lesión de bienes y derechos que comprenden intereses superiores de carácter público y que por lo tanto no pueden esperar hasta la ocurrencia del daño"*⁶; **(iv) tiene carácter restitutorio**, en razón a que tiene como finalidad el restablecimiento del uso y goce de los derechos e intereses colectivos.

En concordancia con lo anterior, el Consejo de Estado ha considerado reiteradamente⁷, que los **supuestos sustanciales para la procedencia del medio de control de Protección de los Derechos e Intereses Colectivos**, 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**; y, c) **la relación de causalidad entre la acción u omisión señalada y la afectación de tales derechos e intereses**; dichos supuestos deben ser demostrados de manera idónea en el proceso respectivo⁸.

En esos términos, la prosperidad del medio de control de Protección de los Derechos e Intereses Colectivos, no depende de la existencia del daño o perjuicio, en tanto que la mera posibilidad de vulneración del derecho colectivo resulta suficiente para que el juez conceda la acción y tome las medidas necesarias para evitar que efectivamente se presente la transgresión del derecho comprometido.

Ahora bien, en lo que concierne a los derechos susceptibles de ser protegidos a través de las acciones populares, la Constitución Política enuncia algunos en su artículo 88, relación que amplía la Ley 472 de 1998, en atención al mandato contenido en el artículo Superior mencionado. Y agrega la norma que también son derechos e intereses colectivos aquellos que se definan como tales en las leyes ordinarias y en los Tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia.

Finalmente, sobre la carga de la prueba, debe tenerse en cuenta que, tanto la amenaza como la vulneración del derecho colectivo deben ser reales no hipotéticas, directas, inminentes, concretas y actuales, de manera que se perciba la potencialidad de la violación del derecho colectivo o se verifique la vulneración, **aspectos que deben ser demostrados por el actor popular**, al tenor de lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998:

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-215 de 1999.

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Sentencia del 5 de marzo de 2015. Radicación No: 15001-23-33-000-2013-00086-01(AP).

⁸ Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia del 19 de julio de 2007, Radicación No. 73001-23-31-000-2004-02182-01 (AP).

RADICADO: 05001-33-33-011-2023-00103-01
REFERENCIA: De protección de los derechos e intereses colectivos
DEMANDANTE: José Hernando Cardona Bartolo y otros
DEMANDADOS: Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación De Medellín e Empresas Públicas de Medellín (EPM)
VINCULADOS: Corantioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y sociedad administradora El Picacho

"ARTICULO 30. CARGA DE LA PRUEBA. La carga de la prueba corresponderá al demandante. Sin embargo, si por razones de orden económico o técnico, si dicha carga no pudiere ser cumplida, el juez impartirá las órdenes necesarias para suplir la deficiencia y obtener los elementos probatorios indispensables para proferir un fallo de mérito, solicitando dichos experticios probatorios a la entidad pública cuyo objeto esté referido al tema materia de debate y con cargo a ella.

En el evento de no existir la posibilidad de allegar la prueba respectiva, en virtud de lo establecido en el inciso anterior, el juez podrá ordenar su práctica con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos."

Al respecto, el órgano de cierre de esta jurisdicción se ha pronunciado así:

"La Sala recuerda a las partes que la lesión o puesta en peligro de los derechos colectivos debe estar debidamente probada. (...)

Así las cosas, **corresponde al actor popular la carga de acreditar los hechos que sustentan las pretensiones de la demanda. La omisión en el cumplimiento de la carga procesal trae consigo posibles consecuencias desfavorables, como una sentencia que niegue las pretensiones de la demanda.**

(...)

En el caso sub examine **no se evidencia una justificación razonable que hubiese relevado a la parte actora del cumplimiento de la carga procesal de acreditar que, como consecuencia de la utilización de explosivos para la explotación de material de construcción, se puede afectar la estabilidad de las viviendas ubicadas cerca del área concesionada.**

Ahora bien, no resulta aplicable el principio de precaución dado que, **la falta de certeza sobre la posible amenaza o daño al derecho colectivo a la prevención de desastres, en este caso, se reputa de la deficiencia en la actividad probatoria de la parte actora y no, de los avances científicos o tecnológicos que impidan obtener una prueba sobre el peligro de daño grave e irreversible.**

(...)."9 -Negrillas y subrayas intencionales-

3.2. Goce de un ambiente sano.

La acción popular, como mecanismo de protección de los intereses de grupo con objeto indivisible o derechos colectivos, a los que la jurisprudencia constitucional se ha referido como "*derechos o bienes indivisibles, o supraindividuales, que se caracterizan por el hecho de que se proyectan de manera unitaria a toda una colectividad, sin que una persona pueda ser excluida de su goce por otras personas*"¹⁰.

Así las cosas, los derechos e intereses colectivos pueden definirse como aquellos derechos que pertenecen a la comunidad y que tienen como finalidad garantizar que las necesidades colectivas se satisfagan; en reiterada jurisprudencia el H. Consejo de Estado ha manifestado:

"los derechos colectivos son aquellos mediante los cuales aparecen comprometidos los intereses de la comunidad, y cuyo radio de acción va más allá de la esfera de lo individual o de los derechos subjetivos previamente definidos por la ley" "los derechos particulares comunes a un grupo de personas no constituyen derechos colectivos" "No deben confundirse los derechos colectivos con los individuales comunes a un grupo de personas determinadas o determinables. La distinción entre intereses subjetivos y colectivos de un grupo depende de la posibilidad de apropiación exclusiva de los objetos o bienes

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 14 de diciembre de 2018. C.P. Hernando Sánchez Sánchez. Radicado N° 76001-23-33-000-2015-00621-01(AP).

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-569 de 2004.

RADICADO: 05001-33-33-011-2023-00103-01
REFERENCIA: De protección de los derechos e intereses colectivos
DEMANDANTE: José Hernando Cardona Bartolo y otros
DEMANDADOS: Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación De Medellín e Empresas Públicas de Medellín (EPM)
VINCULADOS: Corantioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y sociedad administradora El Picacho

materiales o inmateriales involucrados en la relación jurídica. Así, de los derechos colectivos puede afirmarse que a pesar de pertenecer a todos los miembros de una comunidad ninguno puede apropiarse de ellos con exclusión de los demás; en tanto que en relación con los derechos individuales, cada uno de los sujetos que pertenecen al grupo puede obtener la satisfacción de su derecho de forma individual y en momento diferente o puede ejercerlo con exclusión de los demás, y solo por razones de orden práctico pueden reclamar conjuntamente la indemnización cuando han sufrido un daño por una causa común, sin perjuicio de las acciones individuales que cada uno pueda iniciar.”¹¹

Definido lo anterior, se tiene que conforme a los parámetros establecidos en los artículos 8º, 79, 80 y 95 numeral 8º de la Constitución, entre muchas otras normas superiores, se determinan los derechos y deberes generales que deben regir una correcta relación entre todas las personas y el medio ambiente. En dichas disposiciones se establece que todos los habitantes del territorio colombiano deben gozar de un ambiente sano, al igual que se estipula la obligación de velar por su “conservación” y “prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados”.

Al respecto, en la sentencia C-671 de junio 21 de 2001¹², la Corte Constitucional señaló:

“... la protección del medio ambiente ha adquirido en nuestra Constitución un carácter de objetivo social, que, al estar relacionado adicionalmente con la prestación eficiente de los servicios públicos, la salubridad y los recursos naturales como garantía de la supervivencia de las generaciones presentes y futuras, ha sido entendido como una prioridad dentro de los fines del Estado y como un reconocimiento al deber de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Artículo 366 C.P.

(...)

La defensa del medio ambiente constituye un objetivo de principio dentro de la actual estructura de nuestro Estado Social de Derecho. En cuanto hace parte del entorno vital del hombre, indispensable para su supervivencia y la de las generaciones futuras, el medio ambiente se encuentra al amparo de lo que la jurisprudencia ha denominado ‘Constitución ecológica’, conformada por el conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la comunidad con la naturaleza y que, en gran medida, propugnan por su conservación y protección.”

En el mismo sentido, posteriormente indicó la Corte que el ambiente sano, como se ha mencionado forma parte de los *derechos colectivos* cuya esencia trasciende el concepto de derecho individual para radicarse en el ser social, el cual incumbe, además, a cada una de las esferas que componen el entramado social, de manera que su conservación impone deberes correlativos a los particulares, la sociedad, las empresas, al Estado y la comunidad internacional.¹³

En suma, la Corte Constitucional ha venido sosteniendo que el medio ambiente es un bien jurídico constitucionalmente protegido cuya preservación debe procurarse no sólo a través de acciones aisladas del Estado, sino con la concurrencia de los individuos, la sociedad, la empresa y demás autoridades.¹⁴

¹¹ Consejo de Estado. Sentencia de 10 de mayo de 2007, Rad. No.: 76001-23-31-000-2003-01856-01(AP). C.P. Dra. Martha Sofía Sanz Tobón.

¹² M. P. Jaime Araújo Rentería

¹³ Sentencia T-299 de 2008. M.P. Jaime Córdoba Triviño

¹⁴ Mirar Sentencias C-320 de 1998, C-150 de 2005 y C-443 de 2009.

RADICADO: 05001-33-33-011-2023-00103-01
REFERENCIA: De protección de los derechos e intereses colectivos
DEMANDANTE: José Hernando Cardona Bartolo y otros
DEMANDADOS: Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación De Medellín e Empresas Públicas de Medellín (EPM)
VINCULADOS: Corantioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y sociedad administradora El Picacho

Con base en lo anterior, en la sentencia T-606 de 2015, la guardiania de la Constitución precisó que la noción de medio ambiente está integrada por los elementos biofísicos y por los recursos naturales como el suelo, el agua, la atmósfera, la flora, la fauna, entre otros, que pueden ser objeto de aprovechamiento por parte del ser humano, pero siempre que sea en forma eficiente a tal punto de observar el criterio de aprovechamiento sostenible de los recursos, y en esa medida, no solo se puedan satisfacer las necesidades de las generaciones presentes, sino que no se comprometa la capacidad de las generaciones futuras para que también puedan satisfacer sus propias necesidades¹⁵.

Por su parte, el Consejo de Estado, resaltó el carácter ecológico de la Constitución de 1991 y la obligación del Estado y de los particulares de proteger la diversidad e integridad del ambiente, y de prevenir y controlar los factores de deterioro de este, veamos:

"(...) Para la jurisprudencia constitucional, el ámbito constitucionalmente protegido del ambiente sano se refiere a "aspectos relacionados con el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica y cultural, el desarrollo sostenible, y la calidad de vida del hombre entendido como parte integrante de ese mundo natural"¹⁶. En este sentido, el ambiente sano es un derecho colectivo, no solo por su pertenencia al capítulo 3 Título II de la Constitución, que se refiere a los derechos colectivos y del ambiente, sino por cuanto su contenido es tal que no puede ser asignado a ninguna persona en particular. (...)¹⁷.

la protección del medio ambiente ha adquirido en nuestra Constitución un carácter de objetivo social, que al estar relacionado adicionalmente con la prestación eficiente de los servicios públicos, la salubridad y los recursos naturales como garantía de la supervivencia de las generaciones presentes y futuras, ha sido entendido como una prioridad dentro de los fines del Estado y como un reconocimiento al deber de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos"¹⁸ (Artículo 366 C.P.) (...)¹⁹.

La defensa del medio ambiente constituye un objetivo de principio dentro de la actual estructura de nuestro Estado Social de Derecho. En cuanto hace parte del entorno vital del hombre, indispensable para su supervivencia y la de las generaciones futuras, el medio ambiente se encuentra al amparo de lo que la jurisprudencia ha denominado "Constitución ecológica", conformada por el conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la comunidad con la naturaleza y que, en gran medida, propugnan por su conservación y protección (...) "²⁰

Expuesto lo anterior, da lugar a concluir que gozar de un ambiente sano, conforme a lo previsto en el artículo 79 Constitucional y de la jurisprudencia citada, impone al estado el deber de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines y por ello es que se puede asentar en que comporta un objetivo primordial dentro del Estado Social de Derecho, en tanto tiene que ver con el contexto vital del ser humano en el tiempo.

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-606 de 2015. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio.

¹⁶ T-453/98 M.P Alejandro Martínez Caballero y T-851/10 M.P Humberto Antonio Sierra Porto.

¹⁷ T-863A/99 M.P Alejandro Martínez Caballero.

¹⁸ Sentencia T-254/93. Antonio Barrera Carbonell.

¹⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-671 del 28 de junio de 2001. M.P: Dr. Jaime Araujo Rentería.

²⁰ Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 08 de junio de 2017. Rad. No: 88001-23-33-000-2014-00040-01(AP).

RADICADO: 05001-33-33-011-2023-00103-01
REFERENCIA: De protección de los derechos e intereses colectivos
DEMANDANTE: José Hernando Cardona Bartolo y otros
DEMANDADOS: Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación De Medellín e Empresas Públicas de Medellín (EPM)
VINCULADOS: Corantioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y sociedad administradora El Picacho

3.3. 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.

Resulta pertinente advertir que constituye el derecho a que las generaciones presentes y futuras aseguren un ambiente propicio para su desarrollo, y el de los recursos naturales que le permitan satisfacer sus necesidades, mediante el aprovechamiento racional en la utilización y explotación de los recursos y en la debida planeación ambiental del crecimiento socioeconómico; encontrándose íntimamente ligado con el derecho a gozar de un ambiente sano, ya que del manejo racional de los recursos va a depender también la preservación del medio ambiente.

En tanto, el artículo 80 de la Constitución Política establece que el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir las reparaciones de los daños causados, así mismo cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

A partir de ello, la jurisprudencia ha señalado que, desde el punto de vista constitucional, el medio ambiente "(...) involucra aspectos relacionados con el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica y cultural, el desarrollo sostenible, y la calidad de vida del hombre entendido como parte integrante de ese mundo natural".²¹

El marco legal en materia ambiental encuentra sus inmediatos orígenes en la Ley 23 de 19 de diciembre de 1973 y en el Decreto 2811 de 18 de diciembre de 1974, cuyos artículos 1º y 2º, establecen respectivamente que i) el medio ambiente es un patrimonio común cuya preservación y manejo es una obligación exigible al Estado y a los particulares y ii) el Código de Recursos Naturales y Protección al Medio Ambiente tiene por objeto, entre otros aspectos, la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, previniendo y controlando los efectos nocivos de la explotación de los recursos naturales no renovables sobre los demás recursos y regular la conducta humana en sus dimensiones individual o colectiva así como la actividad de la administración en lo que se refiere a las relaciones que emanan del aprovechamiento y conservaciones del medio ambiente.

De forma más reciente, la Ley 99 de 22 de diciembre de 1993, "*Por medio del cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones*", prevé los principios que la política ambiental debe seguir, haciendo remisión específica a los postulados universales y de desarrollo

²¹ Corte Constitucional, Sentencia T – 254 de 1993.

RADICADO: 05001-33-33-011-2023-00103-01
REFERENCIA: De protección de los derechos e intereses colectivos
DEMANDANTE: José Hernando Cardona Bartolo y otros
DEMANDADOS: Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación De Medellín e Empresas Públicas de Medellín (EPM)
VINCULADOS: Corantioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y sociedad administradora El Picacho

sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Adicionalmente, procura la protección de la biodiversidad en Colombia como patrimonio nacional y de interés de la humanidad, el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza, resaltando que la formulación de políticas ambientales debe tener en cuenta el resultado del proceso de investigación científica.

Atendiendo a ello, la defensa del medio ambiente constituye un objetivo primordial dentro del Estado Social de Derecho, ya que hace parte del contexto vital del ser humano, indispensable para la supervivencia de todas las generaciones; en tanto, los habitantes del territorio nacional tienen derecho a gozar de un ambiente sano, lo que genera, por un lado, el deber de velar por su conservación, y por el otro, el derecho de participar en las decisiones que puedan afectarlo. Igualmente, al Estado se le imponen cargas para lograr su protección, como lo son prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer sanciones legales por conductas lesivas al ambiente y exigir la reparación de los daños causados.

3.4. La seguridad y salubridad públicas

Respecto de estos derechos colectivos, es pertinente señalar que el Decreto 643 de 2004 "*Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de Seguridad y se dictan otras disposiciones*", en su artículo 37 define la **Seguridad pública** como "*...la garantía que el Estado le proporciona a sus asociados, con el propósito de asegurar el orden público de las alteraciones de carácter inminente y actual; en tanto que la seguridad ciudadana se concibe como un instrumento más amplio que se orienta a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, incluyendo la prevención de la violencia, el crimen urbano y cualquier tipo de trasgresión que atente contra la seguridad individual y comunitaria*".

Por seguridad pública se suele entender las diferentes acciones que el Estado en general y el gobierno en particular desarrolla o le corresponde realizar para que las amenazas, los hechos de violencia, los delitos, los conflictos que se producen en la sociedad en general y en comunidades en particular que atentan contra bienes jurídicos legalmente protegidos, no afecten la paz social que debe reinar en aras de satisfacer el interés general y que los individuos y demás organizaciones legales, puedan desarrollar sus derechos y cumplir sus deberes. Por lo tanto, su contenido general, implica, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas²².

En tanto, la **salubridad pública** es el derecho que garantiza la existencia de los factores y condiciones que hacen posible una vida digna y duradera, como el abastecimiento de agua potable, el manejo adecuado de residuos líquidos y sólidos, el control de calidad de los alimentos, la existencia de unas condiciones y ambiente de trabajo adecuado, y la conservación y control a la contaminación

²² Consejo de Estado. Sala de Lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Consejero ponente: German Rodríguez Villamizar. Sentencia del 13 de mayo de 2004. Radicación: 25000-23-25-000-2002-02788-01(AP).

RADICADO: 05001-33-33-011-2023-00103-01
REFERENCIA: De protección de los derechos e intereses colectivos
DEMANDANTE: José Hernando Cardona Bartolo y otros
DEMANDADOS: Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación De Medellín e Empresas Públicas de Medellín (EPM)
VINCULADOS: Corantioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y sociedad administradora El Picacho

de los recursos naturales.

La relevancia jurídica de este derecho es de índole constitucional, en tanto, la Carta Magna en el artículo 49 calificó la atención de la salud y el saneamiento ambiental como servicio público a cargo del Estado, así mismo, en el artículo 366 se determinó el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos como una de las finalidades del Estado Social de derecho, por lo que se le impone el deber de dar solución a las necesidades insatisfechas en materia de salud.

La salubridad pública es uno de los elementos de la salud pública, como lo establece el artículo 32 de la Ley 1122 de 2007, al indicarse allí: *"De la salud pública. La salud pública está constituida por el conjunto de políticas que buscan garantizar de una manera integrada, la salud de la población por medio de acciones de salubridad dirigidas tanto de manera individual como colectiva, ya que sus resultados se constituyen en indicadores de las condiciones de vida, bienestar y desarrollo del país. Dichas acciones se realizarán bajo la rectoría del Estado y deberán promover la participación responsable de todos los sectores de la comunidad"*.

El derecho e interés colectivo a la salubridad pública fue consagrado en el literal g) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, y, reviste *-valga la redundancia-* el carácter de colectivo el cual debe ser protegido a través de las acciones populares. Implica, de acuerdo con la jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional, la garantía de la salud de los ciudadanos, es decir, este derecho colectivo implica la realización total de la salud, suponiendo la presencia previa de la salud individual.

Dicho derecho colectivo ha sido definido por el Consejo de Estado como *"la garantía de la salud de los ciudadanos"* e implica *"obligaciones que tiene el Estado de garantizar las condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad (...) Estos derechos colectivos están ligados al control y manejo de las situaciones de índole sanitario, para evitar que tanto en el interior como en el exterior de un establecimiento o de determinado lugar se generen focos de contaminación, epidemias u otras circunstancias que puedan afectar la salud y la tranquilidad de la comunidad y en general que afecten o amenacen el estado de sanidad comunitaria"*²³.

De igual forma, ha precisado la importancia del mismo, indicando²⁴:

"La importancia del cuidado de la salud de las personas y de una adecuada gestión de su entorno, son aspectos esenciales para la efectividad del derecho a la vida y de otros postulados cardinales del Estado social de derecho como la dignidad humana o la libertad, ello se evidencia en lo previsto por el artículo 366 de la Carta, que además de señalar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida como fines sociales del Estado, define como objetivo fundamental de su actividad la solución de necesidades básicas insatisfechas en materia de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable. Su carácter primordial se plasma también en el artículo 49 Constitucional, que encomienda al Estado la responsabilidad de asegurar a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud, al tiempo que impone a todos, el deber de "procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad". Reflejo de esta última previsión es lo dispuesto por el numeral 2º del artículo 95 de la Ley Fundamental, que erige en deber ciudadano, expresión del principio de solidaridad, responder con acciones

²³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 3 de septiembre de 2009 y radicación 85001233100020040224401.

²⁴ Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia del 19 de diciembre de 2018. C.P: Roberto Augusto Serrato Valdés, Radicación número: 52001-23-33-000-2015-00700-02 (AP).

RADICADO: 05001-33-33-011-2023-00103-01
REFERENCIA: De protección de los derechos e intereses colectivos
DEMANDANTE: José Hernando Cardona Bartolo y otros
DEMANDADOS: Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación De Medellín e Empresas Públicas de Medellín (EPM)
VINCULADOS: Corantioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y sociedad administradora El Picacho

humanitarias "ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas". Finalmente, debe también resaltarse el hecho que el artículo 78 de la Constitución haga reconocimiento expreso de la responsabilidad que deben afrontar los productores de bienes y servicios que, entre otras, atenten contra la salud y la seguridad de los consumidores o usuarios; la cual, por virtud de lo previsto en la parte final del artículo 88, podrá ser objetiva.

La trascendencia social de los conceptos de seguridad y salubridad pública y del derecho colectivo que fundamentan ha llevado a esta Sala de Decisión a sostener que:

*"(...) constituyen **las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad.** Su contenido general implica, en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas y, en el caso de la salubridad, la garantía de la salud de los ciudadanos. Estos derechos colectivos están ligados al control y manejo de las situaciones de índole sanitario, para evitar que tanto en el interior como en el exterior de un establecimiento o de determinado lugar se generen focos de contaminación, epidemias u otras circunstancias que puedan afectar la salud y la tranquilidad de la comunidad y en general que afecten o amenacen el estado de sanidad comunitaria."²⁵*

Por ende, dada la amplitud de su radio de acción, como ha sido subrayado por esta Corporación, el derecho colectivo a la salubridad pública "se puede garantizar desde una perspectiva de abstención (negativa o de impedir una conducta) o de promoción (activa o de realización de un comportamiento) en aras de asegurar las condiciones esenciales de salud pública"²⁶. En consecuencia, es claro para la Sala que su vulneración también puede desprenderse tanto de una actitud activa (actuaciones, reglamentos, contratos, etc.), como pasiva (omisión administrativa) de parte de las autoridades responsables de su guarda y realización efectiva²⁷".

Conforme a la jurisprudencia citada, es claro que el Estado tiene dentro de sus obligaciones y fines los de asegurar la salubridad pública, es decir, procurar las condiciones mínimas para el cabal desarrollo de la vida en comunidad, garantizando la salud de las personas que la conforman, es por ello, que se dice, que este derecho colectivo está ligado al control y manejo de las situaciones de índole sanitario, pues con la protección del mismo se pretende evitar que tanto en el interior como en el exterior de un establecimiento o de un determinado lugar se generen focos de contaminación, epidemias u otras circunstancias que puedan afectar la salud y tranquilidad de la colectividad y, en general, que afecten o amenacen el estado de sanidad comunitaria.

Ahora, en cuanto a la carencia y/o deficiencia de un sistema de alcantarillado y sus implicaciones o afectación a la salubridad pública, la Corte Constitucional, ha señalado:

"En respuesta a varios interrogantes sobre la importancia de la salud pública y su vinculación con el derecho a la vida, el doctor John A. Flórez Trujillo, vicedecano de la Facultad Nacional de Salud Pública Héctor Abad Gómez, sostiene que entre las causas principales de enfermedades diarreico-agudas se encuentran, "en primer lugar la carencia de agua potable, y en segundo lugar la falta de una adecuada disposición de excretas (alcantarillado, pozos sépticos, tazas sanitarias). En 1984, agrega el doctor Flórez, la primera causa inmediata de mortalidad en niños entre 1 y 4 años fueron las

²⁵ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 5 de octubre de 2009, Rad. No. 19001-23-31-000-2005-00067-01. C.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

²⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 26 de noviembre de 2013, Rad. No. 25000-23-24-000-2011-00227-01(AP). C.P.: Enrique Gil Botero.

²⁷ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 15 de mayo de 2014, Rad. No. 25000 23 24 000 2010 00609 01(AP), C.P. Guillermo Vargas Ayala.

RADICADO: 05001-33-33-011-2023-00103-01
REFERENCIA: De protección de los derechos e intereses colectivos
DEMANDANTE: José Hernando Cardona Bartolo y otros
DEMANDADOS: Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación De Medellín e Empresas Públicas de Medellín (EPM)
VINCULADOS: Corantioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y sociedad administradora El Picacho

enfermedades infecciosas intestinales (en su mayoría enfermedades diarreicas). En la lista de las diez primeras causas también figura otra enfermedad asociada con el deficiente estado sanitario, la helmintiasis. La segunda enfermedad más importante que afecta a la población infantil son las infecciones intestinales.

El hecho de que la comunidad —concluye el doctor Flórez— no tenga servicio de alcantarillado, o la tenga pero no funcionando adecuadamente, se constituye en un factor de riesgo grande para la salud de la comunidad expuesta a dicha situación”. Como se deduce claramente de las estadísticas anotadas, la expresión “factor de riesgo grande” utilizada por el doctor Flórez, no se refiere a otra cosa que al riesgo de muerte (...)”²⁸.

En consonancia con lo anterior, es claro que tanto la seguridad y la salubridad son derechos que deben ser protegidos por el Estado, el cual debe garantizar las condiciones mínimas de saneamiento y las medidas necesarias para precaver los contextos o escenarios que puedan producir alteraciones o afectaciones a la integridad y salud de la población en general.

3.5. El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública.

De acuerdo con lo previsto en los artículos 365 de la Constitución Política y 5.º numeral 5.1 de la Ley 142 de 11 de julio 1994²⁹, el acceso a una infraestructura de servicios públicos es inherente a la finalidad social del Estado, razón por la cual debe garantizarse el acceso a una infraestructura de servicios adecuada para la satisfacción de las necesidades básicas de la comunidad.

El Consejo de Estado ha definido el derecho colectivo al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, como la posibilidad que tiene la comunidad en general de acceder a las instalaciones y organizaciones que velen y garanticen su salud, en otras palabras, que se garantice la estructura sanitaria, de manera que no se confundan con el derecho a la salud, toda vez que, se hace referencia es al acceso a infraestructuras que protejan y prioricen la salud, así el órgano de cierre afirmó:

“...El derecho o interés colectivo al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, detenta un origen constitucional, pues en el artículo 88 alusivo a las acciones populares se indica el de la “salubridad” como derecho susceptible de protección a través de esta acción constitucional. Así mismo, en la lista enunciativa de derechos e intereses colectivos susceptibles de amparo a través de este instrumento, contenida en el artículo 4 de la Ley 472 de 1998, se consagra de manera textual en su literal h.

*Este derecho comprendido en su dimensión colectiva, debe entenderse como la posibilidad que tiene la comunidad de acceder a instalaciones y organizaciones que velen por o garanticen su salud. En este orden de ideas, puede pensarse en la estructura sanitaria y en especial hospitalaria, como típica manifestación del mismo.
(...)*

De manera específica, sobre la relación de la salubridad pública con la infraestructura que debe garantizarse a la comunidad, ha sostenido esta Corporación:

“El derecho colectivo invocado como vulnerado en la presente acción es el del “acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública”. Es un servicio

²⁸ Sentencia T-406 de junio 5/92. M.P. Ciro Angarita Barón

²⁹ Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.

RADICADO: 05001-33-33-011-2023-00103-01
REFERENCIA: De protección de los derechos e intereses colectivos
DEMANDANTE: José Hernando Cardona Bartolo y otros
DEMANDADOS: Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación De Medellín e Empresas Públicas de Medellín (EPM)
VINCULADOS: Corantioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y sociedad administradora El Picacho

público a cargo del Estado cuya finalidad es disminuir la morbilidad, es decir, la proporción de personas que enferman en un sitio y tiempo determinado. Ahora bien, el derecho invocado hace alusión igualmente a la palabra "infraestructura" la cual debe entenderse como un conjunto de elementos o servicios que se consideran necesarios para la creación y funcionamiento de una organización, en este caso, para la buena gestión de la salubridad pública. Por lo tanto, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública implica, entre otros aspectos, la posibilidad que tienen las personas de beneficiarse de los programas de salud preventivos, de rehabilitación y atención, buscando disminuir el número de personas enfermas en un lugar específico y en un espacio de tiempo determinado.³⁰

Se observa así, que este específico derecho o interés colectivo no puede confundirse con la salud de la comunidad, toda vez que se refiere más bien a la posibilidad de esta de acceder a infraestructuras que sirvan para protegerla. Se verifica entonces una relación comunidad - bienes y/o comunidad - organización; de tal modo que solo se constatará la afectación a este derecho o interés colectivo, cuando se logre demostrar la imposibilidad de acceso a una infraestructura de servicios determinada; se insiste no es el acceso a los servicios, sino a la infraestructura de estos. (...)”³¹

Así mismo, en sentencia del 28 de febrero 2011³², dicha Corporación expresó:

"...20. En relación con la supuesta vulneración del derecho colectivo a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, en primer lugar se tiene que ha sido definido por el Consejo de Estado como la posibilidad que tiene la comunidad de acceder a instalaciones y organizaciones que velen por o garanticen su salud, es decir, la estructura sanitaria y hospitalaria, de suerte que no se confunde con el derecho a la salud, puesto que hace referencia al acceso a infraestructuras que sirvan para proteger la salud³³..."

Conforme a la cita jurisprudencial, el derecho colectivo al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, debe entenderse como un servicio público que se encuentra a cargo del Estado, cuya finalidad es la de disminuir la morbilidad, es decir, la proporción de personas que enferman en un sitio y tiempo determinado. Este derecho hace alusión a la palabra infraestructura, la cual significa el conjunto de elementos o servicios necesarios para la creación y funcionamiento de una organización que logre la efectividad de la salubridad pública.

3.6. El Acceso a los Servicios Públicos y a que su Prestación sea Eficiente y Oportuna.

Por mandato de la Constitución Política, dentro de las finalidades primordiales del Estado se encuentra la de asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos a todos los habitantes del territorio, siendo que tal obligación se ve reflejada en el artículo 365 Superior que textualmente dice:

³⁰ Consejo de Estado, Sección cuarta, sentencia de 14 de noviembre de 2002. AP- 533. Consejera Ponente: Ligia López Díaz. En este fallo se discutía la naturaleza colectiva que podía detentar la expectativa de los enfermos de VIH de acceder a instalaciones y medios hospitalarios.

³¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 19 de abril de 2007, CP. Dr. Alier Eduardo Hernández Enríquez, radicado 54001-23-31-000-2003-00266-01(AP).

³² Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 28 de febrero de 2011, Consejero Ponente Danilo Rojas Betancourt, radicado 68001-23-15-000-2000-02865-01(AP).

³³ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 19 de abril de 2007, radicación: 54001-23-31-000-2003-00266-01(AP), C.P.: Alier Hernández; y de 21 de febrero de 2007, radicación: 25000-23-25-000-2005-00355-01(AP), C.P. Enrique Gil.

RADICADO: 05001-33-33-011-2023-00103-01
REFERENCIA: De protección de los derechos e intereses colectivos
DEMANDANTE: José Hernando Cardona Bartolo y otros
DEMANDADOS: Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación De Medellín e Empresas Públicas de Medellín (EPM)
VINCULADOS: Corantioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y sociedad administradora El Picacho

"ARTICULO 365. *Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.*

Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que, en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita."

La prestación efectiva de servicios públicos es una prerrogativa que se encuentra ligada a la posibilidad de que todas las personas tengan un derecho a un mínimo de calidad de vida que las integre con el resto del conglomerado social y ese mínimo de calidad de vida, se debe concretar en el saneamiento básico de sus necesidades.

Sin embargo, en lo que respecta al derecho colectivo de acceso a los servicios públicos, se tiene que las acciones realizadas por la Administración para su efectiva prestación, se deben entender como objetivos de realización progresiva, pues para hacer efectivos tal derecho dependerá de los recursos disponibles por la Administración, del esquema de libre empresa que rige la actividad de prestación de servicios públicos domiciliarios, y de su reglamentación y regulación.

Sobre la connotación del derecho colectivo de acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, el H. Consejo de Estado ha sostenido:

"... en el derecho colectivo al acceso a los servicios públicos y a su prestación eficiente no se está frente al desarrollo de una función administrativa en los términos del artículo 209 Constitucional, sino de una actividad económica intervenida por el Estado, cuya prestación debida se relaciona directamente con la consecución de sus fines (art. 2 C. N.).

El modelo constitucional económico de la Carta Política de 1991 está fundado en la superación de la noción "francesa" de servicio público, conforme a la cual éste era asimilable a una función pública, para avanzar hacia una concepción económica según la cual su prestación está sometida a las leyes de un mercado fuertemente intervenido; así se deduce del artículo 365 constitucional cuando dispone que es deber del Estado asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos y que estos pueden ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por particulares. Nótese que la norma es clara en señalar que el Estado debe asegurar la prestación (no prestar forzosamente) al tiempo que permite la concurrencia de Agentes (públicos, privados o mixtos) en su prestación.

*De acuerdo con tales disposiciones se destaca, jurídicamente, que los servicios públicos "son inherentes a la finalidad social del Estado", pues contribuyen al bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de la población (arts. 2 y 366 ibídem.) y es por ello que su prestación comporta la concreción **materi**al de la cláusula Estado Social de Derecho (art. 1 ibídem); así lo ha indicado la jurisprudencia del Consejo de Estado³⁴ y de la Corte Constitucional³⁵, como mecanismo auxiliar en la administración de Justicia (art. 230).*

³⁴ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Sentencia del 15 de agosto de 2002, Exp. AP 968

³⁵ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T 540 de 1992

RADICADO: 05001-33-33-011-2023-00103-01
REFERENCIA: De protección de los derechos e intereses colectivos
DEMANDANTE: José Hernando Cardona Bartolo y otros
DEMANDADOS: Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación De Medellín e Empresas Públicas de Medellín (EPM)
VINCULADOS: Corantioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y sociedad administradora El Picacho

De manera que los derechos colectivos que se involucran en la prestación de los servicios públicos no aluden a la función pública propia del Estado, sino a una actividad económica que por implicar el tráfico de servicios inherentes a la finalidad social del Estado, que la doctrina colombiana³⁶, con base en expresión foránea, llama "bienes meritorios", exige la intervención del mismo a través de los instrumentos tradicionales de policía administrativa: regulación y control (inc. 2 art. 365 C. N). En otras palabras, el bien jurídico colectivo por proteger no refiere a la función administrativa, sino a los derechos propios de los consumidores y usuarios particularmente en lo relativo a la calidad del servicio y a su precio".³⁷

Así las cosas, se concluye que, a través de la adecuada prestación de los servicios públicos, el Estado puede alcanzar las metas sociales propias del Estado Social de Derecho. No obstante, si mediante la prestación de los servicios públicos se afectan los derechos de las personas, como puede ser el caso de la salud, la salubridad pública y la dignidad humana, entonces quienes se consideren lesionados, podrán hacer uso de las acciones constitucionales y legales pertinentes para exigir el acatamiento de las responsabilidades que la Carta le ha asignado al Estado.

3.3. El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsible técnicamente.

Resulta oportuno advertir que el Estado se encuentra obligado a prever y aminorar las condiciones que puedan constituir un daño, amenaza o alteración grave a las condiciones de vida de un área geográficamente determinada, provenientes de fenómenos naturales o como consecuencia accidental de los actos humanos, de ahí que el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsible técnicamente tenga un contenido preventivo, cuyas medidas tienen un propósito precautorio, restaurativo, humanitario y social.

En consonancia con ello, es que se tiene que el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsible técnicamente pretende garantizar que la sociedad no esté expuesta a padecer posibles o inminentes alteraciones de las condiciones normales de vida o daños graves causados "por fenómenos naturales y efectos catastróficos de la acción accidental del hombre, que demanden acciones preventivas, restablecedoras, de carácter humanitario o social, constituyéndose en un derecho de naturaleza eminentemente preventiva".³⁸

En efecto, el artículo 56 de la Ley 9ª de 1989,³⁹ "Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones", atribuyó a los Alcaldes Municipales la obligación de realizar un inventario de los asentamientos humanos ubicados en zonas con alto riesgo de deslizamiento o derrumbes, procediendo posteriormente a la reubicación de las

³⁶ Hugo Palacios Mejía. EL DERECHO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS. Editorial Derecho vigente. Bogotá, Primera edición 1999, Pág.4 y ss.

³⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera. Consejero Ponente Dra. María Elena Giraldo Gómez. Providencia del 13 de mayo de 2004. Radicación No. 5001-23-31-000-2003-00020-01.

³⁸ Consejo de Estado, Sección Primera, en Sentencia de 22 de enero de 2009. Exp. 03002-01, M.P. María Claudia Rojas Lasso.

³⁹ Artículo 56: "Los alcaldes y el Intendente de San Andrés y Providencia procederán a levantar, en el término máximo de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, presenten altos riesgos para sus habitantes, en razón a su ubicación en sitios anegadizos, o sujetos a derrumbes y deslizamientos, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda, y reubicarán a estos habitantes en zonas apropiadas, con la participación del Instituto de Crédito Territorial. Además, tomarán todas las medidas y precauciones necesarias para que el inmueble desocupado no vuelva a ser usado para vivienda humana. (...)"

RADICADO: 05001-33-33-011-2023-00103-01
REFERENCIA: De protección de los derechos e intereses colectivos
DEMANDANTE: José Hernando Cardona Bartolo y otros
DEMANDADOS: Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación De Medellín e Empresas Públicas de Medellín (EPM)
VINCULADOS: Corantioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y sociedad administradora El Picacho

personas que allí habitan. Dicha norma también faculta a los alcaldes a realizar desalojos cuando las condiciones de seguridad física así lo requieran. De acuerdo a esto, la jurisprudencia constitucional ha establecido que las autoridades locales tienen las siguientes obligaciones: *(i) tener una información actual y completa de las zonas de alto riesgo de deslizamientos o derrumbes que se encuentran en su municipio, y (ii) adoptar las medidas necesarias de reubicación en los casos en que personas se encuentren ubicadas en las zonas donde se ponga en riesgo sus derechos por las condiciones del terreno, por lo que es responsabilidad de la Administración ejecutar los actos necesarios para que los afectados encuentren otro lugar donde vivir en condiciones parecidas a las que antes disfrutaban.*⁴⁰

Posteriormente, la Ley 388 de 1997⁴¹ entre otros propósitos, procuró velar por la prevención de desastres, reiterando a su vez, la obligación de las autoridades municipales de contar con una información actual y completa acerca de las zonas de riesgo de su municipio, con el fin de prevenir desastres naturales, las cuales son consignadas en el POT de cada entidad territorial, puesto que todo plan básico de ordenamiento territorial debe contener la *"Localización, delimitación y definición de las zonas que presentan amenazas y riesgos para los asentamientos humanos"*

Además, la Ley 715 de 2001, *"Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros"* prescribió en su artículo 76⁴² que las administraciones municipales deben prevenir y atender los desastres que ocurran en su jurisdicción, así como reubicar los asentamientos que se encuentren en zonas de alto riesgo.

Por su parte, mediante la Ley 1523 de 24 de abril de 2012, se adoptó la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y estableció el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, normativa que define la gestión del riesgo de desastres como *"un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible."*

Asimismo, dicha norma dispuso que era una política de desarrollo indispensable para asegurar, entre otros, la seguridad territorial y los derechos e intereses colectivos de las poblaciones y las comunidades en riesgo, razón por la que debe estar intrínsecamente asociada con la planificación del desarrollo seguro, con la

⁴⁰ Mirar las Sentencias Corte Constitucional T-1094 de 2002, (MP. Manuel José Cepeda Espinosa), T-238^a de 2011, (MP. Mauricio González Cuervo), T-526 de 2012, (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

⁴¹ *"Por la cual se modifica la Ley 9^a de 1989 y la Ley 3^a de 1991 y se dictan otras disposiciones"*

⁴² Ley 715 de 2001. Artículo 76. "COMPETENCIAS DEL MUNICIPIO EN OTROS SECTORES. Además de las establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, corresponde a los Municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias:
(...)

76.9. En prevención y atención de desastres.

Los municipios con la cofinanciación de la Nación y los departamentos podrán:

76.9.1. Prevenir y atender los desastres en su jurisdicción.

76.9.2. Adecuar las áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo y reubicación de asentamientos".

RADICADO: 05001-33-33-011-2023-00103-01
REFERENCIA: De protección de los derechos e intereses colectivos
DEMANDANTE: José Hernando Cardona Bartolo y otros
DEMANDADOS: Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación De Medellín e Empresas Públicas de Medellín (EPM)
VINCULADOS: Corantioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y sociedad administradora El Picacho

gestión ambiental territorial sostenible, en todos los niveles de gobierno y la efectiva participación de la población.⁴³

La anterior definición es complementada por el numeral 11 del artículo 4º de la misma disposición, en el sentido de que la gestión del riesgo también implica la promoción de una mayor conciencia del riesgo, que busca impedir o evitar que se genere, reducirlo o controlarlo cuando ya existe; de igual forma, prepararse y manejar las situaciones de desastre, así como para la posterior recuperación entendida como la rehabilitación y reconstrucción.

En virtud de lo anterior, el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsible técnicamente, fue consagrado por el literal l) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, teniendo como objetivo principal garantizar la protección de todos los habitantes, en donde se deben adoptar las medidas necesarias, tales como desalojo, reubicación entre otras, ante la inminencia o posibilidad de un fenómeno desestabilizador, en este sentido en cuanto al contenido y alcances de este derecho colectivo, el Consejo de Estado ha considerado⁴⁴:

"Proclamado por el literal l) del artículo 4º de la ley 472 de 1998, este derecho, orientado a precaver desastres y calamidades de origen natural o humano, busca garantizar por vía de la reacción -ex ante- de las autoridades la efectividad de los derechos y bienes jurídicos reconocidos por la Constitución a las comunidades y a las personas y la conservación de las condiciones normales de vida en un territorio.

Por esto demanda de los entes públicos competentes la adopción de las medidas, programas y proyectos que resulten necesarios y adecuados para solucionar de manera efectiva y con criterio de anticipación (y no solo de reacción posterior a los desastres, como es habitual en las actuaciones de policía administrativa) los problemas que aquejan a la comunidad y que amenazan su bienestar, integridad o tranquilidad y que resultan previsibles y controlables bien por la simple observación de la realidad, bien por medio de la utilización de las ayudas técnicas de las que hoy dispone la Administración Pública. De ahí que esta Sección haya destacado el carácter preventivo de este derecho haciendo énfasis en su vocación de "evitar la consumación de los distintos tipos de riesgo que asedian al hombre en la actualidad"⁴⁵, ya no solo naturales (v. gr. fuego, deslizamientos de tierra, inundaciones, sequías, tormentas, epidemias, etc.), sino también -cada vez más- de origen antropocéntrico (v.gr., contaminación del ambiente, intoxicaciones o afectaciones a la salud, destrucción o afectación de la propiedad privada o pública por accidentes, productos, actividades o instalaciones).

Pese al talante preventivo de este derecho colectivo, nada obsta para que su amparo pueda presentarse también ante situaciones que ya no solo constituyen riesgos sino vulneraciones concretas de los derechos e intereses reconocidos por la Constitución y la ley a la comunidad y a las personas que la conforman, y que, por ende, ameritan la intervención del Juez Constitucional. En últimas, tanto la prevención como la protección, corrección y restitución de estos derechos frente a situaciones que los afectan constituyen objetivos propios de las acciones populares; a las que, como se mencionó líneas arriba, es inherente una dimensión preventiva, protectora, reparadora y restitutoria de los derechos que amparan.⁴⁶

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 (...)

⁴³ Ley 1523 de 2012. Artículo 1º. De igual forma, el artículo 11.

⁴⁴ Consejo de Estado, Sección Primera. Providencia del 26 de marzo del 2015. C.P: Guillermo Vargas Ayala, Rad. Núm.: 15001-23-31-000-2011-00031-01. Reiterado en providencia del 18 de mayo de 2017, C.P: Roberto Augusto Serrato Valdés, Rad. No. 13001-23-31-000-2011-00315-01.

⁴⁵ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 23 de mayo de 2013, Rad. No. 15001 23 31 000 2010 01166 01. C.P.: Guillermo Vargas Ayala.

⁴⁶ Tal como se deriva de lo previsto en el artículo 2º de la Ley 472 de 1998.

RADICADO: 05001-33-33-011-2023-00103-01
REFERENCIA: De protección de los derechos e intereses colectivos
DEMANDANTE: José Hernando Cardona Bartolo y otros
DEMANDADOS: Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación De Medellín e Empresas Públicas de Medellín (EPM)
VINCULADOS: Corantioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y sociedad administradora El Picacho

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 humanas⁴⁷. Supone, entonces, una Administración Pública activa, técnica y comprometida con la asunción permanente de sus responsabilidades y con el monitoreo constante de aquellos ámbitos de la vida diaria que están bajo su cargo, como presupuesto de la actuación anticipada o preventiva (y también reactiva) que instaura como estándar de sus actuaciones. No se puede olvidar que es misión de las autoridades realizar las acciones y adoptar las medidas que resulten indispensables para garantizar la vida e integridad de los residentes en Colombia en su vida, honra, bienes y, en general, el conjunto de derechos de los que son titulares; para lo cual es esencial su compromiso con la prevención de situaciones de amenaza o vulneración de esos derechos, en especial cuando ellas son susceptibles de ser anticipadas mediante la fiscalización permanente de la realidad y la adopción oportuna de las medidas pertinentes para asegurar la efectividad de los derechos, bienes e intereses de la comunidad y de sus miembros. Todo ello, lógicamente, en un marco de razonabilidad y de proporcionalidad, pues mal puede suponer la imposición a la Administración de obligaciones imposibles de cumplir por razones técnicas, jurídicas, económicas o sociales”.

Conforme a las citas jurisprudenciales, así como a la normatividad reseñada, es claro entonces, que el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, es un derecho netamente preventivo, en donde el Estado es el encargado de garantizarle a la comunidad su protección frente a posibles fenómenos naturales que sean ajenos a la voluntad del hombre.

4. Del material probatorio adosado al plenario.

Del material probatorio obrante en el expediente, la Sala destaca lo siguiente:

- Fotografías a color sin identificación de fecha, lugar exacto y contexto de estas, donde se logra observar tubería expuesta sobre terrenos cercanos a fuentes hídricas, vía pública y vegetación, deslizamientos de tierra; y otras relacionadas con una reunión de algunas personas el día 30 de septiembre de 2021 denominada “Comisión accidental”.⁴⁸

- Copia del Acta 109 del 30 de junio de 2016 de la Sección ordinaria del Concejo de Medellín, donde se analizó la problemática de los acueductos veredales y comunitarios, donde se planteó cuestionamientos como la propiedad y funcionamiento de los acueductos multiveredales, la relación jurídica con la prestación del servicio público, responsabilidades y obligaciones que tiene el Municipio de Medellín con EPM respecto de los acueductos veredales y comunitarios, la inversión para recuperar la viabilidad técnica de estos, plan de contingencia para suplir la falta de agua potable en las comunidades rurales con dificultades en la prestación del servicio, perímetro de ejecución, presupuesto de la Subsecretaría de Servicios Públicos, programa o proyecto que consolide los acueductos veredales, su eficiencia y calidad, los estudios que se hubieren realizado para cada acueducto frente a su capacidad para atender a sus usuarios actuales y el crecimiento de la población, que programas de saneamiento básico existen; para concluir que en la ciudad se encuentran 22 acueductos y 13

47 Consejo de Estado. Sección Tercera, Sentencia de 15 de julio de 2004, Expediente AP 1834; y Sección Primera, Sentencia 28 de octubre de 2010. C.P. María Elizabeth García González. Rad. 2005-01449-01(AP).

48 Cfr. Expediente Electrónico folios 14 a 17 archivo “01AcciónPopular.pdf”

RADICADO: 05001-33-33-011-2023-00103-01
REFERENCIA: De protección de los derechos e intereses colectivos
DEMANDANTE: José Hernando Cardona Bartolo y otros
DEMANDADOS: Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación De Medellín e Empresas Públicas de Medellín (EPM)
VINCULADOS: Corantioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y sociedad administradora El Picacho

sistemas que suministran agua sin tratamiento, y dan cuenta que hay zonas de alto riesgo y no recuperable, y de la intención para ese momento de la Secretaría de Gestión y Control Territorial del programa de fortalecimiento de agua potable y saneamiento básico con el acompañamiento técnico, administrativo legal y financiera para los acueductos veredales, y el trabajo mancomunado con Empresas Públicas de Medellín, y la posibilidad de compra de predios para la gestión requerida con el aval de Corantioquia, así como se pone en conocimiento la informalidad que se maneja en determinadas zonas por la falta de inversión en infraestructura y logística, por lo que los usuarios no cuentan con la instrumentación para reclamar, y la Superintendencia de Servicios Públicos no tienen a quien iniciarle investigación ni sancionar, además de la existencia de una tarifa indiscriminada sin controles, refiriendo que los habitantes del sector El Paraíso se conectaron con el Hato e hicieron explotar el sistema a partir del 2014, al no contarse en ese momento con estudio de viabilidad técnica pues se hicieron cambios de dimensiones en las tuberías, además del incremento de la población.⁴⁹

- Copia del derecho de petición elevado por el municipio de Medellín el 20 de mayo de 2020 por parte de la presidenta de la Junta de Acción Comunal del barrio el "Paraíso No. 1" comunidad con más de 500 familias, exponiendo que no cuentan con el suministro permanente de agua potable, pues cada 8 días se suministra con carrotanques que envía EPM, y para ese entonces al atravesarse por una calamidad sanitaria y de salubridad a causa del COVID-19, solicitan la instalación del servicio de acueducto de agua potable conforme a los derechos constitucionales que les asisten, y de manera subsidiaria que se autorice a la comunidad para tomar el liquido del tubo que suministra a la vereda del Picacho y San Félix que se encuentra al costado de la vía.⁵⁰

- Respuesta otorgada por el Subsecretario de Servicios Públicos de la Secretaría de Gestión y Control Territorial de la Alcaldía de Medellín al derecho de petición referido, de fecha 14 de julio de 2020 (202030209516), señalando que los sectores denominados Paraíso 1 y 2 que se ubican en la vereda El Picacho del Corregimiento San Cristóbal, según el POT es una zona que presenta en el costado noroccidental, amenaza alta y media por movimientos en masa, además varios predios habitados se encuentran en los retiros de las quebradas Malpaso, La Batea, El Rancherito, Despoblada, El Charquito, La Piedra como otros afluentes, esto es, 30mts a cada lado de la corriente, y algunos predios se localizan en espacio público proyectado relacionado con "Ecoparque de quebrada", exponiendo la entidad que se evidencia un asentamiento de población de características informales donde se observa una vía en afirmado y escombros con dificultades de acceso, carencia de manejo de aguas de escorrentías y aguas lluvias, con un desorden hidráulico severo causado por la desviación del cauce de varias quebradas, estructuras del sector en madera y materiales no convencionales y otras tipologías estructurales de muros de carga, mampostería no reforzada no confinada y semiconfinada, ninguna de estas aceptada por la norma sismorresistente consideradas una tipologías altamente vulnerables a la ocurrencia de movimientos en masa e inundaciones, pues se presenta un

⁴⁹ Cfr. Expediente Electrónico folios 18 a 92 archivo "01AcciónPopular.pdf"

⁵⁰ Cfr. Expediente Electrónico folios 93 a 95 archivo "01AcciónPopular.pdf"

RADICADO: 05001-33-33-011-2023-00103-01
REFERENCIA: De protección de los derechos e intereses colectivos
DEMANDANTE: José Hernando Cardona Bartolo y otros
DEMANDADOS: Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación De Medellín e Empresas Públicas de Medellín (EPM)
VINCULADOS: Corantioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y sociedad administradora El Picacho

crecimiento acelerado y no planificado del proceso constructivo con excavaciones y llenos para desarrollo de vías, adecuación de lotes y construcción de viviendas y la intervención caótica de la red de drenaje superficial, careciendo de control de la construcción y conexión de redes de servicio público. Así mismo, advirtió que los dos lotes de gran extensión que comprenden la zona suman 340.000 m² de los cuales 40.000m² serían cedidos por la Sociedad Administradora El Picacho y Cía. Ltda., al municipio, pero dichas extensiones de terreno se encuentran completamente invadidas por construcciones ilegales trayendo consigo problemas de orden urbanístico, geológico y social para la ciudad, y que en todo caso según el POT tienen un uso del suelo agropecuario, por lo que no puede celebrarse contrato de servicios públicos con un inmueble que amenaza de ruina o presenta inestabilidades que atentan gravemente contra su integridad física en armonía con el Decreto 302 del 2000, y que cuenta con un proyecto en el espacio público, sin que pueda autorizarse edificación de inmuebles que impliquen la alteración o transformación de su uso actual.

Por su parte, respecto de la posibilidad de autorizar a la comunidad para tomar el agua del turbo que suministra a la vereda del Picacho y San Félix, advierte la entidad que en el año 2016 la Secretaría de Gestión y Control Territorial adelantó un contrato de diseños que incluyó el diagnóstico integral del acueducto multiveredal El Hato y dentro del alcance se incluyó la revisión de la capacidad del sistema para atender la población del sector Paraíso y el resultado llevó a la conclusión que con la fuente hídrica actual no es posible abastecer de agua potable a dicho sector, y San Félix es un corregimiento del municipio de Bello y sobre los sistemas de acueducto de allí no tiene incidencia el municipio de Medellín, y en aras de mitigar la situación presentada por el Covid-19, la Subsecretaría de Servicios Públicos aumentó el abastecimiento de agua potable en dicho sector del corregimiento San Cristóbal a través de Carrotanques para pasar de 1 a 3 días a la semana.⁵¹

- Copia de la sentencia de tutela del 11 de marzo de 2021 proferida por el Juzgado Once Penal del Circuito de Medellín con funciones de conocimiento, a través del cual se modifica la decisión de primera instancia, donde se ampararon los derechos fundamentales invocados, y se ordena a la Alcaldía de Medellín a través de las diferentes Secretarías y Subsecretarías, de acuerdo con las funciones asignadas en coordinación con EPM que en un término de 48 horas realice las gestiones necesarias para el suministro de agua potable a la población del sector El Paraíso No. 1 del barrio El Picacho, por el medio que consideren idóneo y garantice su permanencia en el tiempo, asegurando la entrega del líquido vital.⁵²

- Copia de las solicitudes elevadas el 08 de marzo de 2023 por parte de la Junta de Acción Comunal Vereda El Picacho sector El Paraíso No. 1 dirigidas a Corantioquia y a la Secretaría de Salud de Medellín poniendo en consideración que se utilizan aguas de la quebrada Guaraní y otros nacimientos de agua que se encuentran en el sector, las cuales no vienen siendo tratadas y vienen presentándose afectaciones en la piel de algunos habitantes de la comunidad,

⁵¹ Cfr. Expediente Electrónico folios 96 a 103 archivo "01AcciónPopular.pdf"

⁵² Cfr. Expediente Electrónico folios 104 a 108 archivo "01AcciónPopular.pdf"

RADICADO: 05001-33-33-011-2023-00103-01
REFERENCIA: De protección de los derechos e intereses colectivos
DEMANDANTE: José Hernando Cardona Bartolo y otros
DEMANDADOS: Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación De Medellín e Empresas Públicas de Medellín (EPM)
VINCULADOS: Corantioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y sociedad administradora El Picacho

por lo que solicitan una visita con el propósito de tomar muestras fisicoquímicas de la potabilidad de las aguas ante la existencia de malos olores.⁵³

- Respuesta proporcionada por Corantioquia a través del Oficio del 11 de abril de 2023 donde indica que no posee la competencia para intervención en el asunto, toda vez que la afectación directa sobre los recursos naturales proviene de la falta de control de la conurbación de las áreas rurales, por lo que procedió a la remisión de la solicitud por competencia de la petición elevada por la Junta de Acción Comunal Vereda El Picacho al Distrito Especial de Medellín, en atención del Decreto 1575 de 2007 que advierte que las direcciones departamentales, distritales y municipales de salud, las direcciones territoriales de salud como autoridades sanitarias le compete ejercer la vigilancia sobre la calidad del agua para consumo humano, siendo ello ratificado en la Resolución 2115 de 2007 del Ministerio de la Protección Social.⁵⁴

- Documento sin fecha ni firma de Corantioquia dentro del trámite procesal de la acción popular que da cuenta que la problemática expuesta por los accionantes se remite a las condiciones de saneamiento de las comunidades de los sectores Paraíso No.1 y No.2 ubicadas en la vereda Picacho Corregimiento de San Cristóbal jurisdicción del Municipio de Medellín, pues no cuenta con el suministro permanente de un acueducto de agua potable, ni con alcantarillado ni acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; aduciendo que se han recibido quejas, peticiones o solicitudes relacionadas con la situación por contaminación en las fuentes hídricas, relacionando 6 quejas entre abril de 2022 y marzo de 2023, y advirtiendo que tratándose de proyectos, obras o actividades de construcción de alcantarillado y acueductos para la comunidad del Paraíso No.1 y No.2, debe observarse el Decreto 1076 de 2015 donde se dispone si se requieren de permiso, concesión, licencia o autorización ambiental, si durante la intervención se tenga algún recurso natural; y finalmente, se precisa que de las visitas al sector se advierte la densificación irregular, falta de tratamiento de las aguas residuales de la comunidad, alteraciones de las propiedades fisicoquímicas del agua y ocupación del cauce por la construcción de viviendas.⁵⁵

- Comunicación interna de fecha 12 de abril de 2023 del Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín que da cuenta que, según la normatividad territorial de división territorial del municipio de Medellín, El Paraíso No. 1 no tiene la condición de barrio, pues dicha denominación corresponde a la unidad administrativa urbana mínima que hace parte integral de la unidad administrativa máxima urbana correspondiente a la comuna, siendo su condición de suelo rural en el corregimiento San Cristóbal, exponiendo su localización, situación jurídica, la matrículas catastrales que conforman el sector 60120000244 y 60120000245 de la vereda El Picacho del mencionado corregimiento, con tratamiento de restauración de actividades, uso del suelo para actividades agrícolas, pecuarias y pesqueras y uso prohibido de parcelaciones de vivienda campestre y actividades recreativas de mediano y alto impacto, el 20% es una zona de

⁵³ Cfr. Expediente Electrónico folios 109 y 111 archivo "01AcciónPopular.pdf"

⁵⁴ Cfr. Expediente Electrónico folios 39 a 46 archivo "32ContestaciónCorantioquia011202300103.pdf"

⁵⁵ Cfr. Expediente Electrónico folios 47 a 51 archivo "32ContestaciónCorantioquia011202300103.pdf"

RADICADO: 05001-33-33-011-2023-00103-01
REFERENCIA: De protección de los derechos e intereses colectivos
DEMANDANTE: José Hernando Cardona Bartolo y otros
DEMANDADOS: Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación De Medellín e Empresas Públicas de Medellín (EPM)
VINCULADOS: Corantioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y sociedad administradora El Picacho

amenaza alta por movimiento en masas, debiéndose evaluar al momento de intervenir la zona todos estos aspectos para no producir afectación.⁵⁶



- Acta de Reunión Comisión Accidental 206 del 19 de julio de 2022 efectuada en el sector Paraíso No.1 vereda El Picacho, con la finalidad de hacer seguimiento a la gestión de riesgos de desastres en Medellín, principalmente frente al manejo de aguas de la vía que conduce del Corregimiento San Cristóbal al Municipio de San Pedro de Los Milagros y a la construcción de viviendas sin ningún control, precisando que de acuerdo a videos y fotos se puede observar inundaciones en el sector causadas por las obras de la vía y la ocupación del cauce para la construcción de viviendas sin control alguno, afectando las vías internas y viviendas localizadas aguas abajo, proponiendo que se efectúen visitas técnicas por las entidades competentes y se presenten conceptos integrales al respecto.⁵⁷

- Oficio del 02 de agosto de 2022 suscrito por la Secretaría de Medio Ambiente Unidad de Ordenamiento del Recurso Hídrico del Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, que da cuenta de la atención a un reporte de un posible movimiento en masa que afecta el cauce de la quebrada y amenaza de algunas viviendas en el sector El Paraíso vereda El Picacho corregimiento San Cristóbal, con la inspección de la zona, concluyendo que la obstrucción obedece a la construcción que se realizó sobre el cauce activo de la quebrada, tratándose de una estructura en mampostería, con vigas y columnas en concreto y muro en ladrillo emplazado directamente encima del cauce cuya construcción no cumple con especificaciones técnicas ni cuenta con permiso de ocupación del cauce, reduciendo drásticamente la sección hidráulica natural del mismo (como se observa en las imágenes), afectando la comunidad aguas abajo, discurriendo el agua por la calzada porque el cauce está obstruido; advirtiendo la entidad que se podría ejecutar alguna actividad de mitigación temporal como la limpieza y desobstrucción de la corriente natural para permitir que el agua discurra por debajo de la construcción, y la limpieza de la tubería para permitir el flujo pero no representa ninguna solución, pues la causa es la indebida ocupación del cauce y la desordenada ocupación del territorio, solicitando además una evaluación de las condiciones de riesgo al DAGRD.⁵⁸

⁵⁶ Cfr. Expediente Electrónico folios 21 a 31 archivo "11ContestacionMunicipio011202300103.pdf"

⁵⁷ Cfr. Expediente Electrónico folios 55 a 60 archivo "32ContestaciónCorantioquia011202300103.pdf"

⁵⁸ Cfr. Expediente Electrónico folios 89 a 93 archivo "32ContestaciónCorantioquia011202300103.pdf"

RADICADO: 05001-33-33-011-2023-00103-01
REFERENCIA: De protección de los derechos e intereses colectivos
DEMANDANTE: José Hernando Cardona Bartolo y otros
DEMANDADOS: Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación De Medellín e Empresas Públicas de Medellín (EPM)
VINCULADOS: Corantioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y sociedad administradora El Picacho



Foto 1. Estado de la quebrada La Piedra en 2019. Foto 2. Mismo punto, en 2022.

- Oficio del 17 de junio de 2021 suscrito por la Secretaría de Medio Ambiente Unidad de Ordenamiento del Recurso Hídrico del Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, que da cuenta del resultado de una visita de inspección a la zona observando que el represamiento reportado ya no se presentaba dado que la comunidad hizo limpieza del cauce y había retirado la obstrucción, pero allí (carrera 94D #84-66) se presenta una construcción localizada justo encima del drenaje correspondiente al alineamiento de la quebrada La Piedra, lo que ocasiona obstrucción del cauce durante los eventos de lluvias, generando represamiento y desbordamiento de la corriente, situación puesta en conocimiento de las autoridades, concluyéndose que debido al grado de ocupación y de intervención de la Quebrada La Piedra, no sería posible una actividad para realizar.⁵⁹

-Respuesta a exhorto decretado en primera instancia, de fecha 19 de septiembre de 2023 por parte de EPM a través de la Unidad de Vinculación y Desarrollo Urbanístico Aguas, la cual da cuenta que los sectores del Paraíso 1 y 2 vereda El Picacho donde se encuentran ubicados los inmuebles que solicitan los servicios públicos, de acuerdo a los sistemas de información geográfica y de redes observó que no existen redes de acueducto y alcantarillado operadas por EPM, pues el tanque EPM Aures 2 ubicado en la Calle 79 BB Carrera 96-198 se localiza en la cota 1956m.sn.m, por lo tanto, para las viviendas localizadas entre la cota del tanque y por encima de la cota 2052 m.s.n.m hasta la vía San Pedro de Los Milagros cota aproximada 220 m.s.n.m no es posible garantizar condiciones de presión mínima, ni el abastecimiento desde el tanque para toda la población ubicada en este sector, encontrándose por fuera del perímetro de servicios y afectado completamente con restricción del POT en consideración a que según la Resolución CRA-943 de 2021 de la Comisión de Agua Potable y Saneamiento Básico las personas prestadora deben definir un área de prestación en cada uno de los municipios que atiende en concordancia con el POT, adicionalmente, el Área de Prestación del servicio (APS), se encuentra definido en el CCU⁶⁰ en la cláusula 66, numeral 1.1 y 1.2 del Anexo técnico, en este caso los predios de la solicitud se encuentran excluidos del APS, debido a que no tienen las redes locales o secundarias frente a los inmuebles a las cuales se pudiesen conectar a los servicios, además de las restricciones en materia de acueducto y

⁵⁹ Cfr. Expediente Electrónico folios 94 a 96 archivo "32ContestaciónCorantioquia011202300103.pdf"

⁶⁰

https://www.epm.com.co/site/Portals/0/centro_de_documentos/normatividad_y_legislacion/Agua/CCUAgua/Saneamiento-Sep-4-2018.pdf?ver=2018-09-05-08132

RADICADO: 05001-33-33-011-2023-00103-01
REFERENCIA: De protección de los derechos e intereses colectivos
DEMANDANTE: José Hernando Cardona Bartolo y otros
DEMANDADOS: Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación De Medellín e Empresas Públicas de Medellín (EPM)
VINCULADOS: Corantioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y sociedad administradora El Picacho

alcantarillado por futuras intervenciones urbanas, respecto a áreas o suelos con restricción geológica y/o hidrológica, de protección, de protección minera o con otras restricciones establecidas en el POT del municipio, las áreas localizadas por fuera del perímetro, las vías o fajas viales, senderos y demás con determinadas características, para finalmente concluir que los inmuebles ubicados en el sector El Paraíso, vereda El Picacho municipio de Medellín, no cuentan con las condiciones técnicas para la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado, como tampoco cumplen con la normatividad establecida en el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín.⁶¹

- Copia de documentos como los derechos de petición elevados a EPM, listado de personas necesitadas del servicio un poco más de 80 firmantes para el 2015 y de 100 firmantes para el 2017, respuestas a derechos de petición desde el 2015 a la comunidad del sector El Paraíso Vereda El Picacho Corregimiento San Cristóbal –Medellín, donde se pudo determinar que se encuentran alrededor de 200 viviendas, fajas, senderos y vías sin redes locales de acueducto y alcantarillado, encontrándose por fuera del perímetro urbano lo que impide garantizar las condiciones mínimas de presión y continuidad del servicio y el sector se encuentra inmerso dentro de un suelo de protección para la producción agropecuaria conforme al POT al cual deben ceñirse, además que las conexiones domiciliarias no permiten atender las necesidades del inmueble, indicando que se hace necesario la certificación de la entidad competente que informe que determinados inmuebles solicitantes de los servicios no se encuentran en zona de invasión o asentamiento de hecho y en zona de riesgo; algunas respuestas reiterativas; y la certificación del Presidente de la Junta de Acción Comunal Vereda El Picacho Sector Paraíso Corregimiento San Cristóbal relativo a que no se cuenta con servicios públicos de agua, luz, alcantarillado y gas legalizados.⁶²

- Oficio del 25 de septiembre de 2023 a través del cual la Subdirección de Planeación Territorial del Distrito Especial de Medellín da respuesta a exhorto decretado en trámite de primera instancia respecto a las restricciones ambientales y usos del suelo para la vereda El Picacho localizada en el corregimiento de San Cristóbal, indicando que según la cartografía protocolizada y que forma parte del POT las restricciones ambientales que recaen sobre dicha vereda corresponden a rondas hídricas o retiros de quebrada, red de conectividad ecológica, sistema orográfico – cerro tutelar El Picacho, y amenaza alta y media por movimiento en masa que se encuentra supeditada al estudio en detalle y obras de mitigación que se hagan al respecto; precisa que los criterios de manejo para los elementos naturales de la zona, como los retiros de quebrada (franjas laterales de terreno a ambos lados de las corrientes 30mts), son que debe brindarse estabilidad para los taludes laterales que conforman la corriente natural, adecuar posibles servidumbres de paso para la extensión de redes de servicios públicos, mantener el cauce y proporcionar áreas ornamentales, de recreación y senderos peatonales ecológicos, y no permitir edificaciones; respecto de los sistemas hidrográfico y orográfico, así como la red de conectividad ecológica, se debe propiciar la recuperación del hábitat de especies de flora y fauna, adelantarse programas permanente de adquisición de predios

⁶¹ Cfr. Expediente Electrónico folios 3 a 14 archivo "40RespuestaExhortoEPM011202300103.pdf"

⁶² Cfr. Expediente Electrónico folios 19 a 109 archivo "40RespuestaExhortoEPM011202300103.pdf"

RADICADO: 05001-33-33-011-2023-00103-01
REFERENCIA: De protección de los derechos e intereses colectivos
DEMANDANTE: José Hernando Cardona Bartolo y otros
DEMANDADOS: Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación De Medellín e Empresas Públicas de Medellín (EPM)
VINCULADOS: Corantioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y sociedad administradora El Picacho

para la conservación, preservación y recuperación de los recursos naturales, del patrimonio ecológico y paisajístico, de la biodiversidad representativa, la intervención en los cerros tutelares, manejo de las cadenas montañosas estructurales, restricción de tala de árboles con valor patrimonial en estado sano, diseños de proyectos de espacio público con manejo de retiros de corrientes de agua y conectividad ecológica; frente a las amenazas y riesgos de la zona, advierte que en las áreas urbanizadas, ocupadas o edificadas caracterizadas como de amenaza media por movimientos de masa que presenten sectores con manifestaciones de deterioro estructural, deberán ser objeto de estudios geotécnicos y de vulnerabilidad física con el fin de determinar las obras de mitigación que requiere el área, tipo de intervención para cada vivienda que posibiliten su legalización, reconocimiento y mejoramiento, debiéndose adelantar los planes y/o proyectos enmarcados en el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios, los lotes o construcciones localizados en zonas de amenaza media contigua a zonas de manera alta, deberá efectuarse la validación del campo por parte del personal experto del Departamento Administrativo de Planeación, y la zona de amenaza alta por inestabilidad manifiesta o con alta probabilidad de presentar movimientos en masa debido a los diferentes factores de geología, geomorfología, antrópicos y la lluvia, deben efectuarse estudios de riesgo a detalle con calificación de riesgo mitigable o no mitigable, no permitiéndose la ubicación y desarrollo de escombreras.

Así mismo, señala que los usos del suelo asignados a la vereda son el uso forestal protector asociado al Cerro Tutelar El Picacho (densidad 1 vivienda por cada 38h o 380.000m²), uso agropecuario (densidad 1vivienda /12ha o 120.000m²) y agrícola (densidad 1vivienda /3ha o 30.000m²); el primero de estos con uso prohibido de actividades recreativas de mediano y alto impacto, establecimiento de plantaciones con extracción a tala, cultivos agrícolas transitorios, cría de aves y ganado porcino, jardines cementerio e industria, el segundo con uso prohibido de parcelaciones de vivienda campestre, actividades recreativas de mediano y alto impacto como la practico de motocrosismo y asociados, cabalgatas y/o similares y jardines cementerio, y el uso agrícola con usos prohibidos de parcelaciones de vivienda campestre, prácticas que atenten contra la integridad ecológica del ecosistema, actividades pecuniarias intensivas y extensivas, ubicación de industrias o comercio de gran superficie, publicidad visual que afecte el paisajismo del territorio, actividades recreativas de mediano y alto impacto y jardines cementerio.⁶³

- Copia de las demandas, autos admisorios y sentencias ejecutoriadas de los procesos con radicados 050013333-023-2017-00246-01 y 050013333-007-2017-00630-01 y -02 de medios de control de protección de derechos colectivos (acciones populares), el primero de estos interpuesto por el señor Jairo de Jesús Hernández de la comunidad barrio Robledo Villa Claret del municipio de Medellín por servicios públicos domiciliarios, disponiéndose el estudio de labores que necesitan realizarse por parte de la entidad territorial en colaboración con EPM y la comunidad del sector con el fin de conjurar el riesgo de la zona de amenaza media del sector y las acciones urbanísticas y constructivas que deben efectuarse

⁶³ Cfr. Expediente Electrónico archivos "43RespuestaOficioMedellin011202300103.pdf" y "45RespuestaExhortoDistritoMedellin011202300103.pdf"

RADICADO: 05001-33-33-011-2023-00103-01
REFERENCIA: De protección de los derechos e intereses colectivos
DEMANDANTE: José Hernando Cardona Bartolo y otros
DEMANDADOS: Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación De Medellín e Empresas Públicas de Medellín (EPM)
VINCULADOS: Corantioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y sociedad administradora El Picacho

para la instalación de redes de servicios públicos domiciliarios; y el segundo de estos interpuesto por el señor Elkin León Cataño y otros de la comunidad del barrio Robledo Aures 2 del municipio de Medellín por inundaciones y daños en vía y estructuras de viviendas especialmente en el área comprendida entre la carrera 98 No. 79BB-24 hasta la cañada La Batea incluyendo el terreno donde se ubica el tanque Aures 2 de EPM, disponiéndose para este caso la realización de obras hidráulicas de redes de alcantarillado, limpieza de cunetas, mantenimiento de la Quebrada La Despoblada.⁶⁴

- Copia del Oficio No. 2024-02-001917 del 13 de febrero de 2024 que da cuenta de la respuesta dada por la Superintendencia de Sociedades al Exhorto No. 003/2024 prueba de oficio decretada en esta instancia, donde se señala que mediante la Resolución No. 2360 del 25 de julio de 1977 la Superintendencia Bancaria tomó posesión de los negocios, bienes y haberes de la Sociedad Administradora El Picacho y Cía. Ltda., como consecuencia del desarrollo de actividades de venta de inmuebles para vivienda sin la respectiva licencia, adicionalmente la misma dependencia a través de la Resolución No. 2504 del 10 de agosto de 1977 ordenó disponer del embargo al inmueble con MI 001-0132859, y con ocasión de la distribución de competencias dispuesta en el Decreto 497 de 1987 la administración de las personas intervenidas pasaron hacer atribución de la Superintendencia de Sociedades y posteriormente con la expedición de la Constitución Política y de la Ley 136 de 1993 se asignó la misma a los concejos municipales y distritales, y luego con el Decreto 405 de 1994 dicha competencia es de distritos y municipios, por lo que la superintendencia remitió el proceso de la sociedad El Picacho y Cía. Ltda., al Municipio de Medellín hoy distrito.⁶⁵

- Con ocasión del Oficio No. 202430073710 del 28 de febrero de 2024 remitido por la Subsecretaría de Control de Urbanístico al agente especial de la sociedad El Picacho y Cía. Ltda. Con Nit. 890.917.033, Dr. Gabriel Jaime Celi Ossa siendo designado por la Resolución No. 202350088401 del 30 de octubre de 2023 y de acuerdo a sus competencias, indicó que la sociedad ha tenido múltiples agentes interventores designados por el Municipio de Medellín desde el año 1997, y cuando éste tomó posesión solicitó a la entidad territorial y a la agente especial anterior los estados financieros, la contabilidad, las claves de acceso a la DIAN y el informe de empalme entregado en su momento, sin embargo, ni la entidad territorial ni la anterior agente le remitieron la información de la sociedad intervenida, no pudiendo rendir informe alguno.⁶⁶

Informes técnicos

- Informe técnico 160AN-IT2206-6188 del 15 de junio de 2022 realizado por Corantioquia Oficina Territorial Aburrá Norte Medellín a la vereda El Picacho sector El Paraíso No. 1 del corregimiento San Cristóbal – municipio de Medellín tras visita efectuada el 31 de mayo de 2022, donde se precisa que se encontraron 3 obras de cruce en la vía, una de descole que cae a la fuente, evidenciándose

⁶⁴ Cfr. Expediente electrónico archivo "46RespuestaJuzgado23Adtvo.pdf" y "47RespuestaJuzgado7Adtvo.pdf"

⁶⁵ Cfr. Expediente Electrónico archivos "82MemorialRtaSuperSociedades.pdf" y "83SuperRemiteOficioPorCompetenciaDistritMed.pdf"

⁶⁶ Cfr. Expediente Electrónico archivos "89RtaDistrit.pdf", "95AnexoRta.pdf" y "97RtaExhortoSociedadPicacho.pdf"

RADICADO: 05001-33-33-011-2023-00103-01
REFERENCIA: De protección de los derechos e intereses colectivos
DEMANDANTE: José Hernando Cardona Bartolo y otros
DEMANDADOS: Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación De Medellín e Empresas Públicas de Medellín (EPM)
VINCULADOS: Corantioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y sociedad administradora El Picacho

construcciones a lado y lado de la fuente sobre la zona de retiro aproximadamente de 50cm a 150cm de esta, con vertimiento a todo lo largo del cauce, otra obra en su descole que presenta un depósito de basura el cual a pesar de estar confinado por un recinto en malla eslabonada, se observan basuras por fuera del depósito que caen directamente al segundo drenaje, y la tercera obra tiene su encole totalmente taponado al parecer por las continuas crecientes presentadas, su descole presenta varias mangueras de suministro de agua desde nacimientos veredales y conecta con una canaleta de aproximadamente 30mts de longitud en varios niveles que sirven como disipador y luego discurren por el predio, encontrándose en la vía antes de la obra de descole un hueco en el cual se observa socavación y una cárcava progresiva de aproximadamente 1,30mts, lo que podría ocasionar un volcamiento de ésta sobre el predio por el cual discurre la fuente y en el cual aguas abajo se encuentran las viviendas de la margen derecho de la fuente del sector Paraíso No.1, lo que podría poner en riesgo estas edificaciones y sus habitantes, no existiendo obra de transición que evite la socavación en el terreno; concluyendo que existe poco control de orden territorial al evidenciar asentamientos en la zona de retiro del drenaje sin nombre discurrendo su cauce totalmente adosado a las viviendas, con una probable creciente que pone en riesgo a las viviendas y personas que allí habitan, recomendando al área jurídica tomar acciones remitiendo dicho informe a la Secretaría de Infraestructura Departamental, al corregidor de San Cristóbal y a la oficina de Gestión del Riesgo del municipio de Medellín.⁶⁷

- Informe Técnico 160AN-IT2301-563 del 25 de enero de 2023 suscrito por la Ingeniera Ambiental (Profesional especializada) de Corantioquia Oficina Territorial Aburrá Norte con ocasión de una inspección realizada el 19 de diciembre de 2022 a la vereda El Picacho quebrada Malpaso y sus afluentes, donde concluye respecto a la situación encontrada por afectación a las fuentes hídricas por asentamientos informales en dicha zona, que se colectan sus aguas residuales a través de mangueras que descargan directamente al afluente, afectando sus características como color, olor y presencia de espumas, zona que tiene 10 vertimientos activos en Corantioquia, 2 entre el 2000 y 2005 y los otros en el año 2015, pero no hay permisos de vertimientos ni concesiones de agua para la Administradora El Picacho y Cía. Ltda., como propietaria del predio identificado CBML 60120000244, y que incumple la Resolución No. 9328 de 2007 respecto a la densidad máxima rural en la jurisdicción de la corporación ambiental, que para ese caso sería una (1) vivienda cada 12Ha al ser suelo agropecuario, sin cobertura de alcantarillado al estar por fuera del perímetro sanitario de Medellín; además de precisar que la densificación en la periferia corresponde a problemas sociales y conflictos territoriales que no permiten el dominio del predio a su titular, debiéndose requerir al Distrito Especial de Medellín para que brinde soluciones de saneamiento básico en la zona e informara a la autoridad ambiental estrategias para evitar la contaminación de la fuente hídrica Malpaso y sus afluentes, así como el resto de la red hídrica en la vereda El Picacho que están recibiendo descargas de aguas residuales domésticas sin tratamiento alguno, pudiendo así afectar la calidad del agua.

⁶⁷ Cfr. Expediente Electrónico folios 31 a 38 archivo "32ContestaciónCorantioquia011202300103.pdf" Reiterado en el Oficio del 14 de febrero de 2014 con ocasión de prueba de oficio decretada en segunda instancia "archivo "80RtaCorantioquia.pdf"

RADICADO: 05001-33-33-011-2023-00103-01
REFERENCIA: De protección de los derechos e intereses colectivos
DEMANDANTE: José Hernando Cardona Bartolo y otros
DEMANDADOS: Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación De Medellín e Empresas Públicas de Medellín (EPM)
VINCULADOS: Corantioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y sociedad administradora El Picacho

Finalmente, se recomienda enviar una estrategia de contención del crecimiento acelerado e irregular perdiendo terrenos en suelos clasificados como de uso agropecuario por la ocupación ilegal, informar las soluciones sanitarias a desarrollar e informar a la Procuraduría Agraria y Ambiental para su conocimiento.⁶⁸

- Informe Técnico 160AN-IT2403-2063 del 05 de marzo de 2024 suscrito por Corantioquia Oficina Territorial Aburrá Norte Medellín, con ocasión de la prueba de oficio decretada en esta instancia judicial, nuevamente partiendo de los anteriores informes técnicos, sin visita actual de la zona desde hace más de 1 año, indicando que el último censo poblacional del DANE fue en el año 2018 a los inmuebles CBML 60120000244 y 60120000245 que reportaban 1.563 personas y 526 viviendas, con una proyección poblacional actual de acuerdo al método geométrico de 1652 personas, y para las 526 viviendas que se encuentran por fuera del perímetro sanitario de Medellín se estaría generando un caudal de descarga de aguas residuales domésticas de 3,95lts por segundo, es decir, 341 metros cúbicos por día de forma directa a fuentes hídricas en la cuenca directos al Río Aburrá a Copacabana, tramo 4 Estación Ancón Sur con un uso propuesto del recurso hídrico industrial, zona que comprende los lotes mencionados y la comunidad de El Paraíso 1 y 2, que no cuenta con tratamiento previo de las aguas residuales domésticas generada, omitiendo información de la posible generación de ARD de restaurantes que funcionan en la zona así como de aguas residuales no domésticas correspondientes a otras actividades como talleres de mecánica, lavaderos de carros, entre otros, que pudiesen impactar aún más al recurso hídrico; por su parte precisa que los predios conocidos como El Paraíso 1 y 2 discurren en las Quebradas El Paladero, La Cuneta, La Piedra, El Ranchito, El Maizal, La Despoblada, El Malpaso, El Charquito y La Batea, encontrando que el área de las fajas de retiro considerada como suelo de protección está ocupada por viviendas informales que se han ido estableciendo paulatinamente, siendo los recursos hídricos intervenidos con actividad antrópica tanto en sus fajas de retiro como en su canal principal, sin encontrar permiso de ocupación del cauce alguno otorgado por Corantioquia. Finalmente, concluye que ante el fenómeno de densificación informal que responde a dinámicas sociales complejas, de desplazamientos internos, llegada de inmigrantes y falta de oportunidades de población vulnerable, que durante los últimos 10 años vienen generando impactos negativos sobre los recursos de agua y el suelo, y reiterando las recomendaciones del informe del 25 de enero de 2023 relativas a presentar una estrategia de contención del crecimiento acelerado e irregular en la vereda El Picacho sobre su costado norte, el cual se encuentra en riesgo por el uso del suelo agropecuario, establecer soluciones sanitarias para el sector, informando los proyectos para el control territorial y las descargas de aguas residuales domésticamente directamente en fuentes hídricas, y presentar un plan para la recuperación forestal del suelo de protección, correspondiente a las fajas de retiro de 30mts a ambos lados de las fuentes hídricas relacionadas al interior de los predios identificados.⁶⁹

⁶⁸ Cfr. Expediente Electrónico folios 64 a 79 archivo "32ContestaciónCorantioquia011202300103.pdf" Reiterado en el Oficio del 14 de febrero de 2014 con ocasión de prueba de oficio decretada en segunda instancia "archivo "80RtaCorantioquia.pdf"

⁶⁹ Cfr. Expediente Electrónico archivos "104RtaExhortoInformeCorant.pdf", "107InformeCorant.pdf" y "109AllegaNvateInfoCorant.pdf"

RADICADO: 05001-33-33-011-2023-00103-01
REFERENCIA: De protección de los derechos e intereses colectivos
DEMANDANTE: José Hernando Cardona Bartolo y otros
DEMANDADOS: Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación De Medellín e Empresas Públicas de Medellín (EPM)
VINCULADOS: Corantioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y sociedad administradora El Picacho

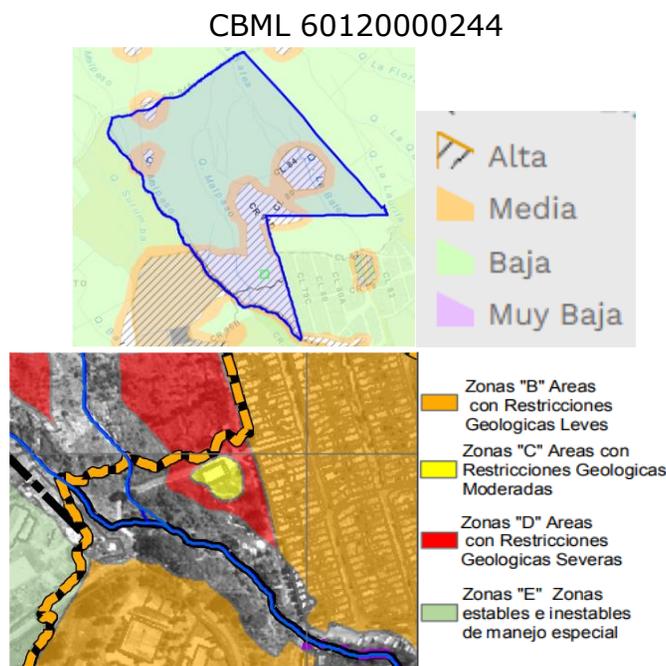
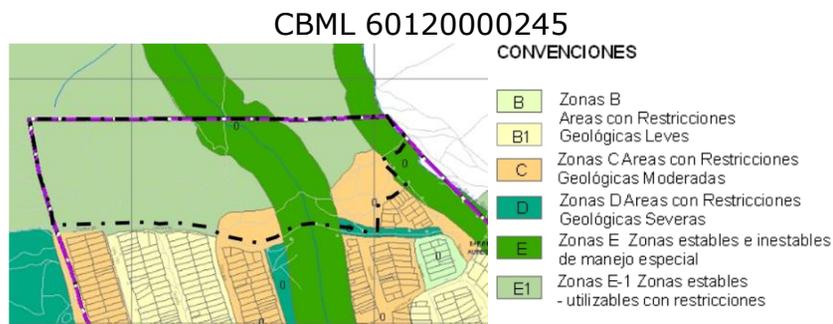
- Informe Técnico efectuado por el Distrito Especial de Medellín a través del Departamento Administrativo de Planeación de fecha 12 de febrero de 2024 remitido a esta Corporación el día 01 de marzo de 2024 donde señala que el predio identificado CBLM 60120000245 vereda El Picacho es un suelo rural que lo rodean Las Quebradas La Batea y La Laurita, siendo una zona estable e inestable de manejo especial, zona utilizable con restricciones y áreas con restricciones geológicas moderadas, y se encuentra localizado en el área de planificación del Macroproyecto BUR Noroccidental y del Distrito Rural Campesino (Resolución No. 201950118486) y se localiza al interior del área de planificación del instrumento del tercer nivel Plan de Legalización y Regularización Urbanística de la Zona Noroccidental, a pesar de no estar formulado el macroproyecto, el Plan de Legalización y Regularización Urbanística (PLRU) se encuentra adoptado mediante la Resolución No. 0039 de 2007, además de ser contemplada como un área de importancia recreativa y paisajística; y el predio identificado CBLM 60120000244 vereda El Picacho cercano al barrio Aures No. 2, es un suelo urbano en un 4,5% y un suelo rural en un 95.5%, presentando retiros de quebradas denominadas Malpaso, El Peladero, La Bateo, La Cuneta y el Ranchito, presentando una amenaza alta, media y baja por movimiento en masa y amenaza alta por inundación conforme a la información suministrada por la Resolución No. 40657 de 2021 que da cuenta de los mapas de suelo de producción, protección y suburbano y demás, así mismo desde la Resolución No. 0039 de 2007 se dispuso como una Zona E zona estable e inestable de manejo especial al encontrarse ubicado en margen de la Quebrada La Batea y La Laurita, parte superior por fuera del perímetro urbano que va hasta la carrera 98 y zonas con inestabilidad asociados a procesos constructivos irregulares y acumulación de aguas, haciendo parte de un espacio público proyectado como Ecoparque asociado a la Quebrada La Batea, e igualmente hace parte del macroproyecto mencionado y del Plan de Legalización y Regularización Urbanística.

Concluyendo que según el POT el predio cuyo CBML es el NÚMERO 60120000244, desde el componente de gestión del riesgo, presenta suelos de amenaza alta por movimiento en masa, (Artículo 54 del Acuerdo 48 de 2014), las zonas de amenaza alta, que se encuentren edificadas corresponden a zonas de riesgo, clasificadas como Con Condiciones de Riesgo por movimiento en masa (Artículo 58 del Acuerdo 48 de 2014), y además, presenta una corriente de agua denominada quebrada La Malpaso que según la autoridad ambiental competente tiene un retiro de 30 metros a ambos lados de la corriente de agua, por lo que en áreas con condiciones de riesgo el POT establece que no se permitiría el otorgamiento de licencias de construcción ni el otorgamiento de subsidios por parte del Estado, además de no poder prestarse servicios públicos de manera convencional; y el predio cuyo CBML es el NÚMERO 60120000245, desde el componente de gestión del riesgo, presenta suelos de amenaza alta, media y baja por movimiento en masa, (Artículo 54 del Acuerdo 48 de 2014), predominando las zonas de amenaza baja.

El cual fue reiterado y complementado en algunas conclusiones en memorial del 13 de marzo de 2024 previo requerimiento por parte de la magistrada ponente, en el sentido que el predio CBML 60120000245 presenta zona C lo cual constituye zonas con inestabilidad por sus altas pendientes y procesos activos, pero

RADICADO: 05001-33-33-011-2023-00103-01
REFERENCIA: De protección de los derechos e intereses colectivos
DEMANDANTE: José Hernando Cardona Bartolo y otros
DEMANDADOS: Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación De Medellín e Empresas Públicas de Medellín (EPM)
VINCULADOS: Corantioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y sociedad administradora El Picacho

recuperables con la ejecución de obras de intervención y en cuanto a las Zonas E y E1 que a estas se les debe dar un manejo ambiental, buscando su protección y conservación; y que el predio CBML 60120000244 está localizado en suelo urbano, la zona C y D requieren de estudios geotécnicos de detalle que determinen los suelos aptos para desarrollos y realizar las obras de detalle requeridas para cualquier intervención urbanística, y en cuanto a la Zonas E se les debe dar un manejo ambiental. Imágenes ilustrativas.



Por su parte, respecto a la **prueba testimonial** recaudada en el asunto de la referencia, se observa que en la audiencia de pruebas celebrada el día **26 de septiembre de 2023**⁷¹ los declarantes indicaron:

La señora **Janeth Paulina Pulgarín Serna** como Ingeniera Ambiental, vinculada al cargo de Profesional Especializada en Corantioquia desde hace 05 años aproximadamente, señaló que en razón de una queja presentada por la Comunidad Pilarica (Zona urbana- competencia Área Metropolitana del Valle de Aburrá) aguas abajo del Paraíso 1 y 2 (Zona rural – competencia Corantioquia) está asistió el 19 de diciembre de 2022 al sector para verificar la zona y la fuente hídrica quebrada malpaso y sus afluentes, que presentaba contaminación, encontrándose que en los últimos 10 años se ha presentado un crecimiento irregular de viviendas en el lote, no cumpliendo los usos del suelo agropecuarios del POT, sobrepasando las densidades máximas rurales

⁷⁰ Cfr. Expediente Electrónico archivos "94InformeTécnico.pdf" y "112AnexoRtaDistritMed.pdf"

⁷¹ Cfr. Expediente Electrónico archivos "41ActaAudienciaPruebas011202300103.pdf" y "42AudienciaPruebas011202300103.mp4"

RADICADO: 05001-33-33-011-2023-00103-01
REFERENCIA: De protección de los derechos e intereses colectivos
DEMANDANTE: José Hernando Cardona Bartolo y otros
DEMANDADOS: Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación De Medellín e Empresas Públicas de Medellín (EPM)
VINCULADOS: Corantioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y sociedad administradora El Picacho

establecidas que para este caso es 1 vivienda cada 12 hectáreas, los retiros de quebradas invadidos y hay zonas de amenaza media y alta por movimientos en masa que presentan asentamientos; aduce que Corantioquia tiene conocimiento de la problemática hace 2 años aproximadamente porque la comunidad fue solicitando acompañamiento, realizando actividades como visitas técnicas para verificar socavaciones del terreno y afectaciones de fuentes hídricas, acompañamiento de la comisión accidental del concejo, que generaron los informes técnicos los que fueron remitidos a la autoridad territorial, se evidencian que no hay permisos ni autorizaciones de tratamientos de agua, afirmó que no es competencia de la autoridad ambiental verificar como tal las estructuras de las viviendas sino someramente se advirtió que no cumplen con los retiros, la densidad y no contar con letreros de licencias urbanísticas, pero en todo caso si están contribuyendo a la situación generada por las aguas residuales sin tratamiento que están contaminando la Quebrada Malpaso y La Piedra, viviendas muy cerca de las quebradas, advirtiendo que no se ha evaluado la capacidad hídrica por la densificación del sector.

Advirtió además que la mitigación del riesgo no es competencia de Corantioquia, sino del ente territorial, pues la autoridad ambiental sólo llega hasta el acompañamiento o apoyo en la afectación del recurso y generación del conocimiento.

La señora **Lina María Sierra Lema** como Ingeniera Civil empleada de EPM desde hace 26 años y ahora pertenece a la Dirección de Planeación de Aguas y Saneamiento, adujo que conoció del tema desde hace aproximadamente 5 años porque EPM comenzó a verificar la zona donde no se tiene cobertura, la problemática es un asentamiento irregular creciendo exponencialmente en el sector El Paraíso 1 y 2 parte superior del barrio Robledo Aures 2, los clientes de dicho barrio vienen siendo afectados por el servicio de acueducto, porque los asentamientos tienen conexiones ilegales algunos con bombeos a la tubería de impulsión del tanque que tiene EPM entre los barrios Aures 1 y 2, además de las crecientes de quebradas por residuos sólidos y el alcantarillado, con los líderes comunitarios adujo se trabajó conjuntamente para hacer una repartición del agua para que se pudiera seguir abasteciendo el servicio de agua, se enviaron comunicaciones al Distrito Especial de Medellín distintas dependencias y a la corregiduría de San Cristóbal, para solucionar la problemática debido a que se trata de población vulnerable, porque no tiene EPM como solucionar debido al POT.

Ahora bien, refirió que conocen el sector porque el Municipio de Medellín los contrató desde el año 2016 para prestar el servicio de agua potable a través de carrotanques, por una tutela que salió en contra de dicha entidad, pero debido al crecimiento de la población incluso tocó poner unos tanques fijos con determinadas especificaciones técnicas de capacidad de 1000, 2000 y 5000lts, día por medio se llenan y se factura al municipio, principalmente para la zona Paraíso 1 parte alta, y para el Paraíso 2 ellos tienen conexiones ilegales desde una tubería que EPM arregló denominada red de mitigación para controlar que se conectaran a otra tubería y afectaran a los clientes legales, también EPM instaló energía con medidores prepago ahora con más de 1900 conexiones, y debido a los informes del DAGRED del riesgo con órdenes incluso de evaluación se requiere una atención urgente de la problemática antes de que ocurra desastres por movimientos en masa, urge un informe de riesgo a detalle además de tener en cuenta que la comunidad ha modificado el cauce.

Precisando que la respuesta siempre ha sido negativa porque están por fuera del perímetro debido al Plan de Ordenamiento Territorial, no pudiendo hacer planes propiamente sobre el sector por dicha restricción legal, además de la capacidad técnica por localización como ocurre con el tanque Aures 2 que no alcanza a cubrir el sector y no puede EPM construir una red matriz en un lugar donde jurídicamente no es posible, en la acción popular que cursaba respecto al barrio Aures 2 se mejoraron las redes de

RADICADO: 05001-33-33-011-2023-00103-01
REFERENCIA: De protección de los derechos e intereses colectivos
DEMANDANTE: José Hernando Cardona Bartolo y otros
DEMANDADOS: Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación De Medellín e Empresas Públicas de Medellín (EPM)
VINCULADOS: Corantioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y sociedad administradora El Picacho

acueducto y alcantarillado mientras el municipio culminaba los estudios que allí se ordenaron, indicó además que EPM no tiene competencia en materia vial (ingreso a la zona por debajo por la carrera 98 y de manera superior vía San Pedro) precisando que las vías cercanas al sector vienen siendo deterioradas por los carros y la acción del clima, corrientes naturales al no tener cunetas.

Afirmó que no han sido informados de que se esté planteado una solución al problema de acueducto y alcantarillado, respecto de la propiedad del sector, se les informó que era la Sociedad Administradora El Picacho intervenida por el Distrito de Medellín y otra parte fue cedido al Distrito; se iba a verificar si era posible prestar el servicio a través del Multiveredal El Hato pero no conoce su operación, son administrados por la Subsecretaría de Servicios públicos; advierte que si se requiere más capacidad porque la población va creciendo los tanques provisionales están colocados para que la comunidad tenga accesibilidad a estos, pero no es una medida que deba perpetuarse es temporal, porque la población debe cargar el agua, debe tratar de resolverse con reubicación o algo, además no hay censo poblacional, aclara que los tanques temporales instalados con determinadas especificaciones técnicas y capacidad de acuerdo a la población son comprados por EPM e instalados y se cobra al Distrito de Medellín, y la comunidad realiza unas bases de apoyo en concreto que se enseñaron hacer y se pone otra base metálica y ahí se instala el tanque que debe ser horizontal, se solicita aprobación del Distrito de Medellín quien es el contratante del suministro del agua y del poseedor del terreno, teniendo en cuenta que el mismo Distrito de Medellín le indicó que EPM que no podía prestar servicios públicos, sólo se tiene la medida provisional de carrotanques y tanques provisionales mientras el municipio resuelve lo pertinente de acuerdo a la acción de tutela que los obligó a efectuar las adecuaciones necesarias para prestar el mínimo vital de agua, y la solución no sabe cual sería porque no existen estudios de detalle, deben efectuarse y así determinarlo, no sabe si hay que desalojar o regularizar los servicios públicos domiciliarios, además que la zona ha cambiado mucho desde la expedición del POT en el 2014 que determino los riesgos y los usos del suelo.

5. Del análisis probatorio en concreto.

Como bien se indicó en capítulo anterior, le asiste a la Sala el deber de determinar si existe o no vulneración o amenaza a los derechos colectivos invocados por los actores populares representantes de la comunidad del Paraíso 1 y 2 Corregimiento San Cristóbal del Distrito Especial de Medellín como posibles afectados, esto es, al goce de un ambiente sano, a 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, a la seguridad y salubridad públicas, al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, y al derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente contemplados en el artículo 4º de la Ley 472 de 1998; como consecuencia de la omisión de acciones de legalización de predios y adecuación para la construcción de las obras que permitan el acceso a los servicios públicos de acueducto y alcantarillado y por ende al suministro de agua potable para el consumo humano.

Trascurridas las etapas procesales en primera instancia, el juzgador accedió al amparo de los derechos colectivos invocados por la parte actora al ser vulnerados por el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín y Corantioquia como autoridad ambiental, declarando la falta de legitimación en la

RADICADO: 05001-33-33-011-2023-00103-01
REFERENCIA: De protección de los derechos e intereses colectivos
DEMANDANTE: José Hernando Cardona Bartolo y otros
DEMANDADOS: Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación De Medellín e Empresas Públicas de Medellín (EPM)
VINCULADOS: Corantioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y sociedad administradora El Picacho

causa por pasiva tanto del Área Metropolitana del Valle de Aburrá como a EPM al no existir las condiciones técnicas y urbanísticas adecuadas para prestar los servicios; ordenándole al Distrito Especial de Medellín el estudio y evaluación de la zona El Paraíso 1 y 2 corregimiento de San Cristóbal del Distrito para determinar la posibilidad de permanencia de sus habitantes, y en caso de su viabilidad deberán garantizarles a estos una red de servicios públicos de acueducto y alcantarillado debidamente legalizada, previo estudio de la amenaza alta y media del movimiento en masa para descartar los riesgos y el visto bueno de Corantioquia como autoridad ambiental, quien debe evaluar el riesgo y daño ambiental del sector, y en caso de no ser posible por las condiciones de estabilidad, riesgos ambientales o jurídicos de los predios que componen el sector, o por cualquier otra circunstancia la permanencia de los habitantes, el Distrito de Medellín debe proceder a la reubicación de la población a través de los mecanismos que estime pertinentes de conformidad a la normatividad y procedimientos vigentes, además de garantizarles el servicio público de agua potable mientras esto se logra determinar, a través de los mecanismos que viene implementando como llenado de tanques periódicamente a través de carro tanques, garantizando el adecuado depósito y tratamiento de las aguas servidas y residuales; además, Corantioquia como autoridad ambiental deberá eliminar las afectaciones a las fuentes hídricas y el daño al medio ambiente que se presenta en el sector.

Lo anterior, señaló el *A quo* atendiendo a que el Distrito Especial de Medellín está omitiendo los deberes y funciones que le corresponde y estas omisiones están vulnerando derechos colectivos de la comunidad en general, y poniendo en riesgo la seguridad de los habitantes, dado que conoce las restricciones de zona de reserva ambiental y agropecuaria sin posibilidad de uso del suelo para urbanización, además de las amenazas de movimientos en masa, y aun así no ha realizado ninguna actividad tendiente a resolver la problemática de la población de los sectores El Paraíso 1 y 2 del corregimiento de San Cristóbal que a la fecha cuenta con un servicio de agua artesanal al parecer suministrado a través de tanques instalados por EPM rellenos periódicamente, arrojando las aguas servidas a los cuerpos de agua de las quebradas adyacentes, contaminando así las fuentes hídricas, además de los asentamientos sobre las franjas de retiro de dichas fuentes, circunstancia que no puede pretender desconocer la entidad territorial pues precisamente dentro de sus funciones constitucionales y legales se encuentra la vigilancia del ordenamiento territorial (artículo 8º Ley 388 de 1998), por lo que sí existe una irregularidad en el asentamiento de varias familias es porque la entidad lo permitió y no controló su expansión, aunado a que los informes técnicos obrantes en el proceso denotan que los sectores presentan una amenaza alta y media por movimiento en masa, no demostrándose gestión alguna para solucionar la problemática en colaboración con la autoridad ambiental Corantioquia que le corresponde la función de conservación del medio ambiente (artículo 31 Ley 99 de 1993), incluso respecto al carácter de propiedad privada y espacio público que al parecer tiene la zona pues después de tantos años no ha procedido a clarificar la situación jurídica de los predios donde se encuentra la comunidad asentada irregularmente y que ahora exige la prestación eficiente de los servicios públicos domiciliarios.

RADICADO: 05001-33-33-011-2023-00103-01
REFERENCIA: De protección de los derechos e intereses colectivos
DEMANDANTE: José Hernando Cardona Bartolo y otros
DEMANDADOS: Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación De Medellín e Empresas Públicas de Medellín (EPM)
VINCULADOS: Corantioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y sociedad administradora El Picacho

Decisión que fue objeto de recurso de apelación por la entidad demandada Distrito Especial de Medellín al considerar que no estaría vulnerando los derechos colectivos que la comunidad invoca como conculcados, al existir una imposibilidad jurídica por parte de la entidad territorial para desarrollar proyectos encaminados a la prestación de servicios de acueducto y/o de alcantarillado en los sectores El Paraíso 1 y 2 corregimiento San Cristóbal, teniendo en cuenta que la población se encuentra asentada irregularmente en predios privados con indefiniciones de índole jurídica, y dadas las restricciones normativas del POT de uso del suelo y riesgos de la zona que impiden la ejecución de este tipo de proyectos; además de considerar que en el Distrito de Medellín el prestador de los servicios públicos sería EPM entidad que se encuentra temporalmente satisfaciendo algunos de los servicios básicos.

De manera previa resulta del caso advertir que las previsiones relativas a conservar la autonomía de la administración deben tenerse en cuenta al adoptar las disposiciones de la sentencia, sin que pueda desconocerse que la acción popular es un instrumento con el que cuentan los ciudadanos para que el juez les garantice un derecho colectivo cuando la Administración incumple el deber de hacerlo. Si la Administración obra de manera ineficiente y/o omisiva en las actividades tendientes a la prestación de los servicios públicos, así como el ordenamiento territorial y no atiende las peticiones de los ciudadanos, éstos pueden acudir al juez directamente para que éste los haga efectivos; la *"invasión de la esfera de las competencias propias de la administración"* la realiza el juez de la acción popular cuando ésta incurre en omisiones que afectan los derechos colectivos. Y no la hace para *sustituir* a la Administración, la hace para garantizarle a los actores populares que los funcionarios responsables realizarán las acciones dirigidas a superar la amenaza o vulneración al derecho colectivo.

Expuesto ello, procediendo a resolver el problema jurídico que ocupa la atención de esta Corporación, se advierte que teniendo en cuenta el material probatorio relacionado, la Sala encuentra acreditado que efectivamente los sectores El Paraíso 1 y 2 del corregimiento de San Cristóbal del Distrito Especial de Medellín, no cuenta con un sistema de acueducto y alcantarillado que le permita a la comunidad contar con agua potable y verter de manera adecuada los residuos domésticos que producen las viviendas allí ubicadas; igualmente, que en dicho sector se han construido viviendas sin la respectiva licencia y, por ende, en contravía de las normas urbanísticas desconociendo entre otras el POT de la entidad territorial conforme al uso del suelo de la zona.

Asimismo, la Sala advierte que algunos de los inmuebles no están respetando los retiros obligatorios con relación a la fuente hídrica entre otras a las quebradas La Piedra y Malpaso y sus afluentes, lo cual podría generar un riesgo por inundación, además, por la ubicación de las viviendas, no es posible evacuar las aguas servidas hacia el sistema de redes municipales, por lo que cada vivienda tiene su propio sistema de disposición de residuos, el cual es inadecuado por cuanto efectúan sus vertimientos directamente a dichas fuentes hídricas.

RADICADO: 05001-33-33-011-2023-00103-01
REFERENCIA: De protección de los derechos e intereses colectivos
DEMANDANTE: José Hernando Cardona Bartolo y otros
DEMANDADOS: Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación De Medellín e Empresas Públicas de Medellín (EPM)
VINCULADOS: Corantioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y sociedad administradora El Picacho

Conforme con lo anterior, se deberá comenzar hablar de las **competencias en materia ambiental**, para lo cual es pertinente señalar que el artículo 65 de la Ley 99 de 1993 prevé lo siguiente:

"Artículo 65. Funciones de los municipios, de los distritos y del distrito capital de Santafé de Bogotá. Corresponde en materia ambiental a los municipios, y a los distritos con régimen constitucional especial, además de las funciones que les sean delegadas por la ley o de las que deleguen o transfieran a los alcaldes por el Ministerio del Medio Ambiente o por las Corporaciones Autónomas Regionales, las siguientes atribuciones especiales:
[...]

1. Promover y ejecutar programas y políticas nacionales, regionales y sectoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables; elaborar los planes programas y proyectos regionales, departamentales y nacionales.

2. Dictar con sujeción a las disposiciones legales reglamentarias superiores, las normas necesarias para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico del municipio;
[...]

5. Colaborar con las Corporaciones Autónomas Regionales, en la elaboración de los planes regionales y en la ejecución de programas, proyectos y tareas necesarias para la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables;

6. Ejercer, a través del alcalde como primera autoridad de policía con el apoyo de la Policía Nacional y en Coordinación con las demás entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA), con sujeción a la distribución legal de competencias, **funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de velar por el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares en materia ambiental y de proteger el derecho constitucional a un ambiente sano;**

7. Coordinar y dirigir, con la asesoría de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades permanentes de control y vigilancia ambientales que se realicen en el territorio del municipio o distrito con el apoyo de la fuerza pública, en relación con la movilización, procesamiento, uso, aprovechamiento y comercialización de los recursos naturales renovables o con actividades contaminantes y degradantes de las aguas, el aire o el suelo;

8) Dictar, dentro de los límites establecidos por la ley, los reglamentos y las disposiciones superiores, las normas de ordenamiento territorial del municipio y las regulaciones sobre usos del suelo; [...]" - Resaltos de la Sala-

Asimismo, el artículo 76 de la Ley 715 de 2001 asignó a los municipios en materia ambiental, la función de "tomar las medidas necesarias para el control, la preservación y la defensa del medio ambiente en el municipio, en coordinación con las corporaciones autónomas regionales"; igualmente, el artículo 6º de la Ley 1551 de 2012, que modificó el artículo 3º de la Ley 136 de 1994, dispuso como función de los municipios, "velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del ambiente, de conformidad con la Constitución y la ley".

De acuerdo con lo anterior, es evidente para la Sala que es deber del Municipio o Distrito adelantar, promover y ejecutar programas y políticas que propendan por la protección del medio ambiente, así como ejercer el control y la vigilancia de los recursos naturales en su jurisdicción, debido a que, como primera autoridad de policía del Municipio, tiene el deber de garantizar el derecho al medio ambiente de los ciudadanos, cuya función debe ser desarrollada en coordinación con las entidades que integran el Sistema Nacional Ambiental y con el apoyo de la Policía Nacional.

RADICADO: 05001-33-33-011-2023-00103-01
REFERENCIA: De protección de los derechos e intereses colectivos
DEMANDANTE: José Hernando Cardona Bartolo y otros
DEMANDADOS: Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación De Medellín e Empresas Públicas de Medellín (EPM)
VINCULADOS: Corantioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y sociedad administradora El Picacho

En tanto, en lo que respecta a las **competencias en materia de gestión del riesgo**, la Ley 1523 del 2012⁷² adoptó la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y estableció el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, normativa que define la gestión del riesgo como "(...) un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible (...)". Asimismo, dispuso que era una política de desarrollo indispensable para asegurar, entre otros, la seguridad territorial y los derechos e intereses colectivos de las poblaciones y las comunidades en riesgo, razón por la que debe estar intrínsecamente asociada con la planificación del desarrollo seguro, con la gestión ambiental territorial sostenible, en todos los niveles de gobierno y la efectiva participación de la población.

Como responsables de la gestión del riesgo, la mencionada norma señaló a todas las autoridades y habitantes del territorio. En consecuencia, tratándose de las autoridades, asignó a las entidades públicas, privadas y comunitarias el desarrollo y ejecución de los procesos de gestión del riesgo que comprenden conocimiento y reducción del riesgo y manejo de desastres, en el marco de sus competencias, su ámbito de actuación y su jurisdicción, como componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Por su parte, cuando se trata de los habitantes del territorio, los hizo corresponsables de la gestión del riesgo y, por tanto, deben actuar con precaución, solidaridad, autoprotección, tanto en lo personal como en lo de sus bienes y acatar lo dispuesto por las autoridades.

En los ámbitos territoriales, la Sala encuentra que la ley otorgó funciones específicas en materia de gestión del riesgo a los Alcaldes, descritas en su artículo 14 que esencialmente giran en torno a que como conductor del desarrollo local es el responsable directo de la implementación de procesos de gestión del riesgo en el municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción, integrando acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo de desastres especialmente a través de los planes de ordenamiento territorial, de desarrollo municipal y demás instrumentos de gestión pública. Adicional a lo anterior, tanto los alcaldes como los gobernadores deberán:

- "(...) Formular e implementar planes de gestión del riesgo para priorizar, programar y ejecutar acciones por parte de las entidades del sistema nacional, en el marco de los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y de manejo de desastres, como parte del ordenamiento territorial y del desarrollo, así como para realizar su seguimiento y evaluación (...)”⁷³.

- "Formular y concertar con sus respectivos consejos de gestión del riesgo, un plan de gestión del riesgo de desastres y una estrategia para la respuesta a emergencias de su respectiva jurisdicción, en armonía con el plan de gestión del riesgo y la estrategia de respuestas nacionales. El plan y la estrategia, y sus actualizaciones, serán adoptados

⁷² Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.

⁷³ Ley 1523 de 2012, artículo 32

RADICADO: 05001-33-33-011-2023-00103-01
REFERENCIA: De protección de los derechos e intereses colectivos
DEMANDANTE: José Hernando Cardona Bartolo y otros
DEMANDADOS: Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación De Medellín e Empresas Públicas de Medellín (EPM)
VINCULADOS: Corantioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y sociedad administradora El Picacho

*mediante decreto expedido por el gobernador o alcalde, según el caso en un plazo no mayor a noventa (90) días, posteriores a la fecha en que se sancione la presente ley*⁷⁴.

*- Integrar en los planes de ordenamiento territorial el análisis del riesgo en el diagnóstico biofísico, económico y socioambiental y, considerar, el riesgo de desastres, como un condicionante para el uso y la ocupación del territorio, procurando de esta forma evitar la configuración de nuevas condiciones de riesgo. Asimismo, en un plazo no mayor a un año, contado a partir de que se sancione la Ley 1523, deberán revisar y ajustar los planes de ordenamiento territorial y de desarrollo municipal y departamental vigentes que no hubiesen incluido la gestión del riesgo*⁷⁵ [...] ".⁷⁶

Igualmente, las funciones encomendadas a cada uno de los integrantes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo están regidas por los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad positiva, los cuales fueron definidos por la misma Ley 1523. En consecuencia, la Sala concluye que en materia de gestión del riesgo a quien le corresponde implementar, ejecutar, desarrollar, las políticas, actividades y gestiones tendientes a dicho fin es, principalmente, al MUNICIPIO o DISTRITO en cabeza de su alcalde; no obstante, ello no indica que se deba dejar de lado que la misma Ley 1523, estableció un trabajo coordinado y armónico con las demás entidades.

Al respecto, el Consejo de Estado se ha pronunciado en múltiples ocasiones entre otras, en la sentencia de 2 de junio de 2017⁷⁷, en la que consideró:

"(...) Como pudo verse, el artículo 14 de la Ley 1523 identificó al Alcalde en su calidad de conductor del desarrollo local, como el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.

La disposición en mención se acompasa con lo dispuesto por los artículos 311 de la Constitución Política y 1º de la Ley 136 de 2 de junio de 1994, que definen al Municipio como la entidad territorial fundamental en la división político administrativa del Estado, cuya finalidad es 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, buscar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población de su territorio.

*En consecuencia, concluye la Sala **que, en materia de gestión del riesgo, a quien le corresponde implementar, ejecutar, desarrollar, etc., las políticas, actividades y gestiones tendientes a dicho fin es, principalmente, al Municipio en cabeza de su Alcalde** [...]" -Resaltado de la Sala-*

Aunado a que en Sentencia del 13 de noviembre de 2014⁷⁸ con ocasión de una acción popular el Consejo de Estado abordó ampliamente el análisis de competencias de los municipios y de las Corporaciones Autónomas regionales en lo que tiene que ver con la atención y prevención de desastres, como las autoridades responsables de atender y mitigar los riesgos que se puedan generar en el territorio objeto de amenaza.

⁷⁴ Ley 1523 de 2012, artículo 37

⁷⁵ Ley 1523 de 2012, artículo 39

⁷⁶ Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia de 11 de julio de 2019. C.P: Nubia Margoth Peña Garzón. Rad. 63001-23-33-000-201800036-01.

⁷⁷ Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia de 2 de junio de 2017; Rad. 17001-23-33000-2014-00026-02; M.P. María Elizabeth García González.

⁷⁸ Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia de 13 de noviembre de 2014., C.P. María Elizabeth García González. Radicación núm. 17001-23-33-000-201200286-01.

RADICADO: 05001-33-33-011-2023-00103-01
REFERENCIA: De protección de los derechos e intereses colectivos
DEMANDANTE: José Hernando Cardona Bartolo y otros
DEMANDADOS: Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación De Medellín e Empresas Públicas de Medellín (EPM)
VINCULADOS: Corantioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y sociedad administradora El Picacho

Por su parte, con ocasión de las **competencias en materia de prestación de servicios públicos**, se tiene que en consonancia con el artículo 365 de la Constitución Política el cual dispone que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, y que es deber del mismo asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, los servicios públicos deben estar encaminados a procurar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, y en desarrollo de ello, se expidió la Ley 142 del 11 de julio de 1994, la cual se aplica a los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía pública básica conmutada y la telefonía local móvil en el sector rural, entre otros.

Dicha norma en su artículo 15 estableció que pueden prestar servicios públicos: *"1) Las empresas de servicios públicos; 2) Las personas naturales o jurídicas que produzcan para ellas mismas, o como consecuencia o complemento de su actividad principal, los bienes y servicios propios del objeto de las empresas de servicios públicos; 3) Los municipios cuando asuman en forma directa, a través de su administración central, la prestación de los servicios públicos, conforme a lo dispuesto en esta Ley; 4) Las organizaciones autorizadas conforme a esta Ley para prestar servicios públicos en municipios menores en zonas rurales y en áreas o zonas urbanas específicas; 5) Las entidades autorizadas para prestar servicios públicos durante los períodos de transición previstos en esta Ley; y 6) Las entidades descentralizadas de cualquier orden territorial o nacional que al momento de expedirse esta Ley estén prestando cualquiera de los servicios públicos y se ajusten a lo establecido en el parágrafo del artículo"*.

Además, el artículo 3° de la Ley 136 de 1994 establece como funciones del municipio, entre otras, las de administrar los asuntos municipales y **prestar los servicios públicos** que determine la Ley; y **solucionar las necesidades insatisfechas** de salud, educación, **saneamiento ambiental, agua potable, servicios públicos domiciliarios**, vivienda recreación y deporte, con especial énfasis en la niñez, la mujer, la tercera edad y los sectores discapacitados, directamente y, en concurrencia, complementariedad y coordinación con las demás entidades territoriales y la Nación, en los términos que defina la Ley.

Por otra parte, el artículo 8° de la Ley 388 de 1997 dispuso que 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; dicha norma prevé que son acciones urbanísticas, entre otras las de: 1) **localizar y señalar las características de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios, la disposición y tratamiento de los residuos sólidos, líquidos, tóxicos y peligrosos** y los equipamientos de servicios de interés público y social, tales como centros docentes y hospitalarios, aeropuertos y lugares análogos; y 2) **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.

RADICADO: 05001-33-33-011-2023-00103-01
REFERENCIA: De protección de los derechos e intereses colectivos
DEMANDANTE: José Hernando Cardona Bartolo y otros
DEMANDADOS: Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación De Medellín e Empresas Públicas de Medellín (EPM)
VINCULADOS: Corantioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y sociedad administradora El Picacho

En concordancia con lo anterior, el artículo 1° del Decreto 302 de 2000, fija las normas que regulan las relaciones que se generan entre la entidad prestadora de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado y los suscriptores y usuarios, actuales y potenciales, del mismo.

De manera concreta, el artículo 76 de la Ley 715 ordena a los Municipios, en materia de servicios públicos, lo siguiente:

"ARTÍCULO 76. Competencias del Municipio en otros sectores. Además de las establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, corresponde a los Municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias:

76.1. Servicios Públicos.

Realizar directamente o a través de terceros en materia de servicios públicos además de las competencias establecidas en otras normas vigentes la construcción, ampliación rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura de servicios públicos (...)"

Adicional a lo anterior, es de resaltar que, aun cuando el servicio público en su territorio sea prestado por un tercero, al Municipio le corresponde asegurar que dicha actividad se ejecute de manera eficiente. Sobre el particular, el Consejo de Estado en sentencia de 18 de febrero de 2021⁷⁹ manifestó:

"(...) La Ley 142 del 11 de julio de 1994, que estableció el régimen de los servicios públicos domiciliarios, advirtió que su prestación es competencia de los municipios y que cuando el servicio es suministrado por una empresa privada corresponde al ente territorial asegurar que su prestación sea eficiente:

"Artículo 2°. Intervención del Estado en los servicios públicos. El Estado intervendrá en los servicios públicos, conforme a las reglas de competencia de que trata esta Ley, en el marco de lo dispuesto en los artículos 334, 336, y 365 a 370 de la Constitución Política, para los siguientes fines:

2.1. Garantizar la calidad del bien objeto del servicio público y su disposición final para asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de los usuarios.

(...)

2.5. Prestación eficiente.

"Artículo 5°. Competencia de los municipios en cuanto a la prestación de los servicios públicos. Es competencia de los municipios en relación con los servicios públicos, que ejercerán en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan los concejos:

5.1. Asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, y telefonía pública básica conmutada, por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo municipio en los casos previstos en el artículo siguiente. (...)"

La Ley 136 del 2 de junio de 1994, "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios", estableció:

"ARTÍCULO 3°. FUNCIONES DE LOS MUNICIPIOS. Artículo modificado por el artículo 6 de la Ley 1551 de 2012. Corresponde al municipio: 1. Administrar los asuntos municipales y prestar los servicios públicos que determine la ley. (...)"

⁷⁹ Consejo de Estado, Sección Primera, consejero ponente Oswaldo Giraldo López, sentencia de 18 de febrero de 2021, expediente núm. 66001233300020150029201.

RADICADO: 05001-33-33-011-2023-00103-01
REFERENCIA: De protección de los derechos e intereses colectivos
DEMANDANTE: José Hernando Cardona Bartolo y otros
DEMANDADOS: Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación De Medellín e Empresas Públicas de Medellín (EPM)
VINCULADOS: Corantioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y sociedad administradora El Picacho

"ARTÍCULO 91. FUNCIONES. Artículo modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012. Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.

Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes:

d) En relación con la Administración Municipal:

1. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo; (...)"

De lo dicho se advierte que está en cabeza de los municipios asegurar la prestación de los servicios públicos y que, aunque se cumpla a través de terceros, le corresponde al ente territorial garantizar que la actividad se desarrolle de manera eficiente (...)"

En virtud de las competencias esbozadas, se logra advertir que la función pública del ordenamiento del territorio se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades territoriales, la cual implica la adopción de decisiones que permitan determinar las zonas no urbanizables que presenten riesgos para la localización de asentamientos humanos por amenazas naturales y de las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres⁸⁰. Por lo tanto, a los municipios les corresponde, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, prevenir los desastres en el área de su jurisdicción, de acuerdo con lo establecido en el artículo 76 de la Ley 715 de 2001⁸¹.

Aunado a lo anterior, se tiene respecto a la ocupación ilegal de predios, que la Corte Constitucional, ha resaltado que la ilegalidad habitacional en Colombia constituye un problema de máxima gravedad, que atenta contra el goce efectivo de los derechos fundamentales de gran parte de la población, que generalmente se encuentra en condiciones de especial vulnerabilidad, con afectación de varios de sus derechos, tales como: "(i) el derecho a la vida y a la integridad física (artículo 11 de la Carta) de las personas que habitan en zonas de alto riesgo, (ii) el derecho a la vida digna, a la salud y al saneamiento ambiental (artículo 49) de los residentes de urbes mejor desorganizadas-sic- y cuya provisión de servicios públicos domiciliarios es menos eficiente y de peor calidad, (iii) el derecho a un medio ambiente sano (artículo 79) de los habitantes de ciudades que no protegen sus recursos naturales y ambientales-, (iv) el derecho a la vivienda digna (artículo 51) al no existir un desarrollo racional y ordenado de la oferta de vivienda bajo condiciones adecuadas, (v) el acceso de los individuos a los servicios públicos domiciliarios, lo que así mismo resulta en un mayor bienestar y calidad de vida (artículos 365 y 366), y (vi) la protección de la integridad del espacio público (artículo 81).⁸²

Razón por la que la solución al crecimiento urbano ilegal es un tema urgente en la agenda constitucional, por cuanto se requieren multiplicidad de políticas que involucran medidas y actores de distinta naturaleza, siempre guardando coherencia con la Constitución y la Ley.

⁸⁰ Ley 388 de 1997 art. 8°

⁸¹ "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones."

⁸² Sentencia C-157 de 1997 (MP José Gregorio Hernández Galindo), mediante la cual la Corte decidió que las penas establecidas por el delito de invasión de tierras o edificaciones, no violaban el derecho a la vivienda digna establecido en el artículo 51 de la Carta.

RADICADO: 05001-33-33-011-2023-00103-01
REFERENCIA: De protección de los derechos e intereses colectivos
DEMANDANTE: José Hernando Cardona Bartolo y otros
DEMANDADOS: Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación De Medellín e Empresas Públicas de Medellín (EPM)
VINCULADOS: Corantioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y sociedad administradora El Picacho

Teniendo en cuenta lo dicho en precedencia, la Sala advierte que efectivamente corresponde al **DISTRITO ESPECIAL DE MEDELLÍN**, en ejercicio de dichas facultades, adoptar las medidas correspondientes a través de sus recursos administrativos, presupuestales y técnicos, que le permitan realizar obras y/o acciones de mitigación y/o prevención para evitar, i) la expansión ilegal de viviendas en el sector El Paraíso 1 y 2 del corregimiento San Cristóbal, ii) las inundaciones y todos los impactos negativos que podría causar la presencia de dichos inmuebles en un sector catalogado como de mediano y alto riesgo por movimiento de masa, iii) se restrinja la prestación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado de los habitantes de dicho sector del Distrito de Medellín por la falta de determinación de viabilidad de infraestructura para su acceso; y iv) se continúe contaminando las fuentes hídricas del sector con materiales de construcción de los asentamientos irregulares, así como los vertimientos de las viviendas ante la falta de un sistema de alcantarillado.

Es así como a juicio de la Sala, no es de recibo que el Municipio hoy Distrito se excuse de su deber bajo el argumento de que otras entidades son las competentes para satisfacer la necesidad del servicio público de acueducto y alcantarillado, pues, como se dijo, le corresponde garantizar que su prestación sea eficiente, aunado al hecho de que también debe velar por la protección del medio ambiente y efectuar una adecuada gestión del riesgo, máxime si la normativa le impone la obligación de delimitar y tratar las zonas expuestas a amenaza derivada de fenómenos naturales, socio naturales o antropogénicas no intencionales, así como asumir todas aquellas acciones necesarias para reubicar asentamientos en riesgo y asegurar que esas zonas no sean ocupadas nuevamente.

Aunado a que, es deber del Estado, en cabeza del MUNICIPIO o DISTRITO, garantizar que en las zonas de alto riesgo no mitigable y en las franjas de retiro e inundación de los ríos no se construyan viviendas o edificaciones, obligación que claramente ha sido desatendida por el ente territorial aquí accionado.

Ahora bien, no existe prueba en el plenario de que el Municipio haya adelantado gestiones tendientes a evitar la expansión de las viviendas en el sector Paraíso 1 y 2, así como para proteger el recurso natural y el ecosistema del lugar, el cual está en riesgo por las descargas continuas de aguas servidas generadas por las viviendas del sector por la falta de sistema de alcantarillado, circunstancia que le permite a la Sala concluir que el ente territorial ha incumplido con los deberes a su cargo y en esa medida, ha contribuido en la vulneración de los derechos colectivos de la comunidad.

Ahora, conforme al material probatorio adosado al plenario antes referido, incluyendo la prueba testimonial recepcionada, se logra advertir por esta Sala de Decisión que evidentemente en los predios identificados como CBML 60120000245 y 60420000244 de la vereda El Picacho corregimiento San Cristóbal se encuentran los sectores El Paraíso 1 y 2, respecto de los cuales no podría esta sala de decisión referirse a su situación jurídica como lo expone el apelante en el recurso de alzada, dado que a pesar de los múltiples requerimientos así como el transcurrir de ambas instancias no se ha logrado

RADICADO: 05001-33-33-011-2023-00103-01
REFERENCIA: De protección de los derechos e intereses colectivos
DEMANDANTE: José Hernando Cardona Bartolo y otros
DEMANDADOS: Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación De Medellín e Empresas Públicas de Medellín (EPM)
VINCULADOS: Corantioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y sociedad administradora El Picacho

recopilar información verídica al respecto, pues la entidad territorial se ha tornado reacia al aporte de la documentación que soporta lo expuesto por esta respecto a que gran parte de la zona se encuentra en un predio de propiedad de una sociedad intervenida hace más de 40 años y del seguimiento de dicha intervención es incluso es competencia el mismo Distrito Especial de Medellín, ni tampoco obra prueba alguna de la supuesta zona cedida al distrito como espacio público por compensación urbanística.

En tanto, pese a ello, se logró corroborar que la zona objeto de la presente acción popular se encuentra gravemente afectada pues en los últimos 10 años se ha presentado un crecimiento irregular de viviendas en los sectores El Paraíso 1 y 2 de la vereda El Picacho corregimiento San Cristóbal, no cumpliendo los usos del suelo agropecuarios del POT, sobrepasando las densidades máximas rurales establecidas que para este caso es 1 vivienda cada 12 hectáreas, los retiros de quebradas invadidos, la existencia zonas de amenaza media y alta por movimientos en masa e inundaciones que presentan asentamientos, y aguas residuales sin tratamiento que están contaminando las diferentes fuentes hídricas, sin evidenciarse permisos ni autorizaciones de tratamientos de agua.

De acuerdo a las referencias normativas y jurisprudenciales esbozadas, es clara la competencia que le asiste al Distrito Especial de Medellín en materia de ordenamiento territorial que comprende su verificación de los desarrollos urbanísticos que realizan, circunstancia que pretende la entidad desconocer, sin embargo, con el incremento acelerado de la población irregular del cual conoce la entidad desde hace varios años por las múltiples quejas de la comunidad desde el año 2014, así como por el contrato de prestación del suministro de agua potable que suscribió con EPM, no ha gestionado la organización del territorio y el control urbanístico de las viviendas que allí cada día se vienen construyendo, lo que ha aumentado la población que requiere de servicios públicos básicos como son el acueducto, alcantarillado, energía y malla vial para su desplazamiento, no contando el sector con redes e infraestructura para ello debido a la imposibilidad técnica de la zona, el uso del suelo que comporta, el riesgo de amenaza media y alta de algunos tramos por movimiento en masa e inundaciones; lo cual es asentado tanto en los informes técnicos que incluso no son actuales pues ni la entidad territorial ni la autoridad ambiental gestionaron la visita técnica al sector recientemente, pues la última información real de este se tiene del mes de diciembre de 2022, es decir, más de 1 año, sin conocimiento de que ocurre en los sectores El Paraíso 1 y 2, únicamente uno de los testimonios recolectados en sede judicial fue claro en afirmar que la medida temporal que viene efectuando EPM de llenado de tanques provisionales a través de carro tanques periódicos no puede ser permanente pues pueden presentarse más problemas de movimiento del terreno y afectación a viviendas que si se encuentran legalizadas por el derrame de aguas residuales y de las fuentes hídricas que la población viene desviando indiscriminadamente, y en todo caso se indicó que dichos sectores se encuentran por fuera del perímetro conforme al Plan de Ordenamiento Territorial, además de la capacidad técnica por localización como ocurre con el tanque Aures 2 que no alcanza a cubrir el sector y no puede EPM construir una red matriz en un lugar donde jurídicamente no es posible, debiendo evaluarse a detalle la zona con estudios técnicos especializados que

RADICADO: 05001-33-33-011-2023-00103-01
REFERENCIA: De protección de los derechos e intereses colectivos
DEMANDANTE: José Hernando Cardona Bartolo y otros
DEMANDADOS: Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación De Medellín e Empresas Públicas de Medellín (EPM)
VINCULADOS: Corantioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y sociedad administradora El Picacho

permitan desarrollar un plan a corto y mediano plazo que permita atender la situación, incluso ante la existencia de una acción popular respecto al barrio Robledo Aures 2 que viene siendo afectado precisamente por los asentamiento irregulares de los sectores El Paraíso 1 y 2 que venían haciendo conexiones ilegales de servicios públicos, circunstancia que si bien aduce EPM fue mejorada mientras el municipio culminaba los estudios que allí se ordenaron, no se cuenta con información precisa adicional.

En este punto, es preciso identificar propiamente el sector, para lo cual se anexa la siguiente imagen:



Indicado lo anterior, se logra establecer el estado de riesgo, amenaza y peligro que presenta la vereda El Picacho Corregimiento San Cristóbal sectores El Paraíso 1 y 2 que incluso puede generar una tragedia o un problema grave de salubridad pública y de desastre por el movimiento del terreno; requiriéndose no sólo realizar estudios e informes técnicos al respecto, incluso sin conocimiento real de los asentamientos existentes, la cantidad de población que habita la zona ni el suelo que está soportando estructuras sin cumplimiento de requisitos legales algunos y el discurrir de las aguas, con miras a conjurar el riesgo latente; sino efectuar un eficiente y concreto plan de evacuación de la población asentada irregularmente en zona de amenaza media y alta por movimiento de masa e inundación, la demolición de las viviendas que se encuentren allí, y un proyecto estructural de redes de acueducto y alcantarillado, y torres de energía en los tramos de los predios que así lo permitan, así como la definición jurídica de todas esas situaciones, pues no puede ser que después de más de 10 años la única justificación que comporte la entidad territorial así como la autoridad ambiental, es la existencia de la irregularidad del sector y la restricción de que trata el POT, cuando la realidad física es otra y no se observa la gestión pública respecto a dicha problemática.

Entonces sin duda alguna es evidente la vulneración de los derechos colectivos, así como el derecho a una vida digna de los pobladores de los sectores El Paraíso 1 y 2 vereda El Picacho corregimiento San Cristóbal, en tanto, a) No se cuenta con ningún sistema que permita el acceso y la distribución de agua potable en

RADICADO: 05001-33-33-011-2023-00103-01
REFERENCIA: De protección de los derechos e intereses colectivos
DEMANDANTE: José Hernando Cardona Bartolo y otros
DEMANDADOS: Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación De Medellín e Empresas Públicas de Medellín (EPM)
VINCULADOS: Corantioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y sociedad administradora El Picacho

condiciones de continuidad, calidad y salubridad que cubra las necesidades mínimas de la comunidad, como lo dispone la CREG; b) Carece de un sistema de alcantarillado u otro tipo de mecanismo que permita la disposición de desechos y aguas servidas de una manera que se garantice la salubridad y el equilibrio ecológico; y c) no existe ningún sistema de distribución, generación o acceso de energía eléctrica que sea permanente y que permita el funcionamiento de manera continua; además de la permisividad de la administración municipal en torno al asentamiento irregular que se presenta en la zona, sobrepasando la capacidad técnica y operativa en materia de servicios públicos domiciliarios, en acceso vial y demás circunstancias que deben tenerse en cuenta al incrementarse exponencialmente la población en una zona de difícil acceso con limitaciones de redes, infraestructuras y de uso del suelo que no han sido resueltas.

Ello en consideración a que como se viene exponiendo a lo largo de esta providencia, de conformidad con los artículos 334 y 365 de la Constitución Política y la Ley 142 de 1994, los municipios y/o distritos tienen la obligación de garantizar la prestación eficiente y el acceso a la infraestructura para la prestación de servicios públicos de agua, alcantarillado, electricidad.

Adicionalmente a ello, una vez analizados los documentos obrantes en el proceso, observa la Sala que no existe un plan de gestión de riesgo frente a la comunidad asentada en los sectores El Paraíso 1 y 2 vereda El Picacho corregimiento San Cristóbal que responda a las necesidades específicas de la población en alto estado de vulnerabilidad, es pertinente además amparar el derecho colectivo a la prevención de desastres previsibles técnicamente, haciendo necesario la formulación de un plan de gestión del riesgo que tenga en cuenta el incremento de la población que incluso puede generar procesos de desplazamiento de sus habitantes, responsabilidad propia del Distrito conforme a la Ley 388 de 1997, pues dentro de la facultad de promover el ordenamiento de su territorio, se encuentra el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamiento de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes, siguiendo igual lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 1523 de 2012 como se expuso previamente, señala que el alcalde es el conductor del desarrollo local, el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su competencia.

Pese a ello no ha de concluirse que el Estado tiene la obligación de prestar todos los servicios públicos, de forma incondicionada, en todos los asentamientos e invasiones ilegales o en cualquier construcción que no haya respetado las normas aplicables. Sin embargo, en el presente caso el Estado, en cabeza del DISTRITO ESPECIAL DE MEDELLÍN en coordinación con la empresa prestadora de servicios que así considere y la autoridad ambiental CORANTIOQUIA son los llamados a intervenir de manera razonable, en el terreno mencionado, con el fin de proteger los derechos de sus habitantes, avanzar en el desarrollo planificado y organizado de la ciudad y proteger el hábitat urbano, pese a como ha sido advertido a lo largo de la providencia, e incluso por las partes en el transcurso del trámite de la presente acción constitucional, la situación fáctica en la cual se enmarca el

RADICADO: 05001-33-33-011-2023-00103-01
REFERENCIA: De protección de los derechos e intereses colectivos
DEMANDANTE: José Hernando Cardona Bartolo y otros
DEMANDADOS: Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación De Medellín e Empresas Públicas de Medellín (EPM)
VINCULADOS: Corantioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y sociedad administradora El Picacho

proceso de marras tiene una especialidad que no puede pasar desapercibida y que direcciona los parámetros bajo los cuales deben resolverse las pretensiones de la demanda, ello es la falta certeza que se tiene acerca de la situación jurídica, calidad y naturaleza de los predios sobre los cuales se encuentra establecido el asentamiento irregular de la vereda El Picacho del Distrito Especial de Medellín, específicamente los sectores El Paraíso 1 y 2.

No obstante lo anterior, para la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado de manera convencional a través de la red de servicios públicos actualmente utilizada por la empresa de servicios públicos EPM, requiere como previamente fue advertido, medidas de urbanismo e instalación de toda una infraestructura con la que hoy no cuenta la zona afectada, que permita a la mencionada entidad establecer los medios técnicos necesarios para que los habitantes de los sectores El Paraíso 1 y 2 tengan acceso a los servicios demandados en igualdad de condiciones que el resto de la población usuaria, lo que exige además una determinación previa de las condiciones geológicas, geotécnicas, hidrológicas, edáficas y ambientales, que garanticen la ocupación del suelo con usos residenciales, aspectos coyunturales que deberá abordar la entidad territorial y así se dispondrá, pues no puede continuarse una indeterminación perpetua respecto a dicha parte del territorio que conforma el Distrito Especial de Medellín por una evidente actitud negligente de dicha autoridad territorial, sino que debe propenderse por la claridad respecto de la propiedad y calidad de los predios involucrados, y a partir de ello, resolver la problemática que aqueja a la comunidad que adicionalmente viene afectando en gran medida la salud de la población y los recursos naturales.

Así las cosas, como quiera que la afectación alegada por los actores populares, obedece a una problemática estructural que se reitera ante el desconocimiento de la naturaleza y propiedad de los predios involucrados, se dispondrán medidas inmediatas tendientes a conjurar la persistente y actual vulneración de los derechos colectivos de los habitantes de los sectores El Paraíso 1 y 2 de la vereda El Picacho del Distrito Especial de Medellín al goce de un ambiente sano, a la seguridad y salubridad públicas, al acceso a una infraestructura que garantice la salubridad pública, la prestación eficiente y oportuna de los servicios públicos, la prevención de desastres previsibles técnicamente, así como, su derecho fundamental al acceso al agua potable, la cual se garantizará en su mínimo vital. En este sentido, se **modificará** la decisión de primera instancia, y se ampararán la totalidad de los derechos colectivos mencionados que se encuentran previstos en los literales a), c), g), h), j) y l) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, y se **ordenará al DISTRITO ESPECIAL DE MEDELLÍN** en coordinación con otras entidades que en la parte resolutive de esta providencia se expondrá así como los plazos para cada actividad, la realización de una evaluación detallada del terreno consistente en estudios de suelo que permitan dar a conocer las características físicas y técnicas del suelo, determinando si el terreno es apto para permitir la permanencia de las viviendas en la totalidad o alguna zona del mismo, y la realidad jurídica de este con los soportes del caso, así mismo deberán determinarse las caracterizaciones geológicas, geotécnicas e hidráulicas para la realización de una red de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y energía, y el diseño requerido para la recuperación de las zonas

RADICADO: 05001-33-33-011-2023-00103-01
REFERENCIA: De protección de los derechos e intereses colectivos
DEMANDANTE: José Hernando Cardona Bartolo y otros
DEMANDADOS: Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación De Medellín e Empresas Públicas de Medellín (EPM)
VINCULADOS: Corantioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y sociedad administradora El Picacho

inestables y el saneamiento ambiental de los sectores El Paraíso 1 y 2 vereda El Picacho corregimiento San Cristóbal ubicado en la Jurisdicción del Distrito.

Así mismo, la realización de un censo de las familias asentadas irregularmente en los sectores El Paraíso 1 y 2 vereda El Picacho corregimiento San Cristóbal de dicho distrito, incluyendo aquellas que se encuentren en las márgenes de protección de las fuentes hídricas y cuyas viviendas deban ser objeto de reubicación, identificando a quien funja como cabeza de familia, y a todos los demás habitantes de cada inmueble; ello deberá efectuarlo con la asesoría de Corantioquia como autoridad ambiental.

Además deberá realizar el desalojo y reubicación de las familias de los sectores El Paraíso 1 y 2 vereda El Picacho corregimiento San Cristóbal del Distrito, que se encuentran ocupando las fuentes hídricas y en zonas de alto riesgo por movimiento de masa y/o inundación, a un lugar que permita el acceso a los servicios públicos por medio de un Plan de Vivienda Subsidiada, siempre y cuando no hubiesen sido beneficiarias de un subsidio de vivienda y de manera provisional mientras se da una solución de vivienda definitiva a las familias asentadas y desalojadas de la zona en riesgo en mención, la entidad territorial deberá otorgarle un subsidio de arrendamiento mientras se adelanta la estructuración y promoción del plan de vivienda subsidiado, en consideración a la condición de vulnerabilidad en la que se encuentran, medida provisional que no podrá superar los 12 meses de ejecución. En tanto, en caso de que los habitantes de los inmuebles ubicados en la zona de riesgo que así sean determinados, se rehúsen a abandonar el sitio, el alcalde del Distrito Especial de Medellín debe ordenar la desocupación con el apoyo de las autoridades de Policía, en marco de la Ley 1801 de 29 de julio de 2016, por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Por su parte, y de acuerdo al informe preciso y detallado mencionado anteriormente y con la información que arroje el censo poblacional, si resulta pertinente el **desalojo** total de los predios que comprenden los sectores El Paraíso 1 y 2 vereda El Picacho corregimiento San Cristóbal, deberá la entidad territorial efectuar el mismo en el término máximo de 12 meses y proporcionar una solución de vivienda temporal inicialmente y en el plazo máximo de dos (02) años una solución definitiva de vivienda a través del plan de vivienda subsidiada, además en el mismo plazo deberá adelantar las gestiones administrativas, técnicas y presupuestales necesarias para recuperar el terreno ocupado mediante la demolición de las construcciones; y disponer las medidas necesarias para evitar la contaminación causada por el vertimiento de aguas residuales del sector, para la recuperación ambiental de toda la zona de protección ambiental y para evitar que sea invadido nuevamente con la construcción de viviendas irregularmente.

Para tal efecto, deberá fijar criterios administrativos y probatorios que le permitan verificar que las familias beneficiarias hubiesen habitado permanentemente en ese territorio durante el periodo objeto de amparo aquí definido.

RADICADO: 05001-33-33-011-2023-00103-01
REFERENCIA: De protección de los derechos e intereses colectivos
DEMANDANTE: José Hernando Cardona Bartolo y otros
DEMANDADOS: Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación De Medellín e Empresas Públicas de Medellín (EPM)
VINCULADOS: Corantioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y sociedad administradora El Picacho

En caso de resultar pertinente el desarrollo del sector con viviendas con la respectiva legalización siempre y cuando cumplan con los requerimientos mínimos urbanísticos sin generación alguna de riesgo, acogiendo el mencionado Plan de Legalización y Regularización Urbanística de la Zona Noroccidental que así tiene previsto la entidad territorial, deberá el DISTRITO ESPECIAL DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN DE MEDELLÍN contratar la realización de estudios técnicos que determinen la mejor alternativa técnica y económica para la construcción de las redes de acueducto, alcantarillado y energía a implementarse en la zona veredal, se formulen los respectivos proyectos para la prestación eficiente de dichos servicios en los sectores El Paraíso 1 y 2 vereda El Picacho corregimiento San Cristóbal de dicho distrito, se inscriban en el Banco de Proyectos de Inversión Municipal, que incluya un cronograma preciso de actividades con plazos de ejecución, y deberá contar con la concurrencia de Corantioquia como autoridad ambiental, de las Empresas Públicas de Medellín – EPM o la entidad prestadora de servicios que determine el Distrito y los representantes de la Comunidad, para lo cual se deberán apropiar los recursos presupuestales necesarios que permitan la ejecución del proyecto y puesto en marcha, de modo que en un plazo razonable, se dé solución a la problemática de salubridad pública, infraestructura de servicios públicos y ambiental de la zona, efectuando las solicitudes para las concesiones de aguas, ocupación del cauce y vertimientos pertinentes ante CORANTIOQUIA para su trámite diligente y ágil; teniéndose en cuenta además la proyección y viabilidad del “Ecoparque de quebrada” que aduce la entidad territorial realizaría en el espacio público.

De manera provisional y durante el término en el que se desarrollan las anteriores actividades, el DISTRITO ESPECIAL MEDELLÍN deberá propender por la continuación de las acciones que viene efectuado con **EPM**, relativa a mantener el suministro de agua potable a la población de los sectores El Paraíso 1 y 2 vereda El Picacho corregimiento San Cristóbal del distrito, a través del llenado de tanques provisionales con carro tanques de manera periódica asegurándose que el líquido cuente con la calidad para consumo humano, y prestación de energía prepago; además de implementar y garantizar el adecuado depósito y tratamiento de las aguas residuales.

De igual forma, y como quedó acreditado, la comunidad de los sectores El Paraíso 1 y 2 del corregimiento San Cristóbal del Distrito de Medellín tiene corresponsabilidad en los hechos que dieron origen a la presente acción popular, pues algunos de sus habitantes invadieron el área de retiro de las fuentes hídricas y han edificado sus viviendas sin el cumplimiento de las normas urbanísticas, motivo por el que de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado en providencia del 18 de febrero de 2021⁸³, resulta procedente que se le ordene concurrir con las entidades accionadas para que adopten las acciones que permitan hacer cesar la vulneración, a efectos de dar aplicación a los deberes de precaución, solidaridad y autoprotección; precisó:

"[...] Esta Sección ha considerado que cuando se demuestre que los ciudadanos han participado en los hechos generadores de la vulneración de los derechos colectivos es procedente que el juez popular les ordene concurrir con las entidades del Estado a

⁸³ Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia del 18 de febrero de 2021. M.P: Oswaldo Giraldo López. Radicado: 66 001 23 33 000 2015 00292 01.

RADICADO: 05001-33-33-011-2023-00103-01
REFERENCIA: De protección de los derechos e intereses colectivos
DEMANDANTE: José Hernando Cardona Bartolo y otros
DEMANDADOS: Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación De Medellín e Empresas Públicas de Medellín (EPM)
VINCULADOS: Corantioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y sociedad administradora El Picacho

*adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración, en aras de hacer efectivos los deberes de precaución, solidaridad y autoprotección.*⁸⁴

*Al respecto esta Sección ha dicho*⁸⁵:

"[...] Específicamente, en materia de prevención de desastres, resulta relevante traer a colación el artículo 2 de la Ley 1523, que establece que la gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano, imponiendo obligaciones, deberes y responsabilidades comunes con el propósito de alcanzar los objetivos propuestos.

En esos términos, se establece el principio de corresponsabilidad el cual implica que los demandantes concernidos deban concurrir con acciones conducentes a la eficaz gestión del riesgo.

En efecto, la norma precitada dispone que "[...] En cumplimiento de esta responsabilidad, las entidades públicas, privadas y comunitarias desarrollarán y ejecutarán los procesos de gestión del riesgo, entendiéndose: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres, en el marco de sus competencias, su ámbito de actuación y su jurisdicción, como componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres [...]"

Por su parte, los habitantes del territorio nacional, corresponsables de la gestión del riesgo, actuarán con precaución, solidaridad, autoprotección, tanto en lo personal como en lo de sus bienes, y acatarán lo dispuesto por las autoridades [...]"

Corolario de lo expuesto es que no sea dable al juez constitucional exonerar a los ciudadanos y a las comunidades de la corresponsabilidad que les sea exigible en la gestión de sus propios asuntos, ni relevarlos de la obligación de asumir las consecuencias que se derivan de sus propios actos [...]"

En suma, la responsabilidad de la comunidad en la causación del riesgo no constituye una causal de exoneración de responsabilidad para las autoridades públicas por haber omitido el cabal cumplimiento de sus funciones, en el marco de las competencias administrativas establecidas en el ordenamiento jurídico, por cuanto los entes territoriales no pueden excusar su responsabilidad alegando que la comunidad que sufre el riesgo es responsable de su causación por crear asentamientos ilegales y contaminar los afluentes hídricos, pues la violación de la ley por los ciudadanos en modo alguno exonera a las autoridades del cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales.

Conforme con lo anterior, la Sala adicionará la sentencia apelada en el sentido de exhortar a la comunidad de los sectores El Paraíso 1 y 2 del corregimiento San Cristóbal del Distrito de Medellín para que se abstengan de continuar afectando el espacio público y el medio ambiente y que coadyuven a las autoridades aquí accionadas en los trámites y gestiones que se requieran con miras a dar cumplimiento al presente fallo, sin perjuicio de las acciones administrativas y policivas a que haya lugar.

Así mismo, resulta necesario adicionar la decisión de primer grado, para reforzar la protección constitucional, en el sentido de ordenar a la Corporación Autónoma Regional de Antioquia - CORANTIOQUIA que, en virtud de sus facultades de control y prevención ambiental, inicie el procedimiento administrativo

⁸⁴ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia proferida el 1 de marzo de 2018. C.P. Hernando Sánchez Sánchez. Expediente radicación 19001333100520110029401.

⁸⁵ *Ibidem*

RADICADO: 05001-33-33-011-2023-00103-01
REFERENCIA: De protección de los derechos e intereses colectivos
DEMANDANTE: José Hernando Cardona Bartolo y otros
DEMANDADOS: Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación De Medellín e Empresas Públicas de Medellín (EPM)
VINCULADOS: Corantioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y sociedad administradora El Picacho

sancionador previsto en la Ley 1333 de 21 de julio de 2009⁸⁶ y concordantes con el fin de determinar si alguna persona natural o jurídica, al explotar los recursos naturales del sector objeto de la demanda, ha generado daño al medio ambiente o incurrido en una acción u omisión que viole el Código de Recursos Naturales, conforme a las disposiciones ambientales vigentes.

6. De la condena en costas.

El artículo 38 de la Ley 472 de 1998 dispone que se deberán aplicar las normas del procedimiento civil, entendidas como las del Código General del Proceso, relativas a las costas, pero solo se podrá condenar al demandante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al accionado, cuando la demanda presentada sea temeraria o de mala fe. En caso de mala fe de cualquiera de las partes, el juez podrá imponer multa hasta de 20 salarios mínimos mensuales, que se destinarán al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, sin perjuicio de las demás acciones a que haya lugar.

Por su parte, el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, determina que, salvo en los procesos donde se ventile un interés público, en la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirá por lo dispuesto en el actual Código General del Proceso.

Corolario de las disposiciones normativas antecedentes, no se condenará en costas en esta instancia, ya que, por tratarse de una acción popular, se ventila un interés público, y no se evidencia mal actuar de las partes del proceso.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA QUINTA DE DECISIÓN**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO. Se **MODIFICA** la sentencia emitida el 18 de enero de 2024 por el Juzgado Once Administrativo Oral del Circuito de Medellín, y se dispone el amparo de los derechos colectivos invocados por los actores populares representantes de los sectores El Paraíso 1 y 2 vereda El Picacho corregimiento San Cristóbal, esto es, al goce de un ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para realizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, a la seguridad y salubridad públicas, al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, contemplados en los literales a), c), g), h), j) y l) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, de conformidad con las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

⁸⁶ "Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones."

RADICADO: 05001-33-33-011-2023-00103-01
REFERENCIA: De protección de los derechos e intereses colectivos
DEMANDANTE: José Hernando Cardona Bartolo y otros
DEMANDADOS: Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación De Medellín e Empresas Públicas de Medellín (EPM)
VINCULADOS: Corantioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y sociedad administradora El Picacho

SEGUNDO. MODIFICAR el ordinal **segundo** de la parte resolutive de la sentencia de 18 de enero de 2024 proferida por el Juzgado 11 Administrativo del Circuito de Medellín, y en su lugar se **ORDENA** al **DISTRITO ESPECIAL DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN DE MEDELLÍN** en coordinación con la **CORPORACION AUTÓNOMA REGIONAL DE ANTIOQUIA – CORANTIOQUIA**, quienes deberán solicitar y en lo posible contar con la colaboración del DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PREVENCIÓN DE DESASTRES DAPARD adscrito a al DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA, para que en un término de TRES (3) MESES contados a partir de la notificación de esta providencia, realicen de forma conjunta una evaluación detallada del terreno consistente en estudios de suelo que permitan dar a conocer las características físicas y técnicas del suelo, determinando si el terreno es apto para permitir la permanencia de las viviendas en la totalidad o alguna zona del mismo, y la realidad jurídica de este con los soportes del caso, así mismo se deberán determinar las caracterizaciones geológicas, geotécnicas e hidráulicas para la realización de una red de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y energía, y el diseño requerido para la recuperación de las zonas inestables y el saneamiento ambiental de los sectores El Paraíso 1 y 2 vereda El Picacho corregimiento San Cristóbal ubicado en la Jurisdicción del Distrito.

TERCERO: ADICIONAR la sentencia de primera instancia, en el sentido de **ORDENAR** al **DISTRITO ESPECIAL DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN DE MEDELLÍN** realizar un censo de las familias asentadas irregularmente en los sectores El Paraíso 1 y 2 vereda El Picacho corregimiento San Cristóbal de dicho distrito, incluyendo aquellas que se encuentren en las márgenes de protección de las fuentes hídricas y cuyas viviendas deban ser objeto de reubicación, identificando a quien funja como cabeza de familia, y a todos los demás habitantes de cada inmueble. Lo anterior deberá efectuarlo con la asesoría de Corantioquia como autoridad ambiental dentro de los dos (02) meses siguientes a la ejecutoria de esta sentencia, dejando el correspondiente soporte documental.

CUARTO: Dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del término anterior, el **DISTRITO ESPECIAL DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN DE MEDELLÍN** deberá realizar el desalojo y reubicación de las familias de los sectores El Paraíso 1 y 2 vereda El Picacho corregimiento San Cristóbal del Distrito, que se encuentran ocupando las fuentes hídricas y en zonas de alto riesgo por movimiento de masa y/o inundación, a un lugar que permita el acceso a los servicios públicos por medio de un Plan de Vivienda Subsidiada, siempre y cuando previamente no hubiesen sido beneficiarias de un subsidio de vivienda y de manera provisional mientras se da una solución de vivienda definitiva a las familias asentadas y desalojadas de la zona en riesgo en mención, la entidad territorial deberá otorgarle un subsidio de arrendamiento mientras se adelanta la estructuración y promoción del plan de vivienda subsidiado, en consideración a la condición de vulnerabilidad en la que se encuentran, medida provisional que no podrá superar los 12 meses de ejecución.

En caso de que los habitantes de los inmuebles ubicados en la zona de riesgo que así sean determinados, se rehúsen a abandonar el sitio, el Alcalde del Distrito

RADICADO: 05001-33-33-011-2023-00103-01
REFERENCIA: De protección de los derechos e intereses colectivos
DEMANDANTE: José Hernando Cardona Bartolo y otros
DEMANDADOS: Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación De Medellín e Empresas Públicas de Medellín (EPM)
VINCULADOS: Corantioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y sociedad administradora El Picacho

Especial de Medellín debe ordenar la desocupación con el apoyo de las autoridades de Policía, en marco de la Ley 1801 de 29 de julio de 2016, por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

QUINTO: ADICIONAR la sentencia proferida en primera instancia, en el sentido de **ORDENAR** al **DISTRITO ESPECIAL DE MEDELLÍN** en coordinación con la autoridad ambiental **CORANTIOQUIA**, que de acuerdo al informe preciso y detallado dispuesto en el ordinal segundo de esta providencia, y con la información que arroje el censo poblacional, si resulta pertinente el **desalojo total** de los predios que comprenden los sectores El Paraíso 1 y 2 vereda El Picacho corregimiento San Cristóbal, que disponga efectuar el mismo, en el **término máximo de 12 meses** y proporcionar una solución de vivienda temporal inicialmente y **en el plazo adicional de dos (02) años, una solicitud definitiva de vivienda a través del plan de vivienda subsidiada**, además en el mismo plazo deberá adelantar las gestiones administrativas, técnicas y presupuestales necesarias para recuperar el terreno ocupado mediante la demolición de las construcciones; y disponer las medidas necesarias para evitar la contaminación causada por el vertimiento de aguas residuales del sector, para la recuperación ambiental de toda la zona de protección ambiental y para evitar que sea invadido nuevamente con la construcción de viviendas irregularmente.

Para tal efecto, deberá fijar criterios administrativos y probatorios que le permitan verificar que las familias beneficiarias del subsidio de vivienda, hubiesen habitado permanentemente en ese territorio con anterioridad a la interposición de la demanda.

En caso de resultar pertinente el desarrollo del sector con viviendas con la respectiva legalización siempre y cuando cumplan con los requerimientos mínimos urbanísticos sin generación alguna de riesgo, acogiendo el mencionado Plan de Legalización y Regularización Urbanística de la Zona Noroccidental que así tiene previsto la entidad territorial, deberá el **DISTRITO ESPECIAL DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN DE MEDELLÍN** contratar la realización de estudios técnicos que determinen la mejor alternativa técnica y económica para la construcción de las redes de acueducto, alcantarillado y energía a implementarse en la zona veredal, se formulen los respectivos proyectos para la prestación eficiente de dichos servicios en los sectores El Paraíso 1 y 2 vereda El Picacho corregimiento San Cristóbal de dicho distrito, se inscriban en el Banco de Proyectos de Inversión Municipal, que incluya un cronograma preciso de actividades con plazos de ejecución, el cual deberá ser formulado en un **plazo de un (01) año** posteriores al vencimiento del término contemplado en el ordinal segundo de esta decisión, y debe contar con la concurrencia de Corantioquia como autoridad ambiental, de las Empresas Públicas de Medellín – EPM si es la empresa que prestará el servicio, o la empresa de servicios públicos que fuese a ser la prestadora, quien además deberá supervisar los diseños de las redes, y los representantes de la Comunidad, para lo cual se apropiaran los recursos presupuestales necesarios que permitan la ejecución del proyecto y puesta en marcha, de modo que en un plazo razonable de **DOS (2) AÑOS** adicional al término anterior, se dé solución a la problemática de salubridad pública, infraestructura de servicios públicos y ambiental de la

RADICADO: 05001-33-33-011-2023-00103-01
REFERENCIA: De protección de los derechos e intereses colectivos
DEMANDANTE: José Hernando Cardona Bartolo y otros
DEMANDADOS: Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación De Medellín e Empresas Públicas de Medellín (EPM)
VINCULADOS: Corantioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y sociedad administradora El Picacho

zona, efectuando las solicitudes para las concesiones de aguas, ocupación del cauce y vertimientos pertinentes ante **CORANTIOQUIA** para su trámite diligente y ágil, teniéndose en cuenta además la proyección y viabilidad del "Ecoparque de quebrada" que aduce la entidad territorial realizaría en el espacio público.

SEXTO: De manera provisional y durante el término en el que se desarrollan las anteriores actividades, **SE ORDENA** al **DISTRITO ESPECIAL MEDELLÍN** la continuación de las acciones que viene efectuado con **EPM**, relativa a mantener el suministro de agua potable a la población de los sectores El Paraíso 1 y 2 vereda El Picacho corregimiento San Cristóbal del distrito, a través del llenado de tanques provisionales con carro tanques de manera periódica, asegurándose que el líquido cuente con la calidad para consumo humano, y prestación de energía prepago; además de implementar y garantizar el adecuado depósito y tratamiento de las aguas residuales.

SÉPTIMO: Adicionalmente se le **RECUERDA** al **DISTRITO ESPECIAL DE MEDELLÍN** que deberá implementar una estrategia adecuada que permita prevenir la realización de construcciones en el sector sin el lleno de los requisitos legales bajo la normatividad urbanística vigente y que pueda devenir en un riesgo para la población; en virtud de la obligación de ley que así lo determina.

OCTAVO: ADICIONAR la sentencia apelada en el sentido de **EXHORTAR** a la comunidad de los sectores El Paraíso 1 y 2 vereda El Picacho corregimiento San Cristóbal del distrito, para que se abstengan de continuar realizando construcciones ilegales, afectando espacio público y el medio ambiente y que coadyuven a las autoridades aquí accionadas en los trámites y gestiones que se requieran con miras a dar cumplimiento al presente fallo, sin perjuicio de las acciones administrativas y policivas a que haya lugar.

NOVENO: ADICIONAR el **ORDINAL TERCERO** de la decisión de primer grado en el sentido de ordenar a la Corporación Autónoma Regional de Antioquia - CORANTIOQUIA que, en virtud de sus facultades de control y prevención ambiental, inicie el procedimiento administrativo sancionador previsto en la Ley 1333 de 21 de julio de 2009⁸⁷ y concordantes con el fin de determinar si alguna persona natural o jurídica, al explotar los recursos naturales del sector objeto de la demanda, ha generado daño al medio ambiente o incurrido en una acción u omisión que viole el Código de Recursos Naturales, conforme a las disposiciones ambientales vigentes.

DÉCIMO: ADICIONAR el **ORDINAL CUARTO** de la sentencia proferida por el Juzgado Once Administrativo del Circuito de Medellín del 18 de enero de 2024, en el sentido de indicar que el **Distrito de Medellín, deberá presentar informes periódicos de seguimiento cada tres (3) meses**, a partir de la ejecutoria de esta providencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, ante el Juzgado de Conocimiento al que le corresponde la verificación del cumplimiento de esta sentencia.

⁸⁷ "Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones."

RADICADO: 05001-33-33-011-2023-00103-01
REFERENCIA: De protección de los derechos e intereses colectivos
DEMANDANTE: José Hernando Cardona Bartolo y otros
DEMANDADOS: Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación De Medellín e Empresas Públicas de Medellín (EPM)
VINCULADOS: Corantioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y sociedad administradora El Picacho

En el evento que durante la ejecución de la sentencia se observe que razonablemente es necesario otorgar un plazo adicional, el Juzgado Once Administrativo del Circuito de Medellín, en el marco del Comité de Verificación, puede adoptar las decisiones que considere necesarias para garantizar su cumplimiento.

DÉCIMO PRIMERO: CONFIRMARSE la sentencia de primera instancia en lo demás.

DÉCIMO SEGUNDO: Los actores populares deberán garantizar la difusión de esta providencia entre la comunidad interesada, sin perjuicio de efectuar su publicación en la página web de la Rama Judicial.

DÉCIMO TERCERO: No haya lugar a imponer condena en costas en esta instancia, conforme a lo indicado en la motivación precedente.

DÉCIMO CUARTO: REMÍTASE copia de esta providencia a la Defensoría del Pueblo, para que sea incluida en el registro público centralizado de las acciones populares previsto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

DÉCIMO QUINTO: Compulsar copias a la autoridad encargada del control disciplinario, **PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, que deben velar por el cumplimiento de las funciones de los empleados públicos, para la investigación pertinente respecto a los funcionarios del Distrito Especial de Medellín por ocultamiento del material probatorio requerido en este proceso.

DÉCIMO SEXTO: En firme este proveído, devuélvase el expediente al juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Estudiada y aprobada en Sala de la Fecha. Acta No. 039.

Las Magistradas:

(Firmado electrónicamente)

LILIANA PATRICIA NAVARRO GIRALDO

(Firmada electrónicamente)

SANDRA LILIANA PÉREZ HENAO

(Firmada electrónicamente)

JULIANA NANCLARES MÁRQUEZ

Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <http://samairj.consejodeestado.gov.co>

KCA

Firmado Por:

Liliana Patricia Navarro Giraldo
Magistrada
Tribunal Administrativo De Antioquia

Juliana NancIares Marquez
Magistrada
018
Tribunal Administrativo De Medellin - Antioquia

Sandra Liliana Perez Henao
Magistrada
003
Tribunal Administrativo De Medellin - Antioquia

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **e6f1597fb2c1eb2cd5592a0091ff3285e02cf38b0773370010c74693c6397716**

Documento generado en 05/04/2024 03:30:54 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://capacitacion.ramajudicial.gov.co:9443/FirmaElectronica>