

Señores  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA**  
Medellín

**Referencia:** Acción Popular

**Demandantes:** Liliana Cuadros Quirós; Nora Elvia Pulgarín Castro; Ana Cecilia Castañeda Hoyos; Ana Cecilia Marín de Marín; Víctor Hugo Restrepo Valencia, Jesús Horacio Londoño Alvarez; Gabriel Tulio Giraldo Naranjo;

**Demandados:** Municipio De Bello; Departamento de Antioquia; Ministerio de Transporte; Instituto Nacional de Vías – INVÍAS, Departamento Nacional de Planeación.

**ALEXANDRA FERNÁNDEZ ROJAS**, identificada con cédula de ciudadanía N° 63.559.577, abogada en ejercicio, con Tarjeta Profesional N° 225.197 del C. S. de la J., actuando en calidad de apoderada judicial de las señoras **LILIANA CUADROS QUIRÓS**, identificada con C. C. N° 1.025.885.218, **NORA ELVIA PULGARÍN CASTRO**, identificada con C. C. N° 1.017.138.126 y **ANA CECILIA CASTAÑEDA HOYOS**, identificada con C. C. N° 1.017.161.056; **LINA MARÍA OQUENDO GAVIRIA**, identificada con C. C. N° 43.261.094, abogada en ejercicio, con T. P. N° 225.007 del C. S. de la J., actuando en calidad de apoderada judicial de **ANA CECILIA MARÍN DE MARÍN**, identificada con C. C. N° 21.400.180 y **VÍCTOR HUGO RESTREPO VALENCIA**, identificado con C. C. N° 71.633.454, y **JANNETTE CECILIA MAZO MEJÍA**, identificada con cédula de ciudadanía N° 43.400.068, abogada en ejercicio, con T. P. N° 179.665 del C. S. de la J., actuando en calidad de apoderada judicial de los señores **JESÚS HORACIO LONDOÑO ALVAREZ**, identificado con C. C. N° 70.129.193 y **GABRIEL TULIO GIRALDO NARANJO**, identificado con C. C. N° 3.419.307; todos mayores de edad y domiciliados en la vereda de Granizal, en calidad de profesoras-asesoras del Consultorio Jurídico “Guillermo Peña Álzate” de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, instauramos ante su despacho **ACCIÓN POPULAR** en contra del **MUNICIPIO DE BELLO**, representado legalmente por el Alcalde municipal, **ÓSCAR ANDRÉS PÉREZ MUÑOZ**, identificado con C. C. N° 98.643.293 o por quien haga sus veces; el **DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA**, representado legalmente por el Gobernador, **ANIBAL GAVIRIA CORREA**, identificado con C. C. N° 70.566.243 o por quien haga sus veces; contra el **MINISTERIO DE TRANSPORTE**, en cabeza de **GUILLERMO REYES GONZÁLEZ**, identificado con la C. C. N° 79.356.445 de Bogotá, o por quien haga sus veces; en contra del **INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS - INVÍAS** - en cabeza de **GUILLERMO TORO ACUÑA**, identificado con la C. C. N° 80.056.807 y, en contra del **DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN** en cabeza de **JORGE IVÁN GONZÁLEZ BORRERO**, identificado con la C. C. N° 19.205.752 de Bogotá, o por quien haga sus veces, por la vulneración, amenaza o violación a los derechos colectivos **AL USO Y GOCE DEL ESPACIO PÚBLICO, A UN MEDIO 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 Y A QUE SU PRESTACIÓN SEA EFICIENTE Y OPORTUNA, Y A LA SEGURIDAD Y PREVENCIÓN DE DESASTRES PREVISIBLES TÉCNICAMENTE**, que están siendo amenazados o vulnerados a los habitantes de los sectores “Manantiales, San José del Pinar, Oasis de Paz, El Regalo de Dios, Portal de Oriente, El Siete, Altos de Oriente I y Altos de Oriente II” de la **Vereda Granizal del municipio de Bello**, con fundamento en los siguientes:

## 1. HECHOS

1. La Vereda Granizal se encuentra ubicada en la parte más alta de las laderas orientales del municipio de Bello, y se compone de un extenso asentamiento de hecho dividido en **8 sectores definidos por la comunidad a saber: Manantiales, San José del Pinar, Oasis de Paz, El Regalo de Dios, Portal de Oriente, El Siete, Altos de Oriente I y Altos de Oriente II**.
2. De acuerdo al Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Bello – Antioquia, la Vereda Granizal se encuentra clasificada como “zona de expansión urbana” y está delimitada geográficamente a partir del cruce de la quebrada Cañada Negra con la vía Medellín – Guarne; por ésta, en sentido ascendente hasta el borde sur del perímetro urbano El Pinar; se sigue por este perímetro en direcciones suroriental

y nororiental, pasando a lo largo de la vía de ingreso al sector Altos de Oriente, hasta su empalme con la vía Medellín – Guarne. Se sigue por esta vía hacia el oriente hasta su cruce con la quebrada Rodas, por ésta, aguas arriba hasta su cruce con el límite municipal con Medellín (Cuchilla Granizal), por este límite se empalma con el nacimiento de la quebrada Cañada Negra; por ésta, aguas abajo hasta su cruce con la vía Medellín – Guarne, punto de partida, abarcando un área promedio de 141,97 hectáreas.

3. Según el “El Informe general del Censo de la vereda Granizal ” realizado en el mes de junio de 2021 en virtud de la orden dictada por el Consejo de Estado en Fallo de Acción Popular del 20 de febrero de 2022, establece que para ese tiempo en la Vereda existen 5006 hogares, estos es aproximadamente 17.333 habitantes, aunque dado el tipo de población que allí habita y las condiciones de la vereda, este número estaría en constante aumento.
4. Los habitantes de la vereda son, en su mayoría, personas en condición de vulnerabilidad, dado que, carecen de recursos económicos para solventar su subsistencia, son víctimas del conflicto armado interno colombiano y migrantes venezolanos, personas en estado de indefensión o incapacidad (adultos mayores, personas con discapacidad, niños y madres gestantes, etc.). De acuerdo con el censo presentado por el Municipio, se determinan las siguientes particularidades sobre la población:
  - El 10,67% de la población encuestada afirma tener nacionalidad extranjera y el 89,33% afirma ser nacional colombiano.
  - La cantidad de personas víctimas del conflicto armado es un indicador relevante, el 53,37% de la población afirma poseer la condición de víctima del conflicto armado.
  - Las personas con dificultades para salir a la calle sin compañía o con alguna discapacidad funcional según el Censo corresponden al 3,27% del total de habitantes de la Vereda.
  - Se encontró que el 11,32% de la población cumple con todos los indicadores de pobreza multidimensional del DANE.
  - El 8% de la población son personas mayores de 61 años.
  - Se verificó que 595 hogares dependen únicamente del ingreso de una mujer, para un total de 11,89%, de esos 595 hogares, el 81,85%, no cuentan con hombres mayores de edad, dejando a cargo solamente de la mujer el ingreso y cuidado de los niños y niñas al interior del hogar.
  - Del total de personas que afirman trabajar el 2,39% son menores de 15 años.
5. Los terrenos de la Vereda Granizal son en su mayoría propiedad de particulares, a saber:

| <b>Matricula Inmobiliaria</b> | <b>Propietario</b>                          |
|-------------------------------|---|
| 01N-5254636                   | Zuluaga Quintero Gilberto Alonso            |
| 001N-5366030                  | Zuluaga Quintero Gilberto Alonso            |
| 01N-15637                     | Acevedo Zapata Francisco Amiller            |
| 01N-5208685                   | Torre Gutierrez Maria Gladis                |
| 01N-18925                     | Correa Castro Victor Alonso y otros         |
| 01N-5169796                   | Lopez Ortiz Fabio de Jesus                  |
| 01N-5137092                   | Uribe Castaño Jesus Antonio                 |
| 01N-5137093                   | Piedrahita Cano Maria Edilma                |
| 01N-5169795                   | Jaramillo Gutierrez Evelio de Jesus         |
| 01N-5254667                   | Congote vargas Armando                      |
| 01N-5024047                   | Rivera Cifuentes Luis Eduardo               |
| 01N-5067368                   | Instituto Municipal de Proyectos Especiales |

|             |                                       |
|-------------|---------------------------------------|
| 01N-212776  | Vargas Yepes Martin Emilio            |
| 01N-292604  | Isaza Betancur Evelio Antonio         |
| 01N-5061843 | Isaza Carvajal Rosa Ernestina y Otros |
| 01N-5142176 | Congote vargas Armando                |

Teniendo claridad que los dueños de los predios en los cuales se encuentran asentados los habitantes de la Vereda Granizal del Municipio de Bello- Antioquia, se pueden ver afectados con las resultados del proceso, deben vincularse a los mismos dentro del proceso como terceros afectados, o mediante la figura de la COADYUVANCIA, ya que no es procedente afirmar que puede ser un litisconsorte cuasi necesario, toda vez que carece de una relación jurídica sustancial con el proceso y por los argumentos que se esgrimir más adelante. Sin embargo, como también se mostró, es necesario que quien quiera ser coadyuvante indique

6. El único acceso a la vereda Granizal es la antigua vía Medellín – Guarne, denominada 6004A Santo Domingo Savio – Piedras Blancas – Guarne (Cruce Ruta 60); a saber una vía terciaria que hace parte de la red departamental de Antioquia, por tanto, a cargo del Departamento de Antioquia; por la cual circulan a diario vehículos particulares, buses, camiones y carrotaques. (fuente: POT, Bello).
7. Adicionalmente, cada uno de los sectores ya señalados cuenta con vías internas que se comunican con la vía principal - Santo Domingo Savio – Piedras Blancas – Guarne-, las cuales se han ido trazando y construyendo por la comunidad en la medida que se da la urbanización de la vereda, en algunas de ellas en terrenos de particulares; las cuales garantizan derechos colectivos y fundamentales a la población habitante de estos sectores.
8. La vía principal -departamental- y las demás vías internas -de los sectores- son vías destapadas o sin pavimentar, no cuentan con un sistema de canales o cunetas para la recolección y el escurrimiento de las aguas lluvias, ni tampoco con obras transversales, por lo que su deterioro es mucho más acelerado y se evidencia en la existencia de puntos críticos de transitabilidad, lo que tiene repercusiones para que la población pueda acceder a servicios y derechos como transporte, acceso al agua potable, salud, entre otros.
9. Frente a la afectación al derecho de acceso a agua potable, existe una relación inescindible con el estado de la vías, ya que el suministro del vital líquido se realiza a través de carrotaques, en buena parte como resultado del Fallo del Consejo de Estado, proferido el 20 de febrero de 2020, en la acción popular para la garantía de acueducto y alcantarillado en los sectores El PINAR y MANANTIALES en contra de EPM, el Municipio de Bello, El departamento de Antioquia y el Ministerio de Vivienda.
10. Tanto en las sentencias de primera como de segunda instancia, los juzgadores consideraron las dificultades de accesibilidad y fueron claros en que existe una problemática con el mal estado de la vía, que no puede ser óbice para el cumplimiento de lo ordenado en cada instancia. Así en la Sentencia N° S4- 008 del 14 de marzo de 2019 emitida por el Tribunal Administrativo de Antioquia Sala Cuarta de Oralidad, se ordenó:

*SEGUNDO: Se le ordena al MUNICIPIO DE BELLO (ANTIOQUIA) y a las EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P. - EPM, que de manera coordinada durante el tiempo en que se mantengan las condiciones que impiden la prestación del servicio de alcantarillado de manera convencional en la zona; se provisione a los sectores El Pinar y Manantiales de la vereda Granizal del Municipio de Bello - Ant., del mínimo vital de agua potable con el acceso a cincuenta (50) litros de agua diarios por persona, para satisfacer las necesidades básicas de bebida, alimentación o preparación de alimentos, la limpieza y el saneamiento de las personas, a través del uso de carrotaques que realicen un suministro periódico de acuerdo a las necesidades y cantidad de la población; ahora bien, **atendiendo a las dificultades de acceso** a que hace alusión EPM S.A. E.S.P., para la zona más alta de los sectores afectados, se hará uso también de bolsas de agua y bidones (tanques estacionarios de un metro cúbico de agua potable) ubicados en lugares estratégicos, o cualquier otro instrumento conveniente para que esta parte de la comunidad pueda surtirse del líquido vital”(subraya y negrita fuera de texto)*

Por su parte en la sentencia de Segunda Instancia, señaló el Consejo de Estado que:

*“Independientemente de las dificultades técnicas, jurídicas o físicas del caso, o de la legalidad, ubicación o titularidad de los predios donde se requiere el suministro de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, deberán garantizar la prestación de los mismos, a través de cualquier medio idóneo como medida provisional o alternativa para resolver las necesidades básicas insatisfechas de los habitantes de los sectores El Pinar y Manantiales”*

11. Una de las consecuencias del mal estado de las vías es la suspensión en el aprovisionamiento de agua potable por parte de EPM, que en varias oportunidades se ha tenido que realizar en la vereda, por cuanto, según la empresa para el tránsito seguro de los camiones cisterna se requiere una superficie vial sin hundimientos, piedras, desniveles y lodo, puesto que el transporte del agua tiene la particularidad de que esta se mantenga en constante movimiento y esto afecta el equilibrio de los vehículos. Dichas suspensiones se dieron desde el 19 de octubre de 2022, cuando EPM dentro del cumplimiento de la sentencia de acción popular con radicado 2015-02436 informó la suspensión debido al mal estado de las vías<sup>1</sup> las cuales no han tenido una intervención adecuada:

*“En el documento que se denomina “INFORME OBRAS PÚBLICAS” se hace un recuento histórico de los tres (3) mantenimientos viales, realizados, a nivel superficial en los años 2020, 2021 y 2022. Tal como allí se indica dichos mantenimientos han sido “temporales” por lo que su durabilidad en algunos casos ha sido de “días” por las condiciones de las vías y por la acción del clima. Desde las intervenciones realizadas en el 2020 se pudo evidenciar y en el año 2021 se confirmó, que el tipo de mantenimiento aplicado no es el que garantiza mayor durabilidad, por lo que EPM de manera reiterativa ha instado a las entidades competentes, Gobernación de Antioquia y Municipio de Bello, para que implementen soluciones duraderas y sostenibles. Lo anterior pueden corroborarlo por ejemplo con la vía de acceso a Manantiales, que, según el informe aportado por la Secretaría de Obras Públicas, se le hizo mantenimiento el 8 de septiembre de 2022. Dicha vía volvió a deteriorarse a tal punto que no hay acceso para los carrotanques desde el 19 de octubre de 2022 por la parte baja, el suministro se está haciendo desde la parte alta, recargando varias veces al día los tanques fijos a los que puede acceder el carrotanque, lo que implica mayor recorrido para obtener el agua potable de una parte de la población, situación que se informó al Municipio de Bello el 26 de octubre mediante oficio 20220130235909. 2”*

12. A pesar de que el Municipio de Bello ha realizado mantenimientos esporádicos a algunas de las vías internas de los diferentes sectores de la Vereda, entre los que se destacan los realizados entre mayo 19 y el 26 de mayo de 2021, entre el 20 de octubre y el 13 de noviembre, entre el 16 y el 22 de diciembre de 2021; entre el 20 y el 28 de enero de 2022, entre el 4 y el 24 de agosto de 2022. A finales del pasado mes de noviembre, se realizó una última intervención en la vía principal, en la que la Gobernación de Antioquia aportó maquinaria, la empresa de transporte Cootranscol y la comunidad aportaron materiales y la comunidad aportó mano de obra, el estado de la vía sigue siendo de alto deterioro, que afecta el tránsito de todo tipo de vehículos.
13. Las obras de mantenimiento que se adelantan sobre las vías internas de los diferentes sectores de la Vereda consisten en la aplicación y compactación de material granular de cantera, fresado (pavimento reciclado), afirmado, base y subsane granular, con los cuales se realizan nivelaciones del terreno, llenos, reconstrucción de bombeos y peraltes y a fin de procurar la escorrentía de aguas lluvias y negras que corren por la vía; y favorecer la durabilidad y estabilidad de las obras.
14. No obstante, lo anterior, el mantenimiento realizado constituye soluciones provisionales o como señala la comunidad “pañitos de agua tibia”, que no resuelven el problema de fondo, entre otras razones por el impacto que tienen las fuertes lluvias que se han presentado sobre las diferentes vías; que hacen que en un término que oscila entre 5 días y un mes se lave el material aplicado y la vía quede en iguales o peores condiciones a las que tenía antes. (ver Anexo 1 OBSERVACIONES A LOS INFORMES PUESTOS EN CONOCIMIENTO 20220130076442 del 27 de abril de 2022 presentado por EPM dentro de la Acción Popular radicado 2015-02436 ).

<sup>1</sup> Informe Cumplimiento compromiso visita del 13 de octubre y Mesa de gestión técnica del 19 de octubre de 2022, relacionadas con el estado de las vías que se requieren, para el cumplimiento de la sentencia de acción popular con radicado 2015-02436 de los sectores El Pinar y Manantiales de la vereda Granizal de Bello.. 26 de octubre de 2022. Presentado dentro de con Radicado 2015-02436.

<sup>2</sup> OBSERVACIONES A LOS INFORMES PUESTOS EN CONOCIMIENTO MEDIANTE AUTO DEL 17 DE NOVIEMBRE DE 2022. Fecha 22/11/2022. Presentado dentro de con Radicado 2015-02436.

15. Es de señalar que respecto al deterioro del estado de las vías en la Vereda Granizal, el único reporte concreto y verificable es el realizado por EPM y allegado como parte del informe de esa entidad al Tribunal Administrativo de Antioquia, en el proceso con Radicado 201502436, en el cual se reporta que entre 2021 y 2022, se han presentado más de 50 eventos relativos al estado de las vías, que han impedido el tránsito de los camiones cisterna a los diferentes sectores donde están ubicados los tanques de aprovisionamiento de agua, resaltándose como las vías más afectadas las que acceden a los sectores Manantiales de Paz y Altos de Oriente 1 y 2; informe coincidente con los sectores en los cuales el Municipio de Bello ha realizado el mantenimiento.
16. Tanto la vía principal, como las vías accesorias se constituyen bienes de uso obligado de buses, carros, motos, carrotaques, vehículos para la provisión de alimento, vehículos de atención médica domiciliaria, vehículos de los cuerpos de seguridad del Estado y vehículos de uso particular, entre otros, y su alto deterioro en las épocas invernales limita el uso y goce de estos como espacio público; pone en riesgo el tránsito de vehículos en forma segura, al mismo tiempo que aumenta notablemente el tiempo en los desplazamientos de todos los ciudadanos en el ejercicio diario de sus demás derechos.
17. El mal estado de las vías en la vereda, que persisten la mayor parte del año, causa graves afectaciones al transporte público al producir daños recurrentes en los buses de la empresa transportadora Cootrascol, la cual presta el servicio de transporte de pasajeros en la Vereda; lo cual en varias oportunidades a conllevado la suspensión del servicio en algunos sectores de la Vereda a que se disminuya las frecuencias de los viajes, lo que impacta negativamente el desplazamiento de la comunidad hacia el trabajo o el desarrollo de otras actividades cotidiana que dependen de la existencia de este servicio.
18. La condición de deterioro de las vías, igualmente genera dificultades en el suministro de alimentos, el suministro de agua, y en general una vida digna, además de ser un factor de riesgo para quienes a diario transitan por estas vías tanto a pie como en vehículos motorizados, pues debido a su condición ya se han producido accidentes.
19. Un problema no menor que se deriva del mal estado de las vías y el material que se utiliza para su reparación, es las grandes cantidades de polvo que se levantan con la circulación de los diferentes tipos de vehículos en los períodos de tiempo seco, los cuales son causa de enfermedades respiratorias recurrentes en la población en general.
20. El 24 de noviembre de 2022, con fundamento en los artículos 144 y 161 del CPACA, los ciudadanos Liliana Cuadros Quirós, Nora Elvia Pulgarín Castro, Ana Cecilia Castañeda Hoyos, Ana Cecilia Marín, Víctor Hugo Restrepo Valencia, Jesús Londoño y Gabriel Giraldo, elevaron solicitudes a la Alcaldía de Bello, la Gobernación de Antioquia, el Ministerio de Transporte e Invias, para que adopten las acciones que les permitan a los habitantes de la vereda la garantía de los derechos e intereses colectivos antes señalados.
21. El municipio de Bello no dio respuesta a la solicitud de garantía de los derechos e intereses colectivos dentro de los quince (15) días siguientes tal como lo consagra el artículo 144 del CPACA, por lo que se entiende cumplido así con este requisito de procedibilidad.
22. La Gobernación de Antioquia no dio respuesta a la solicitud de garantía de los derechos e intereses colectivos dentro de los quince (15) días siguientes tal como lo consagra el artículo 144 del CPACA, por lo que se entiende cumplido así con este requisito de procedibilidad.
23. El Instituto Nacional de Vías, INVÍAS, dio respuesta a la solicitud de garantía de los derechos e intereses colectivos dentro de los quince (15) días siguientes tal como lo consagra el artículo 144 del CPACA, sin embargo, manifestó que no está dentro de sus competencias el mantenimiento o intervención de este tipo de vías y dispuso remitir la solicitud al Departamento Nacional de Planeación; no obstante, revisado el Decreto 1292 de 2021, esta entidad tiene competencia en Asesorar y prestar apoyo técnico, así como en la ejecución de proyectos a las entidades territoriales o a sus organismos descentralizados encargados de la construcción, mantenimiento y atención de infraestructuras a su cargo, cuando ellas lo soliciten, se cuente con recursos o se acuerde con el INVÍAS.
24. El Ministerio de Transporte dio respuesta a la solicitud de garantía de los derechos e intereses

colectivos dentro de los quince (15) días siguientes tal como lo consagra el artículo 144 del CPACA, sin embargo, manifestó que no está dentro de sus competencias el mantenimiento o intervención de este tipo de vías y dispuso remitir la solicitud a la Alcaldía de Bello, la Alcaldía de Guarne y la Gobernación de Antioquia; no obstante, revisado el Decreto 087 de 2011 esta entidad tiene la competencia apoyar y prestar colaboración técnica a los organismos estatales en los planes y programas que requieran asistencia técnica en el área de la construcción de obras y de infraestructura física, con el fin de contribuir a la creación y mantenimiento de condiciones que propicien el bienestar y desarrollo comunitario.

25. El día 30 de noviembre de 2022 de acuerdo a la respuesta remitida por INVIAS y con fundamento en los artículos 144 y 161 del CPACA, los ciudadanos Liliana Cuadros Quirós, Nora Elvia Pulgarín Castro, Ana Cecilia Castañeda Hoyos, Ana Cecilia Marín, Víctor Hugo Restrepo Valencia, Jesús Londoño y Gabriel Giraldo, elevaron solicitudes al Departamento Nacional de Planeación, para que adopten las acciones que les permitan a los habitantes de la vereda la garantía de los derechos e intereses colectivos antes señalados. Esta entidad dio respuesta a la solicitud de garantía de los derechos e intereses colectivos dentro de los quince (15) días siguientes tal como lo consagra el artículo 144 del CPACA, sin embargo, manifestó que no está dentro de sus competencias el mantenimiento o intervención de este tipo de vías y dispuso remitir la solicitud a Alcaldía de Bello y la Gobernación de Antioquia; no obstante, revisado el Decreto 1893 de 2021 esta entidad tiene la competencia de coordinar y acompañar la formulación, preparación y seguimiento de políticas, planes, programas y proyectos con énfasis en desarrollo regional, ordenamiento territorial, descentralización y articulación entre niveles de gobierno y fuentes de recursos en los territorios.

## 2. LEGITIMACIÓN POR PASIVA

El presente acápite tiene el propósito de evidenciar quién es el obligado en la presente acción popular, para estos efectos se dará respuesta a la pregunta **¿a quién le es exigible la construcción, rehabilitación y mantenimiento de las vías tanto de carácter departamental, como municipales?**, la cual se dilucida acudiendo a la Constitución y la Ley.

“Colombia es un Estado Social de Derecho”, ésta es la frase con la que empieza el artículo 1 de la Constitución Política de 1991, y con la cual se radican obligaciones positivas en cabeza del Estado con el fin de garantizar el cumplimiento de su compromiso social. Bajo esta lógica, la Constitución Política establece en el artículo 2º los fines esenciales que justifican la existencia del Estado, e incluye entre ellos el de garantizar la efectividad de los derechos, señalando que la razón de ser de las autoridades de la República es “proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

Dicho esto, y ante el reto de diseñar la estrategia o el instrumento mediante el cual se posibilitará el cumplimiento de tan exigente carga social, la Carta Política establece en el artículo 82 “*Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común.*” Constituyendo así dentro del espacio público la Red Vial Nacional, es decir las vías de primer, segundo y tercer orden al igual que las fajas de retiro obligatorio o área de reserva o de exclusión para las carreteras que forman la red vial nacional.

Además de este deber social del Estado, el mencionado artículo 2º, implican el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, de modo que “será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de servicios públicos a la salud, alimentación, educación, transporte y agua potable que se ven afectados, debido a los problemas de infraestructura viales.

Así, de la lectura de la Carta Política de 1991, se desprende claramente que la protección de la integridad del espacio público en relación con los entes territoriales, se encuentran obligados en primer lugar el Departamento de Antioquia y el Municipio de Bello; conclusión reproducida en el plano legal mediante el artículo 19 de la Ley 105 de 1993, en el cual se atribuye a estos la competencia de la preservación de este espacio, “*Corresponde a la Nación y a las Entidades Territoriales la construcción y la conservación de todos y cada uno de los componentes de su propiedad, en los términos establecidos en la presente*

Ley”.

Además de las reglas mencionadas, también existen principios jurídicos que fundamentan la legitimidad por pasiva de los accionados en la presente solicitud de protección de derechos colectivos. Es así como atendiendo a los artículos 288 de la Constitución Política, 3° a 5° de la Ley 136 de 1994 y 1° y 3° de la Ley 388 de 1997 que definen los principios que orientan la función administrativa de los departamentos en materia territorial, tal como lo plantea la Corte Constitucional en la Sentencia C-1051 del 4 de octubre de 2001, el principio de **coordinación** determina que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado, coordinación que debe darse, tanto entre las entidades territoriales, como entre éstas y la Nación.

Por su parte el principio de **conurrencia** implica un proceso de participación entre la Nación y las entidades territoriales, de modo que intervengan en el diseño y desarrollo de programas y proyectos dirigidos a garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida, pues sólo así será posible avanzar en la realización efectiva de principios también de rango constitucional.

Finalmente, el principio de **subsidiariedad** insiste en que sólo cuando la entidad territorial no pueda ejercer determinadas funciones en forma independiente, puede apelar a niveles superiores (el departamento o la Nación), para que éstos asuman el ejercicio de esas competencias.<sup>3</sup>

A partir de estas normas y decisiones jurisprudenciales se concluye que no solo el Municipio, sino además el Departamento y la Nación están en la obligación de adoptar las medidas necesarias para la garantía de los derechos colectivos señalados en la presente acción.

De acuerdo con el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y el Decreto 087 de 2011 dentro de las funciones del Ministerio de Transporte apoyar y prestar colaboración técnica a los organismos estatales en los planes y programas que requieran asistencia técnica en el área de la construcción de obras y de infraestructura física, con el fin de contribuir a la creación y mantenimiento de condiciones que propicien el bienestar y desarrollo de la comunidad. Razón por la cual el Ministerio de manera directa o a través de las entidades adscritas a él está facultado para intervenir frente a la problemática de la malla vial de la vereda Granizal. De esta manera el Instituto Nacional de Vías -INVIAS- como entidad del orden nacional, adscrita al Ministerio de Transporte, tiene igualmente el deber de ejecutar políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de infraestructura de transporte carretero, férreo, fluvial y marítimo, de acuerdo con los lineamientos dados por el Gobierno Nacional, para solucionar necesidades de conectividad, transitabilidad y movilidad de los usuarios, con tecnología sostenible y un talento humano calificado, íntegro, visionario y comprometido, contribuyendo a la competitividad y modernización de la infraestructura del país.

Igualmente el Departamento Nacional de Planeación (DNP), de acuerdo al artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y el Decreto 1893 de 2021 Artículo tiene dentro de sus funciones, articula y apoya la planificación de corto, mediano y largo plazo del país, y orienta el ciclo de las políticas públicas y la priorización de los recursos de inversión, dentro de los cuales se encuentran las inversiones en infraestructura.

Por otro lado debe resaltarse que el Municipio de Bello y al Departamento de Antioquia, tienen una responsabilidad directa frente a los hechos objeto de requerimiento, ya que es evidente que el Municipio y el Departamento no han realizado el mantenimiento vial necesario dentro de la cual él tiene obligaciones legales.

### 3. DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS AMENAZADOS Y/O VULNERADOS

Respecto a los derechos e intereses colectivos en los que se fundamenta la presente acción, y que se ven afectados en el presente caso, hemos de señalar los siguientes, consagrados en la Constitución y en la Ley 472 de 1997:

#### **DERECHO AL USO Y GOCE DEL ESPACIO PÚBLICO Y LA UTILIZACIÓN Y DEFENSA DE LOS**

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-1051 del 4 de octubre de 2001. Expediente D-3469. Actor Orlando Posada Ruiz; Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejero Ponente: Camilo Arciniegas Andrade. Santa Fe de Bogotá, Sentencia del 18 de octubre de 2007. Radicación: 20001-23-31-000-2003-01262-01(AP)

## BIENES DE USO PÚBLICO Y/O PATRIMONIO PÚBLICO

De acuerdo al artículo 82 de la Constitución, es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual, como desarrollo concreto del principio fundamental que consagra el artículo 1º, prevalece sobre el interés particular, toda vez que la función de regular el uso del suelo y del espacio público corresponde a una verdadera necesidad colectiva y, por tanto, no es apenas una facultad sino un deber de prioritaria atención entre los que tienen a su cargo las autoridades.

En vista de lo que se ha establecido que este deber “(...) incluye la garantía de acceso al mismo para toda la población. La finalidad de facilitar el desplazamiento y el uso confiable y seguro del espacio público por parte de las personas (Sentencia T-595 de 2002)”

Igualmente, Sobre este derecho, el Consejo de Estado en Sentencia del 18 de mayo de 2017, con radicado No. 13001-23-31-000-2011-00315-01 consejero ponente Roberto Augusto Serrato Valdés, y sentencia del 14 de septiembre de 2020, con radicado No. 73001-23-33-000-2015-00627-01(AP) y consejero ponente Oswaldo Giraldo López ha dicho lo siguiente:

*“constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo”.*

Es de resaltar que según lo definido la Corte Constitucional los bienes que hacen parte del espacio, son diferentes a los demás y que:

*“Lo que caracteriza a los bienes que pertenecen al espacio público, es su afectación al interés general y su destinación al uso directo o indirecto en favor de la colectividad. Ahora bien, en el uso o administración del espacio público, las autoridades o los particulares deben propender, no sólo por la protección de la integridad del mismo y su destinación al uso común, sino también, - atendiendo el derecho a la igualdad de todos los ciudadanos-, por facilitar el adecuamiento, diseño y construcción de mecanismos de acceso y tránsito, que no solo garanticen la movilidad general, sino también el acceso a estos espacios” (Sentencia T-706 de 1999)*

De manera más precisa, el Consejo de Estado en fallo del 18 de mayo del 2017, con radicado 201-0031501, señaló sobre la naturaleza jurídica o proveniencia de los bienes de interés público que:

*Acerca de los bienes de uso público y su relación con el concepto de espacio público, el Consejo de Estado ha destacado lo siguiente:*

*“Se advierte con claridad que la clasificación del Código Civil entre bienes públicos y bienes fiscales, no es equivalente a la que puede construirse entre bienes afectos al espacio público y bienes no afectados, o, si se quiere definir estos últimos como bienes de uso privativo, **habida cuenta que de acuerdo con las definiciones legales no todo bien público se constituye en espacio público y a su vez los bienes privados pueden ser objeto de afectación al espacio público”.***

*Precisamente, el artículo 5º de la Ley 9ª de 1989, ampliando conceptualmente la idea de espacio público concebida en la legislación civil, lo define en los siguientes términos:*

*“Artículo 5.- Entiéndese por espacio público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes. Así, **constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación,***



**tanto peatonal como vehicular, (...) las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías (...)" (negrilla fuera de texto).**

Así, independiente de sobre quien recae la propiedad, uno de los componentes del espacio público es la Red Vial Nacional, es decir las vías de primer, segundo y tercer orden, al igual que las fajas de retiro obligatorio o área de reserva o de exclusión para las carreteras que forman la red vial nacional, de esta manera, para el caso que nos ocupa, es evidente que tanto el Municipio como el Departamento y el Ministerio de Transporte, se encuentra en la obligación de garantizar a la población de la Vereda Granizal del municipio de Bello, específicamente los sectores "Manantiales, San José del Pinar, Adolfo Oasis de Paz, El Regalo de Dios, Portal de Oriente, El Siete, Altos de Oriente I y Altos de Oriente II y " el acceso al uso y goce de los bienes públicos. Frente a esto, la Corte ha señalado:

*"La búsqueda de una mejor calidad de vida para las personas y la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos, es uno de los fundamentos sobre los cuales se estructura el concepto de Estado Social de Derecho. Es por ello que, de conformidad con el artículo 82 de la Constitución Política, la integridad del espacio público y su destinación al uso común, son conceptos cuya protección se encuentran a cargo del Estado, precisamente por la necesidad de asegurar el acceso de todos los ciudadanos al goce y utilización común de tales espacios colectivos.*

*La protección del espacio público, así entendida, responde a la necesidad de conciliar los diferentes ámbitos y esferas sociales en un lugar común, sin desconocer, en todo caso, el principio constitucional consagrado en el artículo primero de la Carta, mediante el cual se garantiza la prevalencia del interés general frente a los intereses privados, en beneficio de la colectividad." (Sentencia SU-360/99)*

La protección de los bienes públicos o la defensa del patrimonio público obedecen a obligaciones que se derivan directamente de los artículos 1, 2, 63, 82, 88, 209 y 333 de la Constitución Política de 1991 y contempla como objeto resguardar la totalidad de bienes, derechos y obligaciones públicas y procurar porque su administración sea eficiente, proba y transparente. Sobre esto, el Consejo de Estado en Sentencia del 8 de junio de 2011, con radicado No. 41001-23-31-000-2004-00540-01(AP), consejero ponente Enrique Gil Botero, y sentencia del 6 de junio de 2019, con radicado No. 68001-23-33-000-2015-00847-01 y consejero ponente Roberto Augusto Serrato Valdés ha dicho lo siguiente:

*El patrimonio público comprende los bienes inembargables, imprescriptibles e inalienables que integran el territorio colombiano y también a la totalidad de bienes, derechos y obligaciones de los que el Estado es propietario, que sirven para el cumplimiento de sus fines. Si los bienes que componen el patrimonio público se ven afectados negativamente por su manejo indebido, el derecho colectivo a su defensa se entiende conculcado y, por ello, su protección puede proceder por medio de la acción popular. **La protección del patrimonio público busca que los recursos del Estado sean administrados de manera eficiente (capacidad de producir el efecto deseado optimizando recursos) y transparente. Así pues, la defensa del patrimonio público estudia dos elementos: 1) la existencia de un bien o conjunto de bienes de propiedad del Estado; y 2) el análisis de la gestión de ese patrimonio, de forma tal, que, si ésta se hace de forma irresponsable o negligente, pone en peligro el interés colectivo.** La irresponsabilidad y negligencia en la gestión se puede desgranar, a su vez, en cuatro elementos: 1) detrimento patrimonial, entendido como deterioro y menoscabo del patrimonio público por mala gestión. 2) Ineficacia. 3) Falta de transparencia. 4) Falta de planificación. Este derecho busca asegurar no sólo la eficiencia y transparencia en el manejo y la administración de los recursos públicos, sino también la utilización de estos de acuerdo con su objeto y, en especial, con la finalidad social del Estado. En ese sentido, dicha corporación señala que, si se afecta el patrimonio público debido a que la administración o el particular que administra recursos públicos los maneja indebidamente, ya sea porque lo haga en forma negligente o ineficiente o porque los destine a gastos diferentes a los expresamente señalados en las normas, es posible buscar su protección por vía de la acción popular. (Subraya y negrita fuera de texto)*

Que la protección de dicho derecho establece que, en caso de ser necesario, la administración está facultada para entrar a limitar la propiedad privada:

*La protección constitucional de la propiedad privada y de los derechos adquiridos no se opone*

*a que sean objeto de restricciones en el caso de su conflicto con el interés público o social, tal y como ocurre con los planes de ordenamiento territorial. Conforme a ello, la propiedad privada debe “soportar las variaciones del uso del suelo que se hagan mediante los planes de ordenamiento territorial y sus modificaciones.” (Sentencia C-192/16)*

Dicha limitación se fundamenta en la función social de la propiedad privada, contemplada en el artículo 58 de la Constitución, el cual establece que en caso de *conflicto los derechos de los particulares con el interés público o social el interés privado deberán ceder:*

*De esta manera “la función social de la propiedad se incorpora al contenido de ella para imponer al titular del dominio obligaciones en beneficio de la sociedad” de manera que, como lo ha advertido este Tribunal, “el contenido social de las obligaciones limita internamente el contenido individual de facultades o poderes del propietario, según la concepción duguitiana de la propiedad función.” En esa misma dirección ha sostenido que “la propiedad, en tanto que función social, puede ser limitada por el legislador, siempre y cuando tal limitación se cumpla en interés público o beneficio general de la comunidad, como, por ejemplo, por razones de salubridad, urbanismo, conservación ambiental, seguridad etc.; el interés individual del propietario debe ceder, en estos casos, ante el interés social.” (Sentencia C-192/16)*

Que por lo anterior es claro, que el Estado no puede esgrimir como argumento para su omisión o inoperancia, que los bienes de interés público se encuentran dentro de bienes particulares, toda vez, la administración está facultada legalmente para expropiar en beneficio de la comunidad, aquellos predios que hagan parte de las vías de acceso a la vereda, para poder entrar a intervenir los mismo y mejorar la vía y garantizar el uso y goce del derecho por la población. En este señaló la Corte Constitucional que:

*Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa - administrativa, incluso respecto del precio”. (Sentencia C-306/13)*

Como se desprende de la fundamentación antes esboza, es claro que las entidades aquí demandadas están obligadas a velar o contribuir en el desarrollo de las obras de diseño, construcción, rehabilitación, mantenimiento o mejoras que requieran las vías de acceso, pues tal como se ha dejado evidenciado hasta aquí, de dicha actividad del Estado depende la garantía del goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, dado que las vías internas de dicho territorio y la principal Medellín-Guarne se encuentran gravemente deterioradas por la omisión de la administración en el mantenimiento y adecuación de estas o por la mala intervención realizada en las misma, razón por la cual la población no puede hacer uso ni goce de las vías dado que su transitabilidad se ve seriamente afectada.

Además de lo anterior ha de tenerse en cuenta que según la jurisprudencia del Consejo de Estado la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos en espacios públicos deben realizarse acorde a las disposiciones jurídicas y dando prevalencia al derecho colectivo y al beneficio de la calidad de vida de los habitantes; así se destaca en decisión del Consejo de Estado del 1 de noviembre de 2019, Sentencia 00104-02 AP, en la cual ordena este Tribunal que: “[l]a necesidad de proteger la adecuada utilización, transformación y ocupación del suelo, de manera que las autoridades competentes no actúan de forma arbitraria en contravención del respectivo plan de ordenamiento territorial o instrumento que haga sus veces, a través de acciones que estén fuera de su marco normativo”.

Así mismo, en sentencia de 7 de abril de 2011, se determinó que este derecho colectivo comprende “la protección del espacio público, procurando adelantar cualquier tipo de construcción o edificación con respeto por el espacio público, el patrimonio público y la calidad de vida de los demás habitantes”, en consecuencia, el derecho es vulnerado cuando “las autoridades públicas y/o los particulares desconocen la normativa en materia urbanística y usos del suelo y se adelantan actuaciones de manera desordenada y quitando prevalencia al beneficio de calidad de vida de los habitantes”.

En el caso de la vereda Granizal, se evidencia una actuación de manera desordenada por parte de la Alcaldía de Bello. No solo no se han adelantado las obras consignadas en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bello (fuente: POT pág.145), que contempla el desarrollo de una malla vial para la integración del sector oriental mediante corredores bidireccionales que enlacen con la vía Medellín-

Guarne, sino que, las intervenciones que ha realizado en las vías internas de la vereda Granizal se han caracterizado por la falta de planeación y adecuación técnica.

## **DERECHO A LA LIBERTAD DE LOCOMOCIÓN O CIRCULACIÓN**

El artículo 24 de la Constitución establece el derecho a la libertad de locomoción en los siguientes términos: *“Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia”*.

Derecho que ostenta la calidad de fundamental:

*La jurisprudencia constitucional ha señalado que la libertad de locomoción es un derecho fundamental que se deriva a su vez del derecho a la libertad que es inherente a la condición humana; además, reviste una especial importancia en tanto permite el ejercicio de otros derechos como la educación, el trabajo, la salud, el libre desarrollo de la personalidad y la autonomía.*

*(...) esta Corporación ha precisado que la libertad de locomoción comprende la obligación de remover las distintas barreras físicas y arquitectónicas existentes en el transporte, en las edificaciones, en las vías y en el espacio público, con el fin de brindarles accesibilidad universal*

*(...)*

*6.2. La garantía de accesibilidad se ha desarrollado en diversos ámbitos: (i) en medios masivos de transporte público y en sus instalaciones; (ii) en espacios públicos como vías y andenes; (iii) en edificaciones o instalaciones abiertas al público; (iv) en copropiedades residenciales; (v) en viviendas de interés social; y (vi) en ambientes deportivos y recreativos. (Sentencia T-621/19)*

Para los habitantes de la vereda Granizal contribuye a materializar las garantías iusfundamentales de la libertad de locomoción, el tránsito dentro de las servidumbres de uso público o privado del que haya podido ser objeto el camino que comunica a la comunidad de la vereda con el casco urbano del municipio de Bello.

La figura de la servidumbre tránsito, opera como una carga que la ley o la naturaleza imponen a un predio que, por sus condiciones naturales, debe servirle a otro, razón por la cual pueden imponerse si compromete derechos fundamentales y afectar, en general, “el interés público que supone la explotación eficiente de la propiedad privada.

Aunado a lo anterior, es de resaltar que los habitantes afirman que el uso de esos caminos o vías se han dado desde que se fundó el asentamiento irregular o de hecho, situación que no puede pasar inadvertida ya que las vías son por la comunidad, pero además los vehículos de transportes público y demás entidades que garantizan servicios y bienes en esta zona del municipio de Bello. Además, si los dueños de dicho predio no han impedido el uso público de tales caminos por tantos años, es prueba de su condición de bien de uso público. Es así como: *“el uso público de un bien por mucho tiempo, un camino por ejemplo, bien puede conferir a éste tal carácter. Es lo que ocurrió, y ocurre generalmente, en los caminos utilizados por los colonos de territorios nuevos.”*<sup>4</sup>

Es claro que la no reclamación de los titulares de los inmuebles, el reconocimiento natural de la servidumbre, la utilización de la comunidad y las empresas de las vías y la finalidad de esta de comunicar a la vereda con el casco urbano, demuestra que los bienes están afectados por el uso público:

*“La afectación consiste en una manifestación de voluntad expresa del poder público, por medio del cual se incorpora un bien al uso o goce de la comunidad, ya sea directo o indirecto. Como se desprende de la anterior definición, para que el fenómeno de la afectación sea posible requiere de dos momentos claramente identificables: a) un aspecto material, esto es, la existencia de un bien apto para el uso público y b) el aspecto intencional o subjetivo, que consiste en la declaración de voluntad o en el accionar del órgano estatal que demuestra de manera directa e inequívoca el deseo de consagrar un bien al uso público. Entre nosotros, la afectación puede consistir en una manifestación de voluntad o en hechos de la administración,*

<sup>4</sup> Sentencia No. T-370/93 Magistrado Ponente: Dr. Jorge Arango Mejía.

*por cuanto existen bienes naturales en donde la sola presencia del bien implica la titularidad del dominio en cabeza del Estado, pues, hay normas genéricas que así lo disponen, (a manera de ejemplo los ríos son de uso público de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 677 C.C.). Pero respecto de la afectación por hechos de la administración respecto de los bienes artificiales, nuestra legislación ha señalado que la naturaleza jurídica particular no se altera por el uso público.” (Sentencia T-150/95)*

De esta manera, el Estado no puede extraerse de su deberes y obligaciones frente a la conservación de un espacio de uso público ya que:

*El bien de uso público por la finalidad a que está destinado, otorga al Estado la facultad de detentar el derecho a la conservación de los mismos y por tanto la normatividad que los regula ordena velar por el mantenimiento, construcción y protección de esos bienes contra ataques de terceros. La protección se realiza a través de dos alternativas: por un lado la administrativa, que se deriva del poder general de policía del Estado y se hace efectivo a través del poder de sus decisiones ejecutorias y ejecutivas. Por otro lado existe otra alternativa que permite la defensa de los bienes de uso público, que es la posibilidad que tienen los habitantes de recurrir a la vía judicial, a través de acciones posesorias, reivindicatorias o la acción popular.(Sentencia T-150/95)*

La violación del derecho a la libertad de circulación que tienen los residentes del sector y los de la vereda Granizal, debido a la falta de intervención del Estado frente a la construcción y mantenimiento adecuado de las vías de acceso, conlleva a que continúe la disminución del tránsito vehicular:

- El servicio de transporte público de personas, ha disminuido la frecuencia del servicio ya que el mismo paso de subir cada hora a subir cada dos o tres horas dependiendo del estado climático y del número de personas que requieren el servicio. Cabe resaltar aquí que: *“el servicio de transporte público es un medio indispensable para poder ejercer la libertad de locomoción. “El fenómeno de la ciudad — su tamaño y distribución— hace del transporte público urbano un medio indispensable para ciertos estratos de la sociedad, en particular aquellos que viven en las zonas marginales y carecen de otra forma de movilización. La necesidad de trascender la distancia entre los sitios de habitación, trabajo, estudio, mercado, etc, en el menor tiempo y costo posibles, coloca al ciudadano carente de medios de transporte propios, a merced del Estado o de los particulares que prestan este servicio.”(Sentencia T-595/02)*
- El recorrido en vehículo de la vereda al casco urbano, cuando las vías se encuentran en “buen estado” es de treinta (30) minutos y debido al estado actual de las vías actualmente es de una (1) hora.
- La recolección de basuras paso de dos (2) días a la semana a un (1) día a la semana y es de resaltar que si esta en muy mal estado la vía, el servicio no es prestado (ver registro fotográfico)
- El servicio de agua potable suministrado por EPM se ha visto afectado debido al mal estado de las vías que impiden la circulación de los carrotaques.

Se configura una violación al derecho fundamental de locomoción respecto del libre tránsito por las vías ya que: a) se trata de vía pública o de uso público; b) se priva a las personas del libre tránsito por esa vía; y c) se lesiona el principio del interés general.

Se concluye así que la omisión del Estado, viola el derecho a la libertad de circulación que tienen los residentes de las veredas máxime cuando son un sector con múltiples causas de vulnerabilidad, que no cuenta con un óptimo servicio de movilización respecto del tránsito por las vías de uso público, toda vez que las vías de acceso a la vereda se encuentran en mal estado, lo que imposibilita la movilización no solo de la población de la zona, sino de aquellos vehículos que contribuyen al desarrollo social, económico y al bienestar para la población.

## **DERECHO DE ACCESO A UNA INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS QUE GARANTICE LA SALUBRIDAD PÚBLICA**

Luego, si reparamos la situación de la Vereda Granizal y en ella la situación de los sectores “Manantiales, San José del Pinar, Adolfo Paz u Oasis de Paz, El Regalo de Dios, Portal de Oriente, El Siete, Altos de Oriente I y Altos de Oriente II ” podemos afirmar que se ha vulnerado a la población el derecho colectivo al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública. Esto en razón a que el municipio de Bello y la Gobernación de Antioquia han incumplido la función que constitucionalmente le

ha sido atribuida para garantizar la prestación eficiente y oportuna de los servicios públicos, al omitir el cumplimiento del deber de extender progresiva y gradualmente la cobertura del servicio de acceso a bienes públicos, sobre todo aquellos que faciliten la movilidad de los habitantes y que coadyuven a la garantía de otros servicios públicos.

En suma, a pesar del clamor de la comunidad frente a la Administración sobre la necesidad del mejoramiento de las vías secundarias y terciaria a, así como de toda la malla vial, las entidades se han negado a realizar las obras necesarias, desatendiendo sus obligaciones específicas, las cuales las vinculan de manera conjunta en virtud del principio de coordinación armónica y complementariedad, para lograr la garantía de los derechos esgrimidos en esa acción.

Respecto del derecho colectivo a la salubridad pública, ha de recordarse que el Consejo de Estado en Fallo del 18 de marzo de 2010, determinó que:

*“...En diferentes ocasiones la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre los conceptos de seguridad y salubridad públicas; los mismos han sido tratados como parte del concepto de orden público y se han concretado en las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad.” “...Su contenido general, implica, de acuerdo con la jurisprudencia citada, en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas 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...”*

En el caso de la vereda Granizal existen hechos que demuestran que el mal estado de las vías internas y de la vía principal Medellín-Guarne, representan una amenaza a la seguridad y salubridad públicas que ponen en peligro la vida, seguridad y la salud de la comunidad toda vez que, primero, las vías carecen de pavimento, tienen huecos, piedras y desniveles que exacerban el balanceo de los vehículos, lo que aumenta el riesgo de accidentalidad para los conductores y para los habitantes de las casas aledañas; segundo, la suspensión del servicio de agua potable que es suministrada por carrotanques, por cuanto se ven en imposibilidad de acceder a todos los sectores de la zona; tercero, la disminución del servicio de transporte público debido a que las rutas de acceso no son idóneas toda vez que las vías no cuentan con desagües y la temporada invernal conlleva a un lavado constante del fresaado que se utiliza para cubrir las vías dejando las diferentes vías básicamente intransitables; cuarto, afectación del sector de comercio ya que los habitantes de las zonas muchas veces no pueden acceder a alimentos básicos, debido a la imposibilidad del transporte para acceder a los sectores de la vereda y ; Quinta, los múltiples brotes de enfermedades respiratorias y diarreicas en la comunidad debido a la suspensión del suministro de agua potable, que se origina en la suspensión del servicio de carrotanques.

## **EL ACCESO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y A QUE SU PRESTACIÓN SEA EFICIENTE Y OPORTUNA**

Este derecho además de colectivo constituye, por mandato artículo 365 de la Constitución, una de las finalidades primordiales del Estado. Asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos a todos los habitantes del territorio, implica no solo la prestación del servicio de energía eléctrica, con el que cuenta ya la Vereda, sino además los otros derechos, tales como, telefonía básica conmutada, alumbrado público, saneamiento básico (acueducto, alcantarillado y recolección de basuras) y transportes.

Así las cosas, la prestación efectiva de servicios públicos no puede ser entendida como una dádiva del Estado, cualquiera que fuere el ente territorial competente o la ESP obligada a prestarlo, sino como un derecho del ciudadano, ligado a la posibilidad de que todas las personas gocen de un mínimo de calidad de vida que las integre con el resto del conglomerado social, lo cual se debe concretar, cuando menos en el saneamiento básico.

Sin embargo, en relación al derecho colectivo de acceso a los servicios públicos de los pobladores de los sectores “El Pinar” y “Manantiales”, y en general en la Vereda Granizal del Municipio de Bello, se tiene que la Administración no ha adelantado ninguna acción tendiente a efectivizar este derecho y de la

respuesta dada a la solicitud de garantizar los derechos colectivos se evidencia que no se encuentra dentro de sus objetivos de realización progresiva, pues no ha destinado recursos para ello, y mucho menos ha realizado gestiones ante las demás entidades aquí demandadas en búsqueda de alguna solución al problema, lo cual afecta la vida digna y los derechos fundamentales la salud, la educación, alimentación, transporte y acceso al agua potable de los habitantes de esta Vereda.

Frente al servicio público de transporte y el cual está ampliamente ligado con el estado de la red vial de la vereda, es importante precisar que el derecho de acceso a los servicios públicos ha sido tratado por la Corte Constitucional, señalando que:

*“La ley 336 de 1996, “por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Transporte”, en armonía con la ley 105 de 1993, otorga por su parte al servicio público de transporte “El carácter de servicio público esencial...” y resalta la prelación del interés general sobre el particular, especialmente en lo que tiene que ver con la garantía de la prestación del servicio y la protección de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones establecidas en la Constitución, la ley y los reglamentos. El mismo ordenamiento destaca en su artículo 2° que la seguridad en el servicio, particularmente la relacionada con la protección de los usuarios, “constituye prioridad esencial en la actividad del sector y del sistema de transporte”, lo cual se ajusta al mandato constitucional contenido en los artículos 2°, 11, 24, 365 y 366, que le imponen al Estado el deber de proteger la vida e integridad de todas las personas residentes en Colombia.*

*En este sentido tratándose del servicio público de transporte masivo de pasajeros, en el que, como en todos los demás sistemas de transporte, se encuentran comprometidos tanto derechos constitucionales fundamentales como la vida y la integridad personal de los usuarios, como la eficiencia en la prestación del servicio público de transporte y, en general, el interés público, la destinación de determinados carriles con carácter exclusivo no solamente resulta para la Corte plenamente compatible con la protección de dichos derechos sino que constituye un claro mecanismo para su realización.” (Sentencia C-568/03)*

Además de esto, debe resaltarse que el acceso al servicio público de transporte está ampliamente ligado con otros derechos, incluso algunos de raigambre fundamental, razón por la cual se hace necesario que su prestación sea eficiente y oportuna, si se tiene en cuenta que son actividades que procuran, como ninguna otra, la consecución y satisfacción del interés general, representando así un compromiso del Estado aun cuando puedan ser prestados por particulares. Así las cosas afirmó la Corte Constitucional que:

*“El tránsito automotor es una actividad que es trascendental en las sociedades contemporáneas pues juega un papel muy importante en el desarrollo social y económico, y en la realización de los derechos fundamentales. Por ejemplo, la libertad de movimiento y circulación (CP art. 24) se encuentra ligada al transporte automotor, y el desarrollo económico depende también, en gran medida, de la existencia de medios adecuados de transporte terrestre.” (Sentencia C-529/03)*

Acierta este Tribunal al afirmar que:

*“La función administrativa es la que, dentro de las funciones estatales, tiene el mayor compromiso en relación con los derechos colectivos, pues ellos suponen acciones y prestaciones que deben desarrollarse concretamente por el Estado, con la finalidad de asegurar su disfrute por parte de todos los asociados. Cuando se trata del derecho colectivo al acceso y eficiente prestación de los servicios públicos, los mandatos que la función administrativa debe satisfacer tienen que ver con la garantía de una infraestructura que garantice la prestación de tales servicios, su prestación efectiva, adecuada y oportuna, y la regulación y control de las actividades y agentes que participan en su prestación”<sup>5</sup>.*

Bajo estas consideraciones es irrefutable el papel que está llamada a cumplir la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en la protección de derechos colectivos como los que hoy se ponen en su consideración mediante la presente acción popular. Al respecto, el Consejo de Estado ha sostenido que:

---

<sup>5</sup> VERGARA MESA, Hernán Darío. La función administrativa: una mirada desde el derecho Colectivo al acceso y eficiente prestación de los servicios públicos. En: Estudios de Derecho. Vol. 66, Núm. 148 (2009)

**“... 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 material** de la cláusula Estado Social de Derecho (art. 1 ibídem); así lo ha indicado la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>623</sup> y de la Corte Constitucional<sup>724</sup>, como mecanismo auxiliar en la administración de Justicia (art. 230).*

*Sin embargo es importante diferenciar aquellos servicios públicos esenciales, de los que no lo son, en este sentido la sentencia C-391 de 2019 señala que los esenciales se caracterizan por ser aquellos en cuya ausencia se “pueda poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o en parte de la población”, en relación con este es necesario acudir a los expuesto en la sentencia C-450 de 1995 la Corte Constitucional, quien apoyada en el artículo 430 literal b del Código Sustantivo del Trabajo considera el transporte como un servicio esencial, señalando que: “las actividades de las empresas de transporte por tierra, mar y aire, indudablemente son servicios públicos esenciales, porque están destinadas a asegurar la libertad de circulación (art. 24 C.P.), o pueden constituir medios necesarios para el ejercicio o la protección de otros derechos fundamentales (vida, salud, educación, trabajo, etc.)”. Y en concordancia con esto, y dando atención a llamamientos de la Organización Internacional del Trabajo OIT, para decidir si es o no un derecho público esencial ha señalado que es importante determinar, como lo hizo la sentencia C-391 de 2019 si “cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en todo parte de la población”.*

*En cuanto a la que sean eficiente y oportuna, el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto N.º 2236 del 22 de febrero de 2016, señaló que los: “...servicios tienen una connotación eminentemente social en la medida en que pretenden el bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de las personas, y por ello deben ser prestados en forma eficiente, lo que significa mejor cobertura, calidad y precio; e) La razón de ser de los servicios públicos es el usuario, por lo que una ineficiente prestación de los servicios públicos puede acarrear perjuicio para derechos de alta significación como la vida, la integridad personal, la salud, etc.”.*

Para el caso de la vereda Granizal se puede observar como las pésimas condiciones de las vías repercuten de manera negativa en la movilidad de sus habitantes y foráneos, afectando directamente derechos sobre los servicios públicos domiciliarios, la salud, la vida y en general sobre el bienestar y la vida digna de las personas de esta comunidad, impidiendo con esto cumplir con los principios esenciales de un estado social de derecho como lo reconoce Colombia en su Constitución y lo ha reiterado la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa.

## **DERECHO COLECTIVO A LA SEGURIDAD Y PREVENCIÓN DE DESASTRES PREVISIBLES TÉCNICAMENTE.**

Si bien es cierto que este derecho tiene una consagración legal en el literal “l” del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, es claro que el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 15 de agosto de 2002, Exp. AP 968

<sup>7</sup> Corte Constitucional, Sentencia T 540 de 1992

constituye una garantía del cumplimiento del artículo 2° de la Constitución, en términos de reiterar la obligación de las autoridades públicas para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado. Señala dicho párrafo que *“Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”*, por lo que ha de entenderse que este derecho colectivo tiene un carácter preventivo, siendo el Estado el responsable de garantizar a la comunidad su protección frente a posibles fenómenos naturales que sean ajenos a la voluntad del hombre.

Se vulnera este derecho a los habitantes de la Vereda Granizal, toda vez que la ausencia de prestación del servicio técnico y adecuado de las vías ha impedido el acceso de agua potable a la zona, alimentos, salud y educación además de la circulación de la población para poder acceder a todos los servicios necesarios para cubrir sus necesidades básicas. En el caso específico que nos ocupa, es preciso recordar que durante los años 2013 y 2015 se registraron deslizamientos, el primero dado el día viernes 28 de junio del 2013 que ocasionó la obstrucción en la vía principal que da acceso al resto de sectores de la vereda, en el sitio conocido como “la bloquera” ubicado en el sector de “Manantiales” en el cual está construida la “Casa de los Derechos”, sin que dicho deslizamiento cobrara vidas humanas, pero sí daños en viviendas y generó un mayor temor que se generalizó en la comunidad por eventuales deslizamientos que pudieran ocurrir.

Así mismo, valga recordar que el pasado 31 de mayo se produjo un deslizamiento en ese mismo sector debido a la falta de recolección de aguas lluvias, afectando 6 viviendas del sector, con un total de 39 personas damnificadas, entre ellas 18 niños, las cuales tuvieron que ser reubicadas. Por fortuna no se presentaron heridos ni pérdidas de vidas humanas.

Es pues evidente que por la ausencia de las vías en condiciones aptas para garantizar a su vez la prestación del servicio público de transporte (vías), se está exponiendo a los miembros de la comunidad a factores de riesgo para sus vidas, integridad física y bienes y por tanto se deben tomar las medidas necesarias para evitar la consumación de dichos desastres, los cuales son, como lo indica la norma, técnicamente previsible.

Respecto al contenido y alcance de este derecho, ha definido el Consejo de Estado, en sentencia del 11 de diciembre de 2006<sup>8</sup> que:

*“... La Ley 472 de 1998 contempla a la seguridad y prevención de desastres previsible técnicamente como patrimonio común y público, y como derecho colectivo que debe ser protegido cuando sea amenazado, vulnerado o agraviado. El Estado comenzó a asumir su función de ente planificador en la materia con la creación de la Dirección General para la Prevención y Atención de Desastres y la conformación de Comités Regionales y Locales de Emergencias, dentro del marco jurídico institucional de la Ley 46 de 1988<sup>9</sup>, del Decreto Ley 919 de 1989<sup>10</sup> y el Decreto 93 de 1998<sup>11</sup>28. Los desastres, objeto del derecho colectivo en estudio, son los daños o alteraciones graves “de las condiciones normales de vida en un área geográfica determinada, causada por fenómenos naturales y por efectos catastróficos de la acción del hombre en forma accidental, que requiera por ello de la especial atención de los organismos del Estado y de otras entidades de carácter humanitario o de servicio social”.*

*En consecuencia, el contenido del referido derecho colectivo es, eminentemente preventivo, pues busca garantizar la protección de todos los habitantes, adoptando medidas como el desalojo, la reubicación, ayudas en dinero o en especie requeridas, ante la inminencia o posibilidad de un fenómeno desestabilizador...”*<sup>12</sup>29

Así mismo, el órgano de cierre de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en sentencia del 22

---

<sup>8</sup> Honorable Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del once (11) de diciembre de dos mil seis (2006), Consejero Ponente Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, radicado 50001-23-31-000-2002-09216-01(AP).

<sup>9</sup> Ley 46 de 1988. Por la cual se crea y organiza el sistema nacional para la prevención y atención de desastres.

<sup>10</sup> Decreto Ley 919 de 1989. Por el cual se organiza el sistema nacional de prevención y atención de desastres

<sup>11</sup> Decreto 93 de 1998. Por el cual se adopta el Plan Nacional para la prevención y atención de desastres.

<sup>12</sup> Ha de recordarse que mediante la Ley 1523 de 2012 se modificó el Sistema de gestión del riesgo de desastres y se estableció el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y ella constituye la adopción de la política nacional en la materia.



de enero de 2009<sup>1330</sup>, sobre el derecho colectivo que se estudia, indicó:

*“...la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente como derecho colectivo le impone al Estado la obligación de defender y proteger el patrimonio común y público así como a todos los residentes en el país frente a posibles o inminentes alteraciones, daños graves, o significativa desestabilización de las condiciones normales de vida causadas 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 [...]*

Similares consideraciones fueron planteadas por la Corte en la reciente sentencia T-235/11. En esa oportunidad, se contempló que el derecho social a la vivienda tenía una evidente índole colectiva, en especial frente a comunidades vulnerables debido a estar ubicadas en zonas de riesgo. Así, se expuso que existe una relación de interdependencia verificable entre el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y el derecho subjetivo a la seguridad personal y de la vivienda. Sobre el tópico, la sentencia en comento concluyó que:

*“...los riesgos de desastres adquieren relevancia constitucional cuando comportan una afectación o amenaza a los derechos fundamentales a la vida, la integridad y la seguridad personales. En el último caso, el análisis depende de los principios de igualdad en las cargas públicas y riesgos soportables y, en todos los eventos, la procedencia de la acción depende de que el peticionario demuestre que es titular de uno de los derechos fundamentales mencionados; que ese derecho se encuentra amenazado, y que las acciones populares no son idóneas para conjurar el riesgo en atención a las circunstancias del caso concreto.” (Sentencia C-630 de 2011)*

En consecuencia de lo anteriormente expuesto, es palmario que en determinados sectores de la Vereda y específicamente el sector de “Manantiales”, como zonas de alto riesgo mitigables según el POT del municipio de Bello, las medidas de protección y prevención de la ocurrencia de situaciones de desastre implican, entre otras medidas posibles, la construcción y adecuación de las vías que permitan garantizar los derechos colectivos aquí invocados como violados, ya que gran parte de la población afectada en estos sectores de la Vereda Granizal son sujetos de especial protección constitucional y en esa medida, según la cláusula general de igualdad contenida en el artículo 13 de la Constitución Política supone una superación del principio de igualdad formal en procura de una igualdad material, premisa bajo la cual se reconocen las diferencias entre los distintos grupos poblacionales en el goce de sus derechos, de manera que aquellos que por sus condiciones físicas, económicas, étnicas y sociales, se encuentre en un estado de indefensión o debilidad manifiesta frente al conglomerado social al cual pertenecen, merecen especial protección por parte del Estado.

En este artículo se impone una obligación en cabeza del Estado colombiano de proteger de manera privilegiada *“a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta y sancionará los abusos y maltratos que contra ellas se cometan”*. Así, el Estado adoptará medidas de diferenciación positiva que permitan corregir los efectos nocivos de la desigualdad, avanzar de forma consistente hacia su erradicación total y garantizar el pleno ejercicio de sus derechos.

Se destaca aquí que la Vereda Granizal está compuesta, en su mayoría, por personas que han sido desplazadas con ocasión de la violencia desatada por el conflicto armado interno, por lo que estos grupos de personas (niños, adultos mayores y madres gestantes), además de contar con una protección reforzada en razón de sus condiciones fisiológicas, son titulares además de un amparo especial en razón de su condición socioeconómica, como víctimas del flagelo del desplazamiento forzado.

En este aspecto, ha sido la jurisprudencia de la Corte Constitucional la que ha hecho los avances más significativos. En la sentencia T-025 de 2004, mediante la cual declara el estado de cosas inconstitucional frente a la situación de la población desplazada en Colombia, expresa que dadas las circunstancias que rodean el desplazamiento, *“quedan expuestas a un nivel mucho mayor de vulnerabilidad, que implica una violación grave, masiva y sistemática de sus derechos fundamentales y, por lo mismo, amerita el*

---

<sup>13</sup> Honorable Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia del veintidós (22) de enero de dos mil nueve (2009), Consejero Ponente Marco Antonio Velilla Moreno, radicado 68001-23-15-000- 2003-00521-01(AP).

*otorgamiento de una especial atención por las autoridades: “Las personas desplazadas por la violencia se encuentran en un estado de debilidad que los hace merecedores de un tratamiento especial por parte del Estado”.* Por lo tanto, justifica la adopción de medidas de diferenciación positiva, que atiendan a sus condiciones de especial vulnerabilidad e indefensión y propendan, a través de un trato preferente, por materializar el goce efectivo de sus derechos.

Todo esto, permite concluir que los derechos mencionados como violados en esta acción popular, a saber, están siendo vulnerados en la comunidad de Granizal, tienen un rango superior cuando implican la afectación de sujetos de especial protección constitucional, como en este caso, por lo que su protección se torna urgente y prioritaria.

Una vez más, basados en el desarrollo jurisprudencial para determinar el contenido y alcance de este derecho, en Sentencia del Consejo de Estado del 26 de marzo de 2015 con radicado N°. 15001-23-31-000-2011-00031-01 y en sentencia del 6 de junio de 2019, radicado N°. 68001-23-33-000-2015-00847-01 del consejero ponente Roberto Augusto Serrato Valdés, se ha dicho que el mismo requiere un papel activo de los entes públicos para adoptar medidas, programas y proyectos que resulten necesarios y adecuados para solucionar los problemas que aquejan a la comunidad y que amenazan su bienestar, integridad o tranquilidad.

Los problemas a los que se hace alusión deben ser previsibles y controlables bien por la simple observación de la realidad, bien por medio de la utilización de las ayudas técnicas. 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. Se debe destacar además el carácter preventivo de este derecho haciendo énfasis en su vocación de “evitar la consumación de los distintos tipos de riesgo que asedian a las personas”, ya no solo naturales (fuego, deslizamientos de tierra, inundaciones, sequías, tormentas, epidemias, etc.), sino también –cada vez más– de origen antropocéntrico (contaminación del ambiente, intoxicaciones o afectaciones a la salud, destrucción o afectación de la propiedad privada o pública por accidentes, productos, actividades o instalaciones).

En el caso de la vereda Granizal, se puede notar la afectación de este derecho por la existencia de los siguientes riesgos que asedian a la comunidad y que son posibles de mitigación: a) vía sin pavimentar, b) vía con huecos, piedras y material arcilloso que aumenta el riesgo de accidentalidad de los vehículos de carga pesada y pone en peligro la vida del conductor y de los habitantes de lugar, c) bloqueos constantes que impiden la circulación del transporte público que es vital para la movilidad de los habitantes, el comercio y el trabajo, y la circulación de los carrotanques de EPM que son la única fuente de agua potable de la comunidad, d) amenazas de derrumbamiento por la temporada invernal. Con ello, se puede concluir que el estado de la vía supone la amenaza de daños graves por factores de origen antropocéntricos y origen natural que sin embargo son posibles de mitigar mediante las labores adecuadas de pavimentación.

#### **4. DE LA PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN POPULAR**

De conformidad con la exposición precedente, la situación de hecho que atraviesa la comunidad asentada en la Vereda Granizal, particularmente en los sectores “Manantiales, San José del Pinar, Adolfo Paz u Oasis de Paz, El Regalo de Dios, Portal de Oriente, El Siete, Altos de Oriente I y Altos de Oriente II”, configura una omisión y vulneración de los derechos colectivos analizados, la cual ha tenido como consecuencia la afectación de otros derechos que ostentan el carácter de fundamentales. De allí que sea pertinente dilucidar las razones jurídicas que justifican, como mecanismo idóneo para la protección de derechos, la procedencia de la acción popular y no la de la acción de tutela, lo cual encuentra fundamento en los siguientes argumentos:

1. En orden al análisis jurídico realizado y a los hechos que lo sustentan, emerge con claridad que el problema nuclear que enfrenta la comunidad como sujeto colectivo, y del cual se derivan las afectaciones sucesivas, es la falta de vías públicas seguras y adecuadas que permitan el acceso al agua potable, salud, alimentación y educación.

Para la garantía de este derecho, que ostenta un adobe categoría de fundamental y colectivo en el

caso concreto, es precisa la estructuración de su prestación como servicio público, lo cual supone el diseño, la planeación, la financiación y la estructuración de una infraestructura que lo garantice. Por esta vía, la comunidad no sólo podría tener un sistema vial adecuado, sino además acceder a otros servicios públicos, dentro del cual se encuentra el agua potable

En este orden de ideas, la garantía y el goce de este derecho se proyectarían sobre la cotidianidad de la comunidad y sobre todas aquellas actividades que demanden para su vida digna, especialmente en sujetos que, habida cuenta de su especial condición de vulnerabilidad, han visto obstaculizada la realización de tal valor, bien por condiciones de edad, de violencia, género o discapacidad.

Ahora bien, a los efectos de determinar el mecanismo procesal idóneo para la protección de tales derechos, es menester determinar, como lo ha propuesto la Corte Constitucional, si en este caso el derecho aparece como individual o colectivo. Para la realización de tal análisis deben tenerse en cuenta los criterios aportados por el máximo tribunal cuando se trata de clarificar la naturaleza de los derechos afectados y, en consecuencia, la acción adecuada para su protección, en especial, cuando la disyuntiva se presenta entre la acción popular y la acción de tutela.

En primer lugar, la Corte Constitucional establece que:

*“(...) lo que indica si el derecho a proteger es individual o colectivo, no es la pluralidad de sujetos que solicitan su protección, sino la titularidad del mismo. Es decir, si los derechos vulnerados están en cabeza de una persona individualizable o identificable, o, por el contrario, en cabeza de una colectividad o un número plural de personas no identificables.*

*En efecto, la Corte Constitucional ha sostenido que un derecho individual no se convierte en colectivo por el solo hecho de que se exija simultáneamente con el que igualmente le asiste a otras personas. Asimismo, el derecho que le asiste a una persona individualmente considerada, no se transforma en colectivo por el hecho de ser reclamado al mismo tiempo por varias personas; contrario sensu, un derecho colectivo no deja de ser tal, debido a que solamente sea reclamado por una persona.”<sup>14</sup> (Subrayas propias).*

En segundo lugar, aduce la Corte que:

*“se debe tener en cuenta, para efectos de la distinción entre ambos derechos, no solo la titularidad del mismo sino su consecuencia, esto es, el destinatario de la orden de hacer o de no hacer y aún de la restitución. Es decir, cuando la prestación obligacional que va ínsita en la sentencia que protege el derecho no se puede dividir y por tanto, beneficia de manera unitaria a toda la colectividad”, se está en presencia de una acción popular; por el contrario, cuando los resultados de la sentencia son divisibles y apropiables individualmente, se está en presencia de una acción de grupo o de una individual.”<sup>15</sup> (Subrayas propias).*

A la luz de tales criterios y de las razones expuestas, es claro que el mecanismo jurídico idóneo para la protección de los derechos amenazados y vulnerados es la acción popular. De un lado, porque estamos ante un derecho cuya titularidad es difusa, es decir, en cabeza de un número plural de personas no identificables: la comunidad. De otro lado, porque la prestación obligacional adecuada para la satisfacción del derecho, en el caso concreto, las obras que garanticen una red vial segura beneficia “de manera unitaria a toda la comunidad”. Se trata, por tanto, para que sea efectiva, eficaz, sostenible e integral, de una solución colectiva y no individual.

2. El inciso 3º del artículo 86 superior, prescribe que la acción de tutela “sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.”. De esta forma se estatuye el conocido principio de subsidiariedad, mediante el cual se garantiza que la acción de tutela no sea utilizada o instrumentalizada para suplantar las distintas instancias y procedimientos que se encuentran en la jurisdicción, y que pueden ser vías idóneas para la garantía de derechos fundamentales. En tal sentido, la acción de tutela aparece como una garantía reforzada de los derechos fundamentales, que debe ser activada solo como *ultima ratio*, a menos que, se trate de evitar un perjuicio

<sup>14</sup> Auto 197 de 2009. M.P. Juan Carlos Henao Pérez

<sup>15</sup> Ibid.

irremediable.

Así, además de los argumentos esgrimidos relativos a la naturaleza del derecho vulnerado, a su titular y a su contenido obligacional, debe tenerse en cuenta, en el problema de la comprensión del mecanismo de protección idóneo, que la acción popular se impone sobre la acción de tutela, en la medida en que sería una vía procesal que permitiría mantener indemne la racionalidad y el espíritu que inspira a la acción de tutela.

Ahora bien, en concordancia con el artículo 88 de la Constitución Política, las acciones populares protegen los intereses y derechos colectivos relacionados con los temas que se ponen presente en esta acción popular, por lo que resulta procedente para los habitantes de Manantiales y El Pinar de la Vereda Granizal que por medio de ella se quieran proteger sus derechos a uso y 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 y a que su prestación sea eficiente y oportuna y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

## 5. PRETENSIONES

En consecuencia, de los hechos y fundamentos jurídicos hasta aquí expuestos, solicito señor Juez que se proteja o cese la vulneración de los derechos e intereses colectivos al **USO Y GOCE DE GOCE DEL ESPACIO PÚBLICO, DERECHO DE ACCESO A UNA INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS QUE GARANTICE LA SALUBRIDAD PÚBLICA, DERECHO COLECTIVO A LA SEGURIDAD Y PREVENCIÓN DE DESASTRES PREVISIBLES TÉCNICAMENTE, EL ACCESO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y A QUE SU PRESTACIÓN SEA EFICIENTE Y OPORTUNA**, que están siendo amenazados y vulnerados a la comunidad de la Vereda Granizal por esa entidad; y en consecuencia:

1. Se ordene al Municipio de Bello y al Departamento de Antioquia, que un plazo máximo de un mes, después de quedar en firme la sentencia, realice los estudios y diagnósticos necesarios para establecer el estado de las vías de la vereda Granizal del Municipio de Bello, estableciendo entre otros, la necesidad de estabilización de taludes, obras de drenaje, cunetas, obras transversales, construcción o reparación de puentes.
2. Ordene al Municipio de Bello y al Departamento de Antioquia que en el plazo máximo de dos meses adopte las acciones administrativas, de planeación, técnicas y presupuestales pertinentes a fin de iniciar el proceso de rehabilitación y/o mejoramiento de la vía, y que en un plazo máximo de 1 mes implemente las soluciones de fondo o duraderas que arrojen los estudios y de inicio al desarrollo de las obras civiles o de otro tipo que les permitan a los habitantes de los diferentes sectores de la vereda Granizal del Municipio de Bello, contar con vías que permitan el traslado de las personas, los bienes y los servicios, el acceso y la integración de la vereda con el resto del Área Metropolitana del Valle de Aburrá.
3. Se ordene al Municipio de Bello que de manera inmediata inicie la declaratoria de espacio público y de utilidad pública o interés social, de cara a la adquisición de los inmuebles que hacen parte de la red vial en los diferentes sectores de la Vereda Granizal.
4. Se ordene al Ministerio de Transporte, que dentro del ámbito de sus competencias, adopte las acciones de coordinación pertinentes, y garantice la prestación de asesoría necesaria al Municipio de Bello y a la Gobernación de Antioquia, para la construcción, rehabilitación o mejoramiento de la vía a fin de que los habitantes de los diferentes sectores de la Vereda Granizal del Municipio de Bello, puedan contar con vías que permitan el traslado de las personas, los bienes y servicios, el acceso y la integración de la vereda con el resto del Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

En consecuencia, se solicite a esta entidad que se tomen todas las medidas presupuestales y de planeación que ella por sí misma, o en coordinación con otras, deban llevar a cabo y que permitan el desarrollo de las obras requeridas para la garantía de los derechos antes señalados como vulnerados.

5. Al Instituto Nacional de Vías – INVÍAS que, como una entidad del orden nacional, adscrita al Ministerio de Transporte, ejecute todas las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de infraestructura de transporte carretero, para garantizar que los habitantes de los diferentes sectores de la Vereda Granizal del Municipio de Bello, puedan contar con vías que permitan el traslado de las

personas, los bienes y servicios, el acceso y la integración de la vereda con el resto del Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

En consecuencia, se solicite a esta entidad que se tomen todas las medidas presupuestales y de planeación que ella por sí misma, o en coordinación con otras, deban llevar a cabo y que permitan el desarrollo de las obras requeridas para la garantía de los derechos antes señalados como vulnerados.

6. Si no se concediera la medida provisional solicitada, se ordene al Municipio de Bello y al Departamento de Antioquia, que una vez ejecutoriada la sentencia de primera instancia y de manera inmediata, a fin de garantizar el Derecho Colectivo A “Evitar desastres técnicamente previsibles”, además de garantizar la provisión de agua potable que garantiza el derecho fundamental a la salud y el derecho colectivo a la “salubridad pública”; en un plazo no mayor a 15 días hábiles adopten las medidas administrativas y financieras necesarias que le permitan intervenir los puntos críticos de la vía de carácter departamental y de las vías internas de los diferentes sectores de la vereda Granizal del Municipio de Bello.
7. Como continuidad de la anterior orden, a fin de evitar que se presente una regresión en la garantía de los derechos, se ordene, al Municipio de Bello y al Departamento de Antioquia dispongan los medios necesarios para realizar de manera inmediata las intervenciones que se presenten de carácter urgente en puntos críticos de la vía departamental y de la vía nacional, previa notificación de los demandantes a las entidades antes señaladas.
8. Se ordene al Departamento Nacional de Planeación en el marco de sus competencias Coordinar y acompañar a la Alcaldía de Bello, La Gobernación de Antioquia y Ministerio de Transporte en la formulación, preparación y seguimiento de políticas, planes, programas y proyectos de construcción y mejora de la malla vial de la Vereda Granizal.

## 6. MEDIDA CAUTELAR

Como medida cautelar, a fin de evitar que se produzca una mayor afectación a los derechos colectivos al **USO Y GOCE DE GOCE DEL ESPACIO PÚBLICO, DERECHO DE ACCESO A UNA INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS QUE GARANTICE LA SALUBRIDAD PÚBLICA, DERECHO COLECTIVO A LA SEGURIDAD Y PREVENCIÓN DE DESASTRES PREVISIBLES TÉCNICAMENTE, EL ACCESO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y A QUE SU PRESTACIÓN SEA EFICIENTE Y OPORTUNA**, además de garantizar la provisión de agua potable que garantiza el derecho fundamental a la salud y el derecho colectivo a la “salubridad pública”; debido a los problemas frente a la circulación de vehículos que permiten el transporte de la población y el acceso de agua potable, solicitamos señor Juez que, ordene al municipio mitigar los daños más inminentes que evitan el acceso de vehículos a la vereda y en consecuencia:

1. Se ordene al Municipio de Bello y al Departamento de Antioquia, que COMO MEDIDA CAUTELAR y a fin de garantizar el Derecho Colectivo A “Evitar desastres técnicamente previsibles”, además de garantizar la provisión de agua potable que garantiza el derecho fundamental a la salud y el derecho colectivo a la “salubridad pública”; que en un plazo no mayor a 15 días hábiles adopten las medidas administrativas y financieras necesarias que le permitan intervenir los puntos críticos de la vía de carácter departamental y de las vías internas de los diferentes sectores de la vereda Granizal del Municipio de Bello.
2. Se ordene, al Municipio de Bello y al Departamento de Antioquia que como continuidad de dicha medida, y a fin de evitar que se presente una regresión en la garantía de los derechos, se dispongan los medios necesarios para realizar de manera inmediata las intervenciones que se presenten de carácter urgente en puntos críticos de la vía departamental y de la vía nacional, previa notificación de los demandantes a las entidades antes señaladas.

## 7. PRUEBAS

### 7.1. DOCUMENTALES:

1. Solicitud elevada a la Alcaldía de Bello, con fecha de recibido de agosto 24 de noviembre de 2022, a fin de cumplir con el requisito señalado en el artículo 144 CPACA.
2. Solicitud elevada a la Gobernación de Antioquia, con fecha de recibido de 24 de noviembre de 2022, a fin de cumplir con el requisito señalado en el artículo 144 CPACA.
3. Solicitud elevada al Ministerio de Transporte, con fecha de recibido de 24 de noviembre de 2022, a fin de cumplir con el requisito señalado en el artículo 144 CPACA.
4. Solicitud elevada a INVIAS, con fecha de recibido de 24 de noviembre de 2022, a fin de cumplir con el requisito señalado en el artículo 144 CPACA.
5. Respuesta de INVIAS, con fecha de 29 de noviembre de 2022, donde remite la solicitud al Departamento Nacional de Planeación.
6. Respuesta del Ministerio de Transporte, con fecha de 28 de noviembre de 2022, donde remite la solicitud a la Alcaldía de Bello, la Alcaldía de Guarne y la Gobernación de Antioquia.
7. Respuesta del Departamento Nacional de Planeación, con fecha de 5 de diciembre de 2022, donde remite la solicitud a la Alcaldía de Bello y la Gobernación de Antioquia.
8. Informe general de Censo veredal Granizal. Realizado por Pronósticos S.A.S para el Municipio de Bello. Julio de 2021 (113 folios)
9. Informe Cumplimiento compromiso visita del 13 de octubre y Mesa de gestión técnica del 19 de octubre de 2022, relacionadas con el estado de las vías que se requieren, para el cumplimiento de la sentencia de acción popular con radicado 2015-02436 de los sectores El Pinar y Manantiales de la vereda Granizal de Bello.. 26 de octubre de 2022. Presentado dentro de con Radicado 2015-02436.
10. OBSERVACIONES A LOS INFORMES PUESTOS EN CONOCIMIENTO MEDIANTE AUTO DEL 17 DE NOVIEMBRE DE 2022. Fecha 22/11/2022. Presentado dentro de con Radicado 2015-02436.
11. OBSERVACIONES A LOS INFORMES PUESTOS EN CONOCIMIENTO 20220130076442 del 27 de abril de 2022 presentado por EPM dentro de la Acción Popular radicado 2015-02436.
12. Solicitud a la Gobernación de Antioquia 20220130079357 del 2 de mayo de 2022 presentado por EPM dentro de la Acción Popular radicado 2015-02436
13. Situación de las vías de las veredas Croacia y Granizal 20220130181831 del 26 de agosto de 2022 presentado por EPM dentro de la Acción Popular radicado 2015-02436
14. Copia de folios de matrícula inmobiliaria No 01N-5254636 y 01N5366030
15. Videos del estado de las vías. [https://udeaeduco-my.sharepoint.com/:f:/r/personal/atencionvictimas\\_udea\\_edu\\_co/Documents/PRUEBAS%20ACCION%20POPULAR%20VIAS%20GRANIZAL%20BELLO?csf=1&web=1&e=Mh914Y](https://udeaeduco-my.sharepoint.com/:f:/r/personal/atencionvictimas_udea_edu_co/Documents/PRUEBAS%20ACCION%20POPULAR%20VIAS%20GRANIZAL%20BELLO?csf=1&web=1&e=Mh914Y)
16. Anexos fotográficos y cartográficos.

## 7.2. INSPECCIÓN JUDICIAL

Para establecer el estado de la vía Medellín – Guarne y las vías de los sectores “Manantiales, San José del Pinar, Adolfo Paz u Oasis de Paz, El Regalo de Dios, Portal de Oriente, El Siete, Altos de Oriente I y Altos de Oriente II”, y determinar el riesgo que este tipo de redes implica en la ocurrencia de desastres naturales o provocados por el hombre, pero que pueden afectar la vida de los habitantes de ambos sectores, se solicita al despacho realizar una inspección judicial en compañía de ingenieros geólogos, civiles, hidrólogos, que permitan entender la magnitud del riesgo y la afectación de los derechos colectivos aquí señalados.

### 7.3. Oficios:

Con el fin de conocer la afectación de la empresas que prestan sus servicios en la vereda, le solicito señor juez oficiar a:

**7.3.1** Empresa Públicas de Medellín, para que se manifieste frente al estado de la vías de la Vereda Granizal y las dificultades presentadas para suministrar el agua a los diferentes sectores de la vereda.

**7.3.2** Empresa de transporte público Cootranscol, con el fin de que manifiesten las razones por las cuales se les dificulta prestar el servicio público.

**7.3.3** Empresa Interaseo S.A.S ESP para que informe al despacho si ha dejado de prestar el servicio de recolección de basuras en algún sector de la Vereda Granizal, en caso afirmativo indique cuando y señale cuáles fueron razones por las cuales ha dejado de suministrar el servicio a la vereda.

## 8 . NOTIFICACIÓN DE TERCEROS AFECTADOS

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, en el Capítulo X, desarrolla la figura jurídica de intervención de terceros, en donde se consagra la coadyuvancia y el llamamiento en garantía como figuras para la intervención de terceros, remitiendo en su artículo 227, los asuntos no regulados, al Código de Procedimiento Civil (entiéndase Código General del Proceso). Así, el Código General del Proceso, en el Capítulo III, respecto a los terceros, establece la coadyuvancia y el llamamiento de oficio para la intervención de terceros. Preceptos que permiten identificar claramente, que un tercero, no es una parte procesal, y por ende su tratamiento tiene presupuestos diferenciados.

En el caso concreto se concluye que el Señor Zuluaga Quintero, al no ser parte procesal, hoy sólo tendría la calidad de tercero afectado para intervenir, calidad que se desprende de un interés legítimo para actuar en el proceso, derivado del derecho real que dice tener sobre algunos de los predios sobre los cuales, en caso de ser favorable el fallo a los accionantes, se generarían efectos concretos que podrían perjudicarlo. Sin embargo, valga recordar que a la luz del artículo 58 de la Constitución Política, en Colombia la propiedad privada no es un derecho absoluto, en tanto le es inherente una función social.

De manera que la afectación alegada por el señor Zuluaga Quintero, en razón de la instalación de servicios públicos, ya está prevista en la Ley, señalando claramente la forma de ser reparada con lo establecido en el artículo 56 y siguientes de la Ley 142 de 1994, los cuales prescriben que:

*"Artículo 56. Declaratoria de utilidad pública e interés social para la prestación de servicios públicos. Declárase de utilidad pública e interés social la ejecución de obras para prestar los servicios públicos y la adquisición de espacios suficientes para garantizar la protección de las instalaciones respectivas. Con ambos propósitos podrán expropiarse bienes inmuebles.*

*Artículo 57. Facultad de imponer servidumbres, hacer ocupaciones temporales y remover obstáculos. Cuando sea necesario para prestar los servicios públicos, las empresas podrán pasar por predios ajenos, por una vía aérea, subterránea o superficial, las líneas, cables o tuberías necesarias,' ocupar temporalmente las zonas que requieran en esos predios; remover los cultivos y los obstáculos de toda clase que se encuentren en ellos; transitar, adelantar las obras y ejercer vigilancia en ellos; y, en general, realizar en ellos todas las actividades necesarias para prestar el servicio. El propietario del predio afectado tendrá derecho a indemnización de acuerdo a los términos establecidos en la Ley 56 de 1981, de las incomodidades y perjuicios que ello le ocasione.*

*Las líneas de transmisión y distribución de energía eléctrica y gas combustible, conducciones de acueducto, alcantarillado y redes telefónicas, podrán atravesar los ríos, caudales, líneas férreas, puentes, calles, caminos y cruzar acueductos, oleoductos, y otras líneas o conducciones. La empresa interesada, solicitará el permiso a la entidad pública correspondiente; si no hubiere ley expresa que indique quien debe otorgarlo, lo hará el municipio en el que se encuentra el obstáculo que se pretende atravesar".*

Por lo previamente dicho, se insiste en que, como tercero afectado, el señor Zuluaga Quintero, debe vincularse como coadyuvante de una parte concreta en el proceso. La coadyuvancia, es una figura consagrada en la Ley 472 de 1998, que regula las acciones populares y la acción de grupo; en su artículo 24 plantea que *"Toda persona natural o jurídica podrá coadyuvar estas acciones, antes de que se profiera el fallo de primera instancia. La coadyuvancia operará hacia la actuación futura".*

Por su parte, el artículo 71 del Código General del Proceso la define como:

*"ARTÍCULO 71. COADYUVANCIA. Quien tenga con una de l s partes determinada relación sustancial a la cual no se extiendan los efectos jurídicos de la sentencia, pero que pueda afectarse si dicha parte es vencida, podrá intervenir en el proceso como coadyuvante de ella, mientras no se haya dictado sentencia de única o de segunda instancia.*

*El coadyuvante tomará el proceso en el estado en que se encuentre en el momento de su intervención y podrá efectuar los actos procesales permitidos a la parte que ayuda, en cuanto no estén en oposición con los de esta y no impliquen disposición del derecho en litigio".*

En este sentido, se extrae de las normas citadas que la principal característica de quien funge como coadyuvante ha de ubicarse en uno de los extremos de la Litis (activa-pasiva), y que queda facultado para efectuar los actos procesales permitidos a la parte que ayuda, tomando el proceso en el estado en que se encuentre al momento de su intervención.

Además, su posición consiste en enriquecer argumentalmente las pretensiones de la parte que ayuda, con lo cual su actuación se limita a las pretensiones y hechos presentados por la parte principal. En consecuencia, el coadyuvante no demanda ni actúa en ejercicio propio, o frente a su derecho particular, sino que su actuación es anexa o accesoria a la parte que ayuda.

Al respecto, el Consejo de Estado en providencia del 27 de marzo de 2014, en estudio de la ley 472 de 1998, sobre la coadyuvancia señaló:

*"(...) Esta intervención le permitirá al interviniente, en calidad de parte, ejercer las facultades que procesalmente corresponden a esta, pero sin excederlas, pues el coadyuvante auxilia o ayuda a la parte principal, pero su ejercicio se limita al marco de las pretensiones del demandante, sin que pueda adicionarlas, ni traer hechos que la parte principal no llevo (sic) al debate".*

En el mismo sentido el Tribunal Administrativo de Antioquia, en auto interlocutorio del 29 de enero de 2016, citando sentencia del Consejo de Estado del 7 de septiembre de 2015, establece que:

*"El coadyuvante por disposición legal, en forma independiente sólo puede realizar los actos procesales permitidos a la parte a que ayuda en cuanto no estén en oposición con los de ésta y siempre que no implique disposición del derecho en litigio.*

*La razón de ello se debe a su connotación como parte procesal, toda vez que su existencia dentro del proceso es permitida y validada en calidad de sujeto accesorio a uno principal - demandante o demandado-; así que la limitación en su actuar deviene de que no demanda en ejercicio propio ni frente a su derecho, sino en forma anexa o accesoria respecto de otro, lo cual restringe su margen de acción y le impide realizar actos procesales o formular postulaciones autónomas que dispongan del derecho o la situación en litigio 4".*

En la ley llamada a regular lo concerniente a las acciones populares, es decir la Ley 472 de 1998, se expresa que la notificación del auto que admite la demanda, será así

*"Artículo 21°.- Notificación del Auto Admisorio de la Demanda. En el auto que admita la demanda el juez ordenará su notificación personal al demandado. A los miembros de la comunidad se les podrá informar a través de un medio masivo de comunicación o de cualquier mecanismo eficaz, habida cuenta de los eventuales beneficiarios. (Subrayas propias)*

*Para este efecto, el juez podrá utilizar simultáneamente diversos medios de comunicación. Cuando se trate de entidades públicas, el auto admisorio de la demanda deberá notificarse personalmente a su representante legal o a quien éste haya delegado la facultad de recibir notificaciones, todo de acuerdo con lo dispuesto por el Código Contencioso Administrativo.*

*Cuando el demandado sea un particular, la notificación personal del auto admisorio se practicará de acuerdo con lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil.*

*En todo caso, si la persona a quien deba hacerse la notificación, o su delegado, no se encontrare o no pudiere; por cualquier motivo, recibir la notificación, ésta se practicará mediante entrega que el notificador haga al empleado que allí se encuentre de copia auténtica de la demanda y del auto admisorio y del aviso que enviará, por el mismo conducto, al notificado.*

*Si la demanda no hubiere sido promovida por el Ministerio Público se le comunicará a éste el auto admisorio de la demanda, con el fin de que intervengan como parte pública en defensa de los derechos e intereses colectivos, en aquellos procesos que lo considere conveniente.*



*Además, se le comunicará a la entidad administrativa encargada de proteger el derecho o el interés colectivo afectado".*

De esto se colige que, en efecto, es al *demandado* a quién se debe notificar de forma personal el auto que admite la demanda, sin contemplar dicha posibilidad con terceros afectados o posibles litisconsortes cuasi necesarios que se vinculen con posterioridad a la iniciación del proceso.

Así, se trata de ahondar en garantías para quién no siendo parte en el proceso o quien no teniendo una relación jurídica sustancial con la pretensión puede resultar afectado por la sentencia; y en esa medida será necesario darle a conocer la existencia de la demanda presentada.

## **9. AMPARO DE POBREZA**

De conformidad con el artículo 19 de la Ley 472 de 1998, y teniendo en cuenta la condición económica de mi prohijado, quien es un adulto mayor, quien depende económicamente de su pensión de vejez y ello constituye su único ingreso para el sostenimiento de él y de su cónyuge, quienes son además víctimas del conflicto armado; y que el asumir los gastos de la presente acción popular afectaría gravemente su mínimo vital, además de la condición de institución de educación superior de carácter público de la entidad a través de la cual se apodera al demandante, a saber el Consultorio Jurídico "Guillermo Peña Álzate" de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, solicito señor juez, se conceda el amparo de pobreza, además de acuerdo con lo establecido en el Código de Procedimiento Civil, para que se cubran en su totalidad los gastos de las pruebas periciales, de publicaciones y demás que pudieran causarse, y en consecuencia se ordene al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, el pago de estos y los demás gastos que implique el proceso. Al respecto ha de recordarse que En sentencia del H. Consejo de Estado de 27 de abril de 2006, se afirmó que:

*"...para la jurisdicción contencioso-administrativa también es aplicable la figura del amparo de pobreza consagrado en el Código de Procedimiento Civil, por remisión que hace el artículo 267 del Código Contencioso Administrativo. Es así como la jurisprudencia contencioso-administrativa se ha ocupado de tratar lo atinente a esta institución procesal, esbozando sus características y requisitos, en armonía con los preceptos legales, por lo que es del caso traer a colación lo expuesto por el órgano vértice de esta jurisdicción en lo que interesa para desatar la apelación formulada. Frente a la oportunidad para elevar la solicitud de amparo de pobreza, se ha reiterado que puede hacerse con la presentación de la demanda o en cualquier momento del proceso, tal como se precisó en auto de junio 16 de 2005:*

*"(...) el amparo de pobreza procederá cuando la persona que lo solicite, se halle en incapacidad de atender los gastos del proceso sin menoscabo de lo necesario para su propia subsistencia y la de las personas a quienes por ley debe alimentos. Por su parte, el artículo 161 del mismo ordenamiento prevé: "el amparo podrá solicitarse por el presunto demandante antes de la presentación de la demanda, o por cualquiera de las partes durante el curso del proceso".*

*Precisamente el objeto de esta figura es garantizar, en condiciones de igualdad, el acceso a la administración de justicia, de aquellas personas que, por su precaria situación económica, ven limitada la posibilidad de materializar los derechos y garantías consagrados por el legislador. De allí, como lo señala el artículo 163 del ordenamiento civil: "El amparado por pobre no estará obligado a prestar cauciones procesales ni a pagar expensas, honorarios de auxiliares de la justicia u otros gastos de la actuación, y no será condenado en costas." (Radicación número 25000-23-26-000- 2002-00080-02(27432)*

## **10.ANEXO**

1. Poder
2. Solicitud de amparo de pobreza
3. Los documentos relacionados como pruebas

## **11.SOLICITUD DE NOTIFICACIÓN A LA AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO**

Se le solicita al Despacho proceder con la debida notificación a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado por cuanto de esta litis hace parte una entidad de la administración pública del orden nacional, tal y como lo dispone el literal a) del parágrafo del artículo 2 del decreto 4085 de 2011, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto 1365 de 2013, referida a los autos admisorios de la demanda por encontrarse en ella intereses litigiosos de la nación.

## 12.NOTIFICACIONES

### A LOS DEMANDADOS:

1. El Municipio de Bello, en el Edificio Gaspar de Rodas - Carrera 50 N°. 51-00, Bello – Antioquia, Conmutador - (57-4)452 10 00 - 6047944 – Fax (57-4)2750845, correo electrónico: [notificaciones@bello.gov.co](mailto:notificaciones@bello.gov.co)
2. La Gobernación de Antioquia en el Centro Administrativo Departamental "José María Córdova" - La Alpujarra, Calle 42B N° 52- 106, correo electrónico: [notificacionesjudiciales@antioquia.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@antioquia.gov.co)
3. El Ministerio Transporte, Calle 26 No. 60-50 piso 9 Centro Comercial Gran Estación 2, Bogotá D.C., Colombia - Conmutador (57 601)3240800, correo electrónico: [notificacionesjudiciales@mintransporte.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@mintransporte.gov.co).
4. Instituto Nacional de Vías - INVÍAS. Calle 25G # 73B-90 Complejo Empresarial Central Point (Bogotá, D.C - Colombia). Conmutador (+57) 601 377 0600. Correo de notificaciones judiciales: [njudiciales@invias.gov.co](mailto:njudiciales@invias.gov.co).
5. Departamento Nacional de Planeación. Dirección: Calle 26 # 13-19 - Edificio ENTerritorio / Bogotá D.C., Colombia. Teléfono Conmutador: +57 601 381 50 00. Buzón de notificaciones DNP: [notificacionesjudiciales@dnpc.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@dnpc.gov.co)

### A LOS TERCEROS AFECTADOS.

Nuestro poderdantes manifiestan desconocer las direcciones de notificación de los terceros afectados, razón por la cual solicitamos señor juez se sirva emplazar a los mismo.

Solo se conoce la dirección del señor GILBERTO ALONSO ZULUAGA QUINTERO, quien dentro del proceso de acción nulidad radicado 2015-02436, relaciona como datos de contacto Calle 70 sur No 38-358 apto 2801 Edificio Lyra. Teléfono 2984928

### A LOS DEMANDANTES y A LOS APODERADOS:

En el Consultorio Jurídico "Guillermo Peña Álzate", Edificio Antigua Escuela de Derecho, calle 49 N° 42A-39, oficina 111, teléfono 219 98 69 – 219 98 61, correo electrónico: [atencionvictimas@udea.edu.co](mailto:atencionvictimas@udea.edu.co); [alexandra.fernandez@udea.edu.co](mailto:alexandra.fernandez@udea.edu.co); [lmaria.oquendo@udea.edu.co](mailto:lmaria.oquendo@udea.edu.co); [jannette.mazo@udea.edu.co](mailto:jannette.mazo@udea.edu.co)

**ALEXANDRA FERNÁNDEZ ROJAS**

C. C. N° 63.559.577

T. P. N° 225.197 del C. S. de la J.

**LINA MARÍA OQUENDO GAVIRIA**

C.C. N° 43.261.094

T.P. N° 225.007 del C. S. de la J.

**JANNETTE CECILIA MAZO MEJÍA**

C. C. N° 43.400.068

T. P. N° 179.665 del C. S. de la J.