LA ACCIÓN POPULAR COMO GARANTÍA DE DERECHOS EN COMUNIDADES VULNERABLES: ANÁLISIS DEL BARRIO EL PARAÍSO EN MEDELLÍN.

Andrés Felipe Ríos Escobar

Natalia Córdoba Vélez

Monografía para optar el título de abogado

Juan David Gelacio Panesso

Asesor de tesis

Universidad Autónoma Latinoamericana (UNAULA)

Facultad De Derecho

Derecho

Medellín, Antioquia, Colombia

2026

TABLA DE CONTENIDO

1. **Título**
2. **Planteamiento del problema**
3. **Pregunta de Investigación**
4. **Justificación**
5. **Objetivos**
    - 5.1 Objetivo General
    - 5.2 Objetivos Específicos
6. **Fundamentación Teórica**
7. **Metodología de investigación**
    - 7.1 El análisis documental como táctica cualitativa
    - 7.2 Estudio de Caso y Complemento Empírico
8. **Capítulo I. Historia del barrio El Paraíso: contexto territorial y social**
    - 1.1 Contexto territorial: Laderas, expansión urbana e informalidad
    - 1.2 Fases históricas de consolidación del barrio
        - 1.2.1 Invasión y resistencia (décadas de 1990 a 2000)
        - 1.2.2 Consolidación progresiva (2001-2010)
        - 1.2.3 Buscando reconocimiento y poblamiento a gran escala (2011-hasta hoy)
    - 1.3 El barrio frente al Plan de Ordenamiento Territorial (POT)
9. **Capítulo II. Los servicios públicos domiciliarios en el barrio El Paraíso: Analizando la Cronología socio-jurídica**
    - Introducción
    - 2.1 La evolución del servicio público en Colombia: Del Estado prestador al Estado regulador y la creación de normas que generan exclusión
    - 2.2 La fundación institucional de ordenamiento territorial en Medellín: el punto ciego de la periferia y el Acuerdo 062, ambos entre 1990 y 2000
    - 2.3 Constitucionalización de los servicios públicos: La dignidad humana, el mínimo vital y el Estado social de derecho como restricciones a la formalidad administrativa

- 2.4 La profundización de la barrera normativa: del Acuerdo 062 de 1999 al Acuerdo 048 de 2014 y la sofisticación técnica de la exclusión
- 2.5 Origen del conflicto y primeras gestiones: entre la tenencia de buena fe y el rechazo estatal
- 2.6 Puntos de referencia en la lucha comunitaria y reacciones institucionales: el recorrido hacia la judicialización
  - 2.6.1 Reconocimiento institucional en sus primeras etapas (2016)
  - 2.6.2 La acción de tutela y el mínimo vital (2020-2021)
- 2.7 La acción popular: el hito final hacia la exigibilidad estructural (2023-2024)
- 2.8 El Tribunal Administrativo y la ruptura del paradigma de la "imposibilidad"
- 2.9 Consolidación de derechos: entre el reconocimiento institucional y la transformación territorial

10. Capítulo III. Alcances y límites de la jurisdicción contenciosa: La Acción Popular como mecanismo para materializar el derecho a la ciudad

- Introducción
- 3.1 Del papel al territorio: La Sentencia 054 de 2024 y el cuestionamiento de la "imposibilidad jurídica"
- 3.2 El "Urbanismo informal estatal": la confianza legítima, la ruptura de la coherencia administrativa y las contradicciones institucionales
- 3.3 La "imposibilidad jurídica" residual: Los límites de la ampliación judicial, el riesgo geológico y la atención ambiental

11. Conclusión

12. Referencias

RESUMEN

La presente investigación analiza el impacto de la acción popular interpuesta por la comunidad del barrio El Paraíso, ubicado en la vereda El Picacho del corregimiento de San Cristóbal, Medellín, en la garantía del acceso a servicios públicos básicos, atendiendo a las condiciones de informalidad territorial y al derecho a la ciudad. Este estudio parte de las dificultades históricas de la comunidad para acceder a servicios como agua potable, energía eléctrica y alcantarillado, así como de las acciones emprendidas por sus habitantes frente a la respuesta institucional.

Estos resultados permiten identificar una tensión entre la planeación territorial formal, las condiciones materiales de un asentamiento consolidado y la obligación estatal de garantizar derechos. En consecuencia, el caso del barrio El Paraíso muestra que la judicialización constituye un mecanismo relevante, pero no suficiente, para transformar problemas estructurales de acceso a servicios públicos y de inclusión territorial.

Palabras clave: acción de grupo; acción popular; servicios públicos domiciliarios; informalidad urbana; derecho a la ciudad; planificación territorial.

ABSTRACT

This research analyzes the impact of popular actions brought by the community of El Paraíso, located in the El Picacho area of the San Cristóbal district of Medellín, on guaranteeing access to basic public services, considering the conditions of territorial informality and the right to the city. The study begins with the community's historical difficulties in accessing services such as drinking water, electricity, and sewage, as well as the legal actions undertaken by its residents in response to institutional intervention.

Consequently, the case of El Paraíso shows that judicialization is a relevant, but insufficient, mechanism for transforming structural problems related to access to public services and territorial inclusion.

Keywords: group action; popular action; public utilities; urban informality; right to the city: territorial planning.

INTRODUCCIÓN

1. Título:

"La Acción popular como garantía de derechos en comunidades vulnerables: Análisis del barrio El Paraíso en Medellín."

2. Planteamiento del problema:

Hace aproximadamente 25 años, la comunidad del barrio El Paraíso, ubicado en la vereda El Picacho del corregimiento de San Cristóbal, ha experimentado un crecimiento acelerado, pero en condiciones extremadamente precarias.

Los habitantes de esta zona, en su mayoría campesinos que fueron desplazados de sus pueblos por la violencia, enfrentan una serie de dificultades significativas, entre ellas la carencia de servicios públicos domiciliarios esenciales, como acceso al agua potable, energía eléctrica y alcantarillado. Además, existen otros problemas graves como la falta de vías de acceso adecuadas, transporte público insuficiente y una infraestructura vial inexistente, lo que empeoró aún más la situación de vulnerabilidad de sus habitantes.

Ante esta realidad, los líderes y líderesas de la comunidad decidieron interponer una serie de acciones constitucionales en contra de la Alcaldía de Medellín, Empresas públicas de Medellín (EPM), CORANTIOQUIA, entre otras. En su demanda, argumentan que la omisión continua de estas entidades en la atención de

sus necesidades ha vulnerado de manera repetitiva sus derechos fundamentales, privándolos de condiciones mínimas para llevar una vida digna.

A través de estas acciones legales, la comunidad busca que se les garantice una solución completa a los problemas que han padecido durante tantos años, con el fin de asegurar el suministro de servicios básicos y mejorar las condiciones de vida de todos los habitantes del sector.

3. Pregunta de Investigación:

¿De qué manera la acción popular impulsada por los habitantes del barrio El Paraíso ha garantizado el acceso a los servicios públicos en un territorio con condiciones de informalidad?

4. *Justificación.*

Con esta investigación, buscamos tener un alcance un poco más amplio que sólo la perspectiva dogmática sobre la justificación contenciosa administrativa. El objetivo está en uno de los debates más importantes en materia socio jurídica con relación a la gestión pública contemporánea: el conflicto constante entre asegurar el derecho al mínimo vital y las limitaciones que establece el ordenamiento territorial. Con ello, el análisis del Barrio El Paraíso se convierte en especial relevante, ya que da la visibilidad y el análisis crítico de un fenómeno que se conoce como “Urbanismo informal de Estado”. Los resultados que se obtuvieron con la ayuda de los diferentes

capítulos nos indican que la marginación al acceso de los servicios públicos no se da sólo por incumplimientos legales, o por la geografía del territorio.

Al indagar esto, es de suma importancia el examinar situaciones en las que la gestión municipal, realiza censos en los asentamientos que no están regulados y con ello cargarles impuestos a través de lo que llamamos "matrículas ficticias". Las limitaciones del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) dan origen a la argumentación del rechazo en la provisión del servicio de agua potable. Con esto, logramos entender las deficiencias del modelo de gestión urbana y también se enriquece el debate jurídico sobre el asunto tratado aquí.

Esta investigación también se justifica con la contribución empírica que se brinda al debate acerca de los límites y las extensiones de jurisdicción constitucional, al confrontar las instrucciones estructurales que fueron establecida en la Sentencia No. 054 de 2024 con información técnica brindada por organizaciones como el DAGRD y la Planeación Distrital. Este estudio revela el reto real al que se enfrentan los jueces constitucionales ya que es un dilema que requiere la conciliación entre el reconocimiento del derecho a la ciudad y de la dignidad humana, con un peligro geológico real e inminente en las áreas de ladera.

Desde este punto de vista, la presente tesis tiene el objeto de construir con instrumentos de análisis que nos ayude a entender las dinámicas de litigio estratégico comunitario y proporcionar componentes que posibiliten a los funcionarios analizar y revisar sus políticas de intervención. La meta es ayudar a desarrollar una perspectiva que abandone un enfoque territorial exclusivamente prohibitivo y estricto, para marchar hacia un modelo de gestión preventiva que logre asegurar derechos y dar una

respuesta más eficiente a las necesidades de los habitantes de las zonas periféricas urbanas.

5. Objetivos:

5.1. Objetivo General:

Analizar el impacto de las acciones constitucionales interpuestas por la comunidad del barrio El Paraíso en la garantía del acceso a servicios públicos básicos, considerando las características del territorio, el contexto del derecho a la ciudad y los cambios generados antes y después de la implementación.

5.2. Objetivos Específicos

1. Describir el contexto territorial, social e histórico del barrio El Paraíso, señalando las condiciones de informalidad que presenta y su vinculación con la categoría del derecho a la ciudad, así como la informalidad dentro del POT.
2. Examinar las acciones constitucionales empleadas por los habitantes del barrio El Paraíso, con énfasis en la acción popular analizando su base legal y su contribución a la búsqueda de acceso a los servicios públicos esenciales.
3. Establecer el efecto y las limitaciones de la intervención institucional después de las acciones constitucionales.

6. Fundamentación Teórica.

Esta investigación pretende analizar la consolidación del barrio El Paraíso desde los conceptos de (espacio social) y (derecho a la ciudad) desarrollados por Lefebvre (1968) y Harvey (2012). En este aspecto, la informalidad urbana no se limita al incumplimiento del derecho urbanístico. Podemos entender también este punto como un proceso en el que las comunidades construyen y transforman el territorio para resolver sus necesidades, específicamente cuando el Estado no ha tenido suficiente manifestación o se ha caracterizado por la omisión (Bastons,2008).

Podemos usar como punto de partida estos conceptos al analizar el caso del barrio El Paraíso y utilizarlos para interpretar como el asentamiento ha evolucionado tanto en relación a las actuaciones estatales como el desarrollo del conflicto a través de las distintas acciones judiciales.

7. Metodología de investigación.

Con una perspectiva sociojurídica, la presente investigación utiliza un enfoque cualitativo que posibilita el análisis formal de las normas y herramientas de planificación a través del entendimiento de territorio como una construcción social en movimiento. El análisis documental y el estudio de caso son los enfoques metodológicos primordiales para alcanzar las metas planeadas.

7.1. El análisis documental como táctica cualitativa

Siguiendo la fundamentación metodológica que María Eumelia Galeano (2004) propone en su libro “Estrategias de investigación social cualitativa”, El

análisis documental no se considera en esta indagación como una mera recopilación pasiva de datos o un examen bibliológico convencional. De acuerdo con Galeano, los documentos son huellas y productos sociales que concretan visiones del mundo, discursos y relaciones de poder.

Por ende, el análisis de documentos se utilizará como una estrategia interactiva en la que el investigador "interroga" el texto de manera sistemática. No sólo se persiguió obtener datos literales, sino también descubrir las lógicas, las intenciones y el contexto de producción de cada documento, para descubrir cuáles validan y cuáles oscurecen.

De acuerdo con el punto de vista de Galeano, se tratará del corpus documental de esa tesis en tres frentes:

- **Análisis crítico de herramientas para la planificación (POT):** Se llevará a cabo una investigación crítica del Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín (Acuerdo 048, 2014). No se trata únicamente de reproducir la norma; el propósito metodológico es cuestionar cómo el lenguaje técnico-urbanístico del POT crea y oficializa las categorías de "informalidad" o "riesgo", y cómo esta clasificación actúa a nivel administrativo como un implemento para que los derechos fundamentales se lleven a cabo en El Paraíso.
- **Análisis documental de fuentes secundarias y antecedentes etnográficos:** Se examinarán investigaciones anteriores, poniendo énfasis en la labor antropológica de Cano Marín (2020). Siguiendo la estrategia de Galeano, este documento será considerado como un testimonio organizado que ofrece las bases fácticas y probatorias del ánimo de permanencia, la autoconstrucción y el arraigo

comunitario, equilibrando así la perspectiva puramente técnica de la institucionalidad.

- **Análisis Jurídico y Jurisprudencial:** Se va a realizar un análisis de los expedientes, las demandas y el marco legal establecido por la Ley 472 de 1998 (acción popular). Se examinará cómo los argumentos legales se nutren de la realidad material del barrio para presentar hechos de Derecho, (falla en el servicio público), a partir de la jurisprudencia constitucional en torno a la vida digna y la protección de las poblaciones vulnerables.

7.2. Estudio de Caso y Complemento Empírico

El estudio del caso, que se enfocará en El Paraíso, (vereda El Picacho, Medellín), será el medio para llevar a cabo el análisis documental. El análisis de un caso permite examinar un fenómeno actual, (la escasez de servicios públicos) en su contexto auténtico (la ladera periférica).

Para contrastar La información adquirida de los documentos académicos e institucionales. El método incluye la realización de entrevistas semiestructuradas a personas clave (promotores de la Acción popular y líderes comunitarios). Esto posibilitará la comparación entre la “ciudad de papel”, (el POT y la normativa) y la realidad que viven los habitantes de la periferia urbana.

Capítulo I

Historia del barrio El Paraíso: contexto territorial y social.

El barrio El Paraíso es un asentamiento cuya organización territorial y social está íntimamente relacionada con los procesos de expansión informal en Medellín. La historia no sólo muestra las tensiones continúas entre las prácticas de producción territorial de la comunidad y la planificación urbana oficial, sino también cómo las poblaciones vulnerables ocupan el suelo.

El barrio se describe en este capítulo desde una perspectiva territorial, social e histórica. Se resalta su período de consolidación, sus condiciones de informalidad urbana y su vínculo con el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), analizando estos procesos a través de la categoría del derecho a la ciudad.

1.1 Contexto territorial: Laderas, expansión urbana e informalidad

Los procesos históricos de migración y exclusión del mercado formal de vivienda explican el asentamiento en las laderas de Medellín. En este contexto, El Paraíso se origina debido a la ocupación gradual de terrenos periféricos, que se distinguen por la autoconstrucción, la falta de servicios públicos oficiales y las condiciones iniciales precarias de infraestructura.

Estas circunstancias constituyen un ejemplo de informalidad urbana, que se define como la creación de ciudad fuera de los procedimientos institucionales de planificación. La informalidad no significa que no haya orden, sino que se están generando estructuras de organización territorial alternativas promovidas por la comunidad.

El siglo XX fue testigo de un aumento de la población en Medellín, el cual estuvo caracterizado por flujos migratorios significativos relacionados con la búsqueda de oportunidades económicas, la violencia en las zonas rurales y el proceso de industrialización. Estos procedimientos promovieron la ocupación de áreas periféricas de acceso complicado, específicamente en las laderas, donde el mercado formal de vivienda era inaccesible para una gran parte de la población.

Según la literatura urbana (Roy, 2005), la informalidad no sólo debe ser considerada como ilegalidad, sino también como una forma alternativa de producción del espacio urbano. En esta línea, las viviendas informales constituyen respuestas sociales a la imposibilidad que tienen, tanto el Estado como el mercado de asegurar una vivienda digna. El espacio urbano es una construcción social que está en constante conflicto entre los ciudadanos y los actores institucionales como señala Henri Lefebvre (1968).

Por lo tanto, la ocupación de las laderas crea un modelo de urbanización que se distingue por la autoconstrucción gradual, una infraestructura insuficiente y escasa presencia del Estado. Estas circunstancias organizan el entorno en el que surge el barrio El Paraíso.

1.2 Fases históricas de consolidación del barrio.

La transformación del territorio y el fortalecimiento de la comunidad se pueden observar a través de tres fases que describen la evolución histórica del barrio. Los cambios de espacio que se produjeron desde una ocupación informal hasta un ambiente con la infraestructura, organización social y reconocimiento institucional pueden ser observados en estas fases.

1.2.1 Invasión y resistencia (décadas de 1990 a 2000)

La primera fase está relacionada con la ocupación inicial del suelo a través de procesos de invasión, los cuales son impulsados por la necesidad apremiante de vivienda. Este lapso estuvo caracterizado por conflictos con los dueños formales y las autoridades locales, además de intentos de desalojo. Las primeras casas, edificadas con materias de baja calidad, evidenciaban condiciones de vulnerabilidad elevada. No obstante, la permanencia de los pobladores evidencia que la ocupación del territorio no fue un hecho temporal, sino el comienzo de un proceso de arraigo. Las disputas por el espacio urbano, de acuerdo con David Harvey, son manifestaciones concretas del derecho a la ciudad como demanda colectiva (Harvey, 2012).

1.2.2 Consolidación progresiva (2001-2010)

En la segunda fase, la comunidad ideó estrategias para garantizar su continuidad. El asentamiento fue densificándose poco a poco gracias a la construcción de viviendas por cuenta propia, el uso productivo del terreno y el fortalecimiento de las relaciones sociales.

Es esencial subrayar la habilidad de la comunidad para crear infraestructura básica a través de métodos de organización colectiva, sin depender al principio de la inversión de Estado o del capital externo, durante el proceso de consolidación gradual del barrio.

Esta etapa no fue espontánea, se organizó mediante prácticas comunitarias específicas, como los llamados convites. Estos se comprenden como días de trabajo en conjunto, durante los cuales los residentes colaboran con la mano de obra y tiempo, y a veces con recursos financieros, para construir obras indispensables.

Según lo que hemos obtenido de la entrevista con un líder de la Junta de Acción Comunal, estos convites fueron fundamentales para abrir y adecuar vías de acceso al barrio, lo cual permitió enlazarlo con otras áreas urbanas. La creación de estas vías no fue el resultado de un diseño técnico institucional, sino de acuerdos entre las comunidades acerca de los trazados y las prioridades. Esto demuestra una forma independiente de planificación del territorio, fundamentada en la experiencia diaria y la necesidad de los habitantes.

Además, la comunidad llevó a cabo tácticas colectivas para reemplazar la falta de servicios públicos, como adquirir luminarias grandes en conjunto entre grupos de vecinos. Estas se colocaban en lugares estratégicos para servir de alumbrado público. Este tipo de proyectos no sólo muestra la capacidad de organización, sino también la presencia de mecanismos de financiamiento solidario a pequeña escala, en los que se asumían los costos compartidos.

Aquí, la informalidad urbana se presenta como un proceso dinámico de negociación entre las practicas comunitarias y los marcos normativos que son restrictivos.

Estas prácticas posibilitan la afirmación de que la infraestructura barrial no es sólo el producto de intervenciones estatales posteriores, sino que nace a partir de métodos comunitarios de autogestión, en los cuales la colaboración y el trabajo en equipo reemplazan, en una fase inicial, la falta de recursos institucionales. En esta línea, el fortalecimiento del barrio demuestra que la creación de espacios urbanos en contextos informales se basa en redes sociales, convenios entre vecinos y acciones colectivas que hacen posible la realización de condiciones mínimas para habitar.

1.2.3 Buscando reconocimiento y poblamiento a gran escala (2011-hasta hoy)

A partir de 2011, se inicia una fase que representa un cambio de rumbo en los barrios El Paraíso I y II. Estos pasan de una lógica de supervivencia individual y posesión por siembra, a una población masiva con evidentes propósitos de permanencia y reconocimiento político.

Durante este tiempo, la comunidad deja de ser vista como una mera "invasión" de las zonas circundantes, para establecerse con identidad propia que lucha por su lugar en la planificación oficial de Medellín.

En esta fase, el barrio se transforma físicamente, lo que refleja un cambio en la percepción de los residentes acerca del suelo.

Se habla del *loteo pirata,* en contraste con las fases anteriores, se presenta un mercado de tierras informal, en el que conjuntos con intereses mercantiles venden terrenos prometiendo una futura urbanización legal. Esto atrae a una nueva generación de habitantes: personas que escapan de los elevados alquileres en la ciudad o que han sido desplazadas dentro de ella.

Por otro lado, la consolidación material. Las casas de plástico y madera, también conocidas como "ranchitos", se convierten con rapidez en edificaciones de cemento, ladrillo y planchas. Este cambio de estética no es únicamente estructural; implica una afirmación de arraigo, ya que los residentes creen que una vivienda hecha con materiales sólidos es más difícil de desocupar y simboliza la estabilidad familiar.

Es importante destacar el fortalecimiento de las estructuras organizacionales. La comunidad comprendió que tenía que ser organizada, siguiendo las normas aceptadas por la institucionalidad para dejar de ser invisibles ante el Estado.

Fue así como la formación de las Juntas de Acción Comunal tuvo lugar en el año 2013, esto fue un acontecimiento fundamental para los barrios El Paraíso I y II. La JAC se

convirtió en la mediadora política responsable de administrar programas como Buen Comienzo y supervisar las pautas básicas de convivencia, con el fin de prevenir que la densificación desorganizada perjudique proyectos futuros relacionados con los servicios públicos.

En esta misma fase, la comunidad fue capaz de distinguirse de la *"invasión de Aures"* gracias al uso oficial del nombre *"El Paraíso"*. El hecho de nombrar el territorio simbolizó una apropiación que llevó a la Alcaldía de Medellín a reconocerlos como actores con necesidades particulares, no únicamente como una extensión ilegal de otro barrio.

Para concluir, el barrio El Paraíso ha dejado de ser un lugar de paso desde el 2011 y se ha transformado en un barrio en conflicto, donde la informalidad es empleada como una forma de resistencia para exigir el derecho a la ciudad ante una planificación que históricamente los ha marginado.

1.3 El barrio frente al Plan de Ordenamiento Territorial (POT)

La relación entre el barrio y el Plan de Ordenamiento Territorial muestra tensiones esenciales entre la planificación normativa y la ciudad existente en la realidad. Como herramienta para regular el uso del suelo, el POT define categorías que determinan la intervención del Estado y el acceso a la infraestructura.

En numerosas ocasiones, se considera a los asentamientos informales áreas de riesgos o de mejoramiento integral, lo cual restringe la inversión pública y perpetúa situaciones de precariedad. Esta circunstancia crea un ciclo en el que la falta de presencia estatal es justificada por la informalidad, y esta última, a su vez, intensifica la ausencia del Estado.

El POT considera que la zona rural de El Picacho, ubicada en el corregimiento de San Cristóbal, incluye el territorio de El Paraíso. De acuerdo con la Ley 388 de 1997, un asentamiento debe estar dentro del perímetro establecido por el POT y tener una infraestructura vial y de servicios básicos apropiada para ser reconocido como "urbano". El Estado tiene una base legal para no intervenir, argumentando que la instalación de redes de servicios públicos está prohibida fuera del perímetro urbano, ya que el terreno es considerado suburbano o rural. Esta categorización no toma en cuenta que, en la realidad, los residentes sostienen una vida urbana y tienen vínculos económicos con el barrio Aures y con la ciudad entera.

Uno de los más grandes obstáculos que plantea el POT es la categorización de *"riesgo no mitigable"* o suelo de protección. Las entidades a menudo utilizan investigaciones técnicas, que en ocasiones están desactualizadas, para afirmar que estas laderas no son aptas para habitar, lo cual se transforma en un pretexto para la desinversión. Según esta lógica, el Distrito opta por desalojar o demoler en lugar de llevar a cabo obras de mitigación que posibilitarían la digna permanencia de las familias. Para la comunidad estas "manchas rojas" en los mapas de riesgo no son espacios vacíos, sino viviendas con décadas de arraigo que el POT ignora.

Capítulo II

Los servicios públicos domiciliarios en el barrio El Paraíso:

Analizando la Cronología socio-jurídica

Introducción

Más que un simple recuento de hechos, en este estudio proponemos una lectura más crítica de este conflicto, donde encontramos tensión entre la justicia formal y la justicia material. Cuando hablamos de justicia formal, es cuando se limita a aplicar con rigor las normas administrativas y urbanísticas, por ejemplo, el POT. Mientras que en la justicia material debemos entender el derecho como una herramienta para garantizar condiciones de vida dignas. Es esencial hacer esta distinción cuando hablamos de informalidad urbana porque aplicar una norma de forma estricta puede terminar produciendo una exclusión estructural y esto es algo que contradice los principios del Estado Social de Derecho. Bajo esta perspectiva, este capítulo no se limita a narrar hechos, se plantea una tesis de fondo y es que la informalidad urbana no puede explicarse sólo como una acción comunitaria, sino que también responde a una ausencia estatal en materia de control, planificación, y protección de derechos fundamentales.

2.1 La evolución del servicio público en Colombia: Del Estado prestador al Estado regulador y la creación de normas que generan exclusión.

La constitución política de 1991, en este marco, establece una transformación fundamental al redefinir la esencia de los servicios públicos en sus artículos 365 a 370. El constituyente elige un método mixto: Los servicios públicos dejan de ser una función

exclusiva del Estado y pasan a ser una actividad que puede llevarse a cabo por particulares, pero bajo la regulación estatal. De esta manera, aparece el Estado regulador, que preserva la propiedad del servicio, aunque cede su ejecución a operadores privados, públicos o mixtos.

Sin embargo, esta transformación no puede ser vista solamente como un proceso de modernización administrativa. En términos de fondo, supuso una reorganización de la relación entre el Estado, el mercado y la ciudadanía. En esta nueva relación, el acceso a los servicios públicos empieza a estar determinado por criterios de sostenibilidad financiera y eficiencia económica.

La Ley 142 de 1994, que define el régimen de los servicios públicos domiciliarios, es la que establece normativamente esta orientación, articulándose además con la Ley 388 de 1997 creando un sistema normativo en el que la prestación de servicios públicos depende de algunas condiciones como lo son:

- Presencia de licencias urbanísticas.
- Legitimidad del uso del suelo.
- Disponibilidad de infraestructura que sea viable desde el punto de vista técnico.
- Cumplimiento de estándares de planificación.

Desde un punto de vista formal, estos requerimientos se ajustan a una lógica de eficiencia y orden. No obstante, desde una perspectiva material, establecen un sistema estructural de exclusión porque ignoran las condiciones reales de producción del hábitat en situaciones de informalidad urbana.

En este sentido, la legislación termina funcionando bajo una suposición implícita: Que los individuos ingresan al territorio por medio de vías formales. Sin embargo, la situación socioespacial en Colombia - y especialmente en Medellín - muestra que grandes

sectores de la población han edificado ciudad fuera de estos circuitos institucionales, no de manera voluntaria sino debido a una exclusión histórica del mercado formal de vivienda.

De esta manera, se establece una normativa: La misma legislación que proclama la universalidad de los servicios públicos también fija las condiciones que imposibilitan el acceso a las poblaciones más vulnerables.

Esta tensión se convierte en lo que podría definirse como una exclusión jurídico-institucional estructural, donde las personas que viven en asentamientos informales, como el barrio El Paraíso, quedan atrapadas en un círculo vicioso:

- No llegan a los servicios debido a la falta de legalidad urbanística.
- No pueden ser legalizados debido a la ausencia de infraestructura.
- El Estado no interviene debido a la falta de condiciones formales.

Desde la perspectiva de la teoría del derecho administrativo, este fenómeno puede considerarse como una clase de falla estructural del servicio.

En esta se genera la ineficiencia del sistema frente a ciertos grupos poblacionales debido al diseños normativo mismo.

Además, esta circunstancia presenta un problema de jerarquía en términos normativos. El bloque de constitucionalidad, en especial los estándares internacionales en lo que se refiere a derechos económicos, sociales y culturales, entra en conflicto con el enfoque restrictivo surgido de la Ley 142 y de las herramientas para el ordenamiento del territorio. Herramientas como el Protocolo de San Salvador, exigen que el Estado cumpla con obligaciones de no regresividad y progresividad en el acceso a servicios fundamentales, los cual significa que es necesario interpretar las normas internas de forma que garanticen efectivamente los derechos.

Por lo tanto, la exigencia de formalidad urbanística como condición indispensable para ofrecer servicios públicos es jurídicamente discutible, ya que supedita los derechos fundamentales a requisitos administrativos y da vuelta a la lógica del Estado Social de Derecho.

Es precisamente este marco normativo el que expone los obstáculos que ha afrontado la comunidad del barrio El Paraíso. Su condición muestra que la modificación del modelo de servicios públicos en Colombia, a pesar de estar enfocada en la eficiencia, ha producido impactos disímiles que acentúan las disparidades territoriales. Esto no es un caso aislado.

En resumen, el cambio del Estado prestador al Estado regulador no sólo transformó la manera en que se prestan los servicios públicos, sino que además modificó los criterios de inclusión y exclusión dentro del sistema. En situaciones de informalidad urbana, como la que se está examinando, este cambio ha actuado como un elemento crucial en la generación de violaciones sistemáticas, al establecer condiciones que ignoran la realidad social en la que el derecho busca intervenir.

2.2 La fundación institucional de ordenamiento territorial en Medellín: el punto ciego de la periferia y el Acuerdo 062, ambos entre 1990 y 2000

La implementación de los instrumentos de ordenamiento que establece la Ley 388 de 1997 le da al cambio del modelo del estado prestador al regulador, que se analizó en la sección anterior, una perspectiva territorial especifica. En efecto, la Ley 142 de 1994 estableció nuevas condiciones para acceder a los servicios públicos desde una perspectiva eficiente. El ordenamiento territorial se convirtió en el instrumento técnico y legal responsable de definir quienes podía ser incluidos en este marco y quienes no.

Al comparar la evolución del marco legal con el proceso de poblamiento del barrio El Paraíso, se hace visible esta articulación normativa. Como se ha determinado en la parte empírica de este estudio, el lapso que va de 1990 a 2000 es la etapa temprana del asentamiento, en la que se ocupó y consolidó el lugar. Es un procedimiento por el cual se produce socialmente el hábitat, el cual ocurre en gran parte antes de que se consoliden los instrumentos formales para la planificación urbana.

Surge en este momento una primera tensión estructural: la ciudad real se expande a un ritmo y de acuerdo con unas lógicas que el derecho urbanístico apenas empieza a regular. Ciertamente, la Ley 388 de 1997 establece que los municipios deben implementar Planes de Ordenamiento Territorial. Este es un nuevo modelo de planificación que se fundamenta en la zonificación, la categorización del suelo y la proyección del crecimiento urbano. Cumpliendo con este mandato, Medellín emite el Acuerdo 062 de 1999, que es el primer POT de la ciudad de conformidad con el Estado Social de Derecho.

Sin embargo, el Acuerdo 062 de 1999 debe de ser considerado como un ejercicio de poder que determina legalmente la visibilidad o invisibilidad de los territorios, en vez de ser una herramienta imparcial para organizar el espacio. Desde este punto de vista, el POT no sólo organiza el suelo, sino que también genera inclusión o exclusión desde el punto de vista normativo.

Se hace evidente al examinar su contenido que el plan tiene un “Punto ciego estructural” en relación con las áreas periféricas de la ciudad, sobre todo en las laderas del noroccidente y en la zona de San Cristóbal. La matriz de clasificación del suelo, instaurada en 1999, prefiere una interpretación técnica del territorio que se fundamenta en principios de riesgo, protección del medioambiente y precisión del crecimiento. Estas categorías se distribuyen en áreas extensas como rurales, suburbanas o de reserva natural.

No por eso, estas categorías ignoran la realidad esencial y es que, en el momento de su expedición las mencionadas áreas ya estaban siendo habitadas y modificadas por la comunidad, la cual, debido a su exclusión del marco formal de vivienda, habían iniciado con el proceso de autoconstrucción y autogestión. Bastons (2008), nos propone que estos procesos representan formas originales y diferentes de producción del espacio urbano, las cuales funcionan al margen del marco legal.

En efecto, es con esto que se configura la segunda paradoja, la cual es de carácter territorial. La herramienta llamando al orden en la ciudad, parte de una representación incompleta de la misma, sacando a la luz precisamente aquellos sectores que más requieren de la intervención del Estado. Analizándolo desde la teoría del derecho administrativo, estos casos podían ser considerados un tipo de fallo en la función de planificación, debido a que el Estado no consigue ajustar sus herramientas normativas a la realidad social que busca regular. Incluso esto, no se trata meramente de un descuido técnico, sino de una decisión normativa con consecuencias legales específicas.

El POT no hace una categorización que es una simple declaración, este tiene una implicación directa y más aún sobre el tema de los servicios públicos. Con el Acuerdo 062 de 1999 se estableció que las zonas en cuestión o en expansión no son aceptables, ya que obstaculiza desde un inició la oportunidad de integrar el sector a las redes oficiales de infraestructura.

En este punto, aparece la Ley 142 de 1994 el cual establece que la zonificación del POT ofrece a la lógica de eficiencia económica un respaldo técnico y espacial. En pocas palabras, Empresas Públicas de Medellín, la cual es la entidad encargada de brindar el servicio, no es únicamente la encargada de analizar si es financieramente factible realizar su

trabajo de ampliar las redes, sino que también debe cumplir con las categorías que establece el municipio sobre el suelo.

Por lo tanto, si no se considera al territorio como adecuado para desarrollo urbano, la inversión en infraestructura básica no solamente es económicamente dudosa, sino que además resulta jurídicamente inviable.

Este encadenamiento de normas tiene un efecto que es especialmente problemático la exclusión territorial se convierte en un asunto jurídico, no es solamente una falta de servicios sino también que el mismo sistema jurídico establece la imposibilidad

La "paradoja de la planificación" es particularmente relevante en este momento: el diseño territorial, que se entiende como un medio para guiar el desarrollo urbano y asegurar condiciones dignas de habitabilidad, acaba funcionando como una herramienta de exclusión y contención porque no incluye mecanismos flexibles que hagan posible la regulación gradual de los acontecimientos ya existentes.

Desde el punto de vista constitucional, esta situación es muy cuestionable. El principio del Estado Social de Derecho no sólo exige que la administración organice el territorio, sino también que cumpla con compromisos positivos que garanticen de manera efectiva los derechos fundamentales. Por lo tanto, la planificación no puede ser empleada como un argumento para ignorar las realidades sociales establecidas, sino que deben enfocarse en su cambio gradual.

En este sentido el Acuerdo 062 de 1999 representa no solamente el hito en la historia del ordenamiento territorial de Medellín, sino también el inició de una separación estructural entre la norma y la realidad, cuyos efectos se extienden hasta el litigio actual.

Además, el primer POT favorece el establecimiento de un panorama en el que la informalidad urbana deja de ser un fenómeno pasajero y se transforma en una situación

estructural, al no prever herramientas para la incorporación progresiva ni reconocer la existencia de estos asentamientos.

De este modo, el caso del barrio El Paraíso demuestra que la exclusión de los servicios públicos no previene solamente de Decisiones administrativas específicas, sino También en un diseño normativo que desde su inició no incluyó a grandes sectores poblacionales, como en el modelo formal de ciudad.

Cómo se explicará en las secciones que siguen, esta omisión inicial no sólo tiene repercusiones urbanísticas, sino que también establece el primer eslabón de una cadena de responsabilidades estatales que luego se traducen a la negación de derechos.

2.3 Constitucionalización de los servicios públicos: La dignidad humana, el mínimo vital y el Estado social de derecho como restricciones a la formalidad administrativa.

La tensión previamente identificada entre el diseño excluyente del ordenamiento territorial y el modelo regulatorio de servicios públicos encuentra un giro en el proceso de constitucionalización del derecho administrativo en Colombia, especialmente desde la implementación de la constitución política en 1991.

El artículo 365 en efecto, establece que los servicios públicos son intrínsecos al objetivo social del Estado. Esto significa un cambio importante en su carácter jurídico: Pasan de ser considerados únicamente como actividades técnicas o económicas a transformarse en herramientas necesarias para la ejecución de derechos fundamentales. Para una transformación conceptual se precisa una reinterpretación a toda la estructura normativa, con la Ley 142 de 1994 y las herramientas del ordenamiento territorial a la luz de los principios del Estado social de derecho.

Con esta idea no es posible el acceso a los servicios públicos domiciliario dependa de forma absoluta de criterio de eficiencia económica o formalidad urbanística, debido a que estos deben depender a la obligación de asegurar las condiciones materiales mínimas para tener una vida digna.

El rol de la Corte Constitucional en este escenario dispuso una línea jurisprudencial que reta la interpretación puramente legislativa del servicio público. Esta nos ofrece sentencias como la T-546 de 2009, en la que identificó el derecho al agua como fundamental de manera explícita, además de puntualizar que acceder a ella es un prerrequisito esencial para tener una vida digna y gozar de buena salud. Es por ello por lo que no se puede limitar de manera abusiva por motivos contractuales o administrativos.

Con el desarrollo de esta idea, encontramos la Sentencia T-740 de 2011, en la que establece como doctrina el mínimo vital de agua potable, con ello, responsabiliza al Estado para asegurar una cantidad básica y esencial para la supervivencia humana, incluso cuando se dé la informalidad predial o cuando no se cumple con las normativas legales. Con estas condiciones, el Tribunal decidió que las empresas que proveen este servicio, y las entidades territoriales no deben acudir a la ilegalidad del asentamiento para ignorar sus derechos fundamentales, especialmente cuando se trata de personas en situación de vulnerabilidad.

La legalidad administrativa no puede funcionar como un límite incondicional cuando se trata derechos fundamentales, esto origina un criterio determinante, ya que se debe ajustar a los principios de la dignidad humana, la solidaridad y la superioridad del interés común.

Por lo tanto, la constitucionalización de los servicios públicos no sólo remarca su naturaleza jurídica, sino que además establece restricciones evidentes a las acciones del Estado: El Estado no tiene la capacidad de utilizar su propio marco normativo, ya sea en

términos económicos o urbanísticos, como justificación para infringir derechos fundamentales, sobre todo cuando este escenario es consecuencia de deficiencias estructurales en el control y la planificación territorial.

En resumen, este proceso de constitucionalización es la base legal que explica por qué las demandas de la comunidad del barrio El Paraíso van más allá del campo administrativo y toman una dimensión constitucional. La lucha por acceder a los servicios públicos pasa de ser una exigencia sectorial a ser un reclamo del derecho al mínimo vital, a la dignidad y finalmente, del derecho a la ciudad.

2.4 La profundización de la barrera normativa: del Acuerdo 062 de 1999 al Acuerdo 048 de 2014 y la sofisticación técnica de la exclusión.

Con el Acuerdo 062 de 1999 inició con la exclusión territorial, ya que no sólo continuó en las revisiones posteriores del ordenamiento territorial, sino que se convirtió en algo más complejo y técnicamente exquisito. Con el paso de los años esto no se corrigió, sino que aumentó sus efectos excluyentes con un lenguaje mucho más complejo.

En el momento en que nació a la vida jurídica el Acuerdo 048 de 2014, el cual asume el POT actualmente vigente, el municipio con su administración utilizó un enfoque más complejo basándose en la gestión de riesgo, la planeación diferencial del territorio y la sostenibilidad ambiental. Sin embargo, en lugar de ser una herramienta para una mayor inclusión, este enfoque aumentó la brecha entre la ciudad formal y la ciudad real.

El POT de 2014 reclasificó grandes áreas de ladera, incluido el barrio El Paraíso, bajo categorías como Suelo de Protección por Riesgo de Desastres y Suelo Rural Suburbano, lo que les dio un régimen jurídico muy restrictivo. Esta clasificación no sólo describe las

condiciones físicas del territorio, sino que también impone prohibiciones y limitaciones que afectan directamente el acceso a servicios públicos.

En este punto, se puede ver un cambio importante en el problema: si en 1999 la exclusión se hacía por invisibilidad, en 2014 se hace por regulación técnica excesiva.

Ahora bien, el Acuerdo 048 de 2014 incluye formas de solucionar el problema de exclusión. Un ejemplo es el Tratamiento de Mejoramiento Integral de barrios (MIB), pensado para incorporar poco a poco asentamientos informales al área urbana formal. Este instrumento acepta que hay una ciudad construida sin planificación y busca regularizarla como política pública.

Sin embargo, esta posibilidad legal parece no ser tan abierta. La misma normativa dice que cualquier intervención, como ampliar redes de servicios públicos, sólo se puede hacer después de estudios geotécnicos y de riesgo detallados, obras de mitigación, evaluaciones de viabilidad técnica y ambiental, procesos de legalización urbanística.

Desde un punto de vista formal, estos requisitos buscan asegurar la seguridad y sostenibilidad del territorio. Pero en la práctica son una barrera muy difícil de superar para comunidades que no tienen capacidad institucional ni financiera.

Aquí es donde el análisis debe profundizarse: no se trata sólo de una regulación estricta, sino de un diseño normativo que pone sobre el ciudadano las consecuencias de la falta de acción del Estado.

En realidad, el municipio requiere hoy trabajos y estudios que deberían haberse realizado a tiempo en virtud de sus responsabilidades de planificación y control urbanístico. Este contexto enseña un tipo especial de responsabilidad estatal, en este el gobierno busca hacer depender la garantía de derechos del vencimiento de dificultades cuya presencia se atribuye en mayor parte a su propia falta de acción.

Con ello, se crea un círculo vicioso de exclusión jurídica en el que se identifica que:

- El suelo es catalogado como informal o de riesgo.
- La clasificación mencionada obstaculiza la inversión en servicios públicos.
- La falta de servicios perpetúa la precariedad.
- La clasificación limitada del suelo se ve reforzada por la precariedad.

Con este enlistado, no sólo se produce la exclusión, sino que también la legitima a través de criterios técnicos, lo que complica poner en duda su administración ordinaria.

En conclusión, la transición del Acuerdo 062 de 1999 al Acuerdo 048 de 2014 no significa que el problema se haya superado, más bien, es una reconfiguración de este bajo un enfoque técnico más complejo. En este nuevo modelo, la exclusión ya no es un efecto secundario de la planificación, sino que pasa a ser un resultado estructural del modelo normativo.

Este panorama es el que, en gran parte, justifica la transición de la comunidad del barrio El Paraíso a la judicialización del conflicto: cuando el derecho urbanístico y administrativo se cierran sobre si mismos, perpetuando obstáculos en vez de solucionarlos, el juez constitucional surge como un medio para restablecer el equilibrio entre la justicia material y la legalidad formal.

2.5 Origen del conflicto y primeras gestiones: entre la tenencia de buena fe y el rechazo estatal.

Partiendo del marco normativo y jurisprudencial que se ha analizado anteriormente, ahora podemos mirar los hechos concretos en el barrio El Paraíso. Aquí es donde vemos

como los problemas estructurales se convierten en una realidad y causan un conflicto que involucra el territorio, las instituciones y los derechos de las personas.

El conflicto tiene su raíz en la ocupación gradual de la tierra, que se lleva a cabo a través de procesos informales de compraventa. Como lo manifiesta el líder comunitario Hernando Cardona Bartolo en la entrevista.

"El Paraíso lleva en evolución aproximadamente unos 20 o 25 años... estas seis familias... decidieron lotear y vender" (J. H. Cardona Bartolo, comunicación personal, 10 de Abril de 2026)

La comunidad sostiene que este proceso constituye una posesión de buena fe:

"*Esto fue catalogado como una invasión, pero prácticamente no fue invasión... Todos hemos comprado mediante compraventa... somos poseedores de buena fe"* (J. H. Cardona Bartolo, comunicación personal, 10 de abril de 2026).

No obstante, se rechazaron de manera sistemática las peticiones para acceder a servicios públicos, basándose en razones de legalidad urbanística:

"las zonas catalogadas como de riesgo no recuperable, no podrán ser objeto de... prestación de servicios públicos individuales" (Alcaldía de Medellín).

Aquí surge lo que se llama la paradoja de la planeación: el POT, que fue creado para cambiar el territorio, se emplea como un obstáculo para ignorar una realidad urbana establecida. Es necesario destacar que el POT no debería ser considerado como una "norma pétrea" de naturaleza prohibitiva. El empleo del riesgo como justificación para rechazar servicios – Sin estudios técnicos detallados – equivale a un abuso de la discrecionalidad administrativa. Cuando en vez de manejar el riesgo para salvaguardar la vida simplemente se lo declara con el fin de esquivar la entrega de servicios fundamentales, la planificación se vuelve ilegítima.

Por último, el Protocolo de San Salvador, que pertenece al bloque de constitucionalidad, exige que el Estado asegure el acceso a servicios básicos. La comunidad optó por la autogestión cuando no se obtuvo una respuesta positiva:

"Alcantarillados... artesanales... cada uno ha conectado tubos de PVC... a las quebradas"

(J. H. Cardona Bartolo, comunicación personal, 10 de abril de 2026)

Esta situación representa una falla del servicio por omisión, en la que la falta de intervención estatal obliga a los ciudadanos a asumir funciones públicas de manera precaria.

2.6 Puntos de referencia en la lucha comunitaria y reacciones institucionales: el recorrido hacia la judicialización

El cambio de la autogestión comunitaria a los contextos institucionales representó un momento determinante en el enfrentamiento socio-jurídico de del barrio El Paraíso. Por años, la comunidad compensó la falta de intervención del Estado con soluciones precarias, basadas en lógicas de necesidad y buena fe. No obstante, el problema se extendió más allá del ámbito local y llegó a los espacios formales de deliberación política debido a la ineficacia de las respuestas administrativas y a la persistencia del desabastecimiento.

2.6.1 Reconocimiento institucional en sus primeras etapas (2016)

La primera identificación oficial del problema se produce en la sesión del Concejo de Medellín el 30 de junio de 2016, según lo registrado en el Acta 109 del Concejo de Medellín: *"se conectaron con el Hato e hicieron explotar el sistema ..." (Concejo de Medellín, 2016).*

Este hecho demuestra que el Estado estaba al tanto de la situación con anterioridad, lo que despierta su obligación de actuar, la falta de acción posterior, consolidar la idea de que el Estado es responsable por omisión ante la circunstancia predecible.

Se constató en esa sesión que había varios acueductos comunitarios funcionando bajo condiciones precarias y sin apoyo técnico, además de que la intervención de Estado en áreas periféricas era insuficiente. Desde la perspectiva legal, este reconocimiento invalida cualquier alegato futuro que se fundamente en la ignorancia del daño, creando así un contexto de responsabilidad por omisión.

Sin embargo, el impacto de este hito radica exactamente en su ineficacia; a pesar del diagnóstico claro, no se implementaron acciones estructurales para lograr que la exclusión fuera superada. La intervención institucional fue sólo en el ámbito del discurso, sin modificar las barreras administrativas y normativas. Por lo tanto, este suceso representa el final de la vía política y reafirma la necesidad de recurrir a procedimientos judiciales para hacer valer los derechos.

2.6.2 La acción de tutela y el mínimo vital (2020 – 2021)

La comunidad del barrio El Paraíso se encontró en un estado de vulnerabilidad que se volvió insostenible en 2020, cuando la pandemia del COVID – 19 llegó. Esto sucedió debido a la falta de escenarios políticos e institucionales. En ese contexto, la ausencia de acceso al agua dejo de ser un problema de infraestructura y se transformó en un peligro inminente para la vida, ya que las medidas básicas de bioseguridad eran imposibles de llevar a cabo.

“tenía que decidir entre trabajar o quedarse sin agua potable”

(J. H. Cardona Bartolo, comunicación personal, 10 de abril de 2026)

En respuesta a esta circunstancia, la Junta de Acción Comunal cambió su estrategia y utilizó la acción de tutela como un medio urgente para protegerse. El caso se solucionó a través de la Sentencia 016 emitida el 11 de marzo de 2021 por el Juzgado Once Penal del Circuito de Medellín, después de que la administración no respondiera adecuadamente. En dicha Sentencia, se dispuso a asegurar que la comunidad tuviera acceso al agua potable.

El fallo judicial ordenó:

"dispondrá todo lo necesario ... para materializar el suministro de agua potable" (Juzgado Once Penal del Circuito de Medellín, 2021)

Sin embargo, de acuerdo con los estándares establecidos por la Observación General N° 15 del Comité DESC, el abastecimiento por carrotanques es inadecuado. Para que el derecho al agua esté presente es necesario que éste sea accesible, de buena calidad y disponible. La violación continúa porque un suministro intermitente y condicionado no cumple con estos estándares.

Efectivamente, la comunidad pasó de no tener ningún servicio a uno que es discontinuo, precario y dependiente de la gestión institucional, lo cual perpetúa su condición de vulnerabilidad. De esta manera, la tutela consigue asegurar el mínimo vital en un período corto de tiempo, pero no cambia las circunstancias administrativas, urbanísticas y territoriales que provocan la exclusión.

Para comprender la evolución futura del conflicto, resulta fundamental esta restricción: El barrio entendió que proteger el derecho individual por sí sólo no bastaba para solucionar un problema estructural. Por lo tanto, la acción de tutela no fue una solución definitiva, sino un paso intermedio hacia procedimientos judiciales más amplios como la Acción Popular.

2.7 La acción popular: el hito final hacia la exigibilidad estructural (2023-2024)

El tránsito hacia la exigibilidad colectiva se señala por el paso a la acción popular: *"Como seres humanos teníamos derechos ... de ahí impulsamos la acción popular"* (J. H. Cardona Bartolo, comunicación personal, 10 de abril de 2026)

La doble dimensión de la omisión estatal es el eje del argumento:

A) **Omisión por prevención (Falla en el control y gestión del riesgo):** Esta dimensión hace referencia al incumplimiento del deber del Estado de supervisar el territorio y prevenir que se establezcan asentamientos en zonas de riesgo o no urbanizables.

- **Error en la regulación urbanística:** La Sentencia de Acción Popular establece que el Distrito de Medellín es culpable, ya que *"si ... se llevó a cabo un asentamiento ilegal fue porque el Distrito lo permitió y no ofreció alternativas, ni tomó medidas que lo hubieran evitado..." (Juzgado Once Administrativo Oral de Medellín, 2024a).*
- **Permisividad a lo largo de la historia:** Las sentencias indican que la administración municipal sabía del aumento de población en el barrio desde hace más de una década y no controló las viviendas que se estaban levantando cada día. El líder comunitario confirmó esto diciendo que *"si el Paraíso existe hoy es porque el municipio no controló"*
- **Gestión del riesgo:** El Tribunal Administrativo de Antioquia respaldó el derecho colectivo a prevenir desastres que pueden preverse técnicamente, indicando que el Distrito no cumplió con su obligación de elaborar planes de gestión del riesgo

concretos para esta población vulnerable, pese a tener conocimiento sobre la inestabilidad del terreno.

B) **Omisión de prestaciones (Falla en la provisión de servicios públicos):** Esta dimensión se relaciona con la responsabilidad del Estado de garantizar que los servicios públicos fundamentales se brinden de manera eficaz, ya que son parte intrínseca de su propósito social.

- **Incumplimiento del objetivo social:** La comunidad sostuvo que sus derechos son violados debido a la *"omisión del Distrito de Medellín en la prestación adecuada de servicios esenciales"* (J. H. Cardona Bartolo, comunicación personal, 10 de abril de 2026)
- . La ausencia de alcantarillado y acueducto no se percibe únicamente como una insuficiencia técnica, sino también como un incumplimiento del mandato constitucional establecido en los artículos 365 y 366.
- **Omisión en el saneamiento del medio ambiente:** Se determina que las autoridades no garantizaron una infraestructura que previniera la contaminación. El gobierno *"Obligaba a contaminar las quebradas y a destruir los ecosistemas*" al no proporcionar alcantarillado.
- **Perspectiva de Promoción vs Abstención:** La jurisprudencia proporcionada por el líder de la comunidad, establece que la salud pública se asegura tanto desde el enfoque de la abstención (no perjudicar) como desde el de la promoción (actuar para garantizar condiciones de salud). La actitud pasiva o la falta de acción por parte de las autoridades encargadas de llevar a cabo estos servicios en el barrio El Paraíso es lo que causa la vulneración.

La comunidad ha tenido que asumir una carga excesiva en comparación con el resto de los ciudadanos al tener que manejar por sí misma servicios fundamentales, lo cual infringe el principio de igualdad ante las cargas públicas. El Estado no tiene la posibilidad de utilizar su propia negligencia en la supervisión del terreno como una justificación para denegar derechos esenciales, porque su inacción prolongada lo pone en una posición de garante de la que no puede desentenderse.

A modo de conclusión, el juez en la Acción Popular determinó que la gestión no fue eficaz ni exhaustiva, tanto en lo referente a la prestación de servicios como al ordenamiento territorial. Las órdenes emitidas no persiguen reemplazar a la administración, sino forzarla a llevar a cabo las acciones (Prestaciones) y análisis (Prevención) que dejó de hacer por décadas para erradicar la violación de los derechos colectivos.

2.8 El Tribunal Administrativo y la ruptura del paradigma de la "imposibilidad"

El Tribunal Administrativo de Antioquia introdujo un cambio estructural al ordenar: *"una evaluación detallada de terreno ... determinando si el territorio es apto ..." (Tribunal Administrativo de Antioquia, 2024)*

Con esta resolución, vemos un quiebre del concepto "imposibilidad jurídica", ya que se reclama que la inflexibilidad normativa sea sustituida por un análisis auténtico. Al adoptar las palabras del Consejo de Estado (2024) que afirma que la tutela no debe ser una instancia suplementaria, lo que se busca es fortalecer este criterio para así consolidar la obligación de cumplimiento. Es gracias a estas decisiones que existe una simbolización para una responsabilidad estructural en la que la planeación tiene que ajustarse a la realidad social actual y no viceversa.

2.9 Consolidación de derechos: entre el reconocimiento institucional y la transformación territorial

La implementación de energía prepago constituyó un hito fundamental:

"sí decían que no podían intervenir ... ya lo habían hecho" (J. H. Cardona Bartolo, comunicación personal, 10 de abril de 2026)

Este acto, en virtud del principio *non venire contra factum proprium* (nadie puede ir contra sus propios actos), es una conducta concluyente que produce confianza legítima. Al entrar en el sistema de facturación de servicios, la comunidad fue incorporada al Distrito tanto económico como fácticamente. Por lo tanto, es desproporcionado y contradictorio rechazar el agua bajo el pretexto de las prohibiciones del POT.

Esta realidad exige que reconsideremos el papel social de los servicios públicos. (Ley 142 de 1994). Como brazos del Estado, las empresas prestadoras no tienen la capacidad de anteponer la justicia distributiva a la rigidez urbanística o a la eficiencia económica. La presencia continua de privaciones físicas, (por ejemplo, personas que "descienden a pie a las 3 de la mañana") pone de manifiesto una circunstancia de injusticia espacial que el derecho tiene por obligación reparar.

Capítulo III

Alcances y límites de la jurisdicción contenciosa

La Acción Popular como mecanismo para materializar el derecho a la ciudad

Introducción

La ineficacia de la acción de tutela como mecanismo para garantizar de manera efectiva la protección de las personas, sumado al agotamiento de la vía gubernativa nos permitió evidenciar que el problema de acceso a los servicios públicos en el Barrio El Paraíso no podía ser resuelto con respuestas parciales ni con medidas de carácter temporal. Si bien estos mecanismos permitieron calmar un poco la afectación del mínimo vital, pues no fueron suficientes ya que no se enfrentaban a las causas que dan origen al conflicto las cuales se encuentran relacionadas con la tensión existente entre la planificación urbana formal y la consolidación de los asentamientos informales.

Sin embargo, la sola existencia de un fallo a favor de la comunidad no se refiere por si sola a una transformación definitiva de las condiciones actuales del territorio. En algunos casos la ejecución de estas órdenes judiciales, pueden verse condicionadas por algunos factores históricos, geográficos e institucionales que dificultan la intervención del Estado en este tipo de asentamientos.

Partiendo de esta situación, en este capítulo desarrollamos un análisis de algunas de las consecuencias tanto dogmáticas, urbanísticas como sociales que se derivan de la Sentencia 054 del 5 de abril del 2024 proferida por la sala Quinta de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia. Esta decisión emitida por el juez nos permite observar cómo ante el silencio las autoridades estatales el juez administrativo termina asumiendo un rol de planificador urbano. Su intervención busca facilitar la articulación entre el POT y la realidad

de la ciudad que, a pesar de estar consolidada social y materialmente continua en una situación de informalidad desde el punto de vista de la norma, para lograr esto, esta sentencia recurre a órdenes de carácter estructural.

Este análisis se organiza en tres ejes problemáticos que están estrechamente relacionados.

En primer lugar, se estudia la manera en que la medida aborda "la imposibilidad jurídica". Este análisis nos permite cuestionar el alcance que se le ha dado a esta figura cuando las restricciones normativas se usan para justificar las situaciones en las que existen omisión estatal frente a situaciones que están consolidadas en la realidad. En estos casos no se deberían utilizar las limitaciones jurídicas como un argumento para desconocer las obligaciones del Estado, ni aplazar la protección de los derechos de las personas que habitan el territorio.

En segundo lugar, se examinan las contradicciones institucionales del Distrito de Medellín, concebidas como un fenómeno de "Urbanismo informal estatal". En ese contexto, la administración ha sido partícipe activa en la construcción de la informalidad que posteriormente ignora. Por último, se tratan las tensiones propias de la etapa de cumplimiento del fallo, sobre todo las que provienen del enfrentamiento entre los mandatos judiciales, las condiciones geológicas de la zona y las consecuencias sociales que podrían resultar de un eventual proceso de reubicación.

Así, el capítulo no sólo analiza la dimensión legal de la decisión, sino que también plantea preguntas sobre sus repercusiones en la vida de las personas y en el territorio.

Finalmente, se plantea una cuestión fundamental que recorre toda la investigación: Si las soluciones establecidas en el ámbito judicial son capaces de concretar el derecho a la ciudad o si, por el contrario, tienen el potencial de perpetuar nuevas formas de exclusión

mediante el desarraigo. Esta situación no encuentra una solución única, en cambio muestra las limitaciones del derecho como instrumento de transformación social.

3.1. Del papel al territorio: La Sentencia 054 de 2024 y el cuestionamiento de la "imposibilidad jurídica".

En la ratio decidendi de la Sentencia No. 054 del 2024 del Tribunal Administrativo de Antioquia. En este caso el juez no se limitó a ordenar la prestación del servicio público. Esta decisión también implemento algunas actuaciones dirigidas a las entidades involucradas y puso en tela de juicio la "imposibilidad jurídica" convirtiéndose en un argumento de la administración para no intervenir en el territorio.

El Distrito Especial de Medellín y Empresas Públicas de Medellín (EPM) sostuvieron que había algunas restricciones legales para intervenir en zonas catalogadas como de riesgo no mitigable o de protección, para argumentar esto, acudieron al Acuerdo 048 del 2014 del Concejo de Medellín, partiendo de una lectura estricta de las normas del ordenamiento territorial en las cuales las restricciones establecidas en el POT impedían la actuación administrativa sin importar que en el territorio existiera una población asentada con condiciones sociales consolidadas.

El verdadero problema es el punto de partida que desarrolla la sentencia, ¿es posible que una restricción jurídica pueda impedir la actuación del Estado, cuando existe una realidad territorial y que sus efectos recaen directamente sobre los derechos de quienes habitan allí?

La administración, en esa misma línea, afirmó que cualquier modificación en la clasificación del suelo rural es una regla estructural a largo plazo que sólo se podría implementar después del año 2027 (Departamento Administrativo de Planeación, 2026). Este

razonamiento respalda una perspectiva inflexible de la planeación urbana, en la que los instrumentos normativos tienen un carácter casi inalterable independiente de las dinámicas reales de la ocupación territorial.

Sin embargo, el Tribunal Administrativo no aplicó este obstáculo formal remitiéndose al principio de la primacía de la realidad sobre las formas. Este principio, que tiene una profunda raíz constitucional, cobra en este caso una importancia especialmente significativa, ya que le permite al juez reconocer que el derecho no puede funcionar sin tener en cuenta las condiciones materiales de vida de la gente.

El fallo admite que el tamaño del asentamiento, que el DANE (2018, como se citó en Tribunal Administrativo de Antioquia, 2024) no es un accidente geográfico, sino la consecuencia directa de un error estructural en la aplicación del poder de policía urbanística. En otras palabras, el uso del territorio no se debe solamente a la actuación de personas individuales, sino también al largo período en que el Estado ha dejado de controlar, regular y planificar el suelo.

Con esta consideración, podemos incorporar un elemento fundamental al análisis, la responsabilidad institucional no puede ceñirse sólo a la ilegalidad del asentamiento, sino que también debe tener en cuenta la tolerancia o permisividad proporcionada por el Estado frente a esta consolidación a lo largo del tiempo. En este momento, el fallo rompe con una narrativa convencional que normalmente atribuye la carga de la irregularidad únicamente a los residentes, ocultando el rol del Estado en la producción de informalidad urbana.

Como lo establece de manera concluyente el juez: “Si existe una irregularidad en el asentamiento de varias familias es porque la entidad lo permitió y no controló su expansión” (Tribunal Administrativo de Antioquia, 2024, p.14). El Estado no tiene la capacidad de invocar su propia culpabilidad –la falta de vigilancia del territorio bajo la Ley 9 de 1989

(Congreso de la República, 1989)- para liberarse de sus obligaciones constitucionales; esta afirmación es dogmáticamente disruptiva.

Desde una perspectiva teórica este enfoque está relacionado con el principio general del derecho según el cual "Nadie puede alegar su propia culpa para obtener un beneficio". Resulta relevante su aplicación en el derecho urbanístico, ya que limita la posibilidad de que las entidades públicas se justifiquen con restricciones normativas y sigan prolongando situaciones de exclusión mantenidas por su propia actuación u omisión.

Esta sala consideró, que el Distrito no podía argumentar que la solución correspondía a otras entidades para justificar su omisión. Por el contrario, le atribuyó ciertas responsabilidades como la adecuada gestión del riesgo y prestación eficiente de los servicios públicos. La decisión evidencia que una de las principales dificultades del caso es la distribución de competencias entre varias autoridades, lo cual se convierte en un obstáculo para una efectiva protección de derechos.

Al observar la forma en que se distribuyen las responsabilidades entre estas entidades prestadoras de servicios públicos, el Distrito y a las entidades encargadas de la planificación territorial, es cuando la situación se hace más evidente. Gracias a esto, surgen algunos vacíos cuando las instituciones limitan su actuación sólo a lo que les ha sido asignado, que finalmente terminan afectando a la población, frente a esto la sentencia ha sido clara y establece obligaciones concretas para cada entidad y exige actuaciones coordinadas evitando fragmentación institucional y consecuencias a los habitantes del barrio.

3.2 El "Urbanismo informal estatal": la confianza legítima, la ruptura de la coherencia administrativa y las contradicciones institucionales

Haciendo un análisis del material probatorio obtenido durante la acción popular nos permite identificar una forma de actuación estatal mucho más allá que una simple omisión administrativa. El caso demuestra una intervención mínima y fragmentada en vario momentos pudiendo llegar a ser contradictoria. Incluso actuaciones de algunas autoridades contribuyeron a la estabilidad de la consolidación del asentamiento en vez de impedirlo.

Esta situación se evidencia especialmente en la actuación del Distrito frente a los habitantes del Barrio El Paraíso. Por un lado, por la prestación de servicios que han contribuido al reconocimiento material del barrio y algunas actuaciones de carácter fiscal que también ayudaron a la consolidación del barrio como espacio habitado. Por otro lado, la misma institución argumentado que por ser un asentamiento que no cumple condiciones de legalidad urbanística se les restringe el acceso al agua potable. Es por esto que los residentes quedan sometidos a una situación difícil de conciliar, ya que el estado reconoce su permanencia en el territorio, pero al mismo tiempo niega servicios públicos por su condición de informalidad.

Esta es una contradicción al principio de confianza legítima, ya que, cuando las autoridades permiten actuaciones de una población en determinado territorio, pueden generar en sus habitantes expectativas al momento de adoptar decisiones posteriores. No se trata de tomar la informalidad como una fuente de derechos, sino de reconocer que parte del contexto de la consolidación del asentamiento se debe en parte a la actuación estatal.

La jurisprudencia contenciosa administrativa ha logrado identificar situaciones similares debido a la falta de articulaciones en las funciones administrativas como también el incumpliendo de deberes urbanísticos como el control y la planificación del territorio. De igual forma el caso de El Barrio El Paraíso platea una cuestión adicional, el problema no se

reduce a una falta de coordinación administrativa, sino que también podríamos hablar de una especie de producción estatal de la informalidad.

Esta situación resulta relevante y permite dilucidar una contradicción absurda, el Estado puede intervenir, tolerar o incluso reconocer parcialmente una realidad territorial, y seguido a esto utilizar esa misma informalidad en la que contribuyo a consolidar como motivo para limitar su propia intervención. Finalmente, el Estado participa por acción u omisión en la formación de una situación que pretende posteriormente enfrentar desde la perspectiva de su ilegalidad.

Lo que la dogmática socio-jurídica denomina la paradoja de los servicios y el recaudo pone de manifiesto esta enfermedad del ordenamiento territorial. Por una parte, las evidencias documentales que EPM ha proporcionado en el expediente verifican la instalación física y el mantenimiento constante de las de 1.900 conexiones eléctricas a través del sistema de contadores prepago. Este hecho no es insignificante: supone que se reconozca, desde el punto de vista técnico, que es factible ofrecer un servicio público en la zona y que hay una relación jurídica de consumo entre los residentes y la empresa.

Por otra parte, la administración distrital ha confirmado que, después de confrontar las bases de datos catastrales, existen 416 “matrículas ficticias” completamente identificadas. Estas se dividen en 255 asignaciones para El Paraíso 1 y 161 para El Paraíso 2. Se crearon con el objetivo explícito de incluir a los propietarios informales en el censo tributario y hacer la recaudación coactiva del impuesto predial unificado sobre las “mejoras” o edificaciones residenciales (Departamento Administrativo de Planeación, 2026). Este ejercicio muestra que el asentamiento se ha institucionalizado de facto, ya que el Estado no sólo reconoce, sino que además lo incorpora a sus círculos fiscales.

Desde el punto de vista del derecho administrativo, esta acción quiebra la teoría de los actos propios (*venire contra factum proprium)* y el principio constitucional de la buena fe. Este último impide que las autoridades públicas adopten posiciones jurídicas contradictorias que defrauden las expectativas legítimas creadas en los administradores. En esta situación, la confianza legítima de la comunidad no proviene de una expectativa abstracta, sino de una serie de acciones estatales específicas, repetidas y comprobables: el establecimiento de servicios, la recaudación tributaria y la falta de medidas efectivas de control o desalojo.

En esta línea, es jurídicamente insostenible y éticamente condenable que el gobierno acepte la estabilidad y existencia material del asentamiento para fines de explotación comercial y recaudo fiscal, pero luego intente ignorar esa misma situación con el argumento de las restricciones de uso de suelo establecidas en el Acuerdo 048 de 2014 (Concejo de Medellín, 2014), cuando la comunidad pide el suministro de agua potable y saneamiento básico. La Sala Quinta de Decisión, al analizar la responsabilidad del ente territorio, estableció que "la entidad permitió la expansión sin control y, por lo tanto, si hay una irregularidad en el asentamiento de diversas familias" (Tribunal Administrativo de Antioquia, 2024, p 14).

El cobro regular de impuestos sobre las mejoras realizadas en un terreno que supuestamente no se puede construir excede la simple inacción policial; es una acción que, de manera indirecta, valida la ocupación ante el pensamiento colectivo de la comunidad. En otras palabras, el Estado no sólo permite la informalidad, sino que también la legitima simbólicamente, creando así una sensación de estabilidad y permanencia que fortalece los procesos de arraigo territorial.

Al aceptar la creación de matrículas ficticias sin un respaldo claro en términos de legalización urbanística, el Estado, actuando como regulador y recaudador, terminó colaborando con la informalidad que hoy ignora. Este fenómeno puede ser entendido como una demostración de lo que aquí se conoce como "urbanismo informal del Estado": un tipo de producción urbana en la que la institución no sólo tiene el papel de reguladora, sino también el de agente indirecto en la configuración de asentamientos fuera del marco legal formal.

También vale la pena decir que las condiciones de informalidad del barrio no pueden ser utilizadas como un eximente de responsabilidad para el Distrito, antes debe analizarse como un todo, como parte del problema, ya que el mismo Estado gracias a que durante varios años permitió la conformación de esta realidad territorial. El barrio fue censado y también fue objeto de actuaciones de carácter tributario, aun cuando las necesidades respecto al acceso al agua y demás servicios públicos, no tuvieron ningún tipo de respuesta efectiva. Esta contradicción nos permite plantear la existencia de un "urbanismo informal estatal" en el que las instituciones públicas participan.

Al final de cuentas la intervención judicial no es responsable sólo por una vulneración especifica de derechos, sino también la necesidad de corregir fallas estructurales en la administración del territorio por parte del Estado. El problema no está únicamente en la informalidad del asentamiento, sino en las respuestas de las instituciones públicas frente a una realidad de la que tiene conocimiento y ciertamente han contribuido a consolidar.

3.3 La "imposibilidad jurídica" residual: Los límites de la ampliación judicial, el riesgo geológico y la atención ambiental.

El reto más importante para resignificar el habitar y la dignificación colectiva que se escribieron en el capítulo anterior es durante la etapa de implementación material de la Sentencia N° 054 de 2024. La discusión sobre la "imposibilidad jurídica" planteada por la administración no desaparece, sino que se transforma cuando se pasa del entorno judicial – En el que predominan los principios constitucionales y las categorías normativas – a la realidad física de la ladera. Lo que al principio se presentó como una barrera normativa en este momento surge como una imposibilidad técnica residual que proviene de las condiciones materiales del territorio.

Ciertamente, el asentamiento se afianzó en un entorno que, geológicamente hablando, tiene grandes restricciones para la organización formal, a causa de la acumulación histórica de omisiones e institucionales. Así, se estableció una situación especialmente compleja: El arraigo comunitario, que es reconocido jurídicamente ilegítimo, se ha desarrollado sobre una base física inestable. Esta situación se torna muy difícil de resolver. Si bien las órdenes judiciales tienen fuerza estructural y tiene como objetivo superar las carencias persistentes en el tiempo, la ejecución encuentra con serios límites que no dependen de la voluntad de las instituciones. Al final de cuentas las condiciones naturales y ciertas características del territorio generan restricciones las cuales deben ser consideradas al momento de definir las medidas correspondientes para la correcta prestación de servicios.

Algunos informes oficiales generales por Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Desastres (DAGRD, 2022) nos permiten visualizar con mayor claridad esta situación. Estas evaluaciones señalan que el Barrio El Paraíso está ubicado en terrenos inestables que están conformados por materiales susceptibles a procesos de remoción en masa, sin contar la presencia de rellenos artificiales hechos por la misma comunidad sin ningún criterio técnico, contribuyendo a la inestabilidad del terreno.

Lo cierto es que también está relacionada con la quebrada La Malpaso, que también ha tenido procesos de socavación por su misma dinámica erosiva. Estas condiciones siguen aumentado el riesgo latente y hace que sea mucho más difícil la ejecución de obras en la zona.

No hablamos entonces de un riesgo hipotético. Existe una amenaza concreta y verificable. Esta es una de las razones por las cuales la instalación de infraestructura para el acueducto y alcantarillado no puede resolverse desde un enfoque garantista del servicio público, también es fundamental que los estudios de terreno determinen si cuenta con las condiciones requeridas para llevar a cabo este tipo de obras.

A la luz de los informes técnicos, la situación es más grave de lo que parece ya que estas condiciones mínimas para la instalación de redes hidráulicas no están garantizadas. Esto también ha sido causal de incumplimiento de las órdenes judiciales, ya que obliga a conciliar la protección de los derechos de la población con las condiciones de seguridad que exigen alguna obra o intervención en el territorio. La implementación de este tipo de infraestructuras, lejos de ser una solución automática, podría empeorar la inestabilidad del terreno y elevar el peligro para los habitantes en ciertas circunstancias.

Es justamente en este punto donde se ponen en evidencia los límites más evidentes del derecho como instrumento de transformación social. Es allí donde el juez administrativo podría alejarse de algunas normas de carácter urbanístico cuando lo considere necesario para proteger derechos fundamentales, ordenar estudios, definir intervenciones, como también interponer obligaciones de fondo a las entidades públicas. De igual manera existen límites, los cuales las decisiones judiciales no puedes superar, por ejemplo: el juez no podría cambiar la geografía del territorio, es por lo que la correcta ejecución de la sentencia depende en mayor parte de las realidades físicas que no pueden ceñirse estrictamente al ámbito jurídico.

Por otro lado, debemos sumarle a esto la resistencia institucional. Aunque la sentencia sea vinculante, algunas entidades del Estado siguen actuando bajo algunos procedimientos que no coinciden en algunos casos con los plazos establecidos por las decisiones judiciales. En este caso hablamos particularmente de la secretaria de planeación, donde se evidencia una permanente tensión, ya que utiliza como argumento que el régimen del uso del suelo se debe someter a la revisión del POT. Con esto se determina que la planeación urbana tiene algunos procedimientos y tiempos establecidos, y las decisiones judiciales buscan respuestas concretas e inmediatas.

Debido a esto se genera gran incertidumbre en cuanto a los cumplimientos. Las instituciones administrativas requieren tiempo, estudios y algunas etapas previas a la ejecución de las decisiones, mientras que, por otro lado, el Tribunal Administrativo de Antioquia establece obligaciones y plazos fijos para los cumplimientos. Es por esta situación, que algunas soluciones pueden atender parcialmente algunas necesidades de la comunidad, pero no resuelven de fondo el origen del conflicto.

Desde esta perspectiva, es fundamental determinar si el riesgo latente se puede disminuir. Si los estudios resultan indicar que el riesgo no es mitigable, la reubicación sería una medida necesaria para proteger la población. Viéndolo desde un punto de vista técnico, esta decisión puede ser pertinente, aunque las implicaciones institucionales y sociales pueden ser muy complejas ya que los relacionamientos solidarios y las formas como la comunidad se organiza y el sentido de pertenecía de aquellos, difícilmente podrían ser trasladados a otros espacios.

La ejecución de la sentencia tiene un reto muy grande, y es que su naturaleza está orientada a proteger derechos como la vida y la salud, pero al mismo tiempo puede generar

otros temas del bienestar de la comunidad como, por ejemplo, su identidad comunitaria, relaciones sociales y la estabilidad alrededor del barrio. Por lo tanto, este riesgo no es sólo un riesgo geológico sino también social, sumamente importante al momento de cualquier decisión que se tome.

En última instancia, este contexto posibilita discutir el alcance de la justicia contencioso-administrativa como herramienta para hacer realidad el derecho a la ciudad. Si bien el litigio logró visibilizar el problema, activar la respuesta institucional y reconocer la dignidad de la comunidad, su capacidad para transformar integralmente la realidad se encuentra condicionada por factores estructurales que exceden el ámbito judicial. La posible reubicación, en este marco, plantea el riesgo de una revitalización administrativa, en la que la solución diseñada para proteger a la población termina, paradójicamente, desarticulando el espacio vital que ella misma construyó.

Conclusión

En primer lugar, se muestra que el formalismo urbanístico ha fracasado frente a la realidad de la vivienda en las periferias. En Colombia, el régimen de servicios públicos domiciliarios, estableciendo con base en los principios de suficiencia financiera y eficiencia económica que la Ley 142 de 1994 consagró, ha funcionado en la práctica como un sistema que excluye estructuralmente a algunos sectores. El Estado ha ignorado las dinámicas reales de producción social del habitar al hacer que el acceso a la infraestructura básica dependa de la formalidad jurídica del suelo y de los conceptos abstractos de los Planes del Ordenamiento Territorial, desde el Acuerdo 062 de 1999 hasta el 048 de 2014. La planificación urbana tradicional, en este contexto, no solamente ha resultado insuficiente, sino que ha favorecido la invisibilidad de áreas completas al reemplazar el aseguramiento real de los derechos por una interpretación estricta y fuera de contexto de la norma.

El segundo término, el estudio posibilita la defensa de la doctrina del "urbanismo informal de Estado" como un concepto analítico para entender la periferia urbana. El caso de El Paraíso muestra que el Estado ha desempeñado un papel activo en su formación, lo que va más allá de ser una informalidad espontánea o totalmente desvinculada de la institucionalidad. La negativa a garantizar la disponibilidad de agua potable, junto con la implementación de más de 1.900 conexiones de energía prepago y la creación de 416 matrículas catastrales ficticias para fines recaudatorios, representa una infracción directa del principio de confianza legítima y la coherencia administrativa. Esta dualidad muestra una forma de intervención del Estado que, en vez de solucionar la informalidad, la reproduce y la instrumentaliza. Por lo tanto, no es legalmente aceptable que el Estado obtenga beneficios fiscales y comerciales de estos territorios sin cumplir con sus deberes esenciales de garantía.

En tercer lugar, se verifica que la jurisdicción contenciosa administrativa está creciendo como una instancia subsidiaria de planificación urbana. La Acción Popular surgió como un recurso adecuado para encauzar las solicitudes colectivas estructurales, debido a la ineficacia de los métodos políticos convencionales y a las restricciones de la acción de tutela como herramienta personal. El fallo N°054 del Tribunal Administrativo de Antioquia de 2024 es un hito en esta materia, ya que contradice el concepto de "imposibilidad jurídica" defendido por la administración y establece órdenes estructurales dirigidas a la intervención material del territorio. Así, el juez administrativo va más allá de su papel tradicional de supervisión de la legalidad para tomar responsabilidades que, en circunstancias óptimas, le corresponderían a la planificación pública. Este fenómeno, aunque necesario en contexto de inacción del Estado, también genera preguntas acerca de las fronteras institucionales del poder judicial.

El caso del barrio El Paraíso, nos muestra que se debe prestar suma atención a la forma en que se da la informalidad urbana y también cómo funciona la gestión pública en Colombia, se determina entonces que el cumplimiento estricto de la norma resulta insuficiente frente a realidades sociales y materiales de un territorio.

El reto entonces es trabajar hacia un avance de la gestión urbanística que sea más flexible y capaz de reconocer el territorio no sólo desde el punto de vista de los instrumentos de planificación, sino como existe real y materialmente. Para esto es necesario crear un plan de articulación donde se incluyan la gestión del riesgo, decisiones de carácter técnico y condiciones sociales para lograr llegar a alternativas que garanticen la protección de la vida sin convertir el riesgo en una negación al derecho a habitar.

REFERENCIAS

Bastons, M. (2008). Vivir y habitar en la ciudad, *Revista Empresa y Humanismo*, 11 (2), 541–556.

Cano Marín, L.M. (2020). *Paraíso Entre tablas: Barrios construidos por la gente y espacios sociales en disputa con el derecho a la ciudad de Medellín*. [Trabajo de pregrado, Universidad de Antioquia] Repositorio Institucional UdeA.

Cardona Bartolo, J. H., et al. (2023, 28 de marzo). *Demanda de acción popular contra el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín y empresas públicas de Medellín. E.S.P* [Memorial Judicial].

Concejo de Medellín. (1999) *Acuerdo 062 de 1999. Por medio del cual se adopta el plan de ordenamiento territorial para el municipio de Medellín.* Gaceta oficial Municipal.

Concejo de Medellín. (2014, 17 de diciembre). *Acuerdo 048 del 2014: por medio del cual se adopta la revisión y ajuste de largo plazo del orden del cambio ordenamiento territorial del municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones complementarias.* Gaceta oficial N° 4267.

Concejo de Medellín. (2016, 30 de junio) *Acta 109: Análisis de la problemática de los acuerdos vederales y comunitarios.* [Acta de sesión plenaria].

Congreso de la República de Colombia. (1989, 11 de enero), *Ley 9 de 1989: Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones.* Diario Oficial N° 38.650.

Congreso de la República de Colombia. (1994, 11 de julio) *Ley 142 de 1994: Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.* Diario Oficial N° 41.433.

Congreso de la República de Colombia (1997, 18 de julio). *Ley 388 de 1997: Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989 y la Ley 3 de 1991 y se dictan otras disposiciones.* Diario Oficial N° 43.091.

Congreso de la República de Colombia (1998, 5 de agosto). *Ley 472 de 1998: Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución política de Colombia en relación con las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial N° 43.357.

Congreso de la República de Colombia (2012, 24 de abril). *Ley 1523 del 2012: Por la cual se adopta la Política Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres*. Diario Oficial. N° 48.411.

Consejo de Estado. (2024, 6 de diciembre). *Sentencia de tutela* (Rad. 11001-03-15-000-2024-05054-00) Sala de lo Contencioso Administrativo, C. P. Wiliam Barrera Muñoz.

Corte Constitucional de Colombia. (2009, 4 de agosto) *Sentencia T-546 del 2009*. (M. P. María Victoria Calle Correa).

Corte Constitucional de Colombia. (2011, 3 de octubre). *Sentencia T-740 de 2011* (M. P. Humberto Antonio Sierra Porto).

Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Desastres (DAGRD). (2022, 12 de agosto) *Informe técnico: Sitio Crítico Quebrada La Malpaso. Alcaldía De Medellín.*

Departamento Administrativo de Planeación. (2026, 25 de mayo). *Respuesta a derecho de petición: Solicitud de información sobre estudios técnicos, instrumentos de planeación y gestión territorial del Barrio El Paraíso, Medellín. (*Rad. 202630252022). Alcaldía de Medellín.

Galeano, M. E (2004). *Estrategias de investigación social cualitativa: El giro en la mirada*. La carreta Editores.

Harvey, D. (2012). *Rebel cities: From the right to the city to the urban revolution*. Verso Books.

Juzgado Once Administrativo Oral de Medellín. (2024a, 18 de enero). *Sentencia N° 006: Acción popular de José Hernando Cardona Bartolo Contra el Distrito de Medellín y EPM* (Rad. 05001-33-33-011-2023-00103-00) [Sentencia de primera instancia].

Juzgado Once Administrativo Oral de Medellín. (2024b, 17 de abril). Auto: *Obedézcase y cúmplase, dentro de la acción popular de José Hernando Cardona Bartolo* (Rad. 05001-33-33-011-2023-00103-00).

Juzgado Once Penal del Circuito de Medellín. (2021, 11 de marzo) *Sentencia N° 16 de 2021: Acción de tutela de José Hernando Cardona Bartolo Contra el Distrito de Medellín y EPM* (Rad. 05001-40-88-039-2020-00182-02).

Lefebvre, H. (2017). *El derecho a la ciudad*. (Obra original publicada en 1968). Capitán Swing.

Roy, A. (2005). Urban informality: Toward an epistemology of planning. *Journal of the American Planning Association, 71*(2), 147–158.

Tribunal Administrativo de Antioquia. (2024, 5 de abril). *Sentencia N° 054: Acción popular de José Hernando Cardona Bartolo Contra el Distrito de Medellín y EPM* (Rad. 05001-33-22-011-2023-00103-01) [Sala Quinta de Decisión, M.P. Liliana P. Navarro Giraldo]