



La protección del derecho colectivo de acceso a la infraestructura de servicios para garantizar la salubridad pública en la jurisprudencia del Consejo de Estado

Pablo Isaza Agudelo

Trabajo de grado presentado para optar al título de Especialista en Derecho Administrativo

Asesor

Mateo Zapata Granada, Magíster (MSc) en Derecho

Universidad de Antioquia
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Especialización en Derecho Administrativo
Medellín, Antioquia, Colombia

2023

Cita	(Isaza Agudelo, 2023)
Referencia	Isaza Agudelo, P. (2023). <i>La protección del derecho colectivo de acceso a la infraestructura de servicios para garantizar la salubridad pública en la jurisprudencia del Consejo de Estado</i> .
Estilo APA 7 (2020)	[Trabajo de grado especialización]. Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.



Especialización en Derecho Administrativo, Cohorte XVI.



Biblioteca Carlos Gaviria Díaz

Repositorio Institucional: <http://bibliotecadigital.udea.edu.co>.

Universidad de Antioquia - www.udea.edu.co

Rector: John Jairo Arboleda Céspedes.

Decana: Ana Victoria Vásquez Cárdenas.

Coordinador de Posgrados: Cristian Guardia López.

El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Antioquia ni desata su responsabilidad frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por los derechos de autor y conexos.

Resumen

Este artículo analiza la Acción Popular en Colombia, su significado dentro de la Constitución Política y las regulaciones subsiguientes, además de una aproximación conceptual al derecho colectivo de acceso a la infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, desde el punto de vista de diferentes sentencias del Consejo de Estado y de diversos autores. El objetivo principal consiste en examinar la importancia de la figura, algunos casos relevantes y las amplias facultades del juez en este tipo de procesos.

Este estudio se apoya en diversas fuentes bibliográficas, centrándose en las sentencias del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, que desempeñan un papel crucial en la interpretación y aplicación de las acciones populares relacionadas con el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública. Además de las decisiones judiciales, se consultan la Constitución y la ley, así como la doctrina pertinente.

En conclusión, este análisis de la jurisprudencia resalta la importancia de las acciones populares en la protección de los derechos e intereses colectivos de las comunidades en Colombia, especialmente, en lo relativo a la infraestructura de servicios públicos, al tiempo que reafirma el compromiso de las autoridades con la defensa de los derechos fundamentales de la sociedad.

Palabras clave: acciones populares, derechos colectivos, jurisprudencia, infraestructura de servicios, salubridad pública.

Abstract

This article analyzes the Acción Popular in Colombia, its significance within the Political Constitution, and the subsequent regulations, as well as the jurisprudence of the Consejo de Estado related to access to service infrastructure ensuring public health. The main objective is to examine the powers of the judge, precautionary measures, and the relevance of these claims. To achieve this, a thorough review of the Constitution, legislation, and relevant judicial decisions is carried out.

This study relies on various bibliographic sources, with a focus on judgments from the Consejo de Estado and the Corte Constitucional, which play a crucial role in the

interpretation and application of Acciones Populares related to access to service infrastructure ensuring public health. In addition to judicial decisions, the Constitution and the law are consulted, along with relevant doctrine.

In conclusion, this analysis of jurisprudence highlights the significance of Acciones Populares in protecting the collective rights and interests of communities in Colombia, particularly regarding public service infrastructure. It reaffirms the commitment of authorities to defending the fundamental rights of society.

Keywords: acciones populares, collective rights, jurisprudence, service infrastructure, public health.

Sumario

Introducción. 1. Fuente constitucional y legal de las acciones populares 2. Aproximación al concepto de derecho colectivo de acceso a la infraestructura de servicios que garanticen la salubridad pública. 3. La importancia de las acciones populares que protegen el acceso a la infraestructura de servicios que garanticen la salubridad pública y el papel del juez. Conclusión. Referencias Bibliográficas.

Introducción

La protección de los derechos e intereses colectivos en Colombia ha sido un tema fundamental desde la promulgación de la Constitución Política de 1991. La Carta Magna introdujo una serie de herramientas y mecanismos normativos para garantizar esta protección, siendo la acción popular una de las más destacadas.

Esta figura, establecida en el artículo 88 de la Constitución, otorga a cualquier persona la facultad de presentar una demanda ante un juez en defensa del medio ambiente, la salubridad pública, el patrimonio cultural, el acceso a la infraestructura de servicios públicos y otros derechos definidos por la ley.

La acción popular, además de ser una herramienta constitucional y legal, desempeña un papel crucial en la participación ciudadana en la protección de los derechos e intereses colectivos.

A pesar de su importancia, su desarrollo legal solo se produjo con la Ley 472 de 1998, que marcó el inicio de su aplicación efectiva. Más adelante, y desde entonces, la acción popular se ha convertido en una herramienta esencial para salvaguardar estos derechos en Colombia, aunque su uso ha generado debates tanto en la jurisprudencia como en la sociedad en general.

Como se enunció con anterioridad, la acción popular se encuentra consagrada en el artículo 88 de la Constitución Política, cuyo tenor literal es el siguiente: “La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella”.

Dicho precepto constitucional fue complementado con la referida Ley 472 de 1998, punto a partir del cual los jueces comenzaron a tramitar de mejor manera este tipo de acciones constitucionales.

En este contexto, el presente artículo se enfoca en analizar la figura de la acción popular en Colombia, examinando su importancia en la Constitución Política, en las regulaciones posteriores y en la jurisprudencia.

Además, se examinará el concepto del derecho colectivo de acceso a la infraestructura de servicios para garantizar la salubridad pública, desde la óptica de la jurisprudencia del Consejo de Estado, analizando diferentes aspectos como, por ejemplo, la importancia de esta en la protección del derecho colectivo descrito y la importancia del papel del juez.

Para concluir, este artículo busca ofrecer una visión general de la acción popular en Colombia, especialmente, en lo relativo al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y su eficacia en la protección de los derechos e intereses colectivos de la sociedad, resaltando la necesidad e importancia del papel del juez como garante para la protección de tales derechos.

1. Fuente constitucional y legal de las acciones populares

Para comenzar con el presente artículo, es necesario especificar el origen o fundamento de las acciones populares, las cuales constituyen un pilar esencial dentro de un Estado constitucional y social de derecho, en tanto brinda a los ciudadanos una herramienta poderosa para la protección de los derechos e intereses colectivos, en los casos en que los mismos se puedan ver afectados.

El fundamento primigenio de las acciones populares en Colombia lo encontramos en el artículo 88 de la Constitución Política. Este artículo establece que existe una figura a la cual pueden acudir los ciudadanos para la protección de los derechos e intereses colectivos; dicha figura busca proteger temas relacionados con el patrimonio, la seguridad, la salubridad pública, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica, entre otros.

El texto constitucional, además, le otorga al legislador la competencia para regular lo concerniente a las acciones populares. A pesar de encontrarse algunas referencias a las acciones populares en leyes tales como: la Ley 99 de 1993 (en materia de medio ambiente) y la Ley 446 de 1998, artículo 15, no fue sino hasta 1998, con la expedición de la Ley 472, que al fin se implementó la normativa que regularía las acciones populares en Colombia, además de las acciones de grupo.

La disposición normativa contenida en la Ley 472 del 5 de agosto de 1998 establece en su objeto que dicha ley regulará el ejercicio de las acciones populares y de grupo, orientadas a garantizar la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos, definiendo, para este caso las acciones populares en el artículo segundo, de la siguiente manera:

Artículo 2. Acciones Populares. Son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos.

Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior, cuando fuere posible (Colombia. Congreso de la República, 1998).

El artículo 2 de esta norma trae como novedad una definición más completa de la acción popular; no obstante, se debe aclarar que dicha figura ya tenía antecedentes

normativos en el Código Civil -en defensa de los bienes de uso público, tales como caminos, plazas, entre otros- (Colombia. Congreso de la República, 1873).

Ciertamente, esta figura encuentra sus raíces en el Código Civil de 1873. Don Andrés Bello, basándose en conceptos del derecho romano, fue el redactor de los artículos 1005 y 2359 de este estatuto. Además, estas acciones también fueron consagradas en otras normas posteriores, como se enunció con anterioridad.

Debe resaltarse que desde el Derecho Romano se ha analizado el origen de las acciones populares; por ejemplo, el romanista español Enrique Lozano y Corbi ha señalado que esta acción “[...] fue una de las instituciones procesales más típicamente romanas y que tal como allí se vio, no se ha vuelto a repetir en la historia del derecho universal” (Lozano y Corbi, 1982, p.4)

En la época romana antigua, las acciones populares se extendían a la protección y defensa de los intereses de colectividades, expresados en el derecho romano en defensa del “POPULUS” y de la “RES PÚBLICA” cuando una multitud de personas, reunidas en un consenso jurídico y para lograr una utilidad superior, buscaba la defensa y bienestar de algunos derechos privados de gran importancia para el pueblo (Sarmiento, 1988, p. 17).

En el contexto del derecho romano, se identificaban dos categorías de acciones populares: los interdictos populares y las acciones populares. Ambas tenían un propósito similar, a pesar de ser instituciones jurídicas distintas. Por un lado, los interdictos populares tenían como objetivo proteger intereses particulares al restablecer un interés común que hubiera sido vulnerado. Por otro lado, las acciones populares, entendidas de manera muy similar a como se entienden hoy en día en nuestra legislación, buscaban imponer sanciones financieras adicionales al Estado o a la parte que pudiera haber causado el perjuicio.

Aunque las anteriores eran diferentes en su naturaleza, compartían el mismo propósito fundamental. Los interdictos populares tenían como finalidad la protección de intereses privados mediante la restauración de un interés común lesionado y las acciones populares buscaban imponer multas o compensaciones adicionales al Estado o a aquellos responsables de causar daños. En últimas, ambas buscaban el restablecimiento del bien común.

La figura de la acción popular en la Constitución colombiana ha adquirido una relevancia significativa a la luz de las recientes luchas sociales y el concepto de Estado Constitucional y Social de Derecho. Este enfoque refleja la evolución de Colombia hacia un

sistema que no solo garantiza la supremacía de la Constitución, sino que también se compromete a promover la justicia social y a proteger los derechos fundamentales de todos los ciudadanos.

En este contexto, los principios constitucionales se vuelven fundamentales para una nueva lectura de la figura de la acción popular. Los principios de justicia, igualdad y participación ciudadana cobran un papel central en la interpretación y aplicación de las acciones populares. Estos principios no solo guían la presentación de las demandas populares, sino también las decisiones judiciales que resultan de ellas.

La importancia de esta figura radica en su capacidad para empoderar a los ciudadanos y a las comunidades en la defensa de sus derechos e intereses colectivos. Además, contribuye a corregir desigualdades y a garantizar que el Estado cumpla con su deber de promover el bienestar social.

Esto implica que la figura de la acción popular en la Constitución adquiere una nueva dimensión en el contexto del Estado constitucional y social de derecho, donde los principios constitucionales se convierten en guías esenciales para su aplicación. Esta figura se erige como un instrumento poderoso para la protección de los derechos colectivos y la promoción de la justicia social en Colombia.

Asimismo, la Ley 472 de 1998 define una serie de parámetros de interpretación y reglas especiales que enriquecen la normativa de las acciones populares. Entre ellos, se destaca un trámite preferencial, la forma de interpretar los derechos colectivos y la especificación de si la citada acción tiene algún tipo de límite en el tiempo.

El trámite de las acciones reguladas en la Ley 472 se desarrolla con fundamento en los principios constitucionales y, especialmente, en el de prevalencia del derecho sustancial, el de publicidad, el de economía, el de celeridad, el de eficacia, entre otros. Se aplicarán también los principios del Código General del Proceso, cuando estos no se contrapongan a la naturaleza de dichas acciones.

Promovida la acción, es obligación del juez impulsarla oficiosamente y proferir una decisión de mérito, so pena de incurrir en falta disciplinaria, sancionable con destitución, de conformidad con el artículo 5 de la ley 472 de 1998. Las acciones populares preventivas se tramitarán con preferencia a las demás que conozca el juez competente.

Los derechos protegidos por las acciones populares, de conformidad con el artículo 4 de la Ley 472, se definirán y regularán conforme con las normas constitucionales y legales pertinentes, así como a partir de los tratados internacionales que vinculen a Colombia.

Finalmente, en el último artículo del capítulo tercero (artículo 8) queda clara la importancia de dichas acciones en la protección de los derechos colectivos, pues se estableció que las acciones populares podrán incoarse y tramitarse en todo tiempo, incluso en estados de excepción (Colombia. Congreso de la República, 1998).

En resumen, la acción popular es una herramienta fundamental en Colombia para proteger los derechos e intereses colectivos. Su importancia puede analizarse al evaluar la efectividad de la acción popular en la protección de estos derechos colectivos y para mejorar continuamente esta herramienta constitucional y legal garantizando un acceso equitativo a servicios esenciales para todos los ciudadanos.

2. Aproximación al concepto de derecho colectivo de acceso a la infraestructura de servicios que garanticen la salubridad pública

La noción del derecho colectivo de acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública se erige como un pilar fundamental en el entramado legal que busca asegurar el bienestar de la sociedad en su conjunto.

Este derecho, arraigado en los preceptos constitucionales y legales, reconoce la importancia de dotar a la comunidad con las condiciones necesarias para preservar la salud y propugna por el acceso equitativo a servicios públicos que promuevan un entorno seguro y saludable.

En el siguiente análisis, se estudiarán los elementos esenciales de este derecho colectivo, delineando sus fundamentos jurídicos, implicaciones sociales y la manera en la que contribuye a la realización de la finalidad social del Estado.

Asimismo, se explorarán las dimensiones que abarca este derecho, desde el acceso a instalaciones e infraestructuras y el funcionamiento de sistemas que puedan salvaguardar la salud pública. Por lo tanto, se evidenciará la relevancia de este derecho como baluarte para el bienestar colectivo y la preservación de un ambiente propicio para la vida saludable.

La génesis del derecho colectivo de acceso a una infraestructura de servicios que asegure la salubridad pública proviene directamente de la Constitución, ya que el artículo 88 enuncia específicamente a la salubridad como uno de esos derechos que puede ser salvaguardado mediante esta acción constitucional. Asimismo, este derecho colectivo está consagrado de manera específica en la Ley 472 de 1998 -en el literal h del artículo 4-.

Este derecho en su dimensión colectiva implica la facultad que tienen las personas, organizadas como comunidad, para acceder a instalaciones y construcciones que salvaguarden y promuevan su bienestar, especialmente, la salubridad de la comunidad.

La noción de la salubridad pública ha sido consistentemente respaldada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional. En términos generales, la salubridad pública abarca la garantía de condiciones (incluida la infraestructura) que eviten enfermedades y aseguren un entorno sano para la comunidad. Esto involucra, no solo a la atención médica individual, sino también la prevención de factores que puedan afectar la salud colectiva y la promoción de medidas para el bienestar general.

En esencia, el derecho colectivo de acceso a infraestructuras que garanticen la salubridad pública se enmarca en la protección integral de la salud y el ambiente para el beneficio común.

De esta manera, la cobertura, prestación eficiente y de calidad de servicios públicos tales como el agua potable, alcantarillado, de recolección y adecuado tratamiento de basuras, con y sin riesgo biológico, está directamente relacionada con la creación y mantenimiento de condiciones de salud o salubridad públicas. También son instrumentos de salubridad pública, las actividades como el control de medicamentos, de determinación y verificación del cumplimiento de medidas sanitarias en la producción, almacenamiento y comercialización de alimentos y en el depósito o emisión de sustancias contaminantes al aire, al agua y al suelo. Así, la protección de la salubridad o salud públicas implica la prohibición y sanción de ciertos comportamientos, pero también una actividad prestacional por parte del Estado, por ejemplo, en cuanto a la disposición de la infraestructura y servicio público necesarios para crear condiciones adecuadas de sanidad (Corte Constitucional, 2017, Sent. C-225)

En la sentencia del Consejo de Estado con radicado 25000-23-24-000-2002-0490-01(AP-533) se precisa este concepto, estableciendo que este derecho colectivo también está a cargo del Estado como servicio público y tiene como objetivo principal reducir la morbilidad, es decir, la proporción de personas enfermas en un lugar y momentos específicos. La referencia a “infraestructura” implica un conjunto de elementos o servicios esenciales para la creación y operación de una organización, en este caso, para la efectiva gestión de la salubridad pública.

En consecuencia, el acceso a una infraestructura de servicios que garanticen la salubridad pública supone la posibilidad para las personas de beneficiarse de programas de salud preventiva, rehabilitación y atención, con el propósito de reducir y prevenir problemas de salud de la comunidad. (Consejo de Estado, 2002, Sent. 25000-23-24-000-2002-0490-01).

Es importante aclarar que el derecho colectivo de acceso a infraestructura de servicios que garantice salubridad pública no debe confundirse con la salud como derecho individual; más bien, se refiere a la capacidad de la comunidad para acceder a infraestructuras que la

protejan. La relación se establece entre la comunidad y los bienes y/o la comunidad y la organización. También, es necesario subrayar que no se trata simplemente del acceso a los servicios, sino específicamente al acceso a la infraestructura que los sustenta.

Cuando se hace referencia al acceso, se deduce que la garantía de este derecho colectivo se puede lograr mediante normativas (caso de los legisladores) y/o órdenes (caso de los jueces) dirigidas a que las comunidades puedan acceder a la infraestructura de servicios.

También menciona el Consejo de Estado en la citada sentencia, con el fin de ejemplificar dicho derecho, que algunos servicios públicos domiciliarios están relacionados con él, como el acceso a infraestructuras de agua potable, alcantarillado o aseo, proporcionando así una respuesta positiva a las necesidades de salud de la comunidad y previniendo enfermedades.

Diferentes autores, entre ellos, Andrés Mauricio Gutiérrez Beltrán, han definido los derechos colectivos. Al explicar el previsto en el literal h del artículo 4 de la Ley 472, han afirmado que el concepto de orden público incluye la salubridad pública; por lo mismo, el Estado tiene la responsabilidad de asegurar las condiciones de acceso mínimas y esenciales de acceso a infraestructuras en salud, para el desarrollo de la vida en comunidad.

En este contexto, este derecho está íntimamente relacionado, entre otras, con el control y manejo de situaciones de índole sanitario y con el propósito de prevenir la propagación de epidemias u otras circunstancias perjudiciales para la salud. Por lo tanto, lo que se busca es evitar cualquier amenaza al estado de sanidad comunitaria estableciendo la importancia de la salubridad y el acceso a servicios en el marco del orden público (Gutiérrez, 2021, p. 91).

Otra autora, Melissa Moncayo Córdoba, sostiene que el derecho fundamental al suministro de agua apta para el consumo humano está intrínsecamente vinculado a los derechos colectivos que garantizan el acceso a una infraestructura de servicios para preservar la salubridad pública y asegurar el acceso a servicios públicos con eficiencia y prontitud.

Este compromiso surge porque estos derechos colectivos se orientan hacia la ampliación de la cobertura del servicio y la resolución de situaciones imprevistas que puedan obstaculizar el suministro de agua, ya sea a través de sistemas de acueducto u otros mecanismos.

Lo anterior implicaría, no solo la expansión de la infraestructura para abarcar a más personas, sino también la capacidad para abordar posibles inconvenientes que puedan generarse por desastres naturales que puedan impedir el abastecimiento de agua a través de las redes de acueductos u otros mecanismos (Moncayo, 2022, p. 59).

Juan Carlos Henao, al ejemplificar un caso de acceso a infraestructura de servicios, menciona que si el juez constata la falta de aptitud del suministro de agua en un municipio para el consumo humano, puede emitir una orden al alcalde o a quien corresponda en la cual se haga una verificación de las condiciones del servicio, con el fin de optimizar su funcionamiento, y cuando el servicio sea inexistente, estaría obligado a garantizar el acceso a servicios públicos, derecho íntimamente ligado con el acceso a la infraestructura de servicios que garanticen la salubridad pública para que dichos servicios sean eficientes y oportunos. Esta perspectiva refleja el compromiso judicial que debe existir con la defensa integral de los derechos colectivos asociados al acceso a las infraestructuras que garanticen la salubridad pública (Henao, 2003, pp. 435-436).

A continuación, y con el fin de precisar el concepto de acceso a la infraestructura de servicios que garantizan la salubridad pública, se presenta un ejemplo de una sentencia reciente del Consejo de Estado, en el cual se demuestra cómo el concepto se manifiesta en situaciones reales.

Una de las sentencias más importantes en materia de acceso a infraestructura de servicios, se dio en el contexto de la vereda Granizal del municipio de Bello, Antioquia, en la cual se presentaron desafíos significativos relacionados con el acceso a servicios públicos que garanticen la salubridad pública y la protección del medio ambiente.

La demanda de la acción popular se basó en la situación en la Vereda Granizal del Municipio de Bello, Antioquia, donde residen alrededor de 18.000 personas en un asentamiento irregular de hecho.

A pesar de contar con servicios públicos como energía eléctrica e internet, proporcionados por Empresas Públicas de Medellín (E.P.M. E.S.P.), la población carece de servicios de acueducto y alcantarillado. Como resultado, los habitantes tenían que consumir agua sin tratamiento de potabilización, obteniéndola de diversas fuentes, y disponer de aguas residuales de manera rudimentaria, lo que generaba serias afectaciones para la comunidad.

Estos hechos fundamentaron la interposición de una acción popular, con el objetivo de abordar la precaria situación en la Vereda Granizal y garantizar el acceso a servicios de acueducto y alcantarillado, así como la protección de la salud y el bienestar de la comunidad.

El Consejo de Estado emitió determinaciones significativas para la comunidad de Granizal, destacando medidas relacionadas con el derecho colectivo de acceso a infraestructura de servicios que aseguren la salubridad pública. En primer lugar, se ordenó la realización de estudios detallados para evaluar la factibilidad de instalar infraestructuras convencionales de acueducto y alcantarillado en los asentamientos El Pinar y Manantiales. Este paso está directamente vinculado con el derecho colectivo de la comunidad a acceder a servicios que garanticen la salubridad pública.

En segundo lugar, en caso de confirmarse la viabilidad de la infraestructura convencional, se estableció un plazo máximo de seis meses para la ejecución de obras que aseguren el acceso a los servicios públicos esenciales. No obstante, si los estudios descartan esta posibilidad, la alcaldía debía emprender acciones para reubicar a la población en lugares que garanticen la prestación adecuada de los servicios públicos en el mismo plazo.

Estas decisiones reflejan el compromiso del Consejo de Estado en proteger los derechos colectivos de una comunidad, en especial, el de acceder a servicios que promuevan la salubridad pública, buscando soluciones adaptadas a las necesidades específicas de la población afectada. (Consejo de Estado, 2020, Sent. 05001-23-33-000-2015-02436-01).

La anterior sentencia constituye un hito frente al acceso a la infraestructura de servicios que garanticen la salubridad pública, pues el Consejo de Estado profirió determinaciones cruciales, al ordenar la realización de estudios detallados para evaluar la viabilidad de instalar infraestructuras convencionales de acueducto y alcantarillado en los sectores afectados.

El reconocimiento de la vulnerabilidad de la población y la imposición de medidas concretas, reflejan un compromiso efectivo por parte de los jueces populares con la mejora de las condiciones de vida de la comunidad. Este hito sienta un precedente importante para futuros casos similares, subrayando, se reitera, la responsabilidad de las autoridades en garantizar el acceso equitativo a servicios esenciales de infraestructura de servicios que salvaguarden la salud y el bienestar de comunidades vulnerables.

3. La importancia de las acciones populares que protegen el acceso a la infraestructura de servicios que garanticen la salubridad pública y el papel del juez

En este punto, es necesario abordar la importancia de este tipo de acciones que protegen el acceso a la infraestructura de servicios que salvaguardan la salubridad pública, estableciéndola como un pilar esencial para el bienestar colectivo.

En particular, se analizarán ejemplos de sentencias del Consejo de Estado y cómo estas han desempeñado un papel muy importante en el avance hacia una sociedad más justa. Igualmente, se aprovecharán estas providencias para resaltar el papel que han jugado los jueces en la protección de estos derechos colectivos.

La sociedad contemporánea enfrenta desafíos inherentes a la disponibilidad y calidad de los servicios básicos y es en este contexto que las acciones populares se alzan como instrumentos jurídicos bastante poderosos.

La acción popular es una figura fundamental en el ámbito del derecho administrativo, dado que busca la protección de diversos derechos colectivos, entre ellos, el muchas veces mencionado, acceso a la infraestructura de servicios que garantiza la salubridad pública.

Por tanto, se llevará a cabo un análisis detallado de diversas sentencias relevantes emitidas por el Consejo de Estado, máxima autoridad de la jurisdicción contencioso administrativa en Colombia. Estas sentencias proporcionan una orientación jurisprudencial clave sobre la interpretación y aplicación de la acción popular en relación con el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y que permiten la protección de los derechos e intereses colectivos.

3.1 Sentencia 15001-31-33-002-2013-00013-01(AP) (2017-06-30)

En este caso, el Consejo de Estado conoció de la demanda formulada en contra de dos municipios de Boyacá, por el desbordamiento de uno de sus ríos, el cual afectó a un amplio número de habitantes y sus predios.

Entre los puntos que tuvo en cuenta el Consejo de Estado, en su papel de garante de los derechos colectivos, se encuentran:

-El derecho al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública se encuentra establecido en la Constitución Política, donde se reconoce la

importancia de los servicios públicos para el bienestar general y la mejora de la calidad de vida de la población. Esto implica que el Estado debe regular, controlar y supervisar la prestación eficiente de estos servicios a todos los habitantes del país, así como abordar las necesidades básicas insatisfechas en áreas como la salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable. El acceso a esta infraestructura de servicios públicos es un componente esencial de la finalidad social del Estado y, por lo tanto, debe garantizarse para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad.

Tanto la Constitución como la ley establecen la obligación de los entes estatales, a nivel nacional y territorial, de proporcionar a los ciudadanos una infraestructura de servicios que proteja su derecho a la salud. Este derecho colectivo está estrechamente vinculado con la posibilidad de llevar una vida digna, lo que implica que el Estado debe llevar a cabo acciones afirmativas para proporcionar a las personas los recursos necesarios para satisfacer las necesidades básicas relacionadas con la salubridad pública. Su finalidad es asegurar que la población tenga acceso a servicios que promuevan la salud y el bienestar en condiciones adecuadas.

El Consejo de Estado, en este caso, ordenó a los representantes legales de los municipios de Villa de Leyva y Sáchica elaborar, en un plazo de tres meses, un proyecto para la recuperación del lecho del río Sáchica y prevenir inundaciones que puedan afectar la salubridad y la vida de la comunidad.

La decisión buscó evitar inundaciones futuras a través de la construcción de obras que protegieran a las familias afectadas. Esta medida mejoró la vida de la comunidad, al mitigar los riesgos de desastres naturales, amparando así su derecho de acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, entre otros derechos fundamentales y/o colectivos que pudieran verse vulnerados (Consejo de Estado, 2017, Sent. 15001-31-33-002-2013-00013-01)

3.2 Sentencia 63001-23-33-000-2019-00024-01 (AP) (2020-11-20)

El marco de acción del juez popular es fundamental en la prevención de desastres y en la protección de los derechos colectivos, incluyendo el acceso a la infraestructura de servicios para garantizar la salubridad pública. En este contexto, es evidente que los jueces

poseen mayores facultades y pueden, en situaciones críticas, emitir fallos y adoptar medidas *ultra y extra petita* para garantizar la protección de estos derechos.

En primer lugar, el acceso a la justicia es un principio rector en el sistema legal colombiano y las acciones populares se han establecido como una herramienta esencial para empoderar a los ciudadanos y a las comunidades en la defensa de sus derechos colectivos. Para cumplir con esta misión, los jueces deben tener un margen de acción amplio y flexible.

En segundo lugar, la prevención de desastres por falta o nula infraestructura y la protección de otros derechos colectivos a menudo implican la toma de medidas anticipadas. Los problemas técnicamente previsibles, la contaminación del agua o la falta de infraestructura adecuada requieren de acciones oportunas para evitar consecuencias graves.

Los jueces, conscientes de esta necesidad, deben tener la autoridad para emitir fallos y tomar medidas que vayan más allá de lo estrictamente solicitado en las demandas (*ultra petita*) o incluso fuera de la solicitud inicial (*extra petita*) cuando la situación lo exija.

En tercer lugar, la jurisprudencia del Consejo de Estado respalda esta interpretación, toda vez que han reconocido que los jueces en casos de acciones populares tienen la responsabilidad de proteger el interés público y colectivo.

Esto incluye la prevención de daños a la salubridad pública por falta de medios y la garantía de servicios públicos que cumplan con estándares de salubridad. Cuando existe riesgo de daño a estos derechos, los jueces tienen la facultad de emitir medidas cautelares y fallos que excedan la solicitud específica de las partes.

En resumen, el amplio marco de acción de los jueces de las acciones populares en Colombia es esencial para prevenir desastres y proteger los derechos colectivos. Dado que estos derechos, como el ambiente sano y la salubridad pública, son fundamentales para el bienestar de la sociedad, los jueces deben contar con facultades que les permitan tomar medidas anticipadas y efectivas.

La sentencia bajo análisis es de gran importancia, pues en ella se presentaron varias decisiones, siendo valioso resaltar algunas de las medidas tomadas por el juez.

En primera instancia, el Tribunal Administrativo del Quindío admitió la demanda el 6 de marzo de 2019, ordenando la notificación de las autoridades accionadas para que presentaran la respectiva contestación. El 1 de abril de 2019, el tribunal decretó, en atribución de los poderes amplios del juez y sin mediar petición de parte, una medida cautelar para

garantizar que no se presentaran vertimientos ni contaminación en un tramo del río Quindío, asegurando así la calidad del recurso hídrico.

La medida cautelar se basó en mapas de riesgos y planos de contingencia, no interrumpió el servicio de acueducto y reflejó el poder del juez, influyendo en la decisión final. Se buscaba evitar vertimientos y contaminación en el tramo del río Quindío entre Boquía y la bocatoma de las plantas de tratamiento de la zona, así como en áreas de riesgo previas a dicho tramo.

Esta decisión fue crucial al prevenir daños a la salubridad pública durante el proceso legal, resaltando el papel significativo de los jueces administrativos en acciones populares para la protección de derechos colectivos. La medida garantizó la ausencia de vertimientos perjudiciales en una zona crítica y fomentó el mantenimiento periódico según los mapas de riesgos y planos de contingencia, sin afectar el suministro de agua.

Finalmente, y teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, el Consejo de Estado, en segunda instancia, emitió una serie de decisiones fundamentales en el marco de la protección de los derechos colectivos, especialmente, el de acceso a infraestructura servicios que garanticen la salubridad pública, ante la posible afectación del servicio público de acueducto que impactó diversas localidades.

Estas órdenes reflejan la amplia autoridad y extenso margen de maniobra del juez administrativo para abordar asuntos relacionados con la protección de los derechos colectivos, y demuestran su capacidad para tomar medidas adicionales no solicitadas por las partes con el fin de garantizar la protección y restauración efectiva de estos derechos. Además, estas órdenes se orientan hacia la prevención y corrección de daños futuros, lo que es fundamental para evitar riesgos mayores en la salubridad pública (Consejo de Estado, 2020, Sent. 63001-23-33-000-2019-00024-01)

Como ejemplo, el profesor Santofimio Gamboa propone, un nuevo enfoque en el papel del juez, en este caso, en las medidas cautelares aplicadas a las acciones populares que se ha estado usando hasta cierto grado. Plantea que estas medidas deben ir más allá de un enfoque individualista y subjetivo, considerando una perspectiva colectiva que abarque una variedad de herramientas disponibles para proteger efectivamente los derechos e intereses colectivos.

Según su hipótesis, estas medidas cautelares deben ser esencialmente innominadas, atípicas y sujetas a la iniciativa del juez para su definición, aplicación y alcance con el objetivo de garantizar de manera inmediata la protección de los intereses de la comunidad ante posibles agresiones (Santofimio, 2010, p. 118).

CONCLUSION

La relevancia actual de la acción popular en Colombia se destaca aún más en el contexto de desafíos contemporáneos, como el cambio climático y la necesidad de desarrollar infraestructuras sostenibles que garanticen la salubridad pública. La acción popular puede utilizarse para impulsar cambios en la política pública y la inversión en infraestructuras más respetuosas con el medio ambiente y socialmente responsables.

Los ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil y otras partes interesadas pueden utilizar esta herramienta legal para abordar situaciones críticas que amenazan o impiden el acceso a infraestructuras esenciales y que estén afectando condiciones esenciales de salubridad de una comunidad específica.

Por ejemplo, si una comunidad rural carece de acceso adecuado a agua potable debido a la negligencia o a la falta de inversión de una empresa de servicios públicos, los ciudadanos pueden presentar una acción popular para exigir que se resuelva el problema y se garantice el acceso al agua potable y de calidad para evitar enfermedades en la población. Este tipo de acciones no solo pueden llevar a la corrección de una situación inmediata, sino que también pueden sentar un precedente importante para futuros casos similares.

La relevancia de las acciones populares en la protección del acceso a la infraestructura de servicios que aseguran la salubridad pública es innegable. Estas acciones se erigen como pilares fundamentales para el bienestar colectivo al garantizar derechos esenciales de la comunidad. A través de ejemplos concretos, como las decisiones del Consejo de Estado, se evidencia cómo estas medidas legales han marcado hitos significativos en la mejora de las condiciones de vida de comunidades vulnerables.

La jurisprudencia del Consejo de Estado subraya el papel crucial de los jueces en la defensa de los derechos colectivos, especialmente, en situaciones críticas donde la falta de infraestructura podría amenazar la salubridad pública. Estos jueces poseen un amplio margen de maniobra que les permite tomar medidas anticipadas y efectivas para prevenir desastres y proteger los derechos fundamentales de la sociedad.

Las acciones populares y el papel del juez en la protección del acceso a la infraestructura de servicios que garantizan la salubridad pública son elementos cruciales para la construcción de una sociedad más justa y equitativa.

La capacidad de los jueces para actuar de manera anticipada y efectiva demuestra su compromiso con la prevención de daños y la promoción del bienestar colectivo, consolidando así su papel esencial en la defensa de los derechos constitucionales.

En todo caso, si bien las sentencias analizadas representan avances significativos en la protección del derecho colectivo al acceso a la infraestructura de servicios que garantizan la salubridad pública, queda patente que aún persisten desafíos y brechas por abordar.

Las autoridades deben continuar fortaleciendo su compromiso para implementar medidas concretas que vayan más allá de las decisiones judiciales, garantizando así el pleno cumplimiento de los principios establecidos en el artículo 4, literal h, de la Ley 472 de 1998 y la Constitución.

Es imperativo que se adopten acciones preventivas y correctivas de manera proactiva, asegurando el acceso equitativo a servicios esenciales para la salud y el bienestar de comunidades vulnerables, y reforzando así la protección integral de los derechos colectivos en el marco de una sociedad justa y equitativa.

Referencias

- Colombia. Congreso de la Republica. (1998). *Ley 472 de 1998: por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el 10 ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial.
- Colombia. Congreso de la Republica. (1873). *Ley 84 de 1873. Código Civil*. Diario Oficial.
- Colombia. Corte Constitucional. (2017) *Sentencia C-225 de 2017: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 220 de la Ley 1801 de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia*. M.P. Alejandro Linares Cantillo. Corte Constitucional.
- Colombia. Consejo de Estado. (2020) *Sentencia 63001-23-33-000-2019-00024-01 (AP) de 2020: la Sala procede a decidir el recurso de apelación interpuesto por la sociedad Empresas Públicas de Armenia - EPA E.S.P., en contra de los ordinales primero, quinto, séptimo y octavo de la sentencia de 5 de diciembre de 2019, proferida por la Sala Cuarta de Decisión del Tribunal Administrativo de Quindío*. C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés. Consejo de Estado.
- Colombia. Consejo de Estado. (2020) *Sentencia 05001-23-33-000-2015-02436-01(AC) de 2020: La Sala procede a decidir los recursos de apelación interpuestos por la Alcaldía Municipal de Bello – Antioquia; por Empresas Públicas de Medellín –E.P.M. E.S.P.-; y por la parte demandante, en contra de la sentencia de 14 de marzo de 2019, proferida por la Sala Cuarta de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia*. C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés. Consejo de Estado.
- Colombia. Consejo de Estado. (2017) *Sentencia 15001-31-33-002-2013-00013-01(AP) de 2017: la Sala conoce de los recursos de apelación interpuestos por los apoderados de los Municipios de Villa de Leyva y Sáchica- Boyacá, contra la sentencia de 28 de enero de 2016, proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, por la cual se concedió el*

amparo de los derechos colectivos invocados en la demanda. C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés. Consejo de Estado.

Colombia. Consejo de Estado. (2002) *Sentencia 25000-23-24-000-2002-0490-01(AP-533) de 2002: Decide la Sala la apelación interpuesta por la parte actora, contra la Sentencia del 3 de mayo de 2002 mediante la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "A" negó las súplicas de la demanda. C.P. Ligia López Díaz. Consejo de Estado.*

Moncayo, M. (2022). Agua potable y servicio público de acueducto: treinta años de constitucionalización. Bogotá: Universidad del Rosario. (p. 59). <https://acortar.link/hwe6jl>

Gutiérrez, A. (2021). Derecho Administrativo Sanitario. Tomo 1, Derecho a la salud, salubridad pública y condiciones sanitarias de las ciudades. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. (p.91). <https://acortar.link/6C200R>

Santofimio, J. O. (2010). Acciones populares y medidas cautelares en defensa de los derechos e intereses colectivos: un paso en la consolidación del estado social de derecho. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Henao, J. (2003). IV Jornadas de Derecho Constitucional y Administrativo: el régimen de las libertades, la responsabilidad de la administración pública. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. (pp. 435-436). <https://acortar.link/Ak4anG>

Sarmiento, G. (1998). Las acciones populares en el derecho privado colombiano. Colección Bibliográfica Banco de la República. (p. 17). <https://acortar.link/ZCe6FL>

Lozano, E. (1982). La legitimación Popular en el Proceso Romano Clásico. <https://acortar.link/sPwsQk>