

**AUSENCIA DE VULNERACIÓN DEL DERECHO AL MÍNIMO VITAL /
AUSENCIA DE VULNERACIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA
ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA / ADECUADA GESTIÓN ADMINISTRATIVA
PARA LA CONFORMACIÓN DEL GRUPO DE ADHERENTES - A cargo del
fondo para la defensa de los derechos e intereses colectivos / DEMORA
JUSTIFICADA EN LA CONFORMACIÓN DEL GRUPO DE ADHERENTES /
ACTO ADMINISTRATIVO DE CONFORMACIÓN DEL GRUPO DEFINITIVO DE
ADHERENTES / EXHORTO**

La Sala no puede desconocer que, como lo informó la entidad demandada en la oposición a la tutela y se constató en la página web, se recibieron cerca de **630 mil solicitudes** de adhesión. (...) [L]a Defensoría del Pueblo, Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, era consciente de que el recurso humano con el que contaba iba resultar insuficiente para cumplir eficientemente la función encomendada por la sentencia del 1º de noviembre de 2012 y, por ende, estimó conveniente contratar un operador logístico para la recepción y el análisis de los documentos.(...) Y una vez tuvo conocimiento del total de las solicitudes, que superaba ampliamente el número estimado, la Defensoría del Pueblo informó de la suscripción del convenio interadministrativo con la Universidad Nacional, que sería la encargada, en un plazo de 24 meses, de estudiar los documentos y determinar quiénes tenían derecho a formar parte del grupo de adheridos. (...) El recuento expuesto en precedencia demuestra que la Defensoría del Pueblo ha desplegado las actuaciones necesarias para lograr el cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia del 1º de noviembre de 2012. Por ende, es injusto afirmar que la Defensoría del Pueblo desconoce el derecho de acceso a la administración de justicia, cuando, en realidad, las gestiones realizadas dan cuenta que busca hacer efectivo el fallo judicial. (...) A juicio de la Sala, la gestión administrativa desplegada por la Defensoría del Pueblo no amerita reproche alguno. (...) [L]a Sala estima necesario exhortar a la Defensoría del Pueblo para que procure el cumplimiento del convenio en el plazo pactado, es decir, evite las prórrogas, adiciones o modificaciones que extiendan la fecha de finalización del estudio de las solicitudes y, por el contrario, conforme el grupo definitivo de adherentes en el menor tiempo posible.(...) [L]a Defensoría del Pueblo, Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, no vulneró los derechos fundamentales de la actora, pues la demora en la conformación del grupo de adherentes está plenamente justificada. (...) Como no se acreditó la afectación al mínimo vital, la Sala estima que la actora debe esperar a que la Defensoría del Pueblo, Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, expida el acto administrativo de conformación del grupo de adherentes, en los términos del artículo 65 de la Ley 472 de 1998, numeral 3, literal b), que dispone que **todas las solicitudes** presentadas oportunamente **se tramitarán y decidirán conjuntamente** mediante acto administrativo.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 298 / LEY 472 DE 1998, ARTÍCULO 65 NUMERAL 3 LITERAL B

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN CUARTA

Consejero ponente: JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ

Bogotá, D.C., primero (1) de febrero de dos mil dieciocho (2018)

Radicación número: 11001-03-15-000-2017-03038-00(AC)

Actor: YULLY ALEXANDRA GARZÓN PÉREZ

Demandado: DEFENSORÍA DEL PUEBLO Y OTROS

La Sala decide la acción de tutela interpuesta por la parte actora, contra la Defensoría del Pueblo, Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, la Sección Tercera del Consejo de Estado y, la Subsección A, Sección Segunda, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

I. ANTECEDENTES

1. Pretensiones

En ejercicio de la acción de tutela, la señora Yully Alexandra Garzón Pérez solicitó la protección de los derechos fundamentales al debido proceso, de acceso a la administración de justicia, al derecho a la vida digna y a la igualdad, que estimó vulnerados por la Defensoría del Pueblo, Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, por la presunta mora en la expedición del acto administrativo de conformación del grupo definitivo de adherentes a la sentencia del 1º de noviembre de 2012, dictada por la Sección Tercera del Consejo de Estado, y en el pago de las indemnizaciones correspondientes.

Concretamente, formuló las siguientes pretensiones¹:

¹ Folio 12 del expediente.

PRIMERA. Se ordene a la defensoría del Pueblo – Fondo para los Derechos e Intereses Colectivos mediante resolución integrar el grupo de adherentes definitivo a la mayor brevedad posible, en el marco del fallo del 2 de noviembre de 2012 acción de grupo No. 250002326000199900002 04 “Relleno Sanitario Doña Juana”, proferido por el Consejo de Estado, cuyos demandantes son Leonardo Buitrago y otros.

SEGUNDA. Que como consecuencia de lo anterior, la Defensoría del Pueblo – Fondo para los Derechos e Intereses Colectivos pague la indemnización ordenada por el Consejo de Estado y que ya le fue entregada por la condenada Alcaldía Mayor de Bogotá Distrito Capital.

2. Hechos

Del expediente, la Sala destaca la siguiente información:

Que, mediante sentencia del 24 de mayo de 2007, la Subsección A de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró administrativamente responsable al Distrito Capital de Bogotá, por los perjuicios morales ocasionados al grupo conformado por las personas que vivían, laboraban o estudiaban a los alrededores del Relleno Sanitario Doña Juana (hasta una distancia de 5.000 metros del foco emisor), durante el periodo comprendido entre el 27 de septiembre y el 31 de diciembre de 1997.

Que las partes apelaron la sentencia y la Sección Tercera del Consejo de Estado, por providencia del 1º de noviembre de 2012, la modificó y dispuso, entre otras cosas: **i)** que el Distrito Capital de Bogotá debía pagar la suma de \$ 227.440.511, a favor de «los integrantes del grupo que se hayan constituido como parte en el proceso y los que lo hagan después», a título de indemnización; **ii)** que el monto colectivo de la indemnización debía ser depositado al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos de la Defensoría del Pueblo, y **iii)** que, dentro de los 20 días siguientes a la publicación de la sentencia en un diario de amplia circulación, las personas que no hubieran concurrido al proceso —y que se consideraran víctimas— debían presentar los documentos necesarios ante la Defensoría del Pueblo, Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses

Colectivos, para que esa entidad decidiera si debían integrar o no el grupo definitivo de adherentes y, de contera, si tenían derecho a la indemnización.

Que, conforme con lo ordenado en la sentencia, el Distrito Capital de Bogotá, en el año 2015, depositó la suma de dinero al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos de la Defensoría del Pueblo.

Que, a la fecha, la Defensoría del Pueblo, Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos no ha expedido el acto administrativo de conformación del grupo definitivo de adherentes, que tienen derecho a indemnización.

3. Argumentos de la tutela

De manera preliminar, la señora Yully Alexandra Garzón Pérez explicó que la tutela era procedente en el presente asunto, pues no existía otro mecanismo de defensa para pedir la protección de los derechos fundamentales vulnerados. En ese sentido, advirtió que el proceso ejecutivo no es idóneo ni eficaz, por cuanto: i) la condena fue impuesta al Distrito Capital de Bogotá, de ahí que, en estricto sentido, el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos no es el encargado de pagar las indemnizaciones, y ii) la función de la Defensoría del Pueblo, Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, es determinar quiénes deben conformar el grupo definitivo de adherentes, es decir, establecer quiénes tienen derecho a la indemnización individual.

En cuanto al fondo del asunto, la actora adujo:

Que, según el artículo 298 de la Ley 1437 de 2011, las sentencias condenatorias deben cumplirse en el término de un año, contado a partir de la ejecutoria. Que, a su turno, el Manual de Procesos y Procedimientos de la Defensoría del Pueblo establece un plazo máximo de 60 días hábiles para el pago de las acciones de grupo.

Que, como la Defensoría del Pueblo recibió solicitudes para formar parte del grupo de adherentes hasta el 21 de abril de 2015, el término para cumplir lo ordenado en

la sentencia del 1º de noviembre de 2012 estaba ampliamente vencido. Que, a la fecha, ni siquiera se ha expedido el acto administrativo de conformación del grupo definitivo de adherentes.

Que, inicialmente, en febrero de 2015, la Defensoría del Pueblo, Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, informó que contrataría un operador logístico para que apoyara las actividades necesarias para la integración definitiva del grupo, que, según se dijo en esa oportunidad, estaría listo para julio de 2016.

Que, posteriormente, la Defensoría del Pueblo, Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, contrató a la Universidad Nacional de Colombia, con el fin de que adelantara la revisión y análisis de las solicitudes de adhesión. Que, sin embargo, el plazo para el desarrollo de esa función se fijó en 18 meses, prorrogables hasta los 24 meses, lo que demostraba que la integración del grupo definitivo de adherentes tardaría más de dos años.

Que si bien se trata de un asunto en el que se recibieron más de 500 mil solicitudes de adhesión, lo cierto es que «la revisión de las solicitudes es bastante simple; en términos generales se trata de la revisión de tres documentos, la solicitud de adhesión, la copia del documento de identidad y la prueba de la afectación; esta prueba las más de las veces puede ser contrastada en las bases de datos de las entidades públicas (empresas de servicios públicos domiciliarios, SISBEN, base de datos del sistema educativo de Bogotá)»². Que, de hecho, la entidad demandada no ha informado sobre el estado de las solicitudes.

Que la mora en que incurre la Defensoría del Pueblo, Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, desconoce uno de los pilares del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia: el efectivo cumplimiento de las providencias judiciales.

Que, por otra parte, de acuerdo con la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2001) y la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública (2013), la buena

² Folio 8 del expediente.

administración pública es un derecho fundamental. Que, aunque no esté reconocido explícitamente, el Colombia sí existe de manera difusa el derecho fundamental a la buena administración pública, en tanto que la Constitución Política consagra, en los artículos 13, 23, 29 y 74, los cuatro elementos que le sirvieron de fundamento a la comunidad europea para otorgar esa categoría de derecho fundamental. Que, en todo caso, los derechos fundamentales no dependen de su establecimiento en normas jurídicas y, por ende, el derecho a la buena administración pública puede ser reclamado mediante el ejercicio de la acción de tutela.

Que, en el presente asunto, la excesiva tardanza en la expedición del acto administrativo de integración del grupo definitivo de adherentes ha impedido el pago de las indemnizaciones individuales, pago que, en su caso, le permitiría mejorar las condiciones de vida, pues es madre cabeza de familia, con condiciones sociales y económicas difíciles.

4. Actuación procesal

En principio, la acción de tutela correspondió a la Subsección A de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que, en decisión del 26 de septiembre de 2017, declaró improcedente la solicitud de amparo. A juicio del tribunal, la tutela no cumplía con los requisitos descritos en el artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, pues la actora contaba con otro medio judicial, como lo era el incidente de desacato.

Con fecha 24 de octubre de 2017, la Sección Quinta de esta Corporación decretó la nulidad de todo lo actuado en el trámite de tutela, por estimar que la Subsección A Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca debió vincular al trámite procesal: i) al grupo de personas interesadas en ser reconocidas como víctimas del desastre ambiental ocasionado por el derrumbe del relleno sanitario Doña Juana, ii) a los magistrados del Consejo de Estado, Sección Tercera, y iii) a los magistrados del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A.

5. Intervención de las entidades y autoridades demandadas.

5.1 Defensoría del Pueblo, Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos (entidad demandada)

El profesional especializado de la Oficina Jurídica de la Defensoría del Pueblo pidió que la solicitud de amparo se declarara improcedente o, en su lugar, se denegaran las pretensiones. En síntesis, expuso:

Que el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos es una cuenta especial sin personería jurídica, a la que se le atribuyó, entre otras funciones, la de «administrar y pagar las indemnizaciones individuales de quienes formaron parte del proceso de acción de grupo como integrantes del grupo, y de las indemnizaciones correspondientes a las solicitudes que llegares a presentar oportunamente los interesados que no hubieren intervenido en el proceso y que reúnan los requisitos exigidos por el juez de la sentencia»³.

Que el juez de la acción de grupo confirió a la Defensoría del Pueblo, Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, la tarea de conformar el grupo de adherentes (personas que no concurrieron al proceso, pero que se vieron damnificadas y, por ende, pueden beneficiarse de la sentencia). Que, para dar cumplimiento a esa función, el fondo debe analizar y verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos por la sentencia para que los reclamantes puedan ser tenidos como beneficiarios de la indemnización.

Que, en el presente asunto, la Ley 472 de 1998 no establece un plazo en el que el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos deba resolver las solicitudes de adhesión en el marco de la acción de grupo. Que, además, el artículo 298 de la Ley 1437 de 2011 no es aplicable, pues: i) va dirigida contra la entidad que era demandada en el proceso ordinario y la Defensoría del Pueblo no era la demandada en la acción de grupo y ii) se trata de una norma legal de carácter ordinario, que no cobija asuntos regulados por normas estatutarias, como la acción de grupo.

³ Folio 125 del expediente.

Que, aunque no exista un término legal, la Defensoría del Pueblo ha realizado todos los esfuerzos para lograr, en el menor tiempo posible, la conformación del grupo definitivo de adherentes.

Que, aproximadamente, se recibieron 631.000 solicitudes de adhesión y muchas corresponden a núcleos familiares conformados por 5 o 6 miembros, lo que supone un aproximado de 815.000 adherentes. Que esa cantidad superó en más del 1.000 % las previsiones que se tenían sobre las solicitudes de adhesión.

Que, ante ese volumen de solicitudes, se contrataron digitadores y apoyo logístico, medida que resultó insuficiente.

Que, luego, se suscribió el contrato No. 326 del 26 de octubre de 2015, con la Compañía de Servicios Archivísticos y Tecnológicos S.A.S., cuyo objeto era el transporte de la documentación, la digitalización de las solicitudes y la asignación de un número de radicación. Que esa actividad concluyó en diciembre del año 2015.

Que, de todos modos, la Defensoría del Pueblo, Fondo para la Protección de Derechos e Intereses Colectivos, no contaba con la capacidad humana, logística y técnica para analizar cada una de las solicitudes, según las directrices de la sentencia de la acción de grupo. Que ese estudio comprendía varios componentes: el técnico⁴, el jurídico⁵ y el de geomática⁶, actividades que eran ajenas a la función misional de la entidad.

Que, en vista de ese panorama, se cotizó con varias entidades para que desarrollaran esa tarea (análisis de las solicitudes) y, luego de elegir la mejor opción, se suscribió el convenio interadministrativo No. 378 de 2015 con la Universidad Nacional de Colombia.

⁴ Relacionado con la gestión documental.

⁵ Relacionado con la revisión sustancial de las solicitudes.

⁶ Relacionado con la determinación del subgrupo en el que debía incluirse al solicitante. Los subgrupos (que eran 3), se definían conforme a la cercanía o lejanía del damnificado con respecto al foco emisor.

Que, durante los años 2016 y 2017, la Universidad Nacional de Colombia ha ejecutado las labores para cumplir el objeto del convenio y ha informado detalladamente los avances de las actividades.

Que es importante tener en cuenta que «la revisión de esta documentación no se puede tomar a la ligera, máxime cuando la misma comunidad ha denunciado que no todas las personas que allegaron documentos residían en la zona afectada para la época de los hechos, sumado a lo anterior estamos hablando de un grupo de personas que si bien, dada la calidad de víctimas, esperar un resarcimiento de perjuicios ocasionados, lo cierto es que se hace necesario determinar con cierto grado de certeza quienes fueron realmente afectados, puesto que la condena colectiva impuesta se reparte proporcionalmente entre los adherentes reconocidos. En otras palabras, entre más personas resultan reconocidas como adherentes, menor va a ser el valor a reconocer para las víctimas»⁷.

Que, por otra parte, la Defensoría del Pueblo creó un link en su página web⁸, en el que los usuarios pueden verificar el número de radicación de la solicitud de adhesión. Que, por lo tanto, no es cierto que la entidad no dé información a los usuarios, sobre el estado de las solicitudes.

Que la voluntad del Fondo para Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos es que la sentencia del 1º de noviembre de 2012 se cumpla a cabalidad y, por ende, ha venido pagando las indemnizaciones de los beneficiarios que fueron reconocidos directamente en la providencia judicial. Que, de los 1472 beneficiarios reconocidos en la sentencia, se ha pagado la indemnización a 1294.

Que, no obstante, el pago de las indemnizaciones a los adherentes solo puede realizarse una vez se resuelvan, de manera conjunta y mediante acto administrativo, todas solicitudes que se presentaron oportunamente. Que ese acto administrativo, que resuelve sobre todas las solicitudes de adhesión, debe ser notificado conforme a la Ley 1437 de 2011 y es susceptible de los recursos de reposición y de apelación.

⁷ Folio 128 del expediente.

⁸ <http://donajuana.defensoria.gov.co/>

Que, a su juicio, la tutela es improcedente porque el término que ha tardado la entidad está plenamente justificado, debido a la cantidad de solicitudes, y la actora no acreditó estar en riesgo de sufrir un perjuicio irremediable.

5.2 Sección Tercera del Consejo de Estado

El magistrado titular del despacho que fungió como ponente de la sentencia de segunda instancia de la acción de grupo manifestó que «las consideraciones esgrimidas en la sentencia del 1 de noviembre de 2012, C.P. Enrique Gil Botero, proferida por la Sección Tercera de esta corporación son suficientes para explicar la improcedencia del amparo solicitado»⁹.

5.3 Subsección A, Sección Segunda, Tribunal Administrativo de Cundinamarca

A pesar de que se le notificó¹⁰ a la Subsección A, Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, no se pronunció sobre la solicitud de amparo.

6. Intervención de terceros vinculados

A pesar de que el auto admisorio fue publicado en la página web del Consejo de Estado¹¹, no hubo personas interesadas en ser reconocidas como víctimas que intervinieran en la presente acción de tutela.

7. Otras intervenciones

La secretaria jurídica distrital de la Alcaldía Mayor de Bogotá solicitó que se denieguen las pretensiones de la tutela, porque el distrito ya cumplió con el pago de la condena impuesta en la acción de grupo y, por ende, no hay vulneración de derecho fundamental que atribuirle.

⁹ Folio 130 del expediente

¹⁰ Folio 119 del expediente

¹¹ Folio 121 del expediente

La directora jurídica de la Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá D.C pidió que se nieguen las pretensiones de la solicitud de amparo, pues no le asiste en tanto que esa secretaría no es responsable de integrar el grupo definitivo de adherentes a la sentencia de acción de grupo, que es la pretensión de la tutela.

II. CONSIDERACIONES

1. De la acción de tutela

La acción de tutela es un mecanismo judicial cuyo objeto es la protección de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o por un particular, en el último caso, cuando así lo permita expresamente la ley.

La tutela procede cuando el interesado no dispone de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En todo caso, el otro mecanismo de defensa ordinario debe ser idóneo para proteger el derecho fundamental vulnerado o amenazado, pues, de lo contrario, el juez de tutela deberá examinar si existe perjuicio irremediable y, de existir, concederá el amparo impetrado, siempre que esté acreditada la razón para conferir la tutela.

2. Planteamiento del problema jurídico

En los términos de la solicitud de amparo, la Sala deberá examinar si la Defensoría del Pueblo, Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, vulneró los derechos fundamentales de la actora, por la demora en la expedición del acto administrativo de conformación del grupo definitivo de adherentes a la sentencia del 1º de noviembre de 2012, dictada por la Sección Tercera del Consejo de Estado.

3. Solución del problema jurídico

3.1. Sobre la procedencia de la tutela

La acción de tutela procede cuando el actor no cuenta con otro mecanismo para la protección de sus derechos fundamentales. Podría pensarse que la señora Yully Alexandra Garzón Pérez puede promover proceso ejecutivo contra la Defensoría del Pueblo, Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, para exigirle que cumpla con una de las órdenes impartidas en la sentencia del 1º de noviembre de 2012: la conformación del grupo definitivo de adherentes. Sin embargo, por las razones que se expondrán a continuación, la Sala descarta que el proceso ejecutivo sea el medio judicial idóneo y efectivo para pedir la protección de los derechos fundamentales que se invocan en la presente solicitud de amparo.

El proceso ejecutivo es el mecanismo judicial para exigir la ejecución forzosa de obligaciones claras, expresas y exigibles. Y la sentencia del 1º de noviembre de 2012¹² no impuso, expresamente, la obligación de expedir el acto administrativo que integre el grupo definitivo de adherentes y, mucho menos, fijó un término para esa actuación. Por ende, no resulta válido afirmar que la expedición del acto administrativo es una obligación que pueda forzarse mediante el proceso ejecutivo.

Por otra parte, se destaca que lo pretendido por la demandante tampoco puede formularse mediante la presentación de un incidente de desacato, pues ese trámite no está previsto como medida para garantizar el cumplimiento de las sentencias proferidas en ese tipo de acciones.

Si se observa, el título III de la Ley 472 de 1998, denominado «del proceso en las acciones de grupo», que comprende los artículos 49 a 69, no dispuso nada acerca del desacato. Tampoco lo prevén los títulos IV, V y VI, que se refieren, respectivamente, al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, a temas probatorios comunes para las acciones populares y de grupo y a las medidas de publicación, promoción y colaboración en materia de esas acciones constitucionales.

Ahora, si bien el artículo 41 de la Ley 472 de 1998 hace mención al desacato, lo cierto es que esa medida coercitiva la prevé únicamente para las sentencias proferidas en acciones populares. Y es así por dos razones: **i)** porque esa norma está ubicada en el capítulo XII (medidas coercitivas y otras disposiciones) del título II, que regula, exclusivamente, lo concerniente a las acciones populares, y **ii)** porque el propio artículo 41 de la Ley 472 dispone que el desacato procede

¹² Consultada en la página web del Consejo de Estado.

cuando se «incumpliere una orden judicial proferida por la autoridad competente en los procesos que se adelanten **por acciones populares**».

Debe tenerse en cuenta que el incidente de desacato es un mecanismo de creación legal. Su procedencia está determinada, pues, por una norma jurídica que así lo habilita. Por ende, en ausencia de ley que establezca el incidente de desacato como medida coercitiva para el cumplimiento de órdenes judiciales, al juez no le está permitido habilitar dicho mecanismo.

En conclusión, a juicio de la Sala, la demandante no cuenta con otro mecanismo judicial para pedirle al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos que cese la omisión que, presuntamente, vulnera los derechos fundamentales.

3.2. Sobre el fondo del asunto

En concreto, la señora Yully Alexandra Garzón Pérez sostiene: **i)** que la Defensoría del Pueblo, Fondo para los Derechos e Intereses Colectivos, incumplió el término del artículo 298 de la Ley 1437 de 2011¹³ y el plazo establecido en su propio Manual de Procesos y Procedimientos (60 días hábiles); **ii)** que, la entidad demandada tiene previsto tardarse hasta 24 meses en la expedición del acto administrativo, según se desprende del convenio interadministrativo suscrito con la Universidad Nacional de Colombia; **iii)** que la tardanza en la conformación del grupo definitivo de adherentes y en el pago de la indemnización desconoce los derechos de acceso a la administración de justicia —pues no se hace efectiva la orden impartida por la autoridad judicial— y de buena administración pública, y **iv)** que la falta de pago de la indemnización ha impedido que pueda mejorar las condiciones de vida.

En primer lugar, la Sala advierte que la Defensoría del Pueblo, Fondo para los Derechos e Intereses Colectivos, creó un link en su página web, para informar a toda la comunidad sobre el trámite del cumplimiento de la sentencia del 2º de

¹³ ARTÍCULO 298. PROCEDIMIENTO. En los casos a que se refiere el numeral 1 del artículo anterior [cuando el título ejecutivo es una sentencia, proferida por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, que condene a una entidad a pagar sumas de dinero], si transcurrido un (1) año desde la ejecutoria de la sentencia condenatoria o de la fecha que ella señale, esta no se ha pagado, sin excepción alguna el juez que la profirió ordenará su cumplimiento inmediato.

noviembre de 2012, atinente al caso del relleno sanitario Doña Juana: donajuana.defensoria.gov.co.

Ahora bien, el artículo 55 de la Ley 472 de 1998¹⁴ —que regula las acciones de grupo— dispone un término de 20 días para que las personas que no concurrieron al proceso soliciten acogerse a los efectos de la sentencia. Sin embargo, esa ley guardó silencio frente al término con que cuenta la Defensoría del Pueblo, Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, para conformar el grupo definitivo de las personas que van a quedar adheridas a la sentencia de una acción de grupo.

Por otra parte, la Sala precisa que el término previsto en el artículo 298 de la Ley 1437 de 2011, que invocó la actora, no es aplicable en el presente asunto, porque, en la acción de grupo, la Defensoría del Pueblo no resultó condenada a pagar sumas de dinero. Y si bien tiene la función de pagar las indemnizaciones individuales, no puede desconocerse que ese pago está supeditado a la realización de unas actuaciones previas: el desembolso total de la indemnización por parte de la entidad condenada en la acción de grupo y la conformación del grupo definitivo de adherentes.

Empero, la ausencia de una norma específica que indique el término en que deban pagarse las indemnizaciones individuales derivadas de una acción de grupo no implica que la Defensoría del Pueblo pueda posponer esa función de manera indefinida.

Por el contrario, la propia Defensoría del Pueblo, en el Manual de Procesos y Procedimiento¹⁵, fijó un término en el que debía conformar el grupo de adherentes y pagar la respectiva indemnización. Al estimar la posible duración de cada una de

¹⁴ ARTICULO 55. INTEGRACIÓN AL GRUPO. Cuando la demanda se haya originado en daños ocasionados a un número plural de personas por una misma acción u omisión, o por varias acciones u omisiones, derivadas de la vulneración de derechos o intereses colectivos, quienes hubieren sufrido un perjuicio podrán hacerse parte dentro del proceso, antes de la apertura a pruebas, mediante la presentación de un escrito en el cual se indique su nombre, el daño sufrido, el origen del mismo y el deseo de acogerse al fallo y de pertenecer al conjunto de individuos que interpuso la demanda como un mismo grupo. Quien no concorra al proceso, ~~y siempre y cuando su acción no haya prescrito y/o caducado de conformidad con las disposiciones vigentes,~~ podrá acogerse posteriormente, dentro de los veinte (20) días siguientes a la publicación de la sentencia, suministrando la información anterior, pero no podrá invocar daños extraordinarios o excepcionales para obtener una indemnización mayor y tampoco se beneficiará de la condena en costas.

¹⁵ www.defensoria.gov.co/public/pdf/00/pagoAccionesGrupo.pdf

las actuaciones que debían surtirse, fijó un plazo de hasta 63 días, que se cuentan a partir de la fecha en que se reciba el expediente de la acción de grupo.

En el sub lite, no se tiene conocimiento de la fecha en que la Defensoría del Pueblo recibió el expediente de la acción de grupo. Lo que sí se sabe es que las solicitudes para adherirse a la sentencia fueron recibidas hasta el 21 de abril de 2015, pues esa información aparece publicada en el link: donajuana.defensoria.gov.co.

Así, si se contaran los 63 días a partir del 25 de abril de 2015, es evidente que la Defensoría del Pueblo sobrepasó ampliamente el término estimado en el Manual de Procesos y Procedimientos.

Sin embargo, la Sala no puede desconocer que, como lo informó la entidad demandada en la oposición a la tutela y se constató en la página web, se recibieron cerca de **630 mil solicitudes** de adhesión. De hecho, hay solicitudes que no se elevaron de manera individual, sino que incluían todo el núcleo familiar, integrado por varias personas.

De hecho, incluso antes de conocer el total de solicitudes de adhesión, la Defensoría Pueblo, Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, era consciente de que el recurso humano con el que contaba iba resultar insuficiente para cumplir eficientemente la función encomendada por la sentencia del 1º de noviembre de 2012 y, por ende, estimó conveniente contratar un operador logístico para la recepción y el análisis de los documentos.

Así lo hizo saber en el comunicado del 10 de febrero de 2015, en el que informó «ante la probable cantidad de reclamantes y en aras de garantizar el cumplimiento efectivo de la sentencia, la defensoría del pueblo inició un proceso de licitación para que un operador logístico reciba los documentos de los adherentes, verifique el lleno de los requisitos y se autorice el desembolso de los recursos»¹⁶.

¹⁶ Información tomada del link: donajuana.defensoria.gov.co.

Adicionalmente, con el ánimo de agilizar el proceso de integración del grupo de adherentes, la Defensoría del Pueblo habilitó varios puntos (adicionales a la sede de la entidad) para la recepción de la documentación. En el comunicado del 6 de marzo de 2015, manifestó¹⁷:

1. A PARTIR DEL DÍA LUNES 9 DE MARZO DE 2015 Y CON EL FIN DE AGILIZAR LA RECEPCIÓN DE DOCUMENTOS A LOS BENEFICIARIOS ADHERENTES, ES DECIR A QUIENES NO FUERON RECONOCIDOS INICIALMENTE POR LA SENTENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO, LA DEFENSORÍA RECIBIRÁ LAS CARPETAS DE ESTOS CIUDADANOS EN LAS CASAS DE JUSTICIA DE LAS SIGUIENTES LOCALIDADES, DURANTE EL HORARIO DE 8:00 AM A 5:00 PM:

- CIUDAD BOLÍVAR: TRANSVERSAL 73 # 70 A 04 SUR

- SAN CRISTÓBAL: CALLE 31 C SUR # 3 A 67 ESTE

- USME: CALLE 137 C SUR # 2 A 43, PISO 3

2. AUNQUE NO HA SIDO PUBLICADA LA SENTENCIA, LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO HA DISPUESTO LOS SITIOS DE RECEPCIÓN ANTES MENCIONADOS PARA AVANZAR EN EL PROCESO DE DOCUMENTACIÓN, Y FACILITAR EL ACERCAMIENTO DE LOS CIUDADANOS, EVITANDO SU DESPLAZAMIENTO A UNA ZONA DISTANTE DE SU LUGAR DE TRABAJO O RESIDENCIA.

Posteriormente, mediante comunicado del 19 de marzo de 2015, informó de la habilitación de otros dos puntos: i) CDS Usme: avenida calle 91 sur # 3 c - 34 este y ii) Parque Metropolitano el Tunal: carrera 24 - calle 48b sur portería 1.

Y una vez tuvo conocimiento del total de las solicitudes, que superaba ampliamente el número estimado¹⁸, la Defensoría del Pueblo informó de la suscripción del convenio interadministrativo con la Universidad Nacional, que sería

¹⁷ Ídem.

¹⁸ En el comunicado del 10 de febrero de 2015, se dijo que: «el consejo de estado consideró igualmente que podrían llegar a formar parte del grupo de beneficiarios 65.536 personas adicionales».

la encargada, en un plazo de 24 meses, de estudiar los documentos y determinar quiénes tenían derecho a formar parte del grupo de adheridos. Expresamente, el comunicado 19 de febrero de 2016 indicó:

1. CON EL FIN DE DAR CUMPLIMIENTO A LA ORDEN JUDICIAL PROFERIDA POR EL CONSEJO DE ESTADO, EL 1° DE NOVIEMBRE DE 2012, CORREGIDA Y ACLARADA A TRAVÉS DE AUTO DE 3 DE DICIEMBRE DE 2012, DENTRO DE LA ACCIÓN DE GRUPO NO. 250002326000199900002 04, ESPECÍFICAMENTE, EN LO ATINENTE A LA CONFORMACIÓN DEL SEGUNDO GRUPO A INDEMNIZAR, CON LAS PERSONAS QUE PRESENTARON DOCUMENTOS PARA ADHERIRSE A LOS EFECTOS DE LA SENTENCIA, LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO SUSCRIBIÓ UN CONTRATO INTERADMINISTRATIVO CON LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, CON EL OBJETO DE ESTUDIAR LOS DOCUMENTOS APORTADOS POR LOS INTERESADOS, PARA DETERMINAR QUIÉNES TIENEN DERECHO A FORMAR PARTE DE DICHO GRUPO. LA ENTIDAD YA HA HECHO ENTREGA DE 150.000 CARPETAS.

2. EL CONVENIO INTERADMINISTRATIVO SE SUSCRIBIÓ POR EL TÉRMINO DE 24 MESES, TIEMPO EN EL CUAL SE DEBE CULMINAR EL ESTUDIO DE LAS APROXIMADAMENTE 631.000 SOLICITUDES DE ADHESIÓN PRESENTADAS Y CONFORMAR EL GRUPO A INDEMNIZAR.

3. RESPECTO DE LAS PERSONAS QUE PRESENTARON SOLICITUDES DE ADHESIÓN A LA SENTENCIA Y QUE AÚN NO CONOCEN EL NÚMERO DE RADICACIÓN DE SUS DOCUMENTOS, SE LES COMUNICA QUE AÚN FALTAN POR DIGITALIZAR EL 20% DE LAS PETICIONES PRESENTADAS DENTRO DEL TÉRMINO ESTABLECIDO EN LA LEY. DICHO PROCESO CULMINA EL 31 DE MARZO DEL AÑO EN CURSO.

El recuento expuesto en precedencia demuestra que la Defensoría del Pueblo ha desplegado las actuaciones necesarias para lograr el cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia del 1° de noviembre de 2012. Por ende, es injusto afirmar que la Defensoría del Pueblo desconoce el derecho de acceso a la administración de justicia, cuando, en realidad, las gestiones realizadas dan cuenta que busca hacer efectivo el fallo judicial.

Ahora, el plazo pactado en el convenio interadministrativo suscrito con la Universidad Nacional de Colombia no constituye un término excesivo o desproporcionado, por cuanto son cerca de 630 mil solicitudes. Téngase en cuenta además, que cada solicitud exige: i) analizar si el peticionario es damnificado por el deslizamiento del relleno sanitario Doña Juana y ii) en caso de ser damnificado, clasificarlo en uno de los subgrupos que distinguió la sentencia de 1º de noviembre de 2012¹⁹.

A juicio de la Sala, la gestión administrativa desplegada por la Defensoría del Pueblo no amerita reproche alguno.

Finalmente, si bien la actora adujo que era madre cabeza de familia y que atravesaba una situación económica difícil, lo cierto es que no acreditó esas circunstancias en el expediente de tutela y, por ende, se descarta que esté en riesgo el mínimo vital. Debe precisarse que, si la demandante pretendía recibir un tratamiento diferente en relación con las demás personas que presentaron solicitud de adhesión, lo propio era que, como mínimo, acreditara debidamente la condición que invoca.

Por consiguiente, como no se acreditó la afectación al mínimo vital, la Sala estima que la actora debe esperar a que la Defensoría del Pueblo, Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, expida el acto administrativo de conformación del grupo de adherentes, en los términos del artículo 65 de la Ley 472 de 1998, numeral 3º, literal b), que dispone que «**todas las solicitudes** presentadas oportunamente **se tramitarán y decidirán conjuntamente** mediante acto administrativo».

Por otra parte, no puede pasarse por alto que el plazo de los 24 meses del convenio interadministrativo 378 de 2015, suscrito por la Universidad Nacional de Colombia y la Defensoría del Pueblo, está próximo a culminar²⁰. Siendo así, la Sala estima necesario exhortar a la Defensoría del Pueblo para que procure el cumplimiento del convenio en el plazo pactado, es decir, evite las prórrogas,

¹⁹ Los subgrupos (que eran 3) se definen conforme a la cercanía o lejanía del damnificado con respecto al foco emisor.

²⁰ El convenio se suscribió en diciembre de 2015.

adiciones o modificaciones que extiendan la fecha de finalización del estudio de las solicitudes y, por el contrario, conforme el grupo definitivo de adherentes en el menor tiempo posible.

Queda resuelto, entonces, el problema jurídico propuesto: la Defensoría del Pueblo, Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, no vulneró los derechos fundamentales de la actora, pues la demora en la conformación del grupo de adherentes está plenamente justificada.

En consecuencia, la Sala denegará las pretensiones de la tutela.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

III. FALLA

- 1. Denegar** las pretensiones de la tutela, por las razones expuestas en la parte motiva en esta providencia.
- 2. Exhortar** a la Defensoría del Pueblo, Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, para que procure el cumplimiento de los términos del convenio interadministrativo y conforme, en el menor tiempo posible, el grupo definitivo de adherentes.
- 3. Notificar** la presente decisión a las partes, tal y como lo dispone el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.
- 4. Enviar** el expediente de tutela a la Corte Constitucional para lo de su cargo.

STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

MILTON CHAVES GARCÍA
Presidente de la Sección

JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ