



JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá D.C., 8 de octubre de 2019

AUTO DE SUSTANCIACIÓN No. 855

Ref. Proceso	25000 23 15 000 2001 00019 01
Accionante	ERCÍAS BONILLA Y OTROS
Accionados	IDU, EAAB, LUIS CARLOS SARMIENTO ANGULO LTDA. Y ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ
Tipo de acción	ACCION DE GRUPO

El H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, en sentencia de segunda instancia proferida el veintitrés (23) de noviembre de 2017¹, corregida aritméticamente mediante providencia del 22 de marzo de 2018 (fl. 737, c.1), condenó solidariamente a las entidades demandadas al pago de la indemnización colectiva equivalente a 3,724.522.438,56 y ordenó a la Defensoría del Pueblo “la publicación, por una sola vez, de un extracto de la sentencia, en un diario de amplia circulación nacional, dentro del mes siguiente a la notificación del auto que ordenara obedecer lo dispuesto en esta providencia, con la prevención a todos los interesados igualmente lesionados por los mismos hechos y que no concurrieron al proceso, para que se presenten (...) dentro de los veinte (20) días siguientes a la publicación, para reclamar la indemnización”.

Mediante auto de 23 de enero de 2019, el Despacho obedeció lo dispuesto por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y requirió a la Defensoría del Pueblo para que efectuara la publicación del extracto de la sentencia (folio 1071).

El 30 de junio de 2019 (fl.1198), la Defensoría del Pueblo publicó en el Diario El Espectador el extracto de la sentencia elaborado por la Secretaría del Despacho (fl.1193), de modo que los 20 días señalados en el artículo 55 de la Ley 472 de 1998 para integrarse al grupo transcurrieron hasta el 29 de julio de 2019. Entre el 15 y 24 de julio de 2019, fueron allegadas al proceso las solicitudes de adhesión al grupo accionante presentadas por los señores, AURA ELENA VELANDIA BARRERA (fl.1199), CALIXTO PULIDO MORENO y DIANA CONSUELO PULIDO (fl.1213), JOSE PARMENIDEZ TORO (fl. 1224), LUZ STELLA GARZÓN CÁRDENAS Y JOSÉ ORLANDO GONZÁLEZ CARVAJAL (fl.1235), ANA ROSALBA CHAVEZ PATIÑO (fl. 1268) y por el abogado coordinador en representación de 51 propietarios (fl.1283).

Los señores FERNANDO TORRES QUINTERO (FL.1054), JENNY PAOLA PUENTES RODRÍGUEZ (FL.1082), JAIRO CALCETO GUACANEME (FL.1090), CARMEN JUDITH CHAPARRO PESCA (FL.1102), JOHANN ANDREV RAMIREZ LEMOS (FL.1168) y ANA CRISTINA BELTRAN BEJARANO (FL. 1185) presentaron solicitudes de inclusión al grupo accionante antes de la publicación del extracto de la sentencia en el Diario el Espectador.

I. CONSIDERACIONES

Es importante hacer precisión sobre los siguientes puntos: i) la oportunidad para la integración y adhesión al grupo, y, ii) la competencia para resolver sobre estas solicitudes. Sobre el particular, el artículo 55 de la Ley 472 de 1998 señala que quienes no concurren al proceso de la acción de grupo podrá acogerse posteriormente, dentro de los veinte (20) días siguientes a la publicación de la sentencia, 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

¹Folios 711 del cuaderno 23.

al fallo y de pertenecer al conjunto de individuos que interpuso la demanda como un mismo grupo:

"ARTICULO 55. INTEGRACION AL GRUPO. <Aparte tachado 'INEXEQUIBLE. Aparte subrayado CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> 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 concurra 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.

La integración de nuevos miembros al grupo, con posterioridad a la sentencia, no incrementará el monto de la indemnización contenida en ella.

Las acciones individuales relativas a los mismos hechos podrán acumularse a la acción de grupo, a solicitud el interesado. *En este evento, el interesado ingresará al grupo, terminará la tramitación de la acción individual y se acogerá a los resultados de la acción de grupo"* (Negrillas fuera de texto).

A su turno, el artículo 65 de la Ley 472 de 1998 indica que la sentencia que acoja las pretensiones y que ponga fin al proceso dispondrá la publicación del extracto de la sentencia en un diario de amplia circulación nacional dentro del mes siguiente a la notificación del auto que hubiera ordenado obedecer lo dispuesto por el superior para que los interesados que no concurrieron al proceso se presenten al juzgado dentro de los 20 días siguientes a la publicación para reclamar la indemnización:

"ARTICULO 65. CONTENIDO DE LA SENTENCIA. La sentencia que ponga fin al proceso se sujetará a las disposiciones generales del Código de Procedimiento Civil y además, cuando acoja las pretensiones incoadas, dispondrá:

(...) 4. La publicación, por una sola vez, de un extracto de la sentencia, en un diario de amplia circulación nacional, dentro del mes siguiente a su ejecutoria o a la notificación del auto que hubiere ordenado obedecer lo dispuesto por el superior, con la prevención a todos los interesados igualmente lesionados por los mismos hechos y que no concurrieron al proceso, para que se presenten al Juzgado, dentro de los veinte (20) días siguientes a la publicación, para reclamar la indemnización" (Subrayado fuera de texto)

El artículo 55 de la Ley 472 de 1998, hace referencia a dos momentos para integrarse al grupo, el primero de ellos, es antes de abrir el proceso a la etapa de pruebas mediante la presentación de un escrito indicando el nombre, el daño sufrido, el origen del mismo, el deseo de acogerse al fallo y de pertenecer al grupo de personas que demandaron como un único grupo y, la segunda oportunidad, está contemplada para las personas que no hicieron parte del proceso, quienes pueden adherirse al grupo y acogerse a los efectos de la sentencia, dentro de los 20 días siguientes a la publicación de la sentencia en un diario de amplia circulación, presentando un escrito con la misma información mencionada anteriormente.

El término de 20 días, al que hace alusión el artículo 55 de la Ley 472 de 1998, fue declarado exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-242 de 2012, en cuanto señaló lo siguiente:

"Para la Corte, estas disposiciones no contrarían la Constitución, sino que por el contrario, se encuentran en armonía con la naturaleza y finalidades de las acciones de grupo, esto es, con la finalidad de garantizar a toda persona la efectividad de los valores, principios y derechos consagrados en la Constitución, y especialmente el acceso a la administración de justicia a través de las acciones de grupo consagrada en el artículo 88 Superior. Especialmente, en lo que se refiere a la modalidad que prevén estos artículos para que cualquier afectado pueda hacerse parte en el proceso después de la sentencia, la Corte insiste en que esta posibilidad, no solo no contraría, sino que se aviene

plenamente a la finalidad constitucional de las acciones de grupo, al permitir que aquellas personas afectadas por el mismo daño o perjuicio a un derecho o interés colectivo, y que no conocieron ni hicieron parte del grupo que inició el proceso, puedan acogerse a los beneficios de la sentencia, con posterioridad a la misma, previo el cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley.

(...)

En síntesis, la Sala concluye, con fundamento en lo expuesto en detalle en la parte considerativa y motiva de esta sentencia, que lo previsto por los artículos 55 y 65 de la Ley 472 de 1998, en cuanto a la posibilidad de integración del grupo y reclamación de la indemnización por personas afectadas que no hicieron parte del proceso, siempre y cuando cumplan con los requisitos y términos allí mismo estatuidos, es plenamente constitucional, en cuanto tiene como finalidad la reparación integral del daño a todas las personas afectadas a través de la garantía de las acciones de grupo –art. 88 CP–, y el acceso efectivo a la administración de justicia –art. 229 CP–, conjuntamente con la aplicación de los principios de economía y celeridad procesales”.

Ahora bien, respecto a la competencia para resolver sobre las solicitudes de adhesión al grupo, es del caso indicar que como la primera oportunidad para incorporarse a este, es durante el trámite del proceso, no existe duda que corresponde al juez que adelanta la acción decidir si acepta las solicitudes, una vez verifique el cumplimiento de los requisitos señalados en la norma, por cuanto se trata de actuaciones y decisiones propias al proceso. Situación diferente sucede cuando la solicitud de adhesión se presenta una vez proferida la sentencia, pues de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 65-3 literal b inciso 2 de la Ley 472 de 1998, **las solicitudes de inclusión en el grupo con el fin de acogerse a los efectos de la sentencia y que se presenten dentro de los 20 días siguientes a la publicación de esta, deben ser tramitadas por el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos de la Defensoría de Pueblo**, a quien le corresponde decidir las peticiones mediante acto administrativo.

No obstante, sobre este punto ha existido discusión debido a que la Defensoría del Pueblo en diferentes oportunidades ha señalado que la competencia es del juez, bajo el argumento de que se trata de actuaciones jurisdiccionales que escapan a sus funciones administrativas y por cuanto el numeral 4 del artículo 65 de la aludida ley ha señalado que quienes no concurrieron al proceso como parte del grupo, deben hacerlo ante el “juzgado” dentro de los 20 días siguientes a la publicación del fallo.

Para resolver esta discusión, el Consejo de Estado, mediante auto del 3 de diciembre de 2012, por medio del cual se aclaró sentencia del 1º de noviembre del 2012², en la acción de grupo del Relleno Sanitario Doña Juana, estableció lo siguiente:

“Las peticiones formuladas deben ser negadas, comoquiera que el artículo 55 de la Ley 472 de 1998, señala que aquellas personas que no concurran al proceso pueden acogerse a los efectos de la sentencia dentro de los 20 días siguientes a su publicación, suministrando la siguiente información: presentación de un escrito en el cual se indique su nombre, el daño sufrido, el origen del mismo, el deseo de verse beneficiados por el fallo y la pertenencia al grupo que interpuso la demanda. A su vez, el artículo 65 del mismo cuerpo normativo, dispone que tales solicitudes deben ser tramitadas por el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses colectivos, las cuales deben ser decididas conjuntamente mediante acto administrativo en el cual se reconocerá el pago de la indemnización, previa comprobación de los requisitos exigidos en la sentencia para demostrar que se forma parte del grupo en cuyo favor se decretó la condena.

A su vez, la anterior conclusión se ve reforzada por lo dispuesto en el literal e del artículo 71 de la Ley 472 de 1998, que consagra como función del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, la administración y pago de las indemnizaciones de que trata el numeral 3º del artículo 65, entre ellas, “las correspondientes a las solicitudes que llegaren a presentar oportunamente los interesados que no hubieren intervenido en el proceso y reúnan los requisitos exigidos por el juez en la sentencia.”

Así las cosas, la función de administración y pago confiada al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos comprende: la recepción de las solicitudes de todas aquellas personas que no se hicieron parte en el proceso y que quieren integrarse al grupo con el propósito de acogerse a los efectos de la sentencia; la resolución de todos los

² Acción de grupo con radicado N° 1999-00002-04 y 2000-00003-04, caso del Relleno Doña Juana, M.P.: Enrique Gil Botero.

problemas referentes a la actuación de apoderados: otorgamiento de poderes, sustituciones, renunciaciones y revocatorias de poderes; la constatación de los requisitos exigidos en el fallo judicial a efectos de ser beneficiarios de la indemnización, y ; el pago de la condena”.

En un pronunciamiento más reciente, y respecto a la competencia para resolver las solicitudes de adhesión al grupo presentadas con posterioridad a la sentencia, el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo³, señaló:

“El artículo 65 de la Ley 472 de 1998, establece lo relativo al contenido de las sentencias dictadas en las acciones de grupo, para lo cual se establecen unas pautas frente al grupo adherente, en los siguientes términos:

“La sentencia que ponga fin al proceso se sujetará a las disposiciones generales del Código de Procedimiento Civil y además, cuando acoja las pretensiones incoadas, dispondrá:

1. El pago de una indemnización colectiva, que contenga la suma ponderada de las indemnizaciones individuales.
2. El señalamiento de los requisitos que deben cumplir los beneficiarios que han estado ausentes del proceso a fin de que puedan reclamar la indemnización correspondiente, en los términos establecidos en el artículo 61 de la presente Ley.
3. El monto de dicha indemnización se entregará al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria, el cual será administrado por el Defensor del Pueblo y a cargo del cual se pagarán:
 - a) Las indemnizaciones individuales de quienes formaron parte del proceso como integrantes del grupo, según la porcentualización que se hubiere precisado en el curso del proceso. El Juez podrá dividir el grupo en subgrupos, para efectos de establecer y distribuir la indemnización, cuando lo considere conveniente por razones de equidad y según las circunstancias propias de cada caso;
 - b) Las indemnizaciones correspondientes a las solicitudes que llegaren a presentar oportunamente los interesados que no hubieren intervenido en el proceso y que reúnan los requisitos exigidos por el Juez en la sentencia.

Todas las solicitudes presentadas oportunamente se tramitarán y decidirán conjuntamente mediante Acto Administrativo en el cual se reconocerá el pago de la indemnización previa comprobación de los requisitos exigidos en la sentencia para demostrar que forma parte del grupo en cuyo favor se decretó la condena.

Cuando el estimativo de integrantes del grupo o el monto de las indemnizaciones fuere inferior a las solicitudes presentadas, el Juez o el Magistrado podrá revisar, por una sola vez, la distribución del monto de la condena, dentro de los veinte (20) días siguientes contados a partir del fenecimiento del término consagrado para la integración al grupo de que trata el artículo 61 de la presente Ley. Los dineros restantes después de haber pagado todas las indemnizaciones serán devueltos al demandando.

4. La publicación, por una sola vez, de un extracto de la sentencia, en un diario de amplia circulación nacional, dentro del mes siguiente a su ejecutoria o a la notificación del auto que hubiere ordenado obedecer lo dispuesto por el superior, con la prevención a todos los interesados igualmente lesionados por los mismos hechos y que no concurrieron al proceso, para que se presenten al Juzgado, dentro de los veinte (20) días siguientes a la publicación, para reclamar la indemnización.

5. La liquidación de las costas a cargo de la parte vencida, teniendo en cuenta las expensas necesarias para la publicación del extracto de la sentencia.

6. La liquidación de los honorarios del abogado coordinador, que corresponderá al diez por ciento (10%) de la indemnización que obtengan cada uno de los miembros del grupo que no hayan sido representado judicialmente”. (Negrilla y subraya de la Sala)

El análisis de la norma antes trascrita, permite arribar a las siguientes conclusiones:



³ Consejo de Estado- Sección Cuarta - Sentencia del catorce (14) de junio de dos mil dieciocho (2018), 25000-23-42-000-2017-05133-01(AC) C.P. Dra. Stella Jeannette Canvajal Basto. Actora: María Evangelina Rocha Espitia En Representación De Mariam Cristina Sierra Rocha accionados: Juzgado Octavo Administrativo de Bogotá y Defensoría del Pueblo.

- i. El juez de conocimiento debe establecer en la sentencia los requisitos que deben cumplir las personas que consideran se les debe extender los efectos del fallo.
- ii. Se ordenará la publicación de extractos de la sentencia para que dentro de los veinte (20) días siguientes, los afectados interesados en integrar grupo manifiesten su intención.
- iii. El Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, solo se encarga del recibo, administración y pago de los beneficiarios, de las indemnizaciones decretadas por el juez en la sentencia de acción de grupo.
- iv. La Defensoría del Pueblo es la encargada de administrar el mencionado fondo.

Ahora bien, teniendo en cuenta estas precisiones y del estudio sistemático del artículo 65, la Sala considera que la Defensoría del Pueblo es la encargada de resolver la solicitud de la adhesión elevada por la demandante, con posterioridad a la providencia que pone fin al proceso. De hecho, el numeral 2 del mencionado artículo impone a las autoridades judiciales que conocen de acciones de grupo, la obligación de señalar en la sentencia los requisitos que deben cumplir las personas que no hicieron parte del proceso y que deseen beneficiarse de los efectos de la decisión.

Además de lo anterior, el numeral 4 dispone la publicación de extractos del fallo en un medio de amplia difusión, con el fin de que los interesados en beneficiarse con los perjuicios reconocidos en la decisión se adhieran, siempre y cuando i) cumplan con los requisitos establecidos en la sentencia y ii) se presenten las solicitudes de adhesión ante el juzgado dentro de los veinte (20) días siguientes a la publicación.

La Sala no desconoce que al realizar una lectura aislada del numeral 4, pareciera que la norma impone al juzgado de conocimiento la obligación de conocer y resolver sobre las solicitudes de adhesión. Sin embargo, dicha norma no se puede leer de esa manera, sino en forma sistemática, junto con los demás numerales que componen el artículo 65 de la Ley 472 de 1998.

Ahora bien, el numeral 3 del artículo 65 de la Ley 472 de 1998 indica que a la Defensoría del Pueblo le corresponde dar trámite y decidir en conjunto sobre las solicitudes presentadas mediante acto administrativo, lo que le da razón de ser al numeral 2, pues ya en la sentencia el juez natural, además de establecer los requisitos que deben cumplir las personas para que se adhieran a los efectos de la decisión, estudió lo pertinente en la acción de grupo, que es i) la existencia de un daño, ii) declaración de los perjuicios que se causaron a razón de daño que se le produjo a un grupo de personas y iii) la responsabilidad del Estado.

Por lo tanto, la Defensoría del Pueblo solo verificará si las personas cumplen o no los requisitos establecidos en la sentencia para integrar el grupo de adherentes, es decir, no se realizará ningún juicio propio de las autoridades jurisdiccionales, esto es, no estudiará si existió un daño, un perjuicio, un eximente de responsabilidad, reconocimiento de derechos subjetivos, entre otras cosas."

Teniendo en cuenta lo anterior, y luego de realizar un análisis del marco constitucional, legal y jurisprudencial referente a las oportunidades para conformar el grupo y la competencia para decidir sobre las peticiones de integración y adhesión, **se advierte que es la Defensoría del Pueblo - Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos- el encargado de resolver las solicitudes de los interesados en acogerse a los efectos de la sentencia** proferida dentro de la acción de grupo.

En consecuencia, además de administrar los recursos que las demandadas le entreguen para cumplir la reparación de los perjuicios del grupo, dentro de esa función de administradora, también le corresponde decidir sobre las peticiones de quienes pueden hacer parte del grupo atendiendo las especificaciones señaladas en la sentencia, pues no se trata de decisiones jurisdiccionales las que debe adoptar, sino actuaciones administrativas encaminadas a cumplir el fallo, las cuales debe resolver mediante acto administrativo como claramente lo señala el inciso 2 del literal b) del numeral 3° del artículo 65 de la Ley 472 de 1998.

Así las cosas, se ordenará que por secretaría se remitan al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos de la Defensoría del Pueblo, las solicitudes de adhesión al grupo presentadas por los señores, AURA ELENA VELANDIA BARRERA (FL.1199), CALIXTO PULIDO MORENO Y DIANA CONSUELO PULIDO (FL.1213), JOSE PARMENIDEZ TORO (FL. 1224), LUZ STELLA GARZÓN CÁRDENAS Y JOSÉ ORLANDO

GONZÁLEZ CARVAJAL (FL.1235), ANA ROSALBA CHAVEZ PATIÑO (fl. 1268) y por el abogado coordinador en representación de 51 propietarios (fl.1283), por ser la autoridad competente para resolverlas.

Así mismo, se ordenarán remitir las solicitudes de inclusión presentadas por los señores FERNANDO TORRES QUINTERO (FL.1054), JENNY PAOLA PUENTES RODRÍGUEZ (FL.1082), JAIRO CALCETO GUACANEME (FL.1090), CARMEN JUDITH CHAPARRO PESCA (FL.1102), JOHANN ANDREV RAMIREZ LEMOS (FL.1168), ANA CRISTINA BELTRAN BEJARANO (FL. 1185).

De igual manera, se ordenará que copia de esta decisión sea remitida al Director Nacional de Recursos y Acciones Judiciales de la Defensoría del Pueblo, y al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos de esa entidad, para su conocimiento y fines pertinentes.

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C., SECCIÓN PRIMERA,

RESUELVE

PRIMERO: Por secretaria, **REMITANSE** al **FONDO PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO**, las solicitudes de adhesión al grupo presentadas por los señores, AURA ELENA VELANDIA BARRERA (fl.1199), CALIXTO PULIDO MORENO y DIANA CONSUELO PULIDO (fl.1213), JOSE PARMENIDEZ TORO (fl. 1224), LUZ STELLA GARZÓN CÁRDENAS Y JOSÉ ORLANDO GONZÁLEZ CARVAJAL (fl.1235), ANA ROSALBA CHAVEZ PATIÑO (fl. 1268) y por el abogado coordinador en representación de 51 propietarios (fl.1283). Así mismo, se ordenarán remitir las solicitudes de inclusión presentadas por los señores FERNANDO TORRES QUINTERO (FL.1054), JENNY PAOLA PUENTES RODRÍGUEZ (FL.1082), JAIRO CALCETO GUACANEME (FL.1090), CARMEN JUDITH CHAPARRO PESCA (FL.1102), JOHANN ANDREV RAMIREZ LEMOS (FL.1168) y ANA CRISTINA BELTRAN BEJARANO (FL. 1185).

SEGUNDO: Por secretaria, **REMITASE** copia de esta decisión al Director Nacional de Recursos y Acciones Judiciales de la Defensoría del Pueblo, así como al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos de esa entidad, para su conocimiento y fines pertinentes.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE

Natali S. Muñoz Torres
NATALI SOFÍA MUÑOZ TORRES
Jueza

WARQ

JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO ORAL
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA

Por anotación en ESTADO notifico a las partes la providencia anterior hoy 9 de octubre de 2019 a las 8:00 a.m.

Yessica Puello Díaz


YESSICA PUELLO DÍAZ
SECRETARIA