

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL



JUZGADO 9º ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.  
SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá D.C., Primero (01) de octubre de dos mil veinte (2020).

**Radicación:** 110013335 009 **2020 00251 00**

**Accionante:** Adela Flórez Garzón

**Accionado:** Defensoría del Pueblo

---

**ACCIÓN DE TUTELA**

(Sentencia de primera instancia)

El despacho decide la solicitud de tutela de la señora **Adela Flórez Garzón**, para proteger su derecho fundamental al debido proceso que aduce que ha sido vulnerado por la Defensoría del Pueblo.

**I. ANTECEDENTES**

**1.1. La solicitud de tutela**

La señora Adela Flórez Garzón promovió solicitud de amparo, con el fin de obtener:

*<< Con fundamentos en los hechos narrados y en las consideraciones expuestas respetuosamente le ruego al señor juez **TUTELAR** a mi favor los derechos constitucionales fundamentales invocados **ORDENÁNDOLE** a la autoridad accionada que consigne a mi favor el valor total de la indemnización correspondiente a mi cuenta de ahorros **No. 230070155882** para lo cual anexo el respectivo certificado bancario que prueba que soy la titular de la cuenta >>.*

**1.2. Hechos**

La accionante manifestó que, fue reconocida como afectada dentro del subgrupo II, a través de la resolución No. 20190030300000016 del 2019, expedida por la Defensoría del Pueblo, que conformó los grupos adherentes y no adherentes en cumplimiento de las órdenes impartidas dentro de la acción de grupo 2500023260000199900002, relleno sanitario Doña Juana, acto administrativo que le fue notificado el 13 de septiembre de 2019.

De la misma manera adujo que, el día 09 de septiembre de la presente anualidad radicó, ante la Defensoría del Pueblo un derecho de petición bajo el número 20200030302374901, en el cual solicitó el pago de la indemnización como integrante del grupo; esta petición tuvo respuesta por parte de la Defensoría del Pueblo, en la cual se le indicó a la peticionaria que, una vez resueltos los recursos interpuestos contra la resolución proferida en el año 2019, el resultado de los beneficiarios se remite al Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, con el fin de que se dé cumplimiento a lo dispuesto en el inciso 2º del art 65 de la ley 472 de 1998, que corresponde a la distribución de la condena, por lo anterior, las personas que fueron reconocidas como beneficiarias, deberán esperar a que se surtan el procedimiento indicado en procedencia y que el Tribunal determine el valor a pagar a cada una de las personas reconocidas.

Consideró que, la actuación administrativa adelantada vulnera su derecho de fundamental al debido proceso, en razón a que la respuesta de la Defensoría del Pueblo, está alejada de la realidad y contradice la decisión y criterios del Consejo de Estado en cuanto al pago y la determinación del valor por concepto de indemnización para las personas que no hicieron parte del proceso en la acción de grupo del caso relleno sanitario doña Juana; cuya fin principal es reparar integralmente los daños causados por la catástrofe ambiental y sanitaria.

### **1.3. Trámite procesal**

La solicitud de tutela fue radicada el 17 de septiembre de 2020, admitida por el despacho el día 18 de septiembre y notificada el mismo día.

### **1.4. Oposición**

**La DEFENSORÍA DEL PUEBLO** rindió informe de tutela el 23 de septiembre de 2020 en el que señaló que, el 27 de septiembre de 1997, se presentó un derrumbe en el relleno sanitario Doña Juana, originado por el inadecuado manejo de las basuras. Como consecuencia de la explosión, cerca de dos millones de toneladas de basura se deslizaron sin control por las inmediaciones del relleno y fuera de él.

La señora Leonor Buitrago Quintero y otros, a través de apoderado judicial, interpusieron acción de grupo en contra del Distrito Capital, por considerarlo responsable por los daños ocasionados con el deslizamiento del <<Relleno Sanitario de doña Juana>>.

La Subsección A, Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante sentencia de 24 de mayo de 2007, declaró a

Bogotá – Distrito Capital administrativamente responsable, por los perjuicios morales ocasionados a las personas integrantes del grupo conformado por los demandantes y las personas que entre el 27 de septiembre de 1997 y el 31 de diciembre de 1997, vivían, laboraban o estudiaban en los barrios y que fueron incluidos en los tres subgrupos de afectación. Igualmente, declaró <<(…)responsable a Prosantana S.A., en liquidación, administrativamente responsable, en la proporción que se ha indicado en el presente fallo, en su calidad de llamada en garantía, por los perjuicios morales ocasionados a las personas integrantes del grupo conformados por los demandantes y las personas que entre el 27 de septiembre y el 31 de diciembre de 1997, vivían, laboraran o estudiaban en los barrios correspondientes a los tres (3) subgrupos de afectación (...)>>

Mediante sentencia de 1º de noviembre de 2012, la Sección Tercera, Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, resolvió la impugnación, así:

*<< (...) OCTAVO. - ORDÉNASE la publicación de la parte resolutive de la sentencia en un diario de amplia circulación nacional, dentro del mes siguiente a su ejecutoria, con la prevención a todos los interesados igualmente, lesionados por los mismos hechos y que no concurrieron al proceso, para que se presenten a la Defensoría del Pueblo – Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, dentro de los 20 días siguientes para acreditar su pertenencia a cualquiera de los subgrupos afectados. (...)>>*

En síntesis, el Consejo de Estado adoptó una serie de decisiones en favor de las personas que resultaron afectadas con el desbordamiento de basura, así mismo estableció que la Defensoría del Pueblo – Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, era la encargada de integrar el grupo de personas que cumplieran los requisitos para ser reconocidos como beneficiarios y negarla respecto de las personas que no acrediten los requisitos.

Al respecto la Corte Constitucional, en sentencia C-215 de 1993, precisó que la función de la Defensoría del Pueblo como administradora del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, se circunscribe a recibir el valor total de la condena y posteriormente pagar las indemnizaciones a favor de quienes integraron los respectivos grupos de beneficiarios. Es decir, reafirma la condición de simple administrador y pagador, consignada en el literal e) del artículo 71 de la Ley 472 de 1998.

Además expuso que, la acción de grupo en términos generales tiene unas características particulares, específicamente con relación a las personas a

indemnizar, es así que siempre hay dos grupos de beneficiarios, el primer grupo corresponde a las personas que iniciaron la demanda y fueron reconocidas en sentencia como beneficiarios, el segundo grupo se conforma después de proferida la sentencia, y se realiza con aquellas personas que se sintieron afectadas por los mismos hechos, allegando los requisitos exigidos dentro del término establecido por la Ley 472 de 1998, para ser reconocidos como beneficiarios

Conforme a lo anterior, y en el presente caso se están realizando dos actividades diferentes que concluyen al final con el pago de la indemnización, pero en tiempos diferentes, así:

<< (...)

- a) *Pago de las indemnizaciones al grupo reconocido en sentencia. En el presente caso, el Consejo de Estado reconoció en la sentencia a 1472 beneficiarios, de este primer grupo se ha ordenado el pago a 1305 personas, quedando pendiente 167 beneficiarios que no han allegado documentos para pago.*
- b) *Conformación del grupo adherente. Paralelo al pago de la indemnización a las personas reconocidos por el Consejo de Estado, la Defensoría del Pueblo debe conformar el grupo de personas que cumplan requisitos para ser reconocidos como beneficiarios, trámite administrativo que se realiza conforme lo dispone la Ley y las órdenes judiciales. Concluido este se ordena el pago de las indemnizaciones.*
- c) *Pago de las indemnizaciones al grupo adherente reconocido. El inciso 2º del literal b) del art. 65 de la ley 472 de 1998 dispone la redistribución de la condena cuando el estimativo de los integrantes del grupo adherente sea superior al estimado en la sentencia, así: "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 qué trata el artículo 61 de la presente Ley.">>*

Ahora bien, el Consejo de Estado estimó que, el número de posibles adherentes ascenderían a 65.536 personas, estimativo que fue superado en un cien por ciento, toda vez que de las aproximadas 600.000 adherentes, y luego de verificado una a una cada solicitud el grupo quedó conformado por 152.340 personas que cumplieron los requisitos, número que puede aumentar con los recursos interpuestos.

Debido a lo anterior la Defensoría del Pueblo debió implementar la recepción de documentos y posterior notificación del acto administrativo de conformación del grupo; donde en el mes de agosto de 2019, expidió la Resolución No. 20190030300000016 de 2019, Por la cual se conforman los

grupos de adherentes y no adherentes a los efectos de la Sentencia del 1 de noviembre de 2012, proferida por el Consejo de Estado-Sección Tercera, dentro de las acciones de grupo No. 2500023260001999-00002-04 y 2000-00003-04 Caso Relleno Sanitario Doña Juana.

Actos administrativos susceptibles de recursos de reposición y apelación, conforme lo dispone la Ley 1437 de 2011; la Defensoría del Pueblo recibió un promedio de 70.000 recursos, de todas aquellas personas que no estuvieron conformes con la decisión, sobre los cuales se debe realizar el estudio y análisis y posteriormente proferir otro acto administrativo que los resuelve y así mismo notificarlos conforme lo dispone la Ley

En consecuencia, la señora Adela Flórez Garzón fue reconocida como beneficiaria adherente y se ubicó en el subgrupo II, adicionalmente indicó que la Defensoría del Pueblo, expidió la Resolución No. 673 de 2020, mediante la cual se dispuso el levantamiento de los términos en la actuación administrativa denominada Doña Juana, pero para que se continúe con el proceso de expedición de las resoluciones que resuelven los recursos de reposición y apelación interpuestos contra el mencionada acto administrativo, pero con la adopción de medidas que garanticen la vida y la salud tanto de los peticionarios como de los funcionarios de la Defensoría del Pueblo

Igualmente, exteriorizó que, la aquí accionante presentó ante la entidad derecho de petición solicitando el pago de la indemnización, al cual se le dio respuesta mediante radicado No. 20200030302374901 de fecha 9 de septiembre del año en curso y mediante el cual se le informó que hasta tanto no concluyera la actuación administrativa y el Tribunal Administrativo redistribuyera la condena conforme lo dispone el inciso 2º del literal b) del art. 65 de la Ley 472 de 1998, no era viable ordenar pago alguno.

Precisó que, si bien es cierto en el literal c) Pago de las indemnizaciones al grupo adherente reconocido del numeral I, el Consejo de Estado determinó el valor a pagar a los beneficiarios de la sentencia (1472 personas) de la acción de grupo del Relleno Sanitario Doña Juana, dicho valor varía cuando el grupo adherente supera el estimado por el Juez, situación que previó en la norma por el legislador y ante lo cual se dispuso que en esos casos el Magistrado o Juez redistribuirá la condena.

Por lo anterior, en el presente caso se debe dar aplicación a lo dispuesto en la Ley 472 de 1998, toda vez el número de posibles adherentes que presupuesto el Consejo de Estado, se reitera 65.536 personas, fue superado considerablemente, toda vez que los reconocidos como beneficiarios a la

Acción de Tutela

**Referencia:** 110013335 009 2020 00251 00

**Accionante:** Adela Flórez Garzón

**Accionado:** Defensoría del Pueblo

---

fecha son 152.340, número que puede llegar a aumentar debido a los más de 70.000 recursos interpuestos contra el acto de conformación de grupo.

En consecuencia, solicitó declarar improcedente el amparo invocado.

### **1.5. Medios de Prueba**

- Resolución No. No. 20190030300000016 de 2019, <<Por la cual se conforman los grupos de adherentes y no adherentes a los efectos de la Sentencia del 1 de noviembre de 2012, proferida por el Consejo de Estado-Sección Tercera, dentro de las acciones de grupo No. 2500023260001999-00002-04 y 2000- 00003-04 Caso Relleno Sanitario Doña Juana>>.
- Resolución No. 673 de 2020.
- Derecho de petición radicado por la accionante ante la Defensoría del Pueblo.
- Respuesta al derecho de petición No. 20200030302374901.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **2.1. Competencia**

El Despacho es competente para resolver este caso de conformidad con los artículos 86 de la Constitución Política y 37 del Decreto 2591 de 1991 en concordancia con el numeral 2º del artículo 1º del Decreto 1983 de 2017, pues la acción se dirigió contra una autoridad pública de orden nacional.

#### **2.1. Asunto a resolver**

El despacho debe establecer si el extremo accionado vulneró o amenaza con vulnerar el derecho fundamental al debido proceso de la accionante, al no ordenar el pago inmediato de la indemnización otorgada dentro de la Acción de Grupo que adelantó con ocasión del deslizamiento de Relleno Sanitario de Doña Juana, pese a que ya fue reconocida como adherente del grupo.

#### **2.2. Procedencia de la acción de tutela**

El artículo 86 de la CP, desarrollado por el Decreto 2591 de 1991, establece la tutela como un mecanismo para reclamar ante los jueces, mediante un procedimiento preferente y sumario, la protección de derechos constitucionales fundamentales, cuando estos resulten vulnerados o

amenazados por la acción y omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares.

Adicionalmente, el artículo 6 del referido Decreto 2591 señaló que resulta improcedente el ejercicio de esta cuando existan otros recursos o mecanismos de defensa judicial, salvo que se pretenda evitar un perjuicio irremediable o estos resulten ineficaces (mecanismo subsidiario); para proteger derechos que puedan ser atendidos por medio de habeas corpus o derechos colectivos; y cuando la violación del derecho ha originado un daño consumado, salvo que la vulneración continúe.

Entonces, se lee que la acción de tutela es un mecanismo subsidiario, residual, preferente y sumario para obtener la intervención inmediata del juez constitucional en aras de proteger derechos fundamentales.

Al analizar los requisitos de procedibilidad de la solicitud de amparo invocada, esta Sede Judicial considera que no se superan, como pasa a explicarse:

### **2.3. Legitimación en la causa**

La señora Adela Flórez Garzón, está legitimada por activa para acudir a la solicitud de amparo, toda vez que es ella quien se encuentra incluida en el grupo de adherentes conformado por la Defensoría del Pueblo en cumplimiento de las órdenes impartidas dentro de la Acción de Grupo, pues demostró que fue damnificada por el deslizamiento del relleno sanitario y, en esa medida, en principio y, conforme a lo manifestado tanto por la accionante como por la accionada se verá beneficiaria de la indemnización.

### **2.4. Inmediatez**

Este requisito exige que la acción de tutela deba adelantarse en un plazo oportuno y razonable, salvo que se trate de una demora justificada, para que el amparo realmente sea efectivo sobre el derecho fundamental.

Para el Despacho el requisito está satisfecho, toda vez que, pese a que el deslizamiento del relleno sanitario ocurrió en el año 1997, la sentencia de segunda instancia que definió la condena dentro de la acción de grupo fue proferida en el año 2012 y su ejecución aún se encuentra en trámite, tan es así que, incluso un eventual derecho a la indemnización de miles de personas que se vieron perjudicadas todavía está siendo analizado por la Defensoría del Pueblo. En esta medida, se observa que la accionante no ha sido negligente y el tiempo no ha transcurrido en vano.

## 2.5. Subsidiaridad

Como se señaló líneas arriba, este requisito exige que, la acción de tutela se promueva ante la inexistencia de otros mecanismos de defensa judicial; que existiendo no resulten idóneos o eficaces para la protección del derecho; o que exista una evidente amenaza o vulneración que constituya un perjuicio irremediable para el actor.

Para esta Sede Judicial, **la presente solicitud de amparo no cumple con el requisito de subsidiaridad**, toda vez que, su derecho depende de un trámite administrativo y judicial que debe adelantarse por fuera de la órbita del juez de tutela, quien no puede invadir las competencias del juez natural y desconocer derechos fundamentales de otras personas involucrada, como sería el caso de los demás integrantes de grupos reconocidos como demandantes y adherentes, dando prelación solo a un caso particular.

No se puede desconocer el argumento de la Defensoría del Pueblo, según el cual la Resolución N° 20190030300000016 del 2019, <<Por la cual se conforman los grupos de adherentes y no adherentes a los efectos de la Sentencia del 1 de noviembre de 2012, proferida por el Consejo de Estado- Sección Tercera, dentro de las acciones de grupo No. 2500023260001999-00002-04 y 200000003-04 Caso Relleno Sanitario Doña Juana>>, aún no está en firma, toda vez que contra ella fueron interpuestos innumerables recursos de reposición y apelación (alrededor de 70.000) que deben ser resueltos, para que pueda ejecutarse lo que allí se reconoció..

Tampoco puede perderse de vista que, debido a la emergencia sanitaria ocasionada por la COVID-19, el Gobierno nacional expidió varios decretos entre ellos el 491 del 2020 por medio del cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y otros que, dispusieron la suspensión de términos tanto administrativos como judiciales, que retrasaron el procedimiento requerido para resolver los recursos y demás situaciones administrativas necesarias con el fin de dar cumplimiento a las órdenes impartidas dentro de la acción de grupo.

Tampoco puede el juez de tutela pasar por alto las competencias del juez constitucional de la acción de grupo, las órdenes impartidas en la sentencia, en la cual se determinó de forma precisa el procedimiento a seguir para el reconocimiento de los adherentes y el pago de las indemnizaciones correspondientes y menos las previsiones de la Ley 472 de 1998, que

establecen el procedimiento a seguir para el pago de las indemnizaciones reconocidas en acción de grupo a través del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos.

Al respecto, la Corte Constitucional, mediante Sentencia T-005 de 2015 señaló que, la acción de tutela procede para obtener el cumplimiento de sentencias judiciales **solo de manera excepcional**, así:

*<<El primer estudio que debe llevar a cabo el juez constitucional cuando resuelva una tutela cuya pretensión principal radique en el cumplimiento de una providencia judicial, es determinar el tipo de obligación que consagra la orden del fallo. Ahora bien, lo anterior no significa que la acción de tutela siempre proceda para ordenar el cumplimiento de una sentencia que contiene una obligación de hacer; la naturaleza subsidiaria de la acción constitucional siempre prevalece y, por esa razón, además de la naturaleza de la obligación, debe constatarse que existe un riesgo cierto para los derechos fundamentales del accionante o el posible acaecimiento de un perjuicio irremediable. Aceptar una tesis distinta implicaría admitir que la tutela opera como un mecanismo ordinario dentro de los procesos judiciales, desnaturalizando así la acción. Este postulado cobra mayor fuerza cuando la obligación de hacer que se pretende hacer cumplir, tiene un carácter netamente monetario; en estos casos la Corte no puede admitir la procedencia automática de la acción de tutela, toda vez que hacerlo desnaturalizaría la acción. En consecuencia, al igual que en cualquier otra circunstancia puesta en conocimiento del juez constitucional, es menester realizar un estudio para determinar la real afectación de los derechos>>.*

Entonces, comoquiera que, la pretensión principal de la solicitud de amparo es que **en cumplimiento de la sentencia proferida por el Consejo de Estado** el 11 de noviembre de 2012 se proceda a efectuar el pago de la indemnización como adherente al grupo, es claro que, la tutela resulta improcedente, pues no se trata de una sentencia que solamente le reconozca un derecho a la accionante y ponga en riesgo sus derechos fundamentales ante la falta de cumplimiento, sino que se trata de una decisión que requiere de la intervención de varias entidades para su ejecución y de un procedimiento que debe adelantarse en procura de los derechos de un grupo de personas que supera ampliamente las capacidades de reacción oportuna.

En este sentido, mal podría el juez de tutela ordenar por esta vía el pago de la indemnización a la señora Flórez Garzón en desconocimiento de los derechos de otros ciudadanos que se encuentran en igualdad de condiciones y, por ello, esta solicitud debe ser declarada improcedente.

Acción de Tutela

**Referencia:** 110013335 009 2020 00251 00

**Accionante:** Adela Flórez Garzón

**Accionado:** Defensoría del Pueblo

---

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Noveno Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá** administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

**FALLA:**

**PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE** la acción de tutela promovida por la señora Adela Flórez Garzón contra la Defensoría del Pueblo, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: NOTIFÍQUESE** esta sentencia a las partes. A la accionada mediante mensaje de datos que incluya el texto íntegro de esta decisión dirigido al buzón electrónico oficial. Al accionante a través del medio más expedito.

**TERCERO: IMPUGNABILIDAD.** Esta sentencia es susceptible de impugnación ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca dentro de los tres días siguientes a su notificación a través del correo electrónico [jadmin09bta@notificacionesrj.gov.co](mailto:jadmin09bta@notificacionesrj.gov.co),

**CUARTO:** Una vez ejecutoriada **REMÍTASE** el expediente a la Corte Constitucional, para su eventual revisión (artículo 31 del Decreto 2591 de 1991).

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**GUILLERMO POVEDA PERDOMO**  
**Juez**