

ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL DE LA SENTENCIA HITO EN ACCIÓN DE GRUPO, DOÑA JUANA; LEONOR BUITRAGO QUINTERO Y OTROS CONTRA EL DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ

Hernando Salazar González¹

Asesor:

Gustavo Adolfo Higuera Olaya

**Universidad Pontificia Bolivariana
Escuela de Derecho y Ciencias Políticas
Facultad de Derecho
Medellín
2019**

¹ Estudiante de décimo semestre de Derecho de la Universidad Pontificia Bolivariana, Colombia.
Correo electrónico: hernandosalazar12@hotmail.com . Este artículo de práctica se realiza como trabajo para aspirar al título de Abogado.

ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL DE LA SENTENCIA HITO EN ACCIÓN DE GRUPO, DOÑA JUANA; LEONOR BUITRAGO QUINTERO Y OTROS CONTRA EL DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ

Sumario

Introducción. 1. Marco Teórico. 2. Análisis del Caso. 3. Contraste de la sentencia objeto de estudio con el marco teórico. Conclusiones.

Resumen

En el presente artículo se estudia la acción de grupo como mecanismo protector de los derechos colectivos, la cual se encuentra consagrada en la Constitución Política de Colombia en el artículo 88 y desarrollada por la Ley 472 de 1998. Para su realización fue necesario el análisis de la sentencia hito en la materia, en la que se discute la responsabilidad de la administración, en este caso el Distrito de Bogotá, en el deslizamiento de toneladas de basura pertenecientes al relleno sanitario de Doña Juana y su incidencia en la reparación de los perjuicios ocasionados a los pobladores de la zona.

Se concluye entonces que como mecanismo tutelante de derechos colectivos es el más eficaz al gozar de la correcta aplicación del principio de economía procesal, en cuanto permite agrupar multiplicidad de procesos en uno solo a través del uso del criterio de daño común, lo cual, en últimas permite el dinamismo y la celeridad del sistema judicial colombiano.

Palabras Clave

Acción de grupo, responsabilidad, medio ambiente, población, derechos colectivos.

Abstract

In this article the group action is studied as a protective mechanism of collective rights, which is enshrined in the Political Constitution of Colombia in article 88 and developed by Law 472 of 1998. For its realization it was necessary the analysis of the most important sentence in the topic, in which the responsibility of the administration is discussed, in this case the District of Bogotá, in the sliding of tons of garbage belonging to the landfill of Doña Juana and its incidence in the repair of the damages caused to the inhabitants of the area.

It is then concluded that as a keeper mechanism of collective rights it is the most effective in enjoying the correct application of the principle of procedural economy, insofar as it allows the grouping of multiplicity of processes into one through the use of the criterion of common harm, which the latter allows the dynamism and speed of the Colombian judicial system.

Keywords

Group action, responsibility, environment, population, collective rights

Introducción

El ordenamiento jurídico colombiano consagra las disposiciones normativas que le son aplicables a la acción de grupo, como mecanismo tendiente a la indemnización de los perjuicios que puedan ocasionarse con la vulneración de un derecho frente a una masa de personas, tal acción se regula a través del artículo 88 de la Constitución Política y de la Ley 472 de 1998. El presente artículo es el análisis de la Sentencia del Consejo de Estado Nro. 25000232600019990002 04 y 2000-00003-04 C.P: Dr. Enrique Gil Botero; Actores: Leonor Buitrago Quintero y otros; Demandado: Distrito Capital de Bogotá. Para los fines perseguidos con el análisis

de la mencionada jurisprudencia se realizó una lectura detallada y reflexiva de la misma.

La sentencia objeto de estudio fue elegida toda vez que, la acción de grupo es un instrumento tendiente a proteger los derechos de numerosos grupos de personas los cuales se ven vulnerados en una causa común; esta ha sido poco explorada por la jurisprudencia colombiana, y, podría considerarse una sentencia de gran relevancia en la materia. Adicionalmente, no solo es de gran importancia en el ámbito jurídico, toda vez que, se estudia la competencia del Consejo de Estado frente a los hechos de la administración, sino que también tiene un alto componente social y medio ambiental puesto que, con ella, se pone al descubierto la gran problemática que existe desde tiempos inmemorables frente al manejo de las basuras y los residuos, y la importancia de hacerlo correctamente para garantizar la calidad de vida y la dignidad del ser humano.

Como se mencionaba con anterioridad, la Constitución Política de Colombia, publicada en 1991, es la norma de normas del ordenamiento jurídico colombiano, esta, en su artículo 88 menciona los conceptos de la acción popular y la acción de grupo como mecanismos tendientes a la protección de derechos. Por su parte, la Ley 472 de 1998 desarrolla este artículo de la Constitución, mencionando que, para el caso de la acción de grupo será necesario acreditar un perjuicio proveniente de la misma causa frente a una colectividad de personas.

Por otro lado, tradicionalmente, el derecho administrativo ha sido concebido como el derecho de la administración; en este sentido, al referirse en la Ley 472 de 1998, artículo 50, que “la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conocerá de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las acciones de grupo originadas en la actividad de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas” es claro que durante el estudio de la sentencia en cuestión se discute la existencia de responsabilidad por parte del Distrito, en este caso actuando como una entidad pública, por lo cual es de correcta

competencia de la jurisdicción predicha al tratarse de un perjuicio ocasionado por la administración, con lo cual, el medio idóneo para ejercer el derecho sí sería la acción de grupo.

De este modo se espera ofrecer a la comunidad académica un estudio analítico de los aspectos más relevantes de la sentencia en cuestión que permitan formar criterio en el lector acerca de la aplicabilidad de la acción de grupo en Colombia.

CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO

En este capítulo se abordarán las referencias normativas que se tienen en la materia de cara a la acción de grupo como mecanismo tendiente a proteger los derechos colectivos en torno a un daño común.

1.1 La acción de grupo

La acción de grupo se encuentra consagrada en el artículo 88 de la Carta Magna, donde se señala que, es competencia de la Ley regular las acciones tendientes a la protección de derechos e intereses colectivos o de la naturaleza de que trata el mismo, de esta manera, también quedarán cubiertas las acciones que tengan su origen en daños perpetrados a colectividades, sin perjuicio de las acciones particulares correspondientes.

Por otra parte, como mencionan (López & Nieto, 2015):

Cabe precisar que aunque en el ordenamiento jurídico colombiano la acción popular resulta ser el medio idóneo de protección de los denominados derechos colectivos y del medio ambiente, la jurisprudencia ha reconocido que la acción de grupo también puede ser impetrada con el propósito de lograr la protección individual de los afectados.

Ahora bien, se hace necesario conocer a fondo en qué consiste la acción de grupo. Esta es desarrollada en el artículo 3 de la Ley 472 de 1998, donde se indica que:

Son aquellas acciones interpuestas por un número plural o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas. Las condiciones uniformes deben tener también lugar respecto de todos los elementos que configuran la responsabilidad.

Por otro lado, considera (Bermúdez, 2007) que:

la acción de grupo constituye una forma de acceso a la justicia distinta de las que tradicionalmente conocía nuestro sistema. Mediante ella, se establece la posibilidad de que daños de entidad moderada, sufridos por determinados grupos de víctimas, sean demandados por cualquiera de sus integrantes en un solo proceso, en el cual, podrá condenarse al responsable a su pago total sin que sea necesario que todas las víctimas intervengan.

Adicionalmente, “la defensa colectiva de derechos individuales, (...) permite y amplía el acceso a la justicia, principalmente para conflictos en que el valor reducido del beneficio pretendido significa manifiesto desestimulo para la formulación de la demanda” (Mendes, p. 522, 2004, citado por Bermúdez, 2007).

1.2 Quién conoce de la acción de grupo.

Con base en la Ley ibídem, artículo 50, se señala que, la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conocerá de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las acciones de grupo originadas en la actividad de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas. Por otra parte, en el artículo 51 frente a la competencia, se indica que de las acciones

de grupo conocerán en primera instancia los jueces administrativos y los jueces civiles de circuito. En segunda instancia la competencia corresponderá a la sección primera del Tribunal Contencioso Administrativo o a la Sala Civil del Tribunal del Distrito Judicial al que pertenezca el juez de primera instancia.

Será competente el juez del lugar de ocurrencia de los hechos o el del domicilio del demandado o demandante, a elección de éste. Cuando por los hechos sean varios los jueces competentes, conocerá a prevención el juez ante el cual se hubiere presentado la demanda.

1.3 Requisitos y elementos de la acción de grupo.

En este sentido, de acuerdo con (Rodríguez, 2015); para ejercer la acción de grupo deben acreditarse unos requisitos específicos que se encuentran consagrados tanto en la Ley 472 de 1998 como el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en adelante CPACA; estos pueden organizarse de la siguiente manera:

- a. Cualquier persona que pertenezca a un número plural o a un conjunto de personas que reúnan condiciones uniformes respecto de una misma causa que le originó perjuicios individuales, puede solicitar en nombre del conjunto la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado y el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios causados al grupo.
- b. Este medio de control puede ejercerse sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.
- c. Cuando un acto administrativo de carácter particular afecte a veinte o más personas individualmente determinadas, podrá solicitarse su nulidad si es

necesaria para determinar la responsabilidad, siempre que algún integrante del grupo hubiere agotado el recurso administrativo obligatorio.

- d. La jurisdicción de lo contencioso administrativo es competente para conocer de los procesos originados en la actividad de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas. En los demás casos, la competencia corresponde a la jurisdicción ordinaria civil.

Por otra parte, exige la Ley 472 de 1998 en su artículo 52, unos requisitos específicos frente a las formalidades que debe contener el escrito que reclama la indemnización por el perjuicio colectivo, se señala que, la demanda mediante la cual se ejerza una acción de grupo deberá reunir las exigencias establecidas en el Código de Procedimiento Civil o en el Código Contencioso Administrativo, según el caso, y además expresar en ella:

- El nombre del apoderado o apoderados, anexando el poder legalmente conferido.
- La identificación de los poderdantes, identificando sus nombres, documentos de identidad y domicilio.
- El estimativo del valor de los perjuicios que se hubieren ocasionado por la eventual vulneración.
- Si no fuere posible proporcionar el nombre de todos los individuos de un mismo grupo, expresar los criterios para identificarlos y definir el grupo.
- La identificación del demandado.
- La justificación sobre la procedencia de la acción de grupo en los términos de los artículos 3o. y 49 de la presente ley.
- Los hechos de la demanda y las pruebas que se pretendan hacer valer dentro del proceso.

CAPÍTULO 2: ANÁLISIS DEL CASO

En este capítulo se esbozará la metodología empleada en el desarrollo del texto, haciendo uso de menciones frente a los fundamentos de hecho y derecho de la demanda, así como las pretensiones de los accionantes del caso. Adicionalmente, se enseñan fotografías del lugar de ocurrencia del deslizamiento de basuras.



(Pantoja)

2.1 Metodología

Con el fin de abarcar un estudio analítico de la sentencia en cuestión, se tomó como punto de partida una lectura a conciencia de esta, desglosando cada una de sus partes. En primer lugar, se detallaron las pretensiones alegadas por la parte demandante, posteriormente se consideraron los hechos que dieron origen a la acción de grupo en mención, para finalmente evaluar las consideraciones de primera y segunda instancia, respectivamente.

2.2 Fundamentos de hecho y derecho incoados por los demandantes.

Fundamentos de hecho:

El relleno sanitario objeto de la acción de grupo entró en operación en el año 1988. Se creó con el fin de ser una instalación de disposición de desechos sólidos mixtos. Se considera que, desde su entrada en competencia, ha acogido cerca de cinco mil toneladas de residuos diariamente.

A partir de su fundación hasta el año de 1993, el manejo del relleno estuvo en manos de la EDIS (Empresa Distrital de Servicios Públicos), los demandantes consideraron que dichas operaciones no se llevaron en debida forma frente a las basuras, las cuales no fueron tratadas de manera adecuada puesto que, simplemente, se les cubrió y se les compactó, razón por la que se celebró un contrato con Hidromecánica Limitada, con el fin de diseñar, por medio del método de recirculación, un sistema encargado de tratamiento de lixiviados -residuos de basura- mismo que finalizó en 1994.

A través de la expedición del Decreto 159 y el Acuerdo 41, el 16 de diciembre de 1993, la Empresa Distrital de Servicios Públicos fue disuelta y liquidada, de este modo, se adoptó una normatividad tendiente a regular la contratación de la

prestación de servicios consistentes en el barrido, recolección y la correspondiente disposición del material residual sólido mediante el sistema de concesión.

El contrato de concesión No. 016, cuyo objeto específico era “la operación técnica, administrativa y ambiental del relleno sanitario Doña Juana”, fue suscrito entre la Firma Promotora de Construcciones e Inversiones Santana Limitada y el Distrito por virtud de la resolución 1149 de 1994.

Aseguran los demandantes que, debido a circunstancias como cambio de terrenos, mal manejo de basuras y variaciones en los diseños, durante el lapso entre septiembre 22 de 1994 y septiembre 27 de 1997, se presentaron deficiencias en el servicio.

Del mismo modo, afirman los accionantes que, la catástrofe objeto de la presente acción de grupo se originó de la siguiente manera: en un primer momento aparecieron grietas el día anterior a la ocurrencia del hecho, posteriormente, se desencadenó el deslizamiento de cerca de 1.200.000 toneladas de desechos de cualquier clase. Este evento ocasionó el bloqueo del cauce del río Tunjuelo, el taponamiento de calles internas, ocupación de quince hectáreas de terreno y el cubrimiento de dos colinas.

Una vez sucedida la catástrofe ambiental, se comenzó a observar el protocolo por parte de la entidad contratante y el interventor. Con ella se generaron contingencias de tipo medioambiental y de salud pública toda vez que tanto los olores como los desechos quedaron expuestos a la intemperie, generando náuseas y molestias entre los habitantes residentes del sector, como consecuencia de ello, se generaron, además, enfermedades de tipo respiratorio y cutáneas, especialmente en niños, sin dejar de lado la contaminación producida en las quebradas y los ríos aledaños como resultado del vertimiento de lixiviados a los mismos.

Por otra parte, se suscitaron todo tipo de plagas, situación que ocasionó el cierre de establecimientos de comercio de la zona y la declaratoria de emergencia ambiental por parte del Gobierno Distrital, quien al hacer uso de químicos generó incomodidades entre los habitantes de esta.

Es de resaltar que los demandantes afirman que, por virtud del contrato de concesión, PROSANTANA se encontraba a cargo de tener en funcionamiento la Zona IV del relleno sanitario en el evento de la ocurrencia de este tipo de hechos, sin embargo, este no pudo ser usado toda vez que el lugar no se encontraba en condiciones de enfrentar una emergencia de este tipo, razón por la que se usó un botadero provisional.

Mediante la expedición de la Resolución 1540 de 1997, pudo declararse la caducidad del contrato de concesión, cuyo objeto era la operación técnica, administrativa, ambiental y de mantenimiento del relleno sanitario en cuestión. En este, se describe claramente las fallas en las que incurrió el contratista, la interventoría y la administración.

Es de señalar también que, según los accionantes, los inmuebles aledaños a la zona afectada han sido desocupados y entregados, generando perjuicios a los propietarios de estos y que, además, aun con ocasión de la presentación de la demanda, el manejo del botadero de basuras Doña Juana sigue siendo de mala calidad y aún persisten los efectos nocivos para sus pobladores.

Tabla 1. Fundamentos de hecho de los demandantes

Fuente: elaboración propia

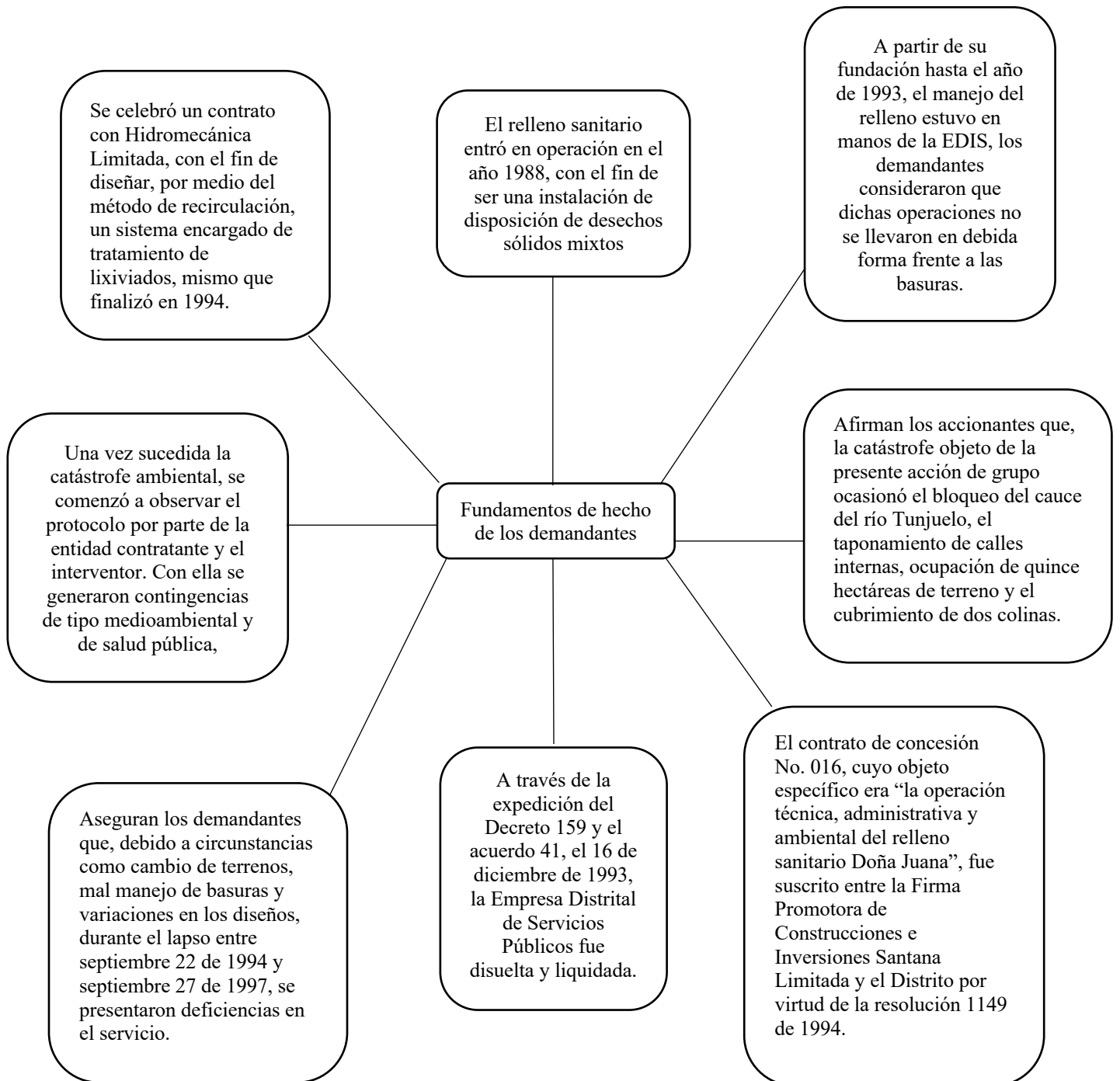
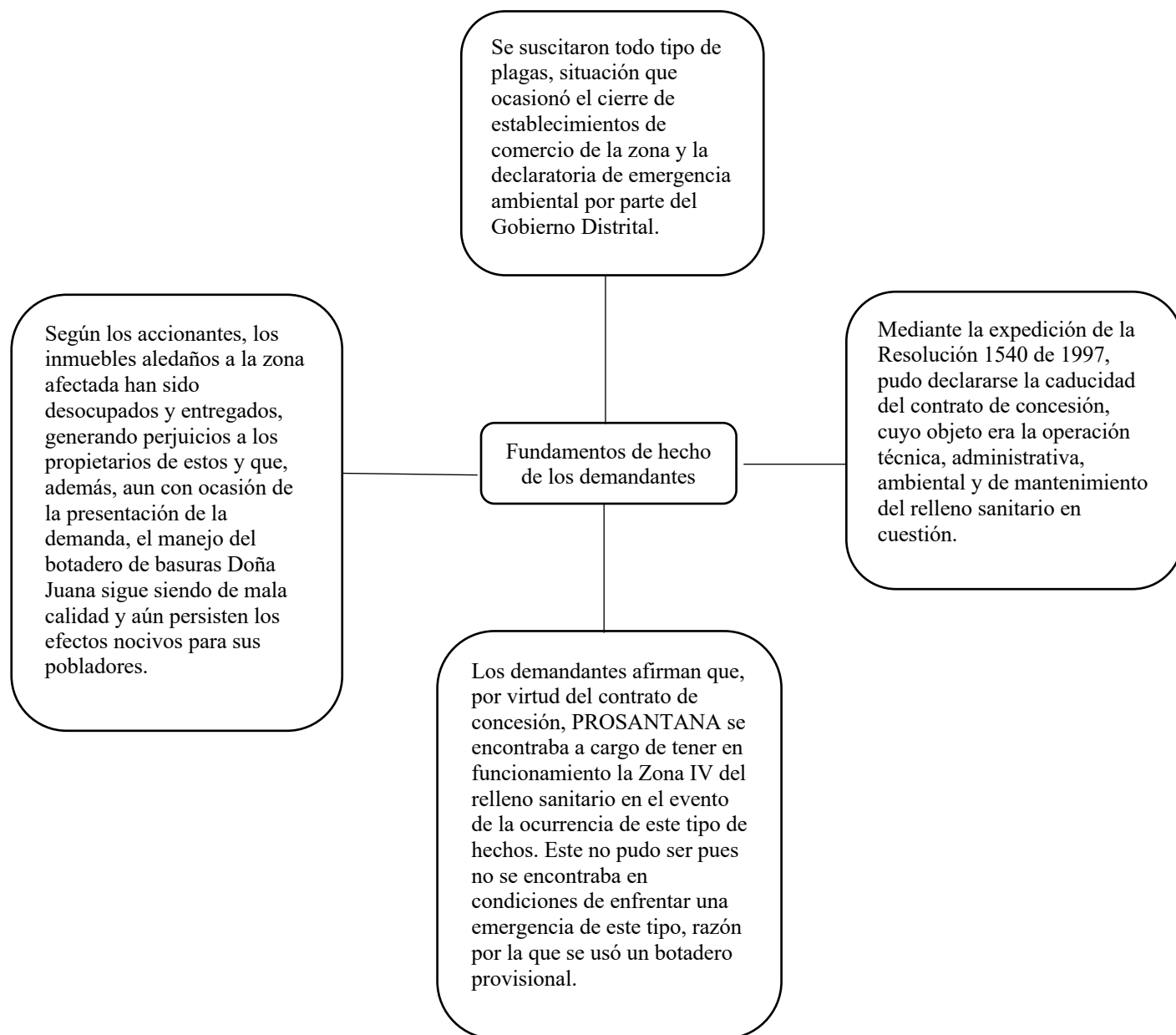


Tabla 2. Fundamentos de hecho de los demandantes

Fuente: elaboración propia



Fundamentos de derecho:

De los fundamentos de hecho incoados por la parte demandante, pueden extraerse los siguientes fundamentos de derecho.

Ley 472 de 1998: por la cual se desarrolla la acción de grupo.

Constitución Política de Colombia, art. 88 por la cual se menciona la existencia de la acción de grupo como mecanismo protector de los derechos colectivos.

Decreto 159 y el acuerdo 41: en virtud de este se disuelve y liquida la EDIS.

Contrato de concesión No. 016: por el cual se le adjudica a la promotora PROSANTANA la administración del relleno sanitario.

Resolución 1540 de 1997: por el cual se declara la caducidad del contrato de concesión y se detallan las fallas en el servicio.

2.3 Fundamentos de hecho y derecho incoados por los demandados.

Fundamentos de hecho:

Frente a los hechos planteados por los demandantes en la acción de grupo, la parte demandada se pronunció de fondo arguyendo las excepciones de que trata el Código General del Proceso, en mayor medida se resaltan el cumplimiento de las obligaciones, inexistencia de las obligaciones demandadas, apreciaciones subjetivas de la parte demandante, entre otras. Por otra parte, es de resaltar que los accionados señalaban que, el hecho de acumular los perjuicios en la forma en que se hizo por parte de los demandados hacía de imposible cumplimiento su indemnización y, en adición, se estaba solicitando lo mismo en repetidas ocasiones, lo que generaba un cobro doble por el mismo hecho, seguidamente, los

demandados expusieron en su contestación la existencia de falta de legitimación en la causa por activa, por cuanto no se dio cumplimiento al requisito que se exige en la Ley 472 de 1998, que desarrolla la figura de la acción de grupo, pues, no logró acreditarse por parte de los accionantes la existencia de un perjuicio colectivo con ocasión de una causa común. Adicionalmente, el Distrito echó mano de la figura del llamamiento en garantía en aras de hacer valer sus derechos dentro del proceso; para finalizar con la excepción de pleito pendiente propuesta por PROSANTANA al afirmar que, para el momento de la demanda, existía un pleito en Tribunal de Arbitramento por parte de ellos contra del Distrito.

Fundamentos de derecho:

Artículo 100 del Código General del Proceso: que desarrolla las excepciones previas de pleito pendiente, indebida acumulación de pretensiones, no haberse ordenado la demanda a todas las partes que comprenden la Litis.

Ley 1564 de 2012: por la cual se expide el Código General del Proceso, donde se desarrollan las excepciones de falta de legitimación en la causa y el llamamiento en garantía.

Ley 472 de 1998: por la cual se desarrollan los requisitos para entablar una acción de grupo.

Tabla 3. Comparación de los fundamentos de derecho de los demandantes y demandados.

Fuente: elaboración propia.

Demandantes	Demandados
Ley 472 de 1998. Por la cual se desarrolla la acción de grupo.	Código General del Proceso, artículo 100. Desarrolla las excepciones previas de pleito pendiente, indebida

	acumulación de pretensiones, no haberse ordenado la demanda a todas las partes que comprenden la Litis.
Constitución Política de Colombia, artículo 88. Por el cual se menciona la existencia de la acción de grupo como mecanismo protector de los derechos colectivos.	Ley 1564 de 2012. Por la cual se expide el Código General del Proceso, donde se desarrollan las excepciones de falta de legitimación en la causa y el llamamiento en garantía.
Decreto 159, acuerdo 41. En virtud del cual se disuelve y liquida la EDIS.	Ley 472 de 1998: por la cual se desarrollan los requisitos para entablar una acción de grupo.
Contrato de concesión No.016. Por el cual se le adjudica a la promotora PROSANTANA la administración del relleno sanitario.	
Resolución 1540 de 1997. Por el cual se declara la caducidad del contrato de concesión y se detallan las fallas en el servicio.	

2.4 Pretensiones de los demandantes

Para comenzar, deben señalarse las pretensiones incoadas por los demandantes, dentro de ellas se destacan las siguientes:

- ✓ Condenar al Distrito capital de Santa Fe de Bogotá a reconocer y pagar a los demandantes, y a las personas que integren el grupo o se acojan a los efectos de la sentencia de conformidad con lo dispuesto en el artículo 55 de la misma ley la indemnización de los perjuicios individuales sufridos por causa de la catástrofe ambiental y sanitaria ocasionada por el derrumbe de

basuras sucedido el 27 de septiembre de 1997 en el Relleno sanitario de Doña Juana, cuyos efectos vulnerantes aún no han cesado.

- ✓ En consecuencia y en cumplimiento del principio constitucional y legal de reparación integral y equitativa del daño, se solicita la indemnización de perjuicios cuyo reconocimiento y pago se ordene incluya:

Una reparación colectiva de los daños individuales consistente en la reubicación a cargo de la parte demandada, de todos los habitantes de los barrios ubicados en la zona de catástrofe sanitaria y ambiental del relleno sanitario de Doña Juana, con las respectivas observaciones a la vida digna y al valor patrimonial que ostentaban las víctimas para el momento de la catástrofe. Adicionalmente, una indemnización individual en dinero efectivo, debidamente actualizada, que atienda a la reparación del perjuicio causado a la capacidad de goce y a la vida de relación y otros, que se corresponde con los siguientes conceptos:

La indemnización individual por el daño al derecho constitucional a gozar de un ambiente sano, a la salubridad pública, a la dignidad de persona humana, a la salud física y mental, y a la integridad psicosocial de cada una de las personas afectadas por la catástrofe sanitaria y ambiental, a la intimidad de los afectados, a la recreación y disfrute del tiempo libre y a la igualdad. Añadido a los anteriores, una indemnización individual en dinero por los daños en el patrimonio originados en la desvalorización de los bienes inmuebles de propiedad de los miembros del grupo afectado; la indemnización individual del daño emergente y el lucro cesante causados a los propietarios de viviendas arrendadas ubicadas en la zona de desastre, que fueron abandonadas por sus inquilinos a causa de la catástrofe en cuestión; la indemnización individual del daño emergente y el lucro cesante causados a los propietarios de los inmuebles que resultaron afectados en su estructura por causa de la explosión que ocasionó el derrumbe de basuras. Una indemnización individual por el daño moral causado a todos los perjudicados, que sufren una situación degradante que genera estrés, baja en la autoestima y

sufrimiento moral y por la situación de pánico colectivo causada por el derrumbe de basuras, el equivalente de mil (1000) gramos de oro fino, por persona afectada.

2.5 Consideraciones del Consejo de Estado.

Expuestos los argumentos de las partes demandante y demandadas, procedió el Consejo de Estado a exponer sus consideraciones frente al trámite de segunda instancia que se adelantaba con objeto de la presente acción de grupo, para ello dispuso el siguiente orden:

Frente a la competencia se dijo que, de acuerdo con la disposición normativa de la Ley 472 de 1998, artículo 50, es correspondiente a la jurisdicción contenciosa administrativa conocer de las acciones de grupo en las cuales el origen sea “la actividad de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas”, por lo anterior, de cara al caso que se evoca, el medio de control se presentó contra el Distrito de Bogotá, razón por la que es claro que la competencia de la jurisdicción contenciosa en la materia objeto de análisis.

Por otro lado, en lo atinente a la excepción de cosa juzgada propuesta por el llamado en garantía, señaló el Consejo de Estado algunas precisiones sobre esta figura procesal, resaltando en primer lugar que el objeto que se invocó para dar lugar al fallo arbitral frente a la discusión existente entre el Distrito y PROSANTANA no se compadece con el de la presente acción de grupo, razón por la que no es posible acreditar la excepción de cosa juzgada. Por otro lado, de cara al llamamiento en garantía hecho por el Distrito a PROSANTANA, se mencionó por el Consejo de Estado que la situación que acontece al proceso debe resolverse en la sentencia, como consecuencia de la determinación de responsabilidad del Distrito frente al pago de la indemnización o perjuicios ocasionados a los demandantes.

Ahora bien, en lo atinente a las características de los servicios públicos de aseo y saneamiento ambiental, hace el Consejo de Estado una explicación profunda frente

al concepto de servicio público para concluir indicando que, es el servicio de aseo un servicio público domiciliario calificado así por el legislador, razón por la que se halla sujeto a la disposición normativa de la Ley 142 de 1994; no obstante lo anterior, debe hacerse un análisis detallado de las normatividades específicas que se encargan de la regulación concreta de las mismas en aras de hacer algunas precisiones de cara a “la responsabilidad de los entes locales en su prestación; la necesidad de observar de forma integral el servicio; la íntima y directa relación con el servicio público de saneamiento ambiental y los deberes ambientales que generan para las autoridades administrativas”.

En adición, frente a los hechos probados en el proceso, indica el Consejo de Estado que, en efecto, entre PROSANTANA y el Distrito de Bogotá fue suscrito un contrato para la operación técnica y administrativa del relleno sanitario, del cual se desprendieron un conjunto de obligaciones tendientes a la conservación y mantenimiento del mismo, destacando, además, la responsabilidad del Distrito frente al cumplimiento idóneo del contrato en mención; durante la ejecución de este se generó una falla en las condiciones de estabilidad del botadero de desechos Doña Juana, ocasionando una catástrofe medioambiental con el deslizamiento de cerca 1.200.000 toneladas de basura afectando a los pobladores de la zona aledaña; lo anterior fue probado también con testimonios a pesar de ser un hecho notorio.

También, fue probado en el proceso que la acumulación de presión de gases y lixiviados dentro del terreno fue la causa principal del deslizamiento, toda vez que esta se ocasionó mayormente por el método de reinyección usado, el cual fue autorizado por la autoridad distrital y ambiental. Además, múltiples fallas e irregularidades fueron evidenciadas en la operación del relleno Doña Juana, situación que pudo demostrarse debido a las bolsas que no fueron rotas ni separadas a través de la clasificación de patógeno o industrial, entre otras anomalías. Pudo probarse, además que, como consecuencia del deslizamiento de las basuras situadas en el relleno Doña Juana se produjeron múltiples contingencias

ambientales, dentro de las que se destacan la contaminación de las aguas y la afectación de la calidad del aire, sin dejar de lado los problemas de salud que se ocasionaron en los pobladores de la zona.

Conjuntamente, con la ocurrencia del hecho, las autoridades realizaron actividades con el objeto de contrarrestar las afectaciones ocasionadas; durante este tiempo se mantuvieron las gestiones correspondientes a la recolección de residuos sólidos de la zona. Ahora, es de resaltar que, fue señalado por la sala la inobservancia de medidas correctivas por parte de la autoridad administrativa en aras de prevenir la ocurrencia de la catástrofe ambiental.

De este modo, expuso también la sala sus consideraciones en lo referente a los daños antijurídicos causados, la imputación al Distrito y el llamamiento en garantía del operador del servicio, para lo cual, echó mano de una explicación profunda frente a los eventos en los cuales es posible declarar la responsabilidad por parte del Estado, resaltando con ella en qué situaciones aplica el daño a la vida en relación, el daño emergente, el daño moral, daño a la salud, entre otros.

En consonancia, en lo atinente a la ausencia de fundamento constitucional y legal para reconocer un estímulo a favor de los demandantes, consideró la entidad en cuestión darle razón a la parte demandada ya que la decisión de entregar un estímulo de un salario mínimo adicional a cada demandante como apremio frente a la carga que conlleva un proceso judicial no encuentra asidero legal, toda vez que debe tenerse en cuenta la presencia de un Estado democrático en el que se espera imparcialidad.

Ahora bien, frente a los criterios para el pago de la indemnización, fijó el Consejo de Estado unos parámetros para establecer el monto de la misma; para ello se tendrá en cuenta la división de las áreas por niveles de impacto, para posteriormente, conformar subgrupos dentro de los que deberá identificarse el grado de afectación con base a la cercanía al lugar de ocurrencia de los hechos. Debe señalarse

también que, la cuantía de la indemnización se determinará atendiendo a los criterios de equidad señalados en la Ley 446 de 1998, artículo 16, por lo que se entregará una suma específica a cada integrante de cada subgrupo.

En ese orden de ideas, el Consejo de Estado para estimar la indemnización de perjuicios consideró el nivel de cercanía de los integrantes del grupo afectados con el relleno sanitario, aplicando un criterio de nivel de impacto frente al deslizamiento de basuras producido, estableciendo el siguiente monto por cada subgrupo:

Subgrupo	Distancia	Nivel de impacto	Indemnización decretada	Suma de dinero*	Total*
1	De 0 a 1500 mts alrededor del foco emisor	Alto	<ul style="list-style-type: none"> • 3 SMLMV (Daño moral) • 3 SMLMV (Afectación de bienes constitucionales) 	\$3.400.200 por persona	Grupo con 1119 integrantes acreditados dentro del proceso \$3.804.823.800
2	De 1500 a 300 mts alrededor del foco emisor	Medio	<ul style="list-style-type: none"> • 2 SMLMV (Daño moral) • 2 SMLMV (Afectación de bienes constitucionales) 	\$2.266.800 por persona	Grupo con 353 integrantes acreditados dentro del proceso \$800.180.400
3	De 3000 a 5000 mts alrededor del foco emisor	Bajo	<ul style="list-style-type: none"> • 1 SMLMV (Daño moral) • 1 SMLMV (Afectación de bienes constitucionales) 	\$1.133.400 por persona	No se acreditaron víctimas dentro del proceso en este subgrupo
* Las sumas de dinero se encuentran establecidas a precios del año 2012.					

Fuente: López Cárdenas y Nieto Rodríguez, La acción de grupo como mecanismo de reparación de daños individuales por perjuicios ambientales, p. 15.

Para finalizar, indicó la sala que, frente al caso de quienes no se hicieron presentes en el desarrollo del proceso, con fines de determinar el monto de la indemnización colectiva, se tendrán seis salarios mínimos legales mensuales como base para reconocerse a cada uno de los usuarios de las poblaciones afectadas reportado por la empresa de acueducto y alcantarillado de Bogotá. En tal evento se deberá demostrar a través de un medio idóneo su pertenencia a un subgrupo de los ya establecidos y las actividades de estudio, residencia o trabajo en la zona de contingencia para el momento de los hechos.

Como medidas de justicia restaurativa, resuelve la sala que podrían ser decretadas en el marco de los principios de congruencia y *no reformatio in pejus*, de este modo, podrá el juez contencioso adoptar medidas tendientes a restablecer el núcleo del derecho o del interés protegido constitucionalmente.

2.6 Decisión del Consejo de Estado.

Por todo lo anteriormente expuesto decide entonces el Consejo de Estado adoptar las siguientes medidas de justicia restaurativa:

En primer lugar, estará a cargo del Distrito la adopción de un reglamento técnico que asegure el buen funcionamiento y operación de los rellenos sanitarios, el cual deberá mantenerse actualizado conforme se presenten actualizaciones científicas, adicionalmente, como garantía de no repetición, la sentencia objeto de estudio deberá ser remitida a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en aras de garantizar la difusión de la misma, ya que, como bien se sabe, esta entidad es la encargada de velar por el interés colectivo, en este caso el del patrimonio público.

Si se observa con detenimiento, esta modalidad de reparación va más allá del carácter individual que caracteriza a la acción de grupo y se sumerge en el sistema de reparación que es propia de los derechos difusos. De allí que se señale que la

acción de grupo, de manera indirecta, permite la protección y reparación de este tipo de derechos (López & Nieto, 2015).

Concluye entonces la sala de lo contencioso administrativo del Consejo de Estado declarando responsable al Distrito de Bogotá por los hechos acontecidos el 27 de septiembre de 1997 y en consecuencia ordenando la indemnización por los conceptos de daño moral y afectación a la intimidad familiar, recreación y libre utilización del tiempo libre la suma de \$227.440.511.400 a las partes demandantes del proceso o quienes se adhieran después de conformidad con la ley. En adición, la entidad PROSANTANA se verá obligada a reembolsar el dinero al cual se le condenó a pagar al Distrito de Bogotá.

CAPÍTULO 3: CONTRASTE DE LA SENTENCIA OBJETO DE ESTUDIO CON EL MARCO TEÓRICO

3.1 Comparación.

Al realizar el análisis de la sentencia objeto de estudio pudieron identificarse multiplicidad de aspectos que hicieron posible la identificación del cumplimiento de los requisitos legales de que tratan las disposiciones normativas de la acción de grupo, dentro de ellos se destaca el hecho de que exige la Ley 472 que para la presentación de la acción de grupo se debe reunir una colectividad de mínimo 20 personas, pues bien, en el caso en concreto se evidenció la presencia de una masa de afectados que supera ampliamente tal obligación; en adición, cada una de ellas confirió poder al abogado representante del mecanismo en cuestión, cumpliendo una vez más con la ley que regula la acción de grupo.

Por otra parte, debe resaltarse que, en efecto, fue procedente la acción de grupo para el desarrollo de la problemática que se estudiaba con ella toda vez que satisfacía la necesidad de existencia de una causa común, en este caso un daño,

entendiendo por él el concepto que menciona la Corte Constitucional en sentencia C-336 de 1996: se entiende daño antijurídico como

“el perjuicio que es provocado a una persona que no tiene el deber jurídico de soportarlo. (...) Así la responsabilidad patrimonial del Estado se presenta entonces como un mecanismo de protección de los administrados frente al aumento de la actividad del poder público, el cual puede ocasionar daños, que son resultado normal y legítimo de la propia actividad pública, al margen de cualquier conducta culposa o ilícita de las autoridades, por lo cual se requiere una mayor garantía jurídica a la órbita patrimonial de los particulares.

También ha mencionado el Doctor (Tamayo, 1999) que, *“el daño civil indemnizable es el menoscabo a las facultades jurídicas que tiene una persona para disfrutar de un bien patrimonial o extrapatrimonial. Ese daño es indemnizable cuando en forma ilícita es causado por alguien diferente a la víctima”*. Situación que se comprobó en el análisis de la sentencia, al atribuirse la ocurrencia del hecho a la falta de administración que sobre el relleno sanitario recaía.

De esta manera se observa el requisito del daño colectivo pues en el caso en mención se presentó un deslizamiento de varias toneladas de basura en lo que al relleno sanitario de Doña Juana respecta, lo cual ocasionó perjuicios para los pobladores de la zona aledaña, razón por la que vieron la necesidad de reclamar la reparación de este a la administración, más concretamente al Distrito de Bogotá, que en este caso era el responsable de la ocurrencia del hecho, situación además que permite establecer también el acatamiento de la correcta escogencia de competencia pues, en este caso, al ser el responsable del perjuicio una entidad pública, el competente para conocer del caso es el juez de lo contencioso administrativo por virtud de las disposiciones normativas encargadas de regular el mecanismo de la acción de grupo, contexto que fue satisfecho a cabalidad en el caso de Doña Juana.

Para finalizar, es menester resaltar que frente a los demás requisitos de que trata la ley ibídem y el CPACA en lo referente a la acción de grupo, se observa plena obediencia pues, consta en la sentencia la identificación del grupo de afectados, una tasación plena de los perjuicios ocasionados con el deslizamiento de las basuras y la justificación de procedencia del mecanismo en cuestión; por todo lo anterior es posible mencionar que como resultado del contraste entre la sentencia objeto de análisis y el marco teórico y normativo de tal mecanismo se encuentra un uso correcto de él, razón que permite la procedencia del mismo y entrar a hacer parte de un proceso en el cual se discutirá la eventual responsabilidad del Estado en la ocurrencia de un daño común frente a una colectividad de personas.

Conclusiones

En primer lugar, debe señalarse que es de vital importancia reconocer que, sobre la administración y en el caso objeto de estudio, particularmente sobre el Distrito de Bogotá, pesa una gran responsabilidad en lo que a la supervisión de la ejecución de los contratos frente a los cuales se entregan obligaciones respecta. Esto es así, toda vez que se evidenció con el estudio de la sentencia en cuestión que, en este caso, la administración, es decir, el Distrito se vio condenado a resarcir los perjuicios ocasionados a los pobladores de la zona afectada con la catástrofe ambiental en virtud de la negligencia en la supervisión de la observación de los lineamientos legales y técnicos por parte de la compañía PROSANTANA, a la cual delegó completamente la función de operar el relleno sanitario mediante la suscripción de un contrato sin un control apropiado.

Por otro lado, se concluye además que, la acción de grupo es un mecanismo constitucional tendiente a la protección de los derechos colectivos; se encuentra diseñada como uno de los más eficientes en cuanto a lo que economía procesal respecta, teniendo en cuenta que propende por agrupar la multiplicidad de procesos en uno solo basándose en el criterio de daño común. Es un mecanismo que,

además de ser expedito es de fácil acceso para los ciudadanos lo cual garantiza un correcto acceso a la administración de justicia. Sin embargo, al menos para el caso en cuestión debe reconocerse que tardó en resolverse cerca de 13 años, situación pues, que puede llegar a generar bastantes demoras para el caso de quienes buscaban una reparación inmediata para el perjuicio ocasionado con el deslizamiento de basuras.

En adición debe decirse que, como caso particular, la acción de grupo referente al deslizamiento de basuras del relleno sanitario Doña Juana es un claro ejemplo del correcto cumplimiento de los requisitos legales que se exigen en torno a la presentación de la demanda que busca indemnizar un perjuicio ocasionado en virtud de un daño común. Al haberse analizado a profundidad el acatamiento de las exigencias que menciona la ley y la forma de cumplirlos por parte de los accionantes se denota un claro respeto por los mismos, razón que llevó a la prosperidad de sus pretensiones al sumarse a una correcta argumentación de estas.

Por otro lado, cabe decir que, la acción de grupo es un mecanismo constitucional tendiente a la protección de los derechos colectivos; se encuentra diseñada como uno de los más eficientes en cuanto a lo que economía procesal respecta, teniendo en cuenta que propende por agrupar la multiplicidad de procesos en uno solo basándose en el criterio de daño común. En contraposición encontramos la acción de tutela mecanismo tendiente a la protección de derechos fundamentales, además de ser más expedito es de fácil acceso para los ciudadanos lo cual garantiza un correcto acceso a la administración de justicia. Frente al caso en cuestión, encontramos que uno de los derechos vulnerados, al que se le dio una mayor importancia en la sentencia fue de un ambiente sano.

Según la sentencia de revisión de tutela 244 de 1998, el derecho al goce de un ambiente sano cuenta con una entidad jurídica autónoma, además está garantizado judicialmente por virtud de un instrumento procesal específico y directo de carácter principal y de naturaleza también autónoma, conocido como las acciones populares

o acciones de grupo. Lo anterior en razón que el mismo está catalogado como derecho colectivo por el artículo 4 de la Ley 472 de 1998.

Ahora bien, el juez de tutela de primera instancia de la sentencia de revisión antes mencionada señaló que, aunque dicha acción no procede para la protección de derechos colectivos, como lo es el derecho a un ambiente sano, cuando se verifica que derechos fundamentales conexos al mismo se encuentran amenazados, tales como el derecho a la salud y la vida entre otros, es procedente recurrir a la acción de tutela como instrumento de protección excepcional.

En la misma sentencia de revisión se determina los requisitos para que proceda la acción de tutela para la protección de derechos fundamentales vulnerados con ocasión del detrimento de un ambiente sano:

- Que la vulneración de los derechos fundamentales a la vida y a la salud que alega el actor constituya un hecho real, inminente, que exigiera una reacción inmediata de la autoridad judicial dirigida a protegerlos, y no una mera expectativa, o una posible consecuencia para la cual, con carácter preventivo, el demandante, legítimamente, solicitara la adopción de ciertas medidas que las neutralizaran o evitaran.
- Que de manera fehaciente fuera posible establecer y demostrar, que existe una clara relación de causalidad entre los hechos que atentaron contra el medio ambiente y la vulneración o amenaza efectiva del derecho o derechos fundamentales para los cuales solicitó protección.

Por lo anterior es posible concluir que si bien la acción de tutela como mecanismo protector de derechos fundamentales está por encima de la acción de grupo en términos de economía procesal, exige mayores requisitos que la acción de grupo, aunado a lo anterior la necesidad de probar la afectación de derechos fundamentales conexos. Ahora bien, del movimiento de basuras que se presentó en el Relleno Sanitario doña Juana, se presentaron continuas emanaciones de gases tóxicos, epidemias y enfermedades, al igual que olores nauseabundos y

proliferación de plagas de animales, que llevaron a la afectación de derechos fundamentales como la salud, intimidad familiar, la recreación, la educación y la utilización del tiempo libre.

Es posible afirmar que como lo hizo el actor de la Acción de Tutela 244 de 1998, se podía buscar la protección de sus derechos y los de su grupo familiar a través de la acción de tutela. Pero al haberse constituido un grupo tan grande afectado por los hechos de 1997, al tutelarse un derecho colectivo como el de un ambiente sano (y otros derechos fundamentales conexos), era mucho más económico procesalmente hablando el uso de la acción de grupo; sumado a lo anterior, las intenciones buscadas por el grupo de obtener una indemnización económica por los hechos ocurridos.

Referencias

- Rodríguez, L. (2015). *Derecho Administrativo General y Colombiano*. Bogotá: Temis.
- Bermúdez, M. (2007). *La acción de grupo: normativa y aplicación*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Pantoja, P. (s.f.). *Riesgo de deslizamientos en el Relleno Sanitario Doña Juana*. *Riesgo de deslizamientos en el Relleno Sanitario Doña Juana*. Prensa Mira, Bogotá.
- López, C., & Nieto, M. (2015). La acción de grupo como mecanismo de reparación de daños individuales por perjuicios ambientales. *Revista de Derecho Público*, 9;15.
- Tamayo, J. (1999). *De la Responsabilidad Civil Tomo 1*. TEMIS.

Normativas

- Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia*.
- Colombia. Congreso de la República. Ley 472 (1998). Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones.
- Colombia. Congreso de la República. Ley 1564 (2012). Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.
- Consejo de Estado (2012). Bogotá. D.C. Sentencia con radicación 25000232600019990002 04 y 2000-00003-04. Consejero Ponente: Enrique Gil Botero.

Corte Constitucional (1996). Bogotá D.C. Sentencia C-336 de 1996. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional (1998). Bogotá D.C. Sentencia de revisión de tutela T-244 de 1998. Magistrado Ponente: Fabio Moron Díaz.