

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



**JUZGADO OCTAVO DE PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES DEL DISTRITO JUDICIAL DE
BOGOTÁ D.C.**

ACCIÓN DE TUTELA

RADICADO: 11001-41-05-008-2021-00226-00

ACCIONANTE: RAFAEL RUBIANO CARO

ACCIONADA: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS – UAESP

Encargada de la administración del “RELLENO SANITARIO DOÑA JUANA”

VINCULADAS: SECRETARÍA DISTRITAL DEL HÁBITAT

**DEFENSORÍA DEL PUEBLO - FONDO PARA LA DEFENSA DE LOS
DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS**

SENTENCIA

En Bogotá D.C., a los veinte (20) días del mes de abril del año dos mil veintiuno (2021), procede este Despacho judicial a decidir la Acción de Tutela impetrada por el señor **RAFAEL RUBIANO CARO**, actuando en nombre propio, quien pretende el amparo de sus derechos fundamentales a la Salud y a la Vida Digna, presuntamente vulnerados por la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS – UAESP** como encargada de la administración del “**RELLENO SANITARIO DOÑA JUANA**”.

RESEÑA FÁCTICA

Ante la falta de claridad del escrito de tutela, y en aras de dilucidar los hechos y pretensiones, el Juzgado se comunicó vía telefónica con el señor **RAFAEL RUBIANO CARO** el día 07 de abril de 2021.

En dicha comunicación el actor manifestó que interpuso la acción de tutela con la finalidad de que le sea pagada la indemnización otorgada en las sentencias proferidas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y el Consejo de Estado, en virtud del proceso judicial adelantado con ocasión de la explosión ocurrida en el Relleno Sanitario “Doña Juana”.

En consonancia con lo anterior, se observa que en el acápite denominado “*Objeto de la petición*” del escrito de tutela, el accionante solicita se ordene al “*Relleno de Doña Juana*” pagar la indemnización a los cuatro integrantes de su familia: Rafael Rubiano Caro, Luz Marina Castañeda de Rubiano, Henry Rubiano Castañeda y Rafael Rubiano Castañeda, puesto que son quienes sufrieron una afectación en su derecho a la salud.

CONTESTACIÓN DE LA ACCIÓN DE TUTELA

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS – UAESP

La accionada allegó contestación el 14 de abril de 2021, en la que manifiesta que no se encuentra legitimada para reconocer la indemnización pretendida por el accionante y que fuere ordenada mediante los fallos proferidos dentro de la Acción de Grupo No. 25000-23-26-000-1999-00002-00.

Que en el año 1999 se inició una acción de grupo en contra del Distrito Capital - Alcaldía Mayor de Bogotá, por parte de los miembros de las comunidades aledañas al Relleno Sanitario Doña Juana, a efectos de obtener el reconocimiento y pago de los perjuicios causados con ocasión de un derrumbe ocurrido en 1997.

Que dicho proceso judicial finalizó con la decisión adoptada por el Consejo de Estado en Sentencia del 01 de noviembre 2012, mediante la cual se condenó al Distrito Capital al reconocimiento y pago de los perjuicios reclamados por los miembros de dicha comunidad.

Que en la sentencia se dispuso que el monto de esa indemnización colectiva fuera entregado al **FONDO PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS**, administrado por el Defensor del Pueblo, a cargo del cual se pagarían las indemnizaciones.

Que se determinó que dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que se realizara la consignación correspondiente al Fondo, los accionantes debían acreditar ante el Defensor del Pueblo su pertenencia a uno de los subgrupos afectados.

Que también se dispuso el pago de la indemnización a las demás personas que no hubieran concurrido al proceso, pero que dentro de los 20 días siguientes a la publicación de la sentencia decidieran acogerse a la condena, quienes debían suministrar la información prevista en el artículo 55 de la Ley 472 de 1998 y no podían invocar daños diferentes a los probados en el transcurso del proceso.

Que, en virtud de la sentencia aludida y del artículo 65 de la Ley 472 de 1998, corresponde a la **DEFENSORÍA DEL PUEBLO** como administradora del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, adelantar el trámite de pago individual a los miembros de los subgrupos afectados, previo el cumplimiento de los requerimiento y trámites que para el efecto se establezcan.

Que la Alcaldía Mayor de Bogotá cumplió con la sentencia, efectuando dos consignaciones por valor de \$240.535.759.237 los días 31 de diciembre de 2014 y 29 de enero de 2015.

Que la labor de cumplimiento de la sentencia por parte de la **UAESP** culminó al girar la totalidad de la indemnización al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, dejando en cabeza de la **DEFENSORÍA DEL PUEBLO** la obligación de hacer los respectivos reconocimientos individuales a cada uno de los afectados.

Que esta última entidad hizo efectivos unos pagos mediante la Resolución No. 1025 de 2015.

Conforme lo anterior, solicita declarar la improcedencia de la acción de tutela, teniendo en cuenta que no existen acciones u omisiones vulneratorias de los derechos fundamentales del accionante, y por falta de legitimación en la causa para cumplir las pretensiones.

SECRETARÍA DISTRITAL DEL HÁBITAT

La vinculada allegó contestación el día 09 de abril de 2021, en la cual informa que es un organismo del sector central con autonomía administrativa y financiera, que tiene por objeto formular las políticas de gestión del territorio urbano y rural en orden a aumentar la productividad del suelo y facilitar el acceso de la población a una vivienda digna.

Que el artículo 3º del Decreto 121 de 2008 dispone sus funciones, pero ninguna de ellas está orientada al reconocimiento de indemnizaciones como la solicitada por el accionante.

Que no se advierte con precisión cuál es la presunta vulneración alegada por el accionante, así como tampoco se identifican los derechos fundamentales amenazados o vulnerados.

Que el accionante solicita de manera genérica el pago de una sentencia, sin que la acción de tutela sea el mecanismo judicial para reclamar tales derechos.

Por lo anterior, pide ser desvinculada por falta de legitimación en la causa, y declarar la improcedencia de la acción de tutela por no cumplirse el requisito de subsidiariedad.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO - FONDO PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS

La vinculada allegó contestación el 12 de abril de 2021, en la que señala que con ocasión del derrumbe presentado en el Relleno Sanitario Doña Juana el 27 de septiembre de 1997 se interpuso una acción de grupo en contra del Distrito Capital por considerarlo responsable de los daños ocasionados.

Que en primera instancia la Subsección A, Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en sentencia del 24 de mayo de 2007 declaró administrativamente responsable al Distrito Capital por los perjuicios morales ocasionados a las personas que entre el 27 de septiembre y el 31 de diciembre de 1997 vivían, laboraban o estudiaban en las zonas de afectación.

Que en segunda instancia, mediante sentencia del 1º de noviembre de 2012, la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado declaró igualmente responsable al Distrito Capital y lo condenó a pagar a título de indemnización la suma de \$227.44.511.400 a los integrantes del grupo que se hayan constituido como parte en el proceso y los que lo hicieren después.

Que en dicha sentencia, se ordenó que la suma condenada debía ser pagada al **FONDO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS (FDDIC)**, administrado por el Defensor del Pueblo y se dispuso que éste sería el encargado de pagar las correspondientes indemnizaciones.

Que en la sentencia se estableció que la **DEFENSORÍA DEL PUEBLO - FDDIC** era la encargada de integrar el grupo de personas que cumplieran los requisitos para ser reconocidos como beneficiarios y a estos debía reconocerles la respectiva indemnización.

Que la administración y el pago de las indemnizaciones, se realiza en estricto apego de los parámetros establecidos por el Juez de conocimiento de la sentencia.

Que en el trámite de las acciones de grupo, siempre hay dos grupos de beneficiarios: uno correspondiente a las personas que iniciaron la demanda y en la sentencia fueron reconocidos como beneficiarios, y otro que se conforma después de proferida la sentencia

con aquellas personas que se sintieron afectadas por los hechos y cumplen los requisitos para adherirse a sus efectos.

Que en el caso de los afectados con el derrumbe en el Relleno Sanitario Doña Juana, frente a los **1.472** beneficiarios reconocidos en la sentencia del Consejo de Estado, se ha ordenado el pago a 1.305 personas, quedando pendientes 167 que no han allegado los documentos.

Que de manera paralela, se ha venido conformando el grupo de adherentes que cumpla los requisitos para ser considerados como beneficiarios: trámite administrativo que concluirá con el pago de las indemnizaciones a que haya lugar.

Que para el trámite de conformación del grupo de adherentes, las personas que no concurrieron al proceso pero fueron igualmente lesionados por los mismos hechos, tenían la oportunidad de adherirse dentro de los 20 días hábiles, contados a partir del día siguiente a la publicación de la sentencia en un diario de amplia circulación nacional.

Que la sentencia estableció que la **DEFENSORÍA DEL PUEBLO** debía estudiar cada una de las solicitudes presentadas por los interesados para determinar quiénes efectivamente demostraban su condición de afectados y quiénes no.

Que para determinar el cumplimiento de requisitos se tuvo en cuenta lo indicado por el Consejo de Estado, en el sentido de que los interesados debían efectuar la solicitud de manera oportuna (entre el 16 de marzo y el 20 de abril de 2015), acreditando las condiciones subjetivas y objetivas señaladas.

Que las condiciones subjetivas hacen referencia a que cada solicitante debía acreditar que residía, trabajaba o estudiaba en alguna de las áreas de afectación del desastre.

Que los criterios objetivos se refieren a acreditar la temporalidad y la territorialidad, así: residencia, trabajo o estudio en el área de afectación entre el 27 de septiembre y el 31 de diciembre de 1997, y el desarrollo de alguna de esas actividades en las zonas de afectación.

Que, si bien el Consejo de Estado estimó que el número de posibles adherentes ascenderían a **65.536** personas, dicha cifra fue ampliamente superada, toda vez que se recibieron aproximadamente 600.000 solicitudes de adherentes.

Que de conformidad con el inciso 2º del artículo 65 de la Ley 472 de 1998, cuando el estimativo del grupo o el monto de las indemnizaciones sea inferior a las solicitudes

presentadas, el Juez o Magistrado puede revisar, por una sola vez, la distribución del monto de la condena.

Que luego de verificadas cada una de las solicitudes, el grupo de adherentes quedó conformado por **152.340** personas que cumplieron requisitos, pero ese número puede aumentar con los recursos interpuestos.

Que cuando se tenga el listado definitivo de las personas que cumplieron requisitos y fueron reconocidos como beneficiarios adherentes, se remitirá el mismo al Juez de primera instancia (Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección A), para que dé aplicación a lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 65 de la Ley 472 de 1998.

Que frente al caso particular del accionante, no es cierto que éste haya sido reconocido en el listado de los 1.472 beneficiarios, señalado por el Consejo de Estado en la sentencia.

Que el accionante allegó solicitud para adherirse a los efectos de la sentencia el día 20 de abril de 2015, aportando como pruebas el reporte de pagos de impuestos, un registro de matrimonio y fotocopia de la cédula de ciudadanía.

Que los documentos allegados por el accionante junto con las 630.000 solicitudes de adhesión, se sometieron a análisis y estudio para determinar si cumplían o no los requisitos para ser considerados como beneficiarios de la sentencia.

Que efectuado el proceso de verificación, se procedió a notificar la Resolución No. 20190030300000016 del 22 de agosto de 2019, mediante la cual se conformó el grupo de adherentes y no adherentes de la acción de grupo.

Que el acto administrativo se notificó al actor mediante correo electrónico el 26 de septiembre de 2019 junto con el Resultados de Análisis Individualizado – RAI, teniendo en cuenta que autorizó la notificación a través de la plataforma “DOÑAJUANALERESPONDE”.

Que contra la Resolución procedían los recursos de reposición, apelación y queja; no obstante, el accionante no interpuso ninguno de ellos.

Que la ejecución del procedimiento administrativo previsto por la entidad para el reconocimiento y pago de las indemnizaciones está fundamentada en las Leyes 472 de 1998 y 1437 de 2011, además de obedecer a los lineamientos establecidos por la Sección Tercera del Consejo de Estado en la sentencia del 1° de noviembre de 2012.

De conformidad con lo anterior, solicita se declare la improcedencia de la acción de tutela por falta de cumplimiento del requisito de subsidiariedad. O se niegue el amparo invocado, teniendo en cuenta que no incurrió en desconocimiento de los derechos del accionante.

CENTRO DE GERENCIAMIENTO DE RESIDUOS DOÑA JUANA S.A. E.S.P.

Es necesario precisar que, mediante correo electrónico del 10 de abril de 2021 la sociedad **CENTRO DE GERENCIAMIENTO DE RESIDUOS DOÑA JUANA S.A. E.S.P. (CGR)** allegó un memorial informando haber recibido la notificación del auto admisorio de la acción de tutela, pese a no ser accionada ni vinculada dentro de la misma.

Informa que en el año 2010 suscribió un contrato de concesión con la UAESP para la administración, operación y mantenimiento integral del Relleno Sanitario Doña Juana, únicamente en sus componentes de disposición final de residuos sólidos y tratamiento de lixiviados.

Que el CGR no tiene ningún vínculo jurídico ni factico frente a los hechos y pretensiones aducidos por el accionante y, por lo tanto, desconoce las circunstancias de hecho y de derecho en que funda sus reclamaciones.

Revisado el expediente digital, se observa que, en efecto, el auto que avocó el conocimiento de la acción de tutela fue remitido, entre otros, al email: diana.melo@cgr-bogota.com, sin que éste pertenezca a alguna de las entidades accionadas o vinculadas.

Además, atendiendo a lo perseguido por el actor y a las manifestaciones elevadas por las accionadas, no se observa que el CGR tenga alguna responsabilidad o interés, por lo que no se hizo necesaria su vinculación formal, debiéndose advertir que el envío del auto al email de esta sociedad obedeció a un error involuntario del Juzgado que, en todo caso, se itera, no compromete su responsabilidad.

CONSIDERACIONES

PROBLEMA JURÍDICO

Con fundamento en los antecedentes expuestos, el Despacho se plantea el siguiente problema jurídico: ¿Es procedente la acción de tutela para amparar los Derechos Fundamentales a la Salud y a la Vivienda Digna del señor **RAFAEL RUBIANO CARO** y de su núcleo familiar, por la presunta vulneración cometida por la **UNIDAD ADMINISTRATIVA**

ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS - UAESP como administradora del **RELLENO SANITARIO DOÑA JUANA** y/o por la **DEFENSORÍA DEL PUEBLO - FONDO PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS**, al no haberles pagado la indemnización ordenada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y por el Consejo de Estado dentro de la Acción de Grupo No. 25000-23-26-000-1999-00002-00?

MARCO NORMATIVO

Conforme el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela es un instrumento judicial de carácter constitucional, subsidiario, residual y autónomo, dirigido a facilitar y permitir el control de los actos u omisiones de todas las autoridades públicas y excepcionalmente de los particulares cuando éstos vulneren derechos fundamentales.

Esta acción constitucional puede ser interpuesta por cualquier persona, a fin de obtener la pronta y efectiva defensa de los derechos fundamentales cuando ello resulte urgente para evitar un perjuicio irremediable, o cuando no exista otro medio de defensa judicial.

LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR ACTIVA

Según lo ha indicado la jurisprudencia constitucional, verbigracia, la sentencia **SU-073 de 2015**, y las disposiciones superiores pertinentes (artículo 86 C.P.), un primer requisito de procedibilidad de la acción de tutela es la exigencia de que quien solicite el amparo, se encuentre "*legitimado en la causa*" para presentar la solicitud de protección de sus derechos fundamentales. La legitimación "por activa" exige que el derecho cuya protección se invoca, sea un derecho fundamental radicado en cabeza del demandante y no, en principio, de otra persona (T-697 de 2006).

La relevancia constitucional de la legitimación por activa, no puede considerarse una exigencia nimia sino por el contrario necesaria en la protección y garantía adecuada de los derechos fundamentales en términos de la Sentencia T-899 de 2001, al indicarse que obedece al verdadero significado que la Constitución Política le ha dado al reconocimiento de la dignidad humana, en el sentido de que, no obstante las buenas intenciones de terceros, quien decide si pone en marcha los mecanismos para la defensa de sus propios intereses, es sólo la persona capaz para hacerlo.

La Corte Constitucional en la Sentencia T-799 de 2009, se refirió a la legitimación en la causa como un requisito de procedibilidad de la acción de tutela, en los siguientes términos:

“La legitimación en la causa es un presupuesto de la sentencia de fondo porque otorga a las partes el derecho a que el juez se pronuncie sobre el mérito de las pretensiones del actor y las razones de la oposición por el demandado, mediante sentencia favorable o desfavorable. Es una calidad subjetiva de las partes en relación con el interés sustancial que se discute en el proceso. Por tanto, cuando una de las partes carece de dicha calidad o atributo, no puede el juez adoptar una decisión de mérito y debe entonces simplemente declararse inhibido para fallar el caso de fondo.”

“... la “legitimación por activa” es... requisito de procedibilidad. Esta exigencia significa que el derecho para cuya protección se interpone la acción sea un derecho fundamental propio del demandante y no de otra persona... Adicionalmente, la legitimación en la causa como requisito de procedibilidad exige la presencia de un nexo de causalidad entre la vulneración de los derechos del demandante, y la acción u omisión de la autoridad o el particular demandado, vínculo sin el cual la tutela se torna improcedente”.

Al respecto, el artículo 86 permite que la tutela pueda ser ejercida por el titular de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados: *“(i) en forma directa, (ii) por medio de representante legal (caso de los menores de edad, los incapaces absolutos, los interdictos y las personas jurídicas), (iii) a través de apoderado judicial o (iv) por intermedio de agente oficioso, siempre que el interesado esté imposibilitado para promover su defensa; o (v), por el Defensor del Pueblo y los personeros municipales.”*

En relación con la agencia oficiosa, el artículo 86 señala que la acción de tutela puede ejercerla toda persona *“... por sí misma o por quien actúe a su nombre”* para la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública. En el mismo sentido, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 señala que *“También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos **no esté en condiciones de promover su propia defensa**. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud”.*

En esos términos, la agencia oficiosa en materia de tutela es un instrumento procesal de origen constitucional, por el cual se busca la eficacia de principios como la efectividad de los derechos constitucionales (artículo 2º C.P.), la prevalencia del derecho sustancial (artículo 228 C.P.), y la solidaridad social (artículos 1º y 95.2 C.P.), así como una faceta del derecho fundamental al acceso a la administración de justicia (artículo 229 C.P.).

Sin embargo, la Corte ha establecido que la relevancia constitucional de la agencia oficiosa no implica que su ejercicio no pueda ser regulado, al punto que ha sostenido que ésta sólo opera cuando el titular del derecho no puede asumir su defensa personalmente (o mediante apoderado), debido a que es la persona que considera amenazado un derecho fundamental quien decide, de manera autónoma y libre, la forma en que persigue la

protección de sus derechos constitucionales, y determina la necesidad de acudir ante la Jurisdicción. Estas consideraciones se desprenden directamente de la autonomía de la persona (artículo 16 C.P.) y del respeto por la dignidad humana (artículo 1º C.P.), fundamento y fin de los derechos humanos (T-312 de 2009).

A partir de estos lineamientos, la Corte ha señalado, en reiterada jurisprudencia, que los elementos normativos que informan la agencia oficiosa son los siguientes:

“(i) La manifestación del agente oficioso en el sentido de actuar como tal. (ii) La circunstancia real, que se desprenda del escrito de tutela ya por figurar expresamente o porque del contenido se pueda inferir, consistente en que el titular del derecho fundamental no está en condiciones físicas o mentales para promover su propia defensa. (iii) La existencia de la agencia no implica una relación formal entre el agente y los agenciados titulares de los derechos (iv) La ratificación oportuna por parte del agenciado de los hechos y de las pretensiones consignados en el escrito de acción de tutela por el agente”. (T-799 de 2009).

Como puede verse, los dos primeros elementos (*manifestación* del agente oficioso, e *imposibilidad* del interesado para actuar) son constitutivos de la agencia oficiosa, en tanto que el tercero y el cuarto son accesorios. Así, sobre los dos primeros puede decirse que, individualmente considerados, son condiciones necesarias, pero no suficientes para la configuración de la agencia oficiosa, en tanto que su conjunción es suficiente para legitimar la actuación del agente. El tercer elemento es de carácter interpretativo, y el cuarto (*ratificación*), se refiere a la posibilidad excepcional de suplir el primero, si se presentan ciertos actos positivos e inequívocos del interesado durante el trámite de la acción.

Frente al primer requisito, la Corte ha sostenido que, por el carácter informal de la acción de tutela, la consagración de fórmulas sacramentales está proscrita ya que basta con que se infiera del contenido de la tutela que se obra en calidad de agente para que se entienda surtido dicho requisito.

En relación con el segundo aspecto, la Corte ha precisado que la prueba de la incapacidad del titular del derecho debe existir y tener siquiera carácter sumario. La incapacidad a la que se hace referencia cuando se habla de agencia oficiosa, atenúa la concepción tradicional de la misma (referida a minoría de edad o alienación mental) y se extiende a la incapacidad física o mental del legítimo titular del derecho para iniciar por sí mismo la demanda; o bien, derivarse de especiales circunstancias socioeconómicas, tales como el aislamiento geográfico o la situación de especial marginación o indefensión en que se encuentre el afectado para asumir la defensa de sus derechos. Por ello, es un deber del juez de tutela efectuar la evaluación de la *imposibilidad* a partir de los antecedentes del caso concreto.

IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS.

La jurisprudencia constitucional ha entendido que el requisito de subsidiariedad exige que el peticionario despliegue de manera diligente los medios judiciales que estén a su disposición, siempre y cuando ellos sean idóneos y efectivos para la protección de los derechos que se consideran vulnerados o amenazados. Ha sostenido también, que una acción judicial es *idónea* cuando es materialmente apta para producir el efecto protector de los derechos fundamentales, y es *efectiva* cuando está diseñada para brindar una protección oportuna a los derechos amenazados o vulnerados¹.

La idoneidad y efectividad de los medios de defensa judicial no pueden darse por sentadas ni ser descartadas de manera general sin consideración a las circunstancias particulares del caso sometido a conocimiento del juez². En otros términos, no puede afirmarse que determinados recursos son siempre idóneos y efectivos para lograr determinadas pretensiones sin consideración a las circunstancias del caso concreto.

Concordante con lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha reiterado que, por regla general, **la acción de tutela no procede para controvertir la validez ni la legalidad de los actos administrativos**, en razón a que, la naturaleza residual y subsidiaria de este mecanismo constitucional impone al ciudadano la carga razonable de acudir previamente, a través de los respectivos medios de control, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, con el fin de solucionar los conflictos con la Administración y proteger los derechos de las personas³.

La Corte manifestó en la Sentencia T-030 de 2015: “[q]ue conforme al carácter residual de la tutela, no es, en principio, este mecanismo el medio adecuado para controvertir las actuaciones administrativas, puesto que para ello están previstas las acciones ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En ese escenario, la acción de tutela cabría como mecanismo transitorio de protección de los derechos fundamentales cuando quiera que esperar a la respuesta de la jurisdicción contenciosa administrativa pudiese dar lugar a un perjuicio irremediable [...]”.

En este sentido, la Corte ha determinado que, excepcionalmente, será posible reclamar mediante la acción de tutela la protección de los derechos fundamentales vulnerados por la expedición de un acto administrativo, no sólo cuando se acude a la tutela como medio transitorio de amparo, evento en el cual será necesario acreditar la ocurrencia de un

¹ Sentencia T-211 de 2009.

² Sentencia T-222 de 2014.

³ Sentencias T-198 de 2006, T-1038 de 2007, T-992 de 2008, T-866 de 2009, T-260 de 2018, entre otras.

perjuicio irremediable, sino también cuando se constata que el medio de control preferente carece de idoneidad⁴ y/o eficacia⁵ para garantizar la protección oportuna e inmediata sobre los derechos fundamentales vulnerados.

Se observa entonces, que para que proceda el presente mecanismo constitucional en un caso donde se alega la vulneración del debido proceso por una serie de actos administrativos, debe constatarse como requisito *sine qua non*, un perjuicio irremediable que desplace la órbita de competencia del juez contencioso administrativo⁶.

Por lo tanto, el juez constitucional debe examinar si se configuran en el caso concreto las características del perjuicio irremediable establecidas en los reiterados pronunciamientos de la Corte⁷, a fin de determinar: (i) *que el perjuicio sea inminente*, lo que implica que amenace o esté por suceder (ii) *que se requiera de medidas urgentes para conjurarlo*, que implican la precisión y urgencia de las acciones en respuesta a la inminencia del perjuicio, (iii) *que se trate de un perjuicio grave*, que se determina por la importancia que el Estado concede a los diferentes bienes jurídicos bajo su protección, y (iv) *que solo pueda ser evitado a través de acciones impostergables*, lo que implica que se requiere una acción ante la inminencia de la vulneración, no cuando se haya producido un desenlace con efectos antijurídicos; por lo que no puede pretenderse entonces, vaciar de competencia la jurisdicción ordinaria o contencioso administrativa en busca de obtener un pronunciamiento más ágil y expedito sobre los procedimientos ordinarios⁸.

LA DEFENSA DE DERECHOS FUNDAMENTALES PRESUNTAMENTE AFECTADOS COMO PRESUPUESTO DE PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA (T-903/2014)

De acuerdo con el artículo 1º del Decreto 2591 de 1991, el mecanismo de amparo constitucional tiene como propósito la defensa inmediata de derechos fundamentales, *“cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señale este decreto”*⁹.

Así pues, la acción de tutela resulta improcedente: (i) cuando no tenga como pretensión principal la defensa de garantías fundamentales; o (ii) cuando la acción u omisión que

⁴ La Corte ha explicado que la *idoneidad* hace referencia a la aptitud material del mecanismo judicial para producir el efecto protector de los derechos fundamentales, lo que ocurre cuando el medio de defensa se corresponde con el contenido del derecho. Sentencias SU-961 de 1999, T-589 de 2011 y T-590 de 2011.

⁵ En cuanto a la *eficacia*, la Corte ha indicado que se relaciona con el hecho de que el mecanismo esté diseñado de forma tal que brinde de manera oportuna e integral una protección al derecho amenazado o vulnerado. Sentencias T-211 de 2009, T-858 de 2010, T-160 de 2010, T-589 de 2011 y T-590 de 2011.

⁶ Sentencia T-260 de 2018.

⁷ Sentencias T-956 de 2013, T-127 de 2014, T-106 de 2017, T-318 de 2017.

⁸ Sentencias T-1008 de 2012, T-373 de 2015, T-571 de 2015, T-630 de 2015 y T-671 de 2015.

⁹ Artículo 1º del Decreto 2591 de 1991.

atenta contra las mismas no sea actual o existente, por ejemplo, porque haya cesado o se haya consumado, y por tanto el amparo carezca de objeto.

En lo concerniente al primer supuesto, en reiteradas ocasiones¹⁰ la Corte Constitucional ha entendido como regla general, que el único objeto de la acción de tutela es la protección efectiva, inmediata y subsidiaria de los derechos fundamentales.

De esta manera, se ha entendido que el presente mecanismo es improcedente para dirimir conflictos de naturaleza económica que no tengan trascendencia iusfundamental, *“pues la finalidad del amparo constitucional es servir de instrumento de salvaguarda iusfundamental, más no como mecanismo encaminado a resolver controversias de estirpe contractual y económico”*¹¹, por cuanto para esta clase de contiendas, existen en el ordenamiento jurídico las respectivas acciones y recursos judiciales previstos por fuera de la jurisdicción constitucional.

En línea con lo anterior, la Sentencia T-606 de 2000 consideró lo siguiente:

“Constituye regla general en materia del amparo tutelar, que la jurisdicción constitucional debe pronunciarse sobre controversias de orden estrictamente constitucional; por lo tanto, resultan ajenas a la misma las discusiones que surjan respecto del derecho (...), cuando el mismo es de índole económica, en tanto que las discusiones de orden legal escapan a ese radio de acción de garantías superiores, pues las mismas presentan unos instrumentos procesales propios para su trámite y resolución.

*A lo anterior debe añadirse que uno de los presupuestos de procedibilidad de la acción de tutela lo constituye, precisamente, la amenaza o vulneración de derechos fundamentales de las personas, cuyos efectos pretenden contrarrestarse con las respectivas órdenes de inmediato cumplimiento proferidas por los jueces de tutela, en razón a la primacía de los mismos (...).”*¹²

En consecuencia, los únicos casos en que excepcionalmente la acción de tutela pueda llegar a desatar pretensiones y conflictos de tipo económico o contractual, es porque consecuentemente concurre la defensa de una garantía fundamental, de manera que, para lograr su efectiva protección, el juez de tutela debe definir aquellas controversias.

EL PRINCIPIO DE INMEDIATEZ COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE TUTELA.

El requisito de inmediatez hace referencia a que la acción de tutela se debe interponer dentro de un plazo razonable y proporcional al hecho o acto que generó la violación de los

¹⁰ Sentencias T-470 de 1998; T-015 de 2005; T-155 de 2010; T-449 de 2011, y T-650 de 2011.

¹¹ Sentencia T-499 de 2011.

¹² Sentencia T-606 de 2000.

derechos fundamentales invocados, con el objetivo de evitar que se desvirtúe la naturaleza celer y urgente de la acción de tutela, o se promueva la negligencia de los actores y que la misma se convierta en un factor de inseguridad jurídica¹³.

La Corte Constitucional ha resaltado que de conformidad con el artículo 86, la acción de tutela puede interponerse “*en todo momento*” porque no tiene término de caducidad¹⁴. Sin embargo, la jurisprudencia ha exigido “*una correlación temporal entre la solicitud de tutela y el hecho judicial vulnerador de los derechos fundamentales*”¹⁵, en otras palabras, la solicitud de amparo debe formularse en un término razonable desde el momento en el que se produjo el hecho presuntamente vulnerador de los derechos fundamentales.

Esta exigencia se deriva de la finalidad de la acción constitucional, que pretende conjurar situaciones urgentes que requieren de la actuación rápida de los jueces. Por ende, cuando el mecanismo se utiliza mucho tiempo después de la acción u omisión que se alega como violatoria de derechos, se desvirtúa su carácter apremiante¹⁶.

Así mismo, este requisito de procedencia tiene por objeto respetar o mantener la certeza y estabilidad de los actos o decisiones que no han sido controvertidos durante un tiempo razonable, respecto de los cuales se presume la validez de sus efectos ante la ausencia de controversias jurídicas.

En atención a esas consideraciones, la jurisprudencia de la Corte ha establecido que, de acuerdo con los hechos del caso, corresponde al juez establecer si la tutela se interpuso dentro de un tiempo prudencial, de tal modo que no se vulneren derechos de terceros. Así pues, no existe un término para interponer la acción, de modo que el juez está en la obligación de verificar cuándo ésta no se ha presentado de manera razonable, con el fin de que se preserve la seguridad jurídica, no se afecten los derechos fundamentales de terceros, ni se desnaturalice la acción.¹⁷

En este orden de ideas, tras analizar los hechos del caso, el juez constitucional puede concluir que una acción de tutela que en principio parecía carente de inmediatez por haber sido interpuesta después de un tiempo considerable desde la amenaza o vulneración del derecho fundamental, resulta procedente debido a las particulares circunstancias del asunto. Específicamente, la jurisprudencia ha identificado tres eventos en los que esto sucede:

¹³ Sentencias T-730 de 2003; T- 678 de 2006; T-610 de 2011; T-899 de 2014, entre muchas otras.

¹⁴ Sentencia SU-961 de 1999.

¹⁵ Sentencia SU-241 de 2015.

¹⁶ Sentencia T-040 de 2018.

¹⁷ Sentencia SU-961 de 1999.

“(i) [Ante] La existencia de razones válidas para la inactividad, como podría ser, por ejemplo¹⁸, la ocurrencia de un suceso de fuerza mayor o caso fortuito, la incapacidad o imposibilidad del actor para interponer la tutela en un término razonable, la ocurrencia de un hecho completamente nuevo y sorpresivo que hubiere cambiado drásticamente las circunstancias previas, entre otras.

(ii) Cuando a pesar del paso del tiempo es evidente que la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales del accionante permanece, es decir, su situación desfavorable como consecuencia de la afectación de sus derechos continúa y es actual. Lo que adquiere sentido si se recuerda que la finalidad de la exigencia de la inmediatez no es imponer un término de prescripción o caducidad a la acción de tutela sino asegurarse de que se trate de una amenaza o violación de derechos fundamentales que requiera, en realidad, una protección inmediata.

(iii) Cuando la carga de la interposición de la acción de tutela en un plazo razonable resulta desproporcionada dada la situación de debilidad manifiesta en la que se encuentra el accionante, lo que constituye un trato preferente autorizado por el artículo 13 de la Constitución que ordena que ‘el Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan’.”¹⁹

En síntesis, la jurisprudencia de la Corte ha precisado, que el presupuesto de inmediatez (i) tiene fundamento en la finalidad de la acción, la cual supone la protección urgente e inmediata de un derecho constitucional fundamental²⁰; (ii) persigue la protección de la seguridad jurídica y los intereses de terceros; e (iii) implica que la tutela se haya interpuesto dentro de un plazo razonable, el cual dependerá de las circunstancias particulares de cada caso.

CASO CONCRETO

El señor **RAFAEL RUBIANO CARO** interpone acción de tutela en contra de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS – UAESP** encargada de la administración del “**RELLENO SANITARIO DOÑA JUANA**”, solicitando el amparo de sus derechos fundamentales y los de su núcleo familiar, a la Salud y a la Vivienda Digna, al no haberseles pagado la indemnización administrativa ordenada en las sentencias dictadas dentro de la Acción de Grupo No. 25000-23-26-000-1999-00002-00.

¹⁸ Sentencias T-1009 de 2006 y T-299 de 2009.

¹⁹ Sentencia T-1028 de 2010.

²⁰ Sentencia T-246 de 2015.

A la acción de tutela fueron vinculadas la **SECRETARÍA DISTRITAL DEL HÁBITAT** y la **DEFENSORÍA DEL PUEBLO FONDO PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS (FDDIC)**, conforme lo señalado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el Auto previo al reparto de la acción de tutela, y a lo señalado por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá en el Auto por medio del cual se declaró sin competencia.

Atendiendo la situación fáctica expuesta en los antecedentes, el Despacho procederá a verificar el cumplimiento de los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela y, de ser superado continuará con el estudio de fondo del asunto.

- **Legitimación en la causa:**

En primer lugar, se observa que el accionante principal, señor **RAFAEL RUBIANO CARO**, es la persona que se encuentra directamente afectada con la presunta omisión en el pago de la indemnización reclamada, con lo que se encuentra acreditada su legitimación en la causa dentro del proceso.

No obstante, en relación con los restantes miembros del núcleo familiar del accionante, esto es, la señora **LUZ MARINA CASTAÑEDA DE RUBIANO** y los señores **HENRY** y **RAFAEL RUBIANO CASTAÑEDA**, debe decirse que no se encuentra acreditada su legitimación.

En efecto, tal como se expuso en el marco normativo, la Corte Constitucional ha establecido que la legitimación en la causa es una calidad subjetiva de las partes en relación con el interés sustancial que se discute en el proceso y, por ende, se constituye en un presupuesto de la sentencia de fondo, porque otorga a las partes el derecho a que el juez se pronuncie sobre el mérito de las pretensiones del demandante y las razones de la oposición del demandado.

Empero, en el presente caso no se cumple con lo establecido en el artículo 86 de la Constitución Política respecto de las formas de comparecencia del peticionario del amparo, toda vez que, las tres personas naturales no concurrieron:

- (i) En forma directa;
- (ii) Ni a través de representante legal, habida cuenta que no se encuentra acreditado que se trate de menores de edad o de incapaces absolutos;

- (iii) Ni a través de apoderado judicial, pues no fue aportado poder concediendo al señor **RAFAEL RUBIANO CARO** su representación;
- (iv) Ni por intermedio de agente oficioso, pues así no fue indicado en la acción de tutela, y tampoco está probado que no estén en condiciones de promover su propia defensa;
- (v) Y, finalmente, tampoco se evidencia que en sus nombres haya ejercido la acción de tutela el Defensor del Pueblo o el Personero Distrital.

Adicionalmente, cabe destacar que, conforme a la contestación de la **DEFENSORÍA DEL PUEBLO**, con ocasión del derrumbe ocurrido en el Relleno Sanitario Doña Juana en el año 1997, fue impetrada una Acción de Grupo, en virtud de la cual el Distrito de Bogotá fue declarado patrimonialmente responsable por los daños ocasionados y fue condenado a indemnizar a las personas afectadas, mediante las sentencias proferidas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 24 de mayo de 2007 y en segunda instancia por el Consejo de Estado el 01 de noviembre de 2012.

En virtud de lo dispuesto en la parte resolutive de dichas sentencias, y en concordancia con lo previsto en la Ley 472 de 1998, se dispuso que la **DEFENSORÍA DEL PUEBLO**, a través del **FONDO PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS**, es la encargada de efectuar el pago de las indemnizaciones individuales a las personas reconocidas como beneficiarias directas, así como a quienes acreditaran los requisitos para ser reconocidos como beneficiarios adherentes a los efectos de las sentencias.

En tal sentido, la Defensoría informó que dispuso un procedimiento administrativo para llevar a cabo la verificación del cumplimiento de los requisitos de quienes se consideraban perjudicados con el siniestro, a efectos de establecer si podían o no ser reconocidos como beneficiarios directos o adherentes a los efectos de las sentencias. Sin embargo, aclaró que, dentro de dicho trámite únicamente elevó solicitud de adherencia el señor **RAFAEL RUBIANO CARO**, circunstancia que se encuentra acreditada con la documental aportada en la página 27 de la contestación.

Sin embargo, no sucede lo mismo en relación con la señora **LUZ MARINA CASTAÑEDA DE RUBIANO** y los señores **HENRY** y **RAFAEL RUBIANO CASTAÑEDA**, toda vez que, revisadas las pruebas obrantes en el plenario, no se encuentra documental alguna que permita evidenciar o siquiera inferir que estos hubiesen elevado solicitud de adherencia a los efectos de las sentencias, por lo que no se evidencia fundamento alguno sobre el cual aquellos podrían motivar la petición de amparo.

Así pues, como quiera que la legitimación en la causa por activa es un presupuesto de procedibilidad de la acción de tutela, al no encontrarse acreditado respecto de la señora **LUZ MARINA CASTAÑEDA DE RUBIANO** y los señores **HENRY** y **RAFAEL RUBIANO CASTAÑEDA**, se declarará la improcedencia del amparo frente a ellos.

- **Subsidiariedad:**

Como se esbozó en el marco normativo de esta providencia, para la procedencia del mecanismo constitucional es imprescindible acreditar que no se cuenta con otros mecanismos de defensa, o que, teniéndolos, éstos no resultan idóneos y eficaces para lograr la protección de los derechos fundamentales vulnerados.

En consonancia con lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha sido enfática en señalar que la acción de tutela resulta improcedente cuando no tenga como pretensión principal la defensa efectiva, inmediata y subsidiaria de garantías fundamentales. Por ello, se ha entendido que la acción de amparo es improcedente para dirimir conflictos de naturaleza económica que no tengan trascendencia iusfundamental, pues acudir a ella para resolver tales controversias desnaturalizaría su finalidad, máxime cuando para esa clase de litigios el legislador ha establecido acciones judiciales y recursos administrativos.

Bajo tal entendido, el Despacho considera, que la pretensión del accionante se fundamenta en un derecho de carácter económico que escapa al radio de acción de garantías superiores afín a la acción de tutela, como quiera que, para ventilar la controversia relativa a determinar si le asiste derecho a la indemnización, el ordenamiento jurídico ha establecido mecanismos ordinarios de defensa, de manera que, prescindir de ellos comportaría la desnaturalización de la acción de tutela como un mecanismo subsidiario y lo convertiría en principal.

En ese orden, la acción de tutela únicamente sería procedente ante la demostración de la falta de eficacia e idoneidad de los medios ordinarios de defensa con que cuenta el actor, esto es, que pese a haberlos agotado, la vulneración alegada persiste.

No obstante, en el caso bajo estudio, el Despacho considera que no se cumple con el requisito de subsidiariedad para que la controversia se ventile por medio de la acción de tutela, por las razones que se pasan a exponer:

Dentro de la Acción de Grupo con radicación No. 1999-00002-04 se profirieron las sentencias del 24 de mayo de 2007 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca²¹, y del 01 de noviembre de 2012 por el Consejo de Estado²², en las cuales se declaró responsable al Distrito de Bogotá de los daños ocasionados por el derrumbe del Relleno Sanitario Doña Juana acaecido el 27 de septiembre de 1997.

En consecuencia, se condenó al Distrito de Bogotá a pagar a título de indemnización la suma de \$227.440.511.400 a los integrantes del grupo que se hubieren constituido como parte en el proceso y a los que lo hicieron dentro de los 20 días siguientes a la publicación de la sentencia; y se dispuso que dicho monto fuera entregado al **FONDO PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS** administrado por la **DEFENSORÍA DEL PUEBLO**, y con cargo al cual se pagarían las correspondientes indemnizaciones individuales.

A efectos de dar cumplimiento a las sentencias, la **DEFENSORÍA DEL PUEBLO** dispuso de un procedimiento administrativo tendiente a dar trámite a la totalidad de solicitudes presentadas tanto por los beneficiarios directos reconocidos en las sentencias, como a quienes pretendían adherirse a sus efectos posteriormente.

Así, revisados los listados incluidos en el numeral cuarto de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca²³, no se encuentra que el accionante haya sido reconocido como beneficiario directo de la indemnización, por no encontrarse dentro del grupo de demandantes de la Acción de Grupo. *Contrario sensu*, se observa en las documentales aportadas por la **DEFENSORÍA DEL PUEBLO**, que el accionante radicó solicitud de adhesión al grupo de beneficiarios el día 20 de abril de 2015²⁴.

Dicha solicitud, junto con las demás que fueron presentadas, se resolvieron a través de la Resolución No. 20190030300000016 del 2019, por medio de la cual se conformaron los grupos de adherentes y no adherentes a los efectos de la sentencia del 01 de noviembre de 2012, y en la cual se resolvió reconocer como integrantes del grupo de adherentes a 166.831 personas, y no reconocer a 433.164 personas, de acuerdo con los Resultados de Análisis Individualizados - RAI, para cuya consulta se dispuso un link en la página web: <https://donajuanaleresponde.defensoria.gov.co/#/signup/consulta-integral>.

21 Subsección A, Sección Tercera.

22 Sección Tercera, Sala de lo Contencioso Administrativo.

23 Páginas 634 a 681 del archivo pdf "016.ContestaciónDefensoría"

24 Página 27 ibidem

Efectuada la verificación del Resultado de Análisis Individualizado (RAI)²⁵ frente a la solicitud de adherencia del señor **RAFAEL RUBIANO CARO**, se encuentra que aquél no fue reconocido como beneficiario, bajo el siguiente argumento:

“EL SOLICITANTE NO PROBÓ HABER RESIDIDO, TRABAJADO NI ESTUDIADO EN NINGUNA ZONA [SUBGRUPO] DE AFECTACIÓN, ENTRE EL 27 DE SEPTIEMBRE Y EL 3 DEDICIEMBRE DE 1997, porque respecto al documento DECLARACIÓN DE IMPUESTO PREDIAL se encontró que no contiene aceptación de la autoridad competente (no contiene sello de recibido u otro) por lo cual no puede ser valorado, pues la información que reposa en este, debe ser acreditada por la entidad competente.”

El acto administrativo le fue notificado de manera electrónica al accionante el día 26 de septiembre de 2019 a las 01:38:49 horas, recibíéndose acuse de recibo el mismo día y hora, y en dicha comunicación se le advirtió que procedían los recursos de reposición y/o apelación, los cuales debían interponerse dentro de los diez siguientes a esa notificación²⁶. La notificación se surtió usando medios tecnológicos, pues así lo autorizó el señor **RAFAEL RUBIANO CARO** mediante Acta de Autorización de Notificación Electrónica del 23 de julio de 2019²⁷.

No obstante, la **DEFENSORÍA DEL PUEBLO** informó que el accionante **no interpuso ningún recurso** frente a dicha decisión, sin que obre dentro del plenario prueba alguna que evidencie lo contrario.

Así las cosas, se tiene que, frente a la indemnización reclamada por el accionante no existe acto o documento alguno que reconozca la titularidad del derecho a su favor. En tal sentido, las discusiones de orden legal relativas a la declaración del derecho en cabeza del peticionario no pueden ser ventiladas por la vía constitucional, sino que deben ser abordadas a través de los recursos y las acciones previstas por el ordenamiento jurídico.

En efecto, el ordenamiento jurídico dispone mecanismos ordinarios a través de los cuales pueden controvertirse las decisiones adoptadas por la administración cuando se difiera de ellas, bien dentro de la actuación administrativa, a través de los recursos o nulidades que sean procedentes, o bien ante la jurisdicción contencioso administrativa²⁸; mecanismos a los cuales debe acudir el peticionario de manera principal para la protección de sus derechos.

25 Archivo pdf “018.RAIAccionante”

26 Página 24 del archivo pdf “016.ContestaciónDefensoría”

27 Página 25 ibidem

28 Sentencias T- 560 de 2017 y T-405 de 2018

En ese orden, la acción de tutela se torna improcedente, por regla general, para sustituir o reemplazar los mecanismos ordinarios de defensa, para revivir los términos de las actuaciones no desplegadas por el interesado, o para actuar como instancia adicional a las existentes, pues su procedencia está supeditada a la falta de eficacia e idoneidad de los mecanismos ordinarios, o ante su inexistencia.

En el sub examine, se evidencia que, pese a contar con los recursos legales para atacar el Acto Administrativo por medio del cual se resolvió que no era parte del grupo de adherentes a los efectos de la sentencia proferida por el Consejo de Estado, el accionante no hizo uso de ellos, precluyendo por tanto la oportunidad para impetrarlos, de conformidad con lo previsto en el artículo 76 del C.P.A.C.A., y sin que se hayan expuesto en el escrito de tutela los motivos por los cuales no se acudió a los recursos para la defensa de sus garantías *iusfundamentales*.

Aunado a ello, se resalta que, para atacar la legalidad de la Resolución No. 20190030300000016 del 2019, el accionante igualmente disponía de los medios de control ante la jurisdicción contencioso administrativa, que es la competente para decidir acerca de la validez o nulidad de los actos administrativos que no se ajusten a derecho. Empero, en el presente asunto tampoco se encuentra probado que el señor **RAFAEL RUBIANO CARO** haya perseguido la protección de sus derechos fundamentales a través de dicha vía judicial.

Bajo tal panorama, es de resaltar, que la idoneidad y la eficacia de los mecanismos ordinarios, no pueden estar supeditadas a la voluntad del interesado de ejercer o no su derecho de acción ante la administración o ante la autoridad judicial competente, sino a la efectiva demostración de que el mecanismo ordinario ha sido agotado y, pese a ello, persiste la vulneración. En otras palabras, prescindir de la vía gubernativa o de la jurisdicción contenciosa en un caso como éste, conllevaría a tornar la acción de tutela, cuya naturaleza es subsidiaria, en el mecanismo de defensa principal.

Adicionalmente, la jurisprudencia constitucional ha señalado que, en relación con los actos administrativos de carácter definitivo, esto es, aquellos que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto o que hacen imposible continuar con la actuación administrativa, como es el caso que nos ocupa, se aplican las reglas generales de procedencia de la acción de tutela, entre ellas, la subsidiariedad²⁹.

Frente a este último presupuesto, la Corte Constitucional ha recalcado que, únicamente procede el estudio de la inconformidad frente a los actos administrativos definitivos (i) en

29 Sentencia T-405 de 2018

el evento en que el otro medio de defensa judicial con que cuenta el peticionario no sea idóneo ni eficaz, caso en el cual, el amparo sería procedente como mecanismo definitivo o, (ii) cuando, a pesar de la eficacia de dicho mecanismo, la persona no puede esperar a que el juez contencioso decida de fondo el asunto, sin que ello suponga la ocurrencia de un *perjuicio irremediable*, hipótesis en la que la tutela será procedente como mecanismo transitorio³⁰.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que para determinar la existencia de un perjuicio irremediable, la jurisprudencia constitucional ha establecido las siguientes características: (i) Que el perjuicio sea *inminente*, es decir que no basta con que exista una mera posibilidad de que se produzca el daño; (ii) Que las medidas que se requieren para evitar la configuración del perjuicio, sean *urgentes*; (iii) Que el perjuicio que se cause sea *grave*, lo que implica un daño de gran intensidad sobre la persona afectada; (iv) Que la acción de tutela sea *impostergable*, es decir que de aplazarse, se corra el riesgo de que esta sea ineficaz por inoportuna³¹.

No obstante, en el sub examine no se encuentra acreditado un perjuicio irremediable que justifique la adopción de un amparo siquiera transitorio, por cuanto: (i) el accionante no es un sujeto de especial protección constitucional; (ii) no existe prueba alguna que dé cuenta de que se encuentre imposibilitado para agotar los mecanismos previstos en la vía ordinaria para la protección de sus derechos y que dicha circunstancia amerite una intervención urgente del juez de amparo; y (iii) tampoco existe evidencia o prueba alguna que permita inferir una inminente y grave afectación a sus derechos fundamentales que haga inaplazable la adopción de medidas por esta especial vía.

En conclusión, el accionante no demostró ninguna razón que justifique su inactividad ante la decisión adoptada por la **DEFENSORÍA DEL PUEBLO** de no tenerlo dentro del grupo de beneficiarios adherentes.

Contrario sensu, lo que se evidencia, es la existencia de una pretensión económica respecto de la cual no se allega prueba que permita inferir razonablemente la inminente afectación de alguna garantía *iusfundamental*, pues no se adujo ni se probó por el señor **RAFAEL RUBIANO CARO** que la falta de pago de la indemnización pretendida le ocasionara, por ejemplo, una afectación a su mínimo vital, o que dicho pago constituyera su único ingreso económico.

30 Ibidem.

31 Sentencias T-702 de 2008, T-494 de 2010, T-1316 de 2011, T-232 de 2013, T-527 de 2015, entre muchas otras

En efecto, de conformidad con lo expuesto, la pretensión perseguida no solo corresponde a un derecho económico, cuyo conocimiento escapa de la órbita constitucional, sino que además se avizora que la controversia de fondo radica en una discusión de orden legal relativa a la declaración del derecho en cabeza del accionante, que no puede ser ventilada por la vía constitucional, sino que debe abordarse en sede administrativa o ante la jurisdicción de lo contencioso administrativa; vías a las cuales, se itera, no acudió el accionante, sin encontrarse razones que justifiquen su inactividad.

Así las cosas, se concluye, que en este caso no se acredita un perjuicio irremediable o alguna condición de vulnerabilidad que amerite la intervención excepcional del juez de tutela y que permita flexibilizar el requisito de subsidiariedad de la acción de tutela, ante la existencia de mecanismos ordinarios que son principales, y cuya idoneidad y eficacia no fue desvirtuada.

- **Inmediatez:**

Aunado a lo expuesto, advierte el Despacho que la presente acción de tutela tampoco cumple con el presupuesto de inmediatez, conforme pasa a exponerse:

En atención a los lineamientos jurisprudenciales señalados en el marco normativo de esta providencia, la acción de tutela se debe interponer dentro de un plazo razonable y proporcional al hecho o acto que generó la violación de los derechos fundamentales invocados, teniendo en cuenta que su finalidad radica en conjurar situaciones urgentes que requieren de la actuación urgente e inmediata del juez constitucional.

Así, cuando el mecanismo se utiliza mucho tiempo después de la acción u omisión que se alega como violatoria de derechos, se desvirtúa su carácter apremiante, salvo que se encuentre acreditado alguno de los tres eventos previstos por la jurisprudencia constitucional para justificar la inactividad del accionante.

Descendiendo al caso concreto, se observa que el actor persigue el pago de la indemnización ordenada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y por el Consejo de Estado dentro de la acción de grupo que se inició con ocasión del derrumbe acaecido en el Relleno Sanitario Doña Juana.

Revisadas las pruebas aportadas por la **UAESP** y por la **DEFENSORÍA DEL PUEBLO**, se tiene que, la sentencia de primera instancia proferida dentro de la Acción de Grupo No. 1999-00002 por parte del Tribunal Administrativo de Cundinamarca data del **24 de mayo**

de 2007, decisión que fue parcialmente modificada por el Consejo de Estado en sentencia del **01 de noviembre de 2012**.

Bajo ese panorama, se evidencia que, desde el momento en que se configuró el hecho medular que el señor **RAFAEL RUBIANO CARO** considera como vulnerador de sus derechos y, la fecha de presentación de esta acción de tutela³², ha transcurrido un lapso considerable que descarta el carácter apremiante de la solicitud de amparo.

Ahora, en este punto se debe resaltar que, según se expuso en el título de “subsidiariedad”, con ocasión del trámite administrativo previsto para reconocer y pagar las indemnizaciones de manera individual a cada uno de los beneficiarios de la sentencia emitida dentro de la acción de grupo, la **DEFENSORÍA DEL PUEBLO** profirió la Resolución No. 20190030300000016 del **22 de agosto de 2019**, por medio de la cual se conformaron los grupos de adherentes y no adherentes a los efectos de la sentencia del 01 de noviembre de 2012; acto administrativo en el cual el actor no fue reconocido como adherente.

Así las cosas, si se tomara como fecha de referencia para establecer el cumplimiento del requisito de inmediatez la de la última actuación surtida dentro del trámite administrativo para el pago de la indemnización perseguida, esto es, el **22 de agosto de 2019**, teniendo en cuenta que posterior a ello no se encuentra probado que el señor **RAFAEL RUBIANO CARO** hubiese desplegado actuación alguna, se llega igualmente a la conclusión de que trascurrió un término prolongado entre esa fecha y la fecha en que se presentó la acción de tutela, lo que desvirtúa el carácter urgente con que se solicita la intervención del juez constitucional.

Del análisis anterior, se advierte que existió un periodo de inactividad por parte del accionante para reclamar la indemnización que presuntamente se le adeuda, sin que se haya aportado evidencia alguna que demuestre los motivos por los cuales no acudió con anterioridad a la acción de tutela, ni agotó ningún otro mecanismo dentro del trámite administrativo para la protección de los derechos invocados.

En tal sentido, al no encontrarse razones para justificar la inactividad del accionante desde el 22 de agosto de 2019 a la fecha, se descarta la urgencia de la protección solicitada, pues el tiempo durante el cual aquél asumió sus obligaciones económicas sin la indemnización cuyo reconocimiento se solicita, no permite colegir una situación de apremio que faculte al juez constitucional a analizar el fondo de la controversia planteada. Por el contrario, una situación de urgencia habría provocado un ejercicio previo de esta acción constitucional o de acciones ordinarias dirigidas a conjurar la eventual vulneración del derecho.

³² 1 de marzo de 2021 según se evidencia en el cruce de correos electrónicos que hubo ante la radicación del escrito de tutela inicialmente como un presunto derecho de petición, visible en la página 4 del archivo pdf “005.CorreoJuzgado”

Corolario de lo hasta aquí expuesto, resulta imperioso declarar la improcedencia de la presente acción de tutela, al evidenciarse que existen mecanismos ordinarios para buscar la satisfacción de las pretensiones invocadas por el actor, sin que éste haya acudido a los mismos, ni probado la imposibilidad para hacerlo o la falta de idoneidad o eficacia de aquellos, circunstancias que no facultan al juez constitucional para amparar los derechos fundamentales del accionante, siquiera de manera transitoria. Lo anterior, aunado al hecho de que la acción se interpuso transcurrido un término prolongado que desvirtúa el carácter apremiante del amparo invocado, sin acreditarse las razones de dicha demora.

Finalmente, se desvinculará a la **SECRETARÍA DISTRITAL DEL HÁBITAT** como quiera que no se vislumbra vulneración de su parte, bien por acción o por omisión.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO OCTAVO DE PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES DE BOGOTÁ D.C.**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley:

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE la acción de tutela de **LUZ MARINA CASTAÑEDA DE RUBIANO, HENRY RUBIANO CASTAÑEDA y RAFAEL RUBIANO CASTAÑEDA** en contra de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS - UAESP** y la **DEFENSORÍA DEL PUEBLO - FONDO PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS**, por falta de legitimación en la causa por activa, conforme las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: DECLARAR IMPROCEDENTE la acción de tutela de **RAFAEL RUBIANO CARO** en contra de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS - UAESP** y la **DEFENSORÍA DEL PUEBLO - FONDO PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS**, por el incumplimiento de los requisitos de subsidiariedad e inmediatez, conforme las razones expuestas en esta providencia.

TERCERO: DESVINCULAR a la **SECRETARÍA DISTRITAL DEL HÁBITAT**.

CUARTO: Notifíquese a las partes por el medio más eficaz y expedito, advirtiéndoles que cuentan con el término de tres (3) días hábiles para impugnar esta providencia, contados a partir del día siguiente de su notificación.

Por motivos de salud pública, y en acatamiento de las medidas adoptadas por el Consejo Superior de la Judicatura para evitar la propagación del coronavirus Covid-19, la impugnación deberá ser remitida al email: j08lpcbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

QUINTO: En caso que la presente sentencia no sea impugnada, por Secretaría remítase el expediente a la Corte Constitucional para que surta el trámite eventual de revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.


DIANA FERNANDA ERASSO FUERTES
JUEZ