

ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN

SEGUIMIENTO A LA APLICACIÓN DE LOS ESTÁNDARES
DE REPARACIÓN INTEGRAL EN LA ACCIÓN DE GRUPO
DEL RELLENO SANITARIO DOÑA JUANA*

FOLLOW-UP TO THE IMPLEMENTATION OF
THE STANDARDS OF INTEGRAL REPAIR IN THE CLASS
ACTION OF DOÑA JUANA LANDFILL

MAYDA SORAYA MARÍN GALEANO**

MARÍA CAMILA ESTRADA GÓMEZ***

Recibido: 20 de junio de 2019 – Aceptado: 15 de agosto de 2019

Publicado: 30 de diciembre de 2019

DOI: 10.24142/raju.v14n29a5

Resumen

La acción de grupo presentada por causa del derrumbe del Relleno Sanitario Doña Juana, finalizó con un fallo del Consejo de Estado, en el

* Este trabajo hace parte de la investigación de tesis doctoral “La pretensión procesal y la acción de grupo en Colombia: análisis desde una perspectiva crítica”, aprobada para el Doctorado en Derecho Procesal Contemporáneo de la Universidad de Medellín.

** Abogada y socióloga de la Universidad de Antioquia, Magíster en Derecho Procesal y Doctora en Derecho Procesal Contemporáneo de la Universidad de Medellín. Investigadora de Kavilando. CvLAC: http://scienti.colciencias.gov.co:8081/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0001373816, Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9446-8768>, Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?user=1x5m4ywAAAAJ&hl=es>, correo electrónico: maydasoraya@gmail.com

*** Administradora en Salud de la Universidad de Antioquia, Medellín. Contratista de la Secretaría de las Mujeres de la Alcaldía de Medellín, como apoyo logístico y administrativo en el proyecto Hogares de Acogida. Correo electrónico: kmila.estrada@hotmail.com

que se aplicaron estándares de reparación integral en el año 2012, que ameritan un seguimiento y análisis. En esta investigación, se indagó si las medidas de justicia restaurativas aplicadas al relleno sanitario han sido efectivas para la población afectada; por lo cual se construyó una matriz descriptiva que da cuenta del estado de la garantía de derechos, con los siguientes hallazgos: en cuanto a los perjuicios tasados no se pagó de manera oportuna la sentencia judicial, lo que se vinculó a una percepción de confusión por parte de los afectados, y continúan las vulneraciones a la intimidad familiar, a la recreación y utilización del tiempo libre, al medio ambiente sano y a la salud pública y, de manera indirecta, a los derechos civiles y políticos.

Palabras clave: Acción de grupo, estándares de reparación integral, Relleno Sanitario Doña Juana.

Abstract

The class action presented due to the collapse of the Doña Juana landfill ended with a ruling by the State Council in which integral repair standards were applied in 2012, which merit monitoring and analysis. This investigation inquired about whether restorative justice measures applied to the landfill have been effective for the affected population; Therefore, a descriptive matrix was constructed that accounts for the status of the rights' guarantee, with the following findings: regarding the assessed damages, the judicial sentence was not paid in a timely manner, which was linked to a perception of confusion by those affected; and violations of family privacy, recreation and use of free time, healthy environment and public health and, indirectly, civil and political rights continue.

Keywords: Class action, standards of integral repair, Doña Juana landfill.

INTRODUCCIÓN

Hasta hoy, la sentencia más emblemática en aplicación de la justicia restaurativa, en materia de acciones de grupo, en Colombia, es por el derrumbe del Relleno Sanitario Doña Juana (RSDJ), el 26 de septiembre de 1997. En 2012, el Consejo de Estado profirió sentencia condenatoria y tomó unas medidas de justicia restaurativa con el propósito de mejorar los problemas de los habitantes de los barrios aledaños al relleno sanitario, que opera desde 1988 —dadas las necesidades de disposición de residuos de la ciudad de Bogotá— (Consejo de Estado, 2012b).

Las dificultades surgidas de los rellenos sanitarios se derivan de las grandes cantidades de basuras que las personas producen y, por tanto, los efectos ambientales que provocan por su composición, volumen y dispersión. La generación y acumulación de residuos domésticos e industriales constituye un problema que ha requerido la intervención estatal, desde sus diferentes ramas del poder público, para mitigar su fuerte impacto sobre la salud pública y el equilibrio ambiental (Pasquali y Brito, 2006).

Los problemas de los rellenos sanitarios se profundizan con el incremento de la población colombiana, lo que es una realidad visible. En el informe sobre el censo de población, que presentó el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) para el periodo 2008-2017, se tenía un aproximado de 620.000 nacimientos, contra un promedio de 205.500 defunciones por año (DANE, 2017), en una relación 3:1, y con apenas un estado de transición incipiente a la disminución del crecimiento de la población (Chackiel, 2004). Lo anterior, sumado a los hábitos de consumo propios de las sociedades capitalistas, ha generado un aumento de los residuos sólidos, cuyo manejo inadecuado concita problemas de salud pública (Rodríguez, 2002).

En Colombia, como en muchos países de América Latina, el manejo apropiado de los desechos sanitarios está inmerso en los planes de desarrollo territorial, en lo que se refiere al proceso de control, manejo y poder de decisión sobre el uso de los recursos presentes en un determinado espacio por parte de los agentes que inciden en la generación (Massiris, 2015). De esta forma, en los documentos de planeación se incluyen temas de organización y funcionamiento, de distribución de competencias y recursos, de planeación y de ordenamiento territorial, y de presupuesto y de responsabilidad fiscal (Quintero, 2016).

Los manejos de residuos sólidos en el país están regulados, jurídicamente, desde las normas constitucionales que salvaguardan los derechos a la dignidad humana, a la salud pública y el saneamiento ambiental, incluidas en los artículos 1, 11, 49, 79, 80, 82, 88, 361 y 366 de la Constitución Política de Colombia (1991), que dan lineamientos al Estado como garante de la recolección, manejo y disposición de los desechos sólidos resultantes de las actividades antropogénicas de la población colombiana.

Además, se cuenta con las siguientes normas: 1) decreto-ley 2811 de 1974, en el cual se dicta el Código nacional de recursos naturales renovables y protección al medio ambiente, 2) ley 9 de 1979, del Ministerio de Salud, que contempla las medidas sanitarias, 3) ley 99 de 1993, que creó el Ministerio de Medio Ambiente, 4) resolución 1045 de 2003, que adopta la metodología para la elaboración de planes de gestión integral de residuos sólidos, 5) resolución 1390 de 2005, que entrega directrices para el funcionamiento y cierre técnico de rellenos sanitarios que no cumplan con la normatividad, 6) resolución 1552 de 2005, la cual adopta manuales para la evaluación de estudios ambientales, 7) ley 632 de 2000 —que modifica parcialmente las leyes 142 y 143 de 1994, 223 de 1995 y 286 de 1996—, la cual considera el servicio público de la recolección de residuos sólidos y las obras complementarias, como lo es su disposición final, 8) decreto 1713 de 2005, con el que se reglamentan la ley 142 de 1994, la ley 632 de 2000 y la ley 689 de 2001, en relación con la prestación del servicio público de aseo y 9) decreto-ley 2811 de 1974 y ley 99 de 1993, en relación con la gestión integral de residuos sólidos, en las cuales se le da competencia a la Corporación Autónoma Regional (CAR).

En el mismo sentido, existen las siguientes normas para Bogotá: decreto 6 de 2000, que adopta el ordenamiento físico de Bogotá, decreto 619 de 2000, que adopta el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), y decreto 190 de 2004, en relación con la disposición final de residuos sólidos.

No obstante la normatividad interna, que contempla unas herramientas para el manejo responsable de los rellenos sanitarios a nivel nacional y distrital, desde la creación del RSDJ han existido diferentes problemas de salud pública, agravados por la cantidad de basura que llega al lugar —un estimado de 5.000 toneladas por día—, lo que terminó generando un derrumbe de montañas de basura, en 1997, que arrastró entre 600.000 a 1.000.000 de toneladas a la cuencas del río Tunjuelito. Esta catástrofe ambiental afectó a cerca de 61.000 habitantes (“Se cumplen 20 años del derrumbe en el relleno de Doña Juana”, 2017).

Por lo anterior, organizaciones sociales se dieron a la lucha de recurrir a las instancias judiciales, con el propósito de buscar un pronunciamiento

que reivindicara sus derechos fundamentales y colectivos y que mejorara sus condiciones de vida. Para tal efecto, se presentó una acción de grupo que buscaba la reparación material e inmaterial de los perjuicios causados por el RSDJ (Consejo de Estado, 2012b).

Con la acción de grupo como mecanismo de reparación —establecido en el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia— y regulada la ley 472 de 1998, se planteó, desde la doctrina y la jurisprudencia, si su alcance era solo de reparación de perjuicios materiales o si, por el contrario, en los casos donde los daños afectan gravemente los derechos humanos se puede aplicar la justicia restaurativa, advirtiendo las necesidades de las víctimas y transformando su realidad (López, 2011).

Con base en lo anterior, para efectos de la presente investigación se planteó la siguiente pregunta orientadora: ¿Las medidas de justicia restaurativa adoptadas en la acción de grupo del RSDJ han sido efectivas para la población afectada? Lo que llevó a realizar un seguimiento de las medidas de justicia restaurativa aplicadas en esta acción de grupo.

Para esta investigación se realizó un estudio de casos, que se dividió en dos fases. En la primera, se describió el caso con base en los antecedentes del RSDJ y la sentencia de esta acción de grupo, lo que generó una hipótesis de trabajo; mientras que en la segunda se hizo una comprobación del fundamento de la hipótesis, con la matriz y el análisis de las categorías de derechos (fundamentales, colectivos, civiles y políticos) del seguimiento al caso, teniendo en cuenta la aplicación de los estándares de reparación integral adoptados por el Consejo de Estado.

La revisión bibliográfica se hizo desde el año 1988, cuando el RSDJ entró en funcionamiento en la ciudad de Bogotá. También se estudió la normatividad aplicable al caso, es decir, la diferente jurisprudencia que permitió aclarar, revisar o dar pautas de sus avances. Finalmente, para la construcción de la matriz descriptiva se recolectó información de estudios y de periódicos en el periodo 2012-2018.

Antecedentes y descripción del Relleno Sanitario Doña Juana

En el manejo de residuos sólidos en el país se han presentado diversos problemas, desde la década del setenta, cuando el Ministerio de Salud se preocupó por primera vez en la disposición final incontrolada que ocurría para el momento: los ciudadanos dejaban sus residuos sólidos y peligrosos en la vía pública, a la espera de que alguien los recogiera. Además de ello,

cuando se estableció el servicio hubo dificultades en la recolección y la disposición de los desechos, tales como bajos niveles de cobertura, uso de equipos inadecuados, ausencia de servicios en centros urbanos menores y zonas periféricas y cobro del servicio como impuesto y no como tarifa (República de Colombia y Ministerio del Medio Ambiente, 1998); además de la falta de compra de equipos calificados por la crisis fiscal (Anzola, 2015).

Desde el año 1922 se asignó el primer botadero de basuras en Bogotá. Este se ubicó en el barrio Quiroga, donde los residuos eran quemados con petróleo. Posterior a esta acción, en 1956, se creó la Empresa Distrital de Servicios Públicos (EDIS), que pretendía buscar una solución a la crisis de las basuras en la que Bogotá se veía inmersa para ese tiempo (Carreño y Quiroga, 2012).

Para 1980 la ciudad ya contaba con dos grandes vertederos de basura, El Cortijo y Gibraltar, así como treinta botaderos en menor escala. Sin embargo, la crisis de las basuras continuaba, por lo que la administración distrital fundó, en 1988, el Relleno Sanitario Doña Juana que, pese a contar con una extensión de 450 hectáreas, divididas en siete zonas de operación, y con zona de patógenos, biosólidos y optimización (Díaz, Martínez, Moreno, Velandía, Acosta y Tamayo-Figueroa, 2017), no daba abasto para la cantidad de basura que se generaba diariamente (Carreño y Quiroga, 2012).

Esta situación trajo como consecuencia que:

En la madrugada del 27 de septiembre de 1997, una explosión de gases acumulados dejó al descubierto más de un millón de toneladas de residuos sólidos que se esparcieron rápidamente en un área de quince hectáreas, represando el cauce del río Tunjuelito. Es una de las tragedias ambientales más grandes que ha vivido Bogotá (Pérez, 2016).

Acción de grupo: habitantes de los barrios aledaños al RSDJ

Bajo este panorama, en 1999 los habitantes de diferentes localidades del área de influencia del RSDJ interpusieron una acción de grupo. En esta, según decisión emitida por la Sección Tercera del Consejo de Estado, se resaltaron los siguientes puntos:

- El reconocimiento del mecanismo de la acción de grupo como un instrumento constitucional adecuado y efectivo para reparar a las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos y al nú-

cleo esencial de los derechos fundamentales (Consejo de Estado, 2012b).

- Le otorga al juez, que conoce de un proceso de reparación de perjuicios causados a un grupo, la posibilidad de aplicar medidas de justicia restaurativa encaminadas a la satisfacción y el restablecimiento del derecho o derechos lesionados (Consejo de Estado, 2012b).
- Y en este caso concreto, en la parte resolutive del fallo, se dispuso la adopción de la medida restaurativa de la garantía de no repetición, por considerar evidente la lesión generada por el derrumbe del relleno sanitario sobre los derechos fundamentales a la intimidad familiar y a la recreación, y utilización del tiempo libre, al igual que la vulneración grave a bienes jurídicos constitucionales conexos al medio ambiente (Consejo de Estado, 2012b).

No obstante, este fallo presentó problemas para aplicar una decisión de tal magnitud. Para comenzar, tuvo dificultad en identificar plenamente a los afectados —se trató de los habitantes de las localidades aledañas de Ciudad Bolívar, Usme, Rafael Uribe, Kennedy, Tunjuelito y San Cristóbal, que suman 902 barrios— y por ello se debió aclarar la sentencia.

Además, se cuestionó la efectividad de la sentencia por tratarse de un proceso supremamente demorado, pues a junio de 2016 no se había reparado a todas las víctimas (“Relleno Doña Juana: afectados no recibirán la suma de dinero que esperan”, 2016). Para ilustrar al lector sobre el tiempo que ha demorado el trámite, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca admitió la demanda el 11 de octubre de 1999, se profirió sentencia de primera instancia el 24 de mayo de 2007, se dictó sentencia de segunda instancia el 1.º de noviembre de 2012 (Consejo de Estado, 2012b), se dio aclaración al fallo el 3 de diciembre de 2012 (Consejo de Estado, 2012a), se presentó, por parte del procurador Alejandro Ordóñez Maldonado, el incidente de impacto fiscal sobre las finanzas del Distrito de Bogotá el 27 de febrero de 2013 (Procuraduría General de la Nación, 2013) y la respuesta al incidente de impacto fiscal se dio el 25 de noviembre de 2014, donde se permitió a la entidad accionada el desembolso hasta el 31 de enero de 2015 (Consejo de Estado, 2014). En relación con el pago del fallo, la Defensoría del Pueblo informó que a 19 de mayo de 2016 ya se había pagado la demanda a las personas que hicieron parte del proceso hasta antes de la apertura de pruebas. Aún falta el

estudio y la revisión de documentos de las solicitudes de adhesión al proceso (Defensoría del Pueblo, 2016).

De lo anteriormente expuesto, se puede decir que los estándares de reparación integral, aplicados por el Consejo de Estado, en el caso del RSDJ, no han dado el resultado esperado en cuanto a la satisfacción de los derechos de los afectados.

EFFECTIVIDAD DE LA JUSTICIA RESTAURATIVA APLICADA EN LA ACCIÓN DE GRUPO DEL RSDJ

La justicia restaurativa, según el Consejo de Estado, es un instrumento que propende por el restablecimiento objetivo del derecho vulnerado. Resarcimiento que no solo se circunscribe a la dimensión objetiva del derecho (general y abstracta), sino que puede estar vinculado con la persona (derecho subjetivo) en aras de garantizar la indemnidad del daño irrogado (Consejo de Estado, 2012b).

En sentido amplio, la justicia reparadora tiene como objetivo lograr la satisfacción plena de los derechos de las víctimas a través de algunas formas de sanciones propias de esta, reconocidas en la doctrina y en los instrumentos internacionales, así: aplicación del estándar general de reparación, que comprende perjuicios materiales, como el daño emergente y el lucro cesante; perjuicios inmateriales o no pecuniarios, como el daño moral a la vida en relación o daño a la salud; y los propios de la justicia reparadora, como la restitución, la rehabilitación, la satisfacción y la garantía de no repetición (Márquez, 2007 y López, 2011).

En materia de acciones de grupo, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha comenzado a extender el concepto básico de reparación de perjuicios materiales hacia la reparación de perjuicios inmateriales, tales como la indemnización por perjuicio moral o el derivado de la pérdida o deterioro de bienes materiales, o a la vida en relación.

Lo enunciado puede observarse en las sentencias sobre acciones de grupo que repararon a las víctimas por graves violaciones a los derechos humanos, en el marco del conflicto armado, como las sufridas por los habitantes de Algeciras (Consejo de Estado, 2005), de La Gabarra (Consejo de Estado, 2006) y de Filogringo (Consejo de Estado, 2007), en los cuales el Consejo de Estado comienza, de manera tímida, a perfilar la aplicación de estándares de reparación integral solo en relación con los perjuicios inmateriales.

Con la acción de grupo, donde se reparó a unos habitantes de las zonas de influencia del RSDJ, el Consejo de Estado amplía, de manera explícita, la aplicación de medidas de justicia reparativa, expandiendo el carácter meramente indemnizatorio de reparación de perjuicios materiales y poniendo al instrumento de la acción de grupo con vocación reparadora, es decir, con una pretensión orientada a la satisfacción plena de los derechos de las víctimas. En tal sentido, dicha corporación tomó unas medidas para producir un bienestar sobre los 902 barrios de influencia del RSDJ.

En el análisis de los estándares de reparación integral, aplicados a esta acción de grupo, se da cuenta de la efectividad de los derechos fundamentales y colectivos presentados en la siguiente matriz (tabla 4.1), así:

- Indemnización por daños inmateriales

En relación con los derechos fundamentales y colectivos de las poblaciones afectadas con la crisis sanitaria que se presentó en 1997, con el derrumbe de aproximadamente 600.000 toneladas de basura que terminaron en los vertederos del río Tunjuelito, se concedió, desde el Consejo de Estado, la indemnización monetaria, por daño moral y afectación de los derechos constitucionales a la intimidad familiar, a la recreación y libre utilización del tiempo libre, de \$227.440.511.400 (doscientos veintisiete mil cuatrocientos cuarenta millones quinientos once mil cuatrocientos pesos) a los integrantes del grupo que demandaron y a los que se adhieran con posterioridad a la sentencia en el término legal.

Para fijar el monto de la indemnización, la sala acogió el criterio determinado en la sentencia de primera instancia, utilizando las conclusiones a las que llegó el dictamen pericial sobre el nivel de impacto del deslizamiento.

- Subgrupo uno: de cero a cien metros alrededor del foco emisor. Las localidades que conforman dicho subgrupo son: Usme y los barrios de Monte Blanco, La Marichuela, El Cortijo, Granada, Santa Librada, La Aurora, Nuevo San Andrés, Santa Librada Norte, Yomasa Norte, El Mochuelo y La Andrés.

Para efectos de indemnización, se fijaron tres salarios mínimos legales vigentes como pago por persona, por concepto de daño moral, y tres salarios mínimos legales vigentes por afectación de bienes constitucionales.

Tabla 4.1 Matriz de estándares de reparación integral en la acción de grupo del RSDI

ESTÁNDARES DE REPARACIÓN INTEGRAL		
ACCIÓN DE GRUPO: RELLENO DOÑA JUANA		
MEDIDA	DERECHO DE LAS VÍCTIMAS	RESULTADO
<p>Indemnización por daños materiales: Condénese al DISTRITO DE BOGOTÁ a pagar a título de indemnización de daño moral y afectación de los derechos constitucionales.</p>	<p>Derecho fundamentales individuales: Contemplado en la sentencia de acción de grupo el derecho a la intimidad familiar, la dignidad humana, la recreación y la utilización del tiempo libre.</p> <p>Derechos colectivos: De manera indirecta la sentencia protegió el ambiente sano, la salubridad pública, la salud física y mental y el patrimonio.</p>	<p>Para el año 2015, la Defensoría del Pueblo habría recibido cerca de 630.000 solicitudes de indemnización, de las cuales hasta el 2017 solo se habrían reconocido 1.472 personas como víctimas del suceso ocurrido en 1997; el censo poblacional databa de cerca a los 30.000 habitantes de las localidades de Usme, Mochuelo alto y bajo. Se pagó la sentencia judicial para el 2018 al grupo de afectados; sin embargo, a algunos adherentes no se les ha pagado. Consejo de Estado: Acción de tutela: Yully Alexandra vs. la Defensoría del Pueblo y Otros, 2018.</p>
<p>Medidas de no repetición: El DISTRITO adoptará un reglamento técnico que garantice un manejo seguro de los rellenos sanitarios, aplicando para ello los avances que la ciencia ofrezca en la actualidad.</p> <p>Medida de no repetición: Se ordenará remitir copia de esta sentencia a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado – entidad que no se encuentra comprendida por los efectos de esta providencia— para que en el marco de sus competencias, y siempre que lo estime necesario, difunda el contenido de la misma.</p>	<p>Derechos fundamentales directos: La intimidad familiar, la dignidad humana, la recreación y la utilización del tiempo libre.</p> <p>Derechos colectivos directos: ambiente sano, salubridad pública, salud física y mental, patrimonio.</p> <p>Derechos de las víctimas indirectos: Convivencia y reconciliación social y derechos civiles y políticos.</p>	<p>Para octubre del año 2015 se presenta nuevamente un derrumbe de 750.000 toneladas de basura, aproximadamente, luego de que en 1997 se presentara el primer derrumbe. Posteriormente, en el año 2017 se presentó una crisis sanitaria por presencia de vectores (roedores y moscas). Se reglamentaron parcialmente los lineamientos técnico ambientales para actividades de aprovechamiento y tratamiento de los residuos en el área de construcción.</p> <p>-Resolución 1115 del 26 de septiembre de 2012</p> <p>-Resolución 00715 de 2013</p> <p>-Resolución 032 de 2015</p> <p>-Decreto 586 de 2015</p> <p>La Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Civil, en octubre de 2017 amparó los derechos fundamentales y colectivos de los habitantes de zonas aledañas al RSDI y ordenó a las entidades recurridas tomar medidas urgentes de fumigación y control de plagas de la zona afectada; realizar jornadas de aseo y desinfección, labores de control ambiental y manejo adecuado del Relleno Sanitario Doña Juana; y adelantar campañas de salud domiciliaria.</p>

Fuente: elaboración propia

- Subgrupo dos: de mil quinientos a tres mil metros alrededor del foco emisor.

Corresponde a la zona que se extiende entre mil quinientos y tres mil metros alrededor del foco emisor, que más o menos limita al sur con el municipio de Usme y el barrio Villa Israel, al oriente con Bolonia y Arrayanes, hacia el norte con los barrios Central de Mezclas, Gustavo Rodríguez, Lucero Bajo, y hacia el occidente con Naciones Unidas y El Tesoro.

Para efectos de indemnización, se fijaron dos salarios mínimos legales vigentes como pago por persona, por concepto de daño moral, y dos salarios mínimos legales vigentes por afectación de bienes constitucionales.

- Subgrupo tres: de tres mil a cinco mil metros alrededor del foco emisor.

De tres mil y cinco mil metros desplazándose su eje más hacia el occidente, contemplando dentro de su área Usme al oriente, con la vereda de Quiba, y el mirador dentro de Ciudad Bolívar. Para efectos de indemnización, se fijó como pago un salario mínimo legal vigente por persona, por concepto de daño moral, y un salario mínimo legal vigente por afectación de bienes constitucionales.

La sentencia, concedida en el 2012, sobre las indemnizaciones que se debían pagar a la población afectada, solo se hizo efectiva a partir del año 2016, cuando el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos de la Defensoría del Pueblo comenzó con los desembolsos, luego de comprobar los documentos aportados por los diferentes ciudadanos. De esta evidencia se presume que, la oportunidad en el goce del derecho a la indemnización, que tenía dicha población, se vio vulnerado por el lapso de tiempo entre el transcurso del hecho (1998), la acción del grupo que se adelantó para indemnizar colectivamente a estos pobladores (1999-2012), las dificultades judiciales por el cumplimiento del fallo (2012-2014) y el desembolso (que comenzó en el año 2016 para el primer grupo de afectados, mientras que el segundo y tercer grupo aún se encuentran en estudios de desembolsos bajo las directrices de la sentencia).

La comunidad no pudo entender la sentencia, dado que, como la acción de grupo permite la inclusión de nuevos miembros con posterioridad al fallo, la suma global se divide más.

Unos recibirán más que otros, pero ninguno lo que esperaba. Y esos valores no coinciden con la realidad, ya que al tratarse de una indemnización colectiva que no cuenta con cifra exacta de afectados, pero sí un monto definido de dinero, se requiere una redistribución del porcentaje de la condena para cada individuo, siendo coherente con los subgrupos [*sic*], por lo que una vez se defina cuántas son las víctimas que presentaron las pruebas completas, toca volver a liquidar. Se calcula que cada uno de los afectados dejará de recibir dos millones de pesos (“Relleno Doña Juana: afectados no recibirán la suma de dinero que esperan”, 2016).

La Defensoría del Pueblo defiende su trabajo de pagar a tiempo la sentencia, y argumenta que, para febrero del 2018, de los 1.472 beneficiarios reconocidos en la sentencia se ha pagado la indemnización a 1.294; sin embargo, algunos adherentes interpusieron acción de tutela para que fueran amparados sus derechos fundamentales al debido proceso, de acceso a la administración de justicia, al derecho a la vida digna y a la igualdad, que estimó vulnerados por la Defensoría del Pueblo, Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, por la presunta mora en la expedición del acto administrativo de conformación del grupo definitivo de adherentes a la sentencia del 1.º de noviembre de 2012, dictada por la Sección Tercera del Consejo de Estado, y en el pago de las indemnizaciones correspondientes. Con la tutela solicitaron que se pagara la indemnización ordenada por el Consejo de Estado y que ya le había sido entregada por la condenada Alcaldía Mayor de Bogotá.

La Sección Tercera, del Consejo de Estado, y la Subsección A y la Sección Segunda, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, negaron la tutela por considerar que no había mora en el trámite administrativo ni se probó afectación al mínimo vital (Consejo de Estado y Tribunal Administrativo de Cundinamarca, 2018).

- Medidas de no repetición ordenadas en la sentencia

Como garantía de no repetición, el Distrito debió adoptar un reglamento técnico que garantizara un manejo seguro de los rellenos sanitarios, aplicando para ello los avances que la ciencia ofrezca en la actualidad, y se ordenó remitir copia de esta sentencia a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado para que, en el marco de sus competencias, difundiera el contenido de la misma. El Consejo

de Estado tomó estas medidas para que las crisis y las calamidades generadas en el relleno Doña Juana no volvieran a ocurrir.

Para dar cuenta de la hipótesis planteada en esta investigación, en el presente capítulo se realiza un seguimiento a los derechos que se pretendieron proteger, con la información de diferentes investigaciones y noticias, como se observa a continuación.

Derechos fundamentales

Dignidad humana

Es de aclarar que en esta sentencia se conceptúa la dignidad humana, no solo la relación de la víctima con el mundo exterior, sino, de manera más concreta, esos cambios bruscos y relevantes a las condiciones de una persona en cuanto tal y como expresión de la libertad y el albedrío; atributos esenciales a la dignidad humana, principio fundante del Estado Social de Derecho colombiano y de su ordenamiento jurídico, según consagra el artículo 1 de la Constitución Política (Consejo de Estado, 2012b).

En la actualidad, las zonas de Mochuelo Alto y Bajo, que son aledañas al RSDJ, todavía perciben el ambiente de manera hostil; tanto así, que entre el año 2004 y el 2016 la población tuvo una variación considerable —pasó de 2.200 a 728 personas—, debido a que muchos de los habitantes abandonaron el lugar para evitarse los conflictos asociados al relleno sanitario y a las crisis que este presenta (“Hasta los pájaros desaparecieron en el Mochuelo con la llegada del relleno Doña Juana”, 2017).

La intimidad familiar

La Sala comparte la definición del juez constitucional de entender que las afectaciones familiares, como las molestias causadas por ruidos u olores, no tienen, *prima facie*, relevancia constitucional, salvo que tales molestias adquieran una magnitud que llegue a constituir una injerencia arbitraria sobre el derecho a la intimidad de las personas que deben soportar tales olores o ruidos (Consejo de Estado, 2012b).

El padecimiento que se percibe en las familias, con la crisis ambiental y sanitaria del RSDJ, entre 1997 y 2017, puede verse en estudios como *Relatos de violencia ambiental: el caso de Doña Juana*, que señalan el deterioro de los vínculos familiares por discordancias entre sus miembros y la alteración de sus condiciones y rutinas de vida, dado que deben estar alertas a los cam-

bios climáticos, porque vectores interrumpen lo privado y pueden generar alteraciones a la salud (Ortiz, 2016).

Recreación y utilización del tiempo libre

Es de señalar que la Constitución Política de 1991, en el artículo 52, reconoció el derecho de todas las personas a la recreación y al aprovechamiento del tiempo libre, por lo que el deber del Estado es garantizar y fomentar estas actividades (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

Debido a las condiciones ambientales presentadas en las zonas aledañas al RSDJ, la población no puede hacer uso efectivo y tranquilo del espacio al aire libre, ya que al existir múltiples factores contaminantes, que persisten en la actualidad, pueden originarse riesgos para la salud; en este sentido, el proyecto presentado por el Distrito, en el año 2014, en el que se pretendía construir el parque urbano en un área clausurada del relleno (Centro de Gerenciamiento de Residuos Doña Juana, 2017), se percibió, por la comunidad, como una inversión insuficiente que no cuenta con los estudios de salubridad para brindar seguridad a los pobladores (“Hasta los pájaros desaparecieron en el Mochuelo con la llegada del relleno Doña Juana”, 2017).

Derechos colectivos

Ambiente sano

La Corte Constitucional, en sentencia C-632 de 2011, define este derecho como el que tiene toda persona o población frente al disfrute del medio ambiente, en tanto a la calidad del agua, de la tierra, del aire y la posibilidad de las personas de acceder a los recursos naturales y de poder participar en la planeación del uso de los recursos.

Este derecho lo que busca es que se protejan:

Aspectos relacionados con el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica y cultural, el desarrollo sostenible y la calidad de vida del hombre entendido como parte integrante de ese mundo natural (Rentería, 2016, p. 2).

En el caso del RSDJ se reportaron múltiples conflictos socioambientales asociados al derrumbe de una montaña de basuras en 1997, entre los cuales se encontraron: problemas de salud pública, desvalorización de terrenos, afectación de zonas agropecuarias por degradación

del suelo, contaminación de cuerpos de aguas superficiales y subterráneas, generación de malos olores, proliferación de vectores, contaminación atmosférica y riesgos asociados a la remoción en masa (Avenidaño, 2015, p. 91).

Ya para el año 2012, el uso de la tecnología, para el tratamiento de los residuos del RSDJ, disminuyó los riesgos de emergencias sanitarias, según estudios, pero la percepción negativa de los pobladores persistió frente a los riesgos ambientales y de salud (Romero, 2016 y Avenidaño, 2015). El referente de continuación del riesgo también se debe a los impactos ambientales, como el desprendimiento de un talud de basura en la vereda Mochuelo Alto, el 2 de octubre de 2015, y la presencia de infecciones respiratorias agudas, problemas con el agua potable y plagas (Rodríguez, 2002; Anzola, 2015 y “Doña Juana podría afrontar nueva crisis por operaciones dentro del relleno”, 2017).

Derechos civiles, políticos y convivencia ciudadana

Este tipo de derechos no se vinculan directamente con los derechos presentados por el Consejo de Estado, en el caso de la sentencia del RSDJ. No obstante, hacen parte de una medida de reparación integral frente a una comunidad, dado que en este caso el Estado debe garantizar que la población participe activamente de sus necesidades comunitarias, realice acciones de incidencia política, mejore su convivencia y sus condiciones de vida.

A pesar de existir pequeños espacios de movilización social, donde esta comunidad afectada muestra interés por la situación de crisis ambiental que deteriora la calidad de vida continuamente, el Estado limita su accionar político cuando las entidades que están a cargo de Doña Juana ofrecen intercambiar derechos de las comunidades por prebendas o infraestructuras que no mejoran la condición del ambiente. Además, el Estado se presenta solamente para convencer a las personas de ser pacientes y recibir las ayudas que este les ofrece, y no como derechos que ellos ejercen (Auyero y Swistun, 2007). Igualmente, los procesos judiciales, como esta acción de grupo, confunden a la comunidad, en cuanto consideran que van a garantizarse sus derechos como afectados, pero no es así. Tienen que recurrir a la tutela para intentar proteger sus derechos fundamentales y que se ordene la realización de jornadas para conocer las afectaciones en salud, saber sobre las epidemias y control de vectores en espacios públicos y en los hogares (Corte Suprema de Justicia, 2017).

CONCLUSIONES

Al realizar un seguimiento a la aplicación de los estándares de reparación integral, dentro de la acción de grupo del RSDJ, se pudo observar que el Consejo de Estado tenía claridad teórico-práctica frente a las garantías que se debían dar a los habitantes de estos sectores, y que existía una fuerte relación entre los derechos fundamentales a la dignidad humana, la intimidad familiar, la recreación y utilización del tiempo libre y los derechos colectivos al medio ambiente sano y a la salubridad pública.

Sin embargo, a pesar de que dicha corporación tenía identificados los derechos que debían satisfacerse a los afectados, las medidas concretas tomadas, como el pago de una indemnización de perjuicios a título de daño moral y las medidas de no repetición del reglamento técnico y su respectiva socialización, no tuvieron incidencia en transformar la realidad de estas personas. Por lo tanto, la justicia restaurativa se quedó en una inspiración para el Consejo de Estado y en un reto para entender las múltiples dimensiones sociopolíticas del trabajo con comunidades. En tal sentido, se debe aclarar que, frente a la magnitud de la problemática del RSDJ existen fallas estructurales, asociadas al crecimiento sin control de las ciudades, a las malas decisiones políticas, el manejo inadecuado de las basuras y la prolongación del tiempo útil de este botadero.

De lo anteriormente expuesto, se puede decir que los estándares de reparación integral, aplicados por el Consejo de Estado, en el caso del RSDJ, en el 2012, no han dado los resultados esperados. Esto se afirma después de realizar un seguimiento en el periodo de 2012 a 2018, en el cual se encontró que ha sido demorado el trámite de indemnización y no se garantizó el cumplimiento de los derechos fundamentales ni colectivos de los afectados, ni se motivaron, indirectamente, los derechos a la participación de estos ciudadanos.

REFERENCIAS

Anzola, D. F. (2015). *Estudio del manejo de residuos sólidos en el relleno sanitario Doña Juana con el fin de delinear un borrador de propuesta para el manejo integral de residuos sólidos en la ciudad de Bogotá D.C.* [tesis de pregrado, Universidad del Rosario, Bogotá].

Auyero, J. y Swistun, D. (2007). Expuestos y confundidos. Un relato etnográfico sobre sufrimiento ambiental. *Íconos*, (28), 137-152.

Avendaño, E. F. (2015). *Panorama actual de la situación mundial, nacional y distrital de los residuos sólidos. Análisis del caso Bogotá D.C. Programa Basura Cero.* <http://repository.unad.edu.co:8080/bitstream/10596/3417/1/79911240.pdf>

Carreño, J. C. y Quiroga, S. L. (2012). *Análisis de la capacidad de resiliencia social de los habitantes de Mochuelo Alto y Mochuelo Bajo frente al relleno sanitario Doña Juana.* <https://repository.unimilitar.edu.co/handle/10654/9314>

Centro de Gerenciamiento de Residuos Doña Juana (2017). *CGR Doña Juana*. <https://www.superservicios.gov.co/servicios-vigilados/acueducto-alcantarillado-y-aseo/centro-de-gerenciamiento-de-residuos-dona-juana>

Chackiel, J. (2004). *La dinámica demográfica en América Latina.* Naciones Unidas.

Consejo de Estado (2005). AG- 41001233100020010094801, Sección Tercera. HYPERLINK “http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=jurcol&document=jurcol_7599204212c1f034e0430a010151f034” http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=jurcol&document=jurcol_7599204212c1f034e0430a010151f034

Consejo de Estado (2006). AG: 25000-23-26-00-2001-002013-01, Sección Tercera. HYPERLINK “[https://icbf.gov.co/cargues/avance/docs/25000-23-26-000-2001-00213-01\(ag\).htm](https://icbf.gov.co/cargues/avance/docs/25000-23-26-000-2001-00213-01(ag).htm)” [https://icbf.gov.co/cargues/avance/docs/25000-23-26-000-2001-00213-01\(ag\).htm](https://icbf.gov.co/cargues/avance/docs/25000-23-26-000-2001-00213-01(ag).htm)

Consejo de Estado (2007). AG: 25000-23-27-000-2002-00004-01, Sección Tercera. HYPERLINK “http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/didh/R3_GF/FICHA%20DESPLAZAMIENTO%20MASIVO%20FILO%20GRINGO.pdf” http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/didh/R3_GF/FICHA%20DESPLAZAMIENTO%20MASIVO%20FILO%20GRINGO.pdf

Consejo de Estado (2012a). Aclaración de fallo: Leonor Buitrago Quintero y otros y Distrito Capital de Bogotá y otro AG-25000232600019990000204

y 20000000304, Sección Tercera. HYPERLINK “<https://demandadonajuana.com/aclaracion.pdf>” <https://demandadonajuana.com/aclaracion.pdf>

Consejo de Estado (2012b). Sentencia: Leonor Buitrago Quintero y otros y Distrito Capital de Bogotá y otro AG-25000232600019990000204 y 20000000304, Sección Tercera. HYPERLINK “http://donajuana.defensoria.gov.co/sentencia_d_juana.pdf” http://donajuana.defensoria.gov.co/sentencia_d_juana.pdf

Consejo de Estado (2014). Incidente de impacto fiscal: Procuraduría General de la Nación. IJ 25000232600019990000205, Sala Plena. HYPERLINK “<https://www.defensoria.gov.co/public/minisite/dpaccion/pdf/FALLOINCIDENTEIMPACTOFISCALDONAJUANA.pdf>” <https://www.defensoria.gov.co/public/minisite/dpaccion/pdf/FALLOINCIDENTEIMPACTOFISCALDONAJUANA.pdf>

Consejo de Estado y Tribunal Administrativo de Cundinamarca (2018). 11001-03-15-000-2017-03038-00 (AC) (Sección Tercera, del Consejo de Estado, y la Subsección A y 19 Sección Segunda, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. 11001-03-15-000-2017-03038-00 (AC)

Corte Suprema de Justicia (2017). STC15985-2017, Sala Civil. www.cortesuprema.gov.co > uploads > relatorias > tutelas > B DIC2017

Defensoría del Pueblo (2016). Respuesta derecho de petición. <http://www.donajuana.defensoria.gov.co/20160519.pdf>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2017). *Estadísticas vitales*. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/pre_estadisticasvitalas_2017pre-28-marzo-2018.pdf

Díaz, A. F., Martínez, A., Moreno, G., Velandia, D., Acosta, K. y Tamayo-Figueroa, D. P. (2017). *Problemática de basuras en el Relleno Sanitario Doña Juana*. Fundación Universitaria Horizonte.

Doña Juana podría afrontar nueva crisis por operaciones dentro del relleno (2017). *Noticias RCN*. <https://www.noticiasrcn.com/tags/relleno-dona-juana>

Hasta los pájaros desaparecieron en el Mochuelo con la llegada del relleno Doña Juana (2017). *Semana Sostenible*. HYPERLINK “<https://sostenibilidad.semana.com/impacto/articulo/relleno-dona-juana-en-el-barrio-el-mochuelo-desaparecieron-hasta-los-pajaros/39032>” <https://sostenibilidad.semana.com/impacto/articulo/relleno-dona-juana-en-el-barrio-el-mochuelo-desaparecieron-hasta-los-pajaros/39032>

López, C. M. (2011). *La acción de grupo. Reparación por violación a los derechos humanos*. Universidad del Rosario.

Márquez, Á. (2007). La justicia restaurativa versus la justicia retributiva en el contexto del sistema procesal de tendencia acusatoria. *Prolegómenos- Derechos y valores*, 10(20), 201-212.

Massiris, Á. M. (2015). *Gestión del territorio para usos agropecuarios*. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Ortiz, E. (2016). *Relatos de violencia ambiental: el caso de Doña Juana* [tesis de pregrado, Universidad del Rosario, Bogotá].

Pasquali, C. y Brito, E. (2006). Comportamientos y actitudes asociados a la disposición de la basura en áreas urbanas no planificadas. *Interciencia. Revista de Ciencia y Tecnología de América*, 31(5), 338-344.

Pérez, J. C. (2016). *Doña Juana, una vecina incómoda*. <https://www.las2orillas.co/dona-juana-una-vecina-incomoda/>

Procuraduría General de la Nación (2013). Solicitud de apertura de impacto fiscal. HYPERLINK “[http://www.cej.org.co/observatoriocpayca/files/Doa_juana__incidente_de_impacto_fiscal\(1\).pdf](http://www.cej.org.co/observatoriocpayca/files/Doa_juana__incidente_de_impacto_fiscal(1).pdf)” [http://www.cej.org.co/observatoriocpayca/files/Doa_juana__incidente_de_impacto_fiscal\(1\).pdf](http://www.cej.org.co/observatoriocpayca/files/Doa_juana__incidente_de_impacto_fiscal(1).pdf)

Quintero, D. I. (2016). El papel de la gestión territorial en la ubicación de los rellenos sanitarios. Caso de estudio: relleno sanitario Doña Juana, Bogotá, Colombia. *Perspectiva Geográfica*, 21(2), 251-276.

Relleno Doña Juana: afectados no recibirán la suma de dinero que esperan (2016). *La FM Radio*. <http://www.lafm.com.co/bogot%C3%A1-y-cundinamarca/noticias/relleno-do%C3%B1a-juana-afectados->

Rentería, Y. (2016). *La acción de tutela como mecanismo de protección del derecho colectivo a gozar de un ambiente sano* [tesis de pregrado, Universidad Santo Tomás, Medellín].

República de Colombia (1991). *Constitución Política de Colombia*. Gaceta del Congreso.

República de Colombia y Ministerio del Medio Ambiente (1998). *Política para la gestión integral de residuos*. Imprenta Nacional de Colombia.

Rodríguez, L. Á. (2002). Hacia la gestión ambiental de residuos sólidos en las metrópolis de América Latina. *Innovar*, 1(20), 111-120.

Romero, M. (2016). *Transformación del hábitat en el área de influencia directa del Relleno Sanitario Doña Juana entre los años 1988-2012. Las poblaciones Mochuelo bajo y Mochuelo Alto como estudio piloto*. <http://www.bdigital.unal.edu.co/55669/7/Mar%C3%ADaC.RomeroR.2016.pdf>

Se cumplen veinte años del derrumbe en el relleno de Doña Juana (2017). www.eltiempocom/bogota