



"Por la cual se establecen medidas para la conclusión de la actuación administrativa adelantada en el proceso de adhesión a los efectos del fallo judicial del "caso Relleno Sanitario Doña Juana" en el contexto de las restricciones dictadas por los gobiernos nacional y distrital en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el virus SARS-CoV-2".

RESOLUCIÓN N° 20200030300000026 del 2020

EL DIRECTOR NACIONAL DE RECURSOS Y ACCIONES JUDICIALES DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

En ejercicio de sus facultades legales y reglamentarias, especialmente las conferidas en los artículos 16 del Decreto 025 de 2014 y 1° y 2° de la Resolución 909 de 2019 y artículo 2 de la Resolución 673 de 2020, proferidas por el Defensor del Pueblo, previos los siguientes,

ANTECEDENTES

1. El 22 de agosto de 2019, este Despacho expidió la Resolución No. 20190030300000016 "Por la cual se conforman los grupos de adherentes y no adherentes a los efectos de la Sentencia del 1 de noviembre de 2012, proferida por el Consejo de Estado- Sección Tercera, dentro de las acciones de grupo No 250023260001999-00002-04 y 2000-00003-04 Caso Relleno Sanitario Doña Juana", acto administrativo mediante el cual se resolvieron las solicitudes de adhesión presentadas por los interesados en hacerse parte de los efectos de esa providencia judicial.
2. Una vez proferido el señalado acto administrativo, se inició el proceso de notificación a las aproximadamente 600.000 personas solicitantes, de conformidad con las reglas establecidas en la Ley 1437 de 2011.
3. De manera concomitante al proceso de notificación personal, las personas disconformes con la decisión particular interpusieron cerca de 73.000 recursos de la vía administrativa.
4. Con ocasión de la identificación del virus SARS-CoV-2 el pasado 7 de enero, la Organización Mundial de la Salud declaró ese brote como Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional -ESPII- teniendo en cuenta el riesgo extraordinario que podía constituir para la salud pública de la comunidad internacional, por sus altos índices de contagio y mortalidad.
5. El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud -OMS- determinó que el actual brote de enfermedad por coronavirus -COVID 19-, particularmente por su velocidad de propagación y escala de transmisión a nivel mundial, debía catalogarse como una pandemia.



“Por la cual se establecen medidas para la conclusión de la actuación administrativa adelantada en el proceso de adhesión a los efectos del fallo judicial del “caso Relleno Sanitario Doña Juana” en el contexto de las restricciones dictadas por los gobiernos nacional y distrital en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el virus SARS-CoV-2”.

6. Desde el 31 de diciembre de 2019 en el mundo se han presentado más de cinco millones de contagios con más de 340.000 fallecidos según los datos establecidos¹. Tornando al COVID-19 en una enfermedad con niveles de morbilidad y mortalidad² que obligan a las autoridades públicas a actuar de forma consistente con la magnitud del riesgo.³

¹ Tomado el 24-05-2020 de la página web <https://qap.ecdc.europa.eu/public/extensions/COVID-19/COVID-19.html>

² Según las estadísticas del Instituto Nacional de Salud, la distribución por sexo, respecto de los casos confirmados corresponde a 55.95% en hombres y 44.05% en mujeres; mientras que, frente a los decesos, el porcentaje de hombres asciende al 62.04% y al 37.96% de mujeres. Por su parte, el contagio de los 0 a los 99 años tiene la siguiente escala de distribución: i) de 0-9: 919; ii) de 10-19: 1585; iii) de 20-29: 4628; iv) 30-39: 4712; v) de 40-49: 3388; vi) de 50-59: 2766; vii) de 60-69: 1621; viii) de 70-79: 985; ix) de 80-89: 461 y x) de 90-91: 110. Finalmente, es posible afirmar que la ocurrencia de la enfermedad devenida del contagio resulta más letal el ciertos grupos etarios, concentrándose de los 30 a los 99 años la totalidad de los fallecidos, así: i) de 30-39: 21; ii) de 40-49: 59; iii) de 50 a 59: 105; iv) de 60-69: 172; v) de 70-79: 199; vi) de 80 a 89: 134 y vii) de 90 a 99: 41. Para mayor información consultar la página de reportes, estadística y control del COVID-19 del INS: Tomado el 24-05-2020 de la página web <https://www.datos.gov.co/Salud-y-Protección-Social/Casos-positivos-de-COVID-19-en-Colombia/gt2j-8ykr/data>

Por su parte, el Anexo Técnico de la Resolución 747 de 2020, señala como proyección al 10 de mayo del presente, que el índice de contagios en el país habría ascendido a 8.75 personas por millón de habitantes ese instrumento técnico, señaló en un escenario sin la aplicación de ningún tipo de medidas de contención o mitigación en los 100 primeros días de la pandemia, que del número de contagios totales ascendería a 31.598.000, siendo de ellos asintomáticos 3.507.000, con afecciones leves 22.870.000, con pacientes severos que requerirían hospitalización 3.901.000, críticos que requerirían hospitalización en UCI 1.320.000, con un total de 321.000 fallecidos.

Para el caso de Bogotá D.C., la Secretaría Distrital de Salud, planteó proyecciones de avance de la enfermedad en tres escenarios: 1. Escenario 1- en el cual no existió acción alguna de contención: i) casos críticos UCI: 10 mil; ii) 37.000 fallecidos. 2. Escenario 2- Supuesto en el cual un 60% de la población circulando del 1 de junio de 2020 y un 40% con medidas de distanciamiento social: i) Casos críticos en UCI: 169; ii) 248 fallecidos y 3. Escenario según el cual un 40% de la población circulando a partir del 1 de junio de 2020 y un 60% con medidas de distanciamiento social: i) casos críticos en UCI 169; ii) 248 fallecidos. Tomado el 28-05-2020 de la página web <http://saludata.saludcapital.gov.co/osb/index.php/datos-de-salud/enfermedades-trasmisibles/modelo-covid/>

³ Para el caso colombiano de conformidad con los reportes generados por la Organización Panamericana de la Salud, al 24 de mayo de 2020 el acumulativo estadístico de casos de contagio en el país asciende a 41.6 por cada 100.000 habitantes. Ahora bien, según la información del Instituto Nacional de Salud, en Colombia hay más de 21.000 casos confirmados.



“Por la cual se establecen medidas para la conclusión de la actuación administrativa adelantada en el proceso de adhesión a los efectos del fallo judicial del “caso Relleno Sanitario Doña Juana” en el contexto de las restricciones dictadas por los gobiernos nacional y distrital en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el virus SARS-CoV-2”.

7. Para el caso de Bogotá D.C., según el reporte de la Secretaría Distrital de Salud al 25 de mayo de 2020, en la ciudad se presentan 7386 casos confirmados de contagio con 212 fallecidos y 1318 recuperados.⁴
8. En virtud de la alerta epidemiológica declarada a nivel mundial, el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, adoptó las estrategias generales, desde el punto de vista médico-sanitario para prevenir y controlar la propagación del virus, mitigando con ellos sus efectos en el territorio nacional.
9. A su vez, el presidente de la República, invocando lo dispuesto por el artículo 215 de la Constitución Política, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica con el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo 2020, con ocasión de la presencia confirmada del virus SARS-CoV-2 y con el objetivo de que pudiese tomar las determinaciones necesarias para mitigar el impacto de este.
10. En el marco de las atribuciones propias de ese estado de excepción, el ejecutivo ha tomado determinaciones sobre el orden público relativas al denominado "aislamiento preventivo obligatorio" con los Decretos Legislativos 418, 457, 531, 636 y 689 de 2020, instrumentos con los que se buscó primero contener y luego mitigar los contagios de la enfermedad.
11. Esas medidas han determinado escenarios excepcionales para el desarrollo de actividades cotidianas mediante la restricción de la libre circulación de personas, salvo labores específicas exceptuadas donde se deben cumplir

⁴ Según los datos de la Secretaría Distrital de Salud, en las localidades en que el mayor número de solicitantes en el procedimiento del caso del Relleno Sanitario “Doña Juana” hacen presencia, tienen la siguiente distribución de casos: 1) Ciudad Bolívar: i) 451 casos confirmados correspondientes al 6.11%; ii) 241 mujeres- 210 hombres; iii) 6 hospitalizados en UCI; iv) 18 hospitalizados NO UCI; v) 411 tratamiento domiciliario y vi) 16 fallecidos. 2. Rafael Uribe Uribe: i) 318 casos confirmados correspondientes al 4.31%; ii) 145 mujeres- 173 hombres; iii) 5 hospitalizados en UCI; iv) 13 hospitalizados NO UCI; v) 292 tratamiento domiciliario y vi) 8 fallecidos. 3. Usme: i) 241 casos confirmados correspondientes al 3.26%; ii) 133 mujeres- 108 hombres; iii) 2 hospitalizados en UCI; iv) 13 hospitalizados NO UCI; v) 218 tratamiento domiciliario y vi) 6 fallecidos y 4. Tunjuelito: i) 151 casos confirmados correspondientes al 2.04%; ii) 80 mujeres- 71 hombres; iii) 1 hospitalizado en UCI; iv) 6 hospitalizados NO UCI; v) 139 tratamiento domiciliario y vi) 5 fallecidos. Tomado el 24-05-2020 de la página web <http://saludata.saludcapital.gov.co/osb/index.php/datos-de-salud/enfermedades-trasmisibles/covid19/>



“Por la cual se establecen medidas para la conclusión de la actuación administrativa adelantada en el proceso de adhesión a los efectos del fallo judicial del “caso Relleno Sanitario Doña Juana” en el contexto de las restricciones dictadas por los gobiernos nacional y distrital en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el virus SARS-CoV-2”.

estrictos protocolos de bioseguridad dictados por el Ministerio de Salud y Protección Social.

12. Bajo esa premisa, el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la Resolución 464 de 2020, estableció la medida sanitaria de aislamiento preventivo para personas mayores de 70 años, desde el 20 de marzo hasta el 30 de mayo de 2020, teniendo en cuenta que la evidencia médica- científica de la evolución de la enfermedad respiratoria desencadenada por el virus, tiene especial impacto en ese grupo etario de la población.
13. Por su parte, la administración distrital, en sintonía con las reglas establecidas por el gobierno nacional, ha reglamentado el aislamiento preventivo obligatorio en el Distrito Capital con los Decretos 093, 106, 121 y 126 de 2020, piezas normativas en las cuales se interviene el orden público para limitar circulación, garantizando el aislamiento como eje fundamental de la estrategia de mitigación del impacto del virus; sumando a ese mecanismo, entre otros, criterios como el de distanciamiento social, el establecimiento de Zonas de Cuidado Especial y el uso de elementos de bioseguridad en el espacio público, también entendidos como estructurales de la señalada estrategia⁵.
14. Concretamente, respecto de la adaptación de la función pública a las medidas sanitarias y de orden público expedidas para enfrentar la pandemia, el ejecutivo expidió el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, norma de rango legal, que establece las reglas bajo las cuales debe desarrollarse la actividad del Estado, sentando las restricciones con las que deben adelantarse los procedimientos y actuaciones administrativas en medio de la emergencia sanitaria.
15. Por su parte, la Defensoría del Pueblo expidió la Circular No. 02 de 2020, a través de la cual se estableció una serie de medidas aplicables en todas las dependencias de la entidad, tendientes a prevenir la propagación y el consecuente contagio de la enfermedad, entre las cuales se encuentra el fomento del autoaislamiento, razón por la cual no se ha prestado atención al público en las diferentes instalaciones de la entidad. Tales reglas de

⁵ En la Localidad de Rafael Uribe Uribe, se presenta la Zona de Cuidado Especial- del Quiroga- UPZ Quiroga, siendo este un caso de alto riesgo para las localidades en las cuales el procedimiento presenta mayor impacto en términos de solicitantes recurrentes. Las demás ZCE se encuentran en las localidades de Chapinero, Puente Aranda, Suba, Kennedy y Bosa. Para más información consultar la página de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Tomado el 24-05-2020 de la página web <https://bogota.gov.co/zonas-de-cuidado-especial/>



“Por la cual se establecen medidas para la conclusión de la actuación administrativa adelantada en el proceso de adhesión a los efectos del fallo judicial del “caso Relleno Sanitario Doña Juana” en el contexto de las restricciones dictadas por los gobiernos nacional y distrital en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el virus SARS-CoV-2”.

funcionamiento han sido ratificadas por otras disposiciones como las Circulares No. 003 del 17 de marzo de 2020, 004 del 18 de marzo del 2020, 005 del 21 de marzo del 2020 y 006 del 8 de abril de 2020.

16. Con la Resolución 421 de 2020 proferida por el Defensor del Pueblo, se suspendieron los términos procesales de todas las actuaciones administrativas de esta entidad, entre el 18 y el 31 de marzo de 2020 y, posteriormente, con la Resolución 517 de 2020, se decidió prorrogar la aludida suspensión aunándola a los efectos del artículo 6 del Decreto legislativo 491 de 2020.
17. Con la Resolución 844 del 26 de mayo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social, teniendo en cuenta los índices de contagio, recuperación y decesos ocasionados por el virus SARS-CoV-2 en el país, decidió prorrogar la declaratoria de estado de emergencia sanitaria establecida en la Resolución 385 de 2020 hasta el 31 de agosto de 2020.
18. Con la Resolución 673 de 1 de junio de 2020, el Señor Defensor del Pueblo decidió levantar la suspensión antedicha para la actuación administrativa atinente al caso del Relleno Sanitario "Doña Juana", ordenando a este Despacho la realización de todos los trámites necesarios para darle continuidad a aquella, en condiciones de protección hacia la vida y salud de los involucrados. En ese escenario, es preciso disponer de lo pertinente para que, reivindicando los intereses de la comunidad inmersa en este procedimiento administrativo, continúen las labores atinentes a la finalización de este en el menor tiempo posible.

CONSIDERACIONES

1. De los derechos a la vida, a la salud y a la integridad física - Principios de prevención y precaución - deber de protección y cuidado de la administración de cara a la Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada por la presencia del SARS-CoV-2 en el país

El artículo 11 de la Constitución Política establece de manera clara que el derecho a la vida resulta ser la piedra angular de todo el ordenamiento jurídico colombiano y en ese sentido, declara su inviolabilidad. A partir de la expedición de la Carta Política, por vía jurisprudencial, se han decantado los elementos conceptuales de la vida considerada como valor y como derecho materializado en la personalidad jurídica que despliega los demás derechos inherentes a ella. Incluso, la propia Corte Constitucional ha señalado en el marco de la interpretación armónica de los presupuestos



“Por la cual se establecen medidas para la conclusión de la actuación administrativa adelantada en el proceso de adhesión a los efectos del fallo judicial del “caso Relleno Sanitario Doña Juana” en el contexto de las restricciones dictadas por los gobiernos nacional y distrital en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el virus SARS-CoV-2”.

teleológicos de la Constitución Política, que aquel principio inspirador del ordenamiento jurídico tiene una protección proporcional reforzada en cuanto a la relación que puede desprenderse con la materialidad de otros derechos fundamentales.

Particularmente, al ser considerado desde la perspectiva del derecho, la Corte Constitucional ha prodigado especial protección a la vida relativizando la implicación que en el ordenamiento jurídico tiene en tanto valor; es decir, le ha dado preponderancia a la vida, a sus condiciones materiales de desarrollo, respecto del carácter absoluto que podría predicarse de aquel como valor. Lo anterior, especialmente en los casos en que el juicio de valor constitucional recae en el desarrollo de la vida en condiciones de dignidad o, interviene en el desarrollo pleno de otro derecho fundamental que permitiría alcanzar su disfrute en la condición de dignidad ya señalada.

En relación con el derecho fundamental a la salud, la Corte Constitucional en consistente jurisprudencia⁶, que incluso ha redundado en el reconocimiento de aquel como autónomo del derecho a la vida, ha señalado la relación intrínseca que el pleno desarrollo del derecho a la salud tiene con la vida y su fundamentabilidad, concretamente, con el desarrollo de esta en condiciones de normalidad y de integralidad que permitan entenderla como desenvuelta en medio de características de dignidad. En ese contexto, el órgano límite de la jurisdicción constitucional ha señalado la relación inescindible que tiene la preservación y garantía del derecho a la salud, con la propuesta teleológica del derecho a la vida del ordenamiento jurídico colombiano:

“...Es cierto que la salud y la integridad física son objetos jurídicos identificables, pero nunca desligados de la vida humana que los abarca de manera directa. Por ello cuando se habla del derecho a la vida se comprenden necesariamente los derechos a la salud e integridad física, porque lo que se predica del género cobija a cada una de las especies que lo integran. Es un contrasentido manifestar que el derecho a la vida es un bien fundamental, y dar a entender que sus partes -derecho a la salud y derecho a la integridad física- no lo son.

⁶ Vale la pena simplemente mencionar algunas providencias proferidas por la Corte Constitucional que dan cuenta de la evolución de la doctrina constitucional respecto del derecho a la salud: T 494 de 1993, T-395 de 1998, T 1081 de 2001, T 016-2007 y la T-760 de 2008, esta última, hito en el reconocimiento del derecho como fundamental y autónomo en el marco de la prestación del servicio público de salud



“Por la cual se establecen medidas para la conclusión de la actuación administrativa adelantada en el proceso de adhesión a los efectos del fallo judicial del “caso Relleno Sanitario Doña Juana” en el contexto de las restricciones dictadas por los gobiernos nacional y distrital en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el virus SARS-CoV-2”.

El derecho a la integridad física comprende el respeto a la corporeidad del hombre de forma plena y total, de suerte que conserve su estructura natural como ser humano. Muy vinculado con este derecho -porque también es una extensión directa del derecho a la vida- está el derecho a la salud, entendiendo por tal la facultad que tiene todo ser humano de mantener la normalidad orgánica funcional, tanto física como en el plano de la operatividad mental, y de restablecerse cuando se presente una perturbación en la estabilidad orgánica o funcional de su ser. Implica, por tanto, una acción de conservación y otra de restablecimiento, lo que conlleva a la necesaria labor preventiva contra los probables atentados o fallas de la salud. Y esto porque la salud es una condición existencial de la vida humana en condiciones de plena dignidad: al hombre no se le debe una vida cualquiera, sino una vida saludable. La persona humana requiere niveles adecuados de existencia, en todo tiempo y en todo lugar, y no hay excusa alguna para que a un hombre no se le reconozca su derecho inalienable a la salud...”⁷ (Subrayas y negrillas fuera del texto original)

En ese contexto, es viable a afirmar que la materialización del derecho a la salud como elemento constitutivo y esencial del derecho a la vida goza, en virtud de la doctrina constitucional, de dos dimensiones perfectamente identificables: i) aquella que está orientada a su restablecimiento cuando medie una dolencia física o mental que ponga en cuestión la integridad del ciudadano y ii) aquella orientada a su preservación o conservación que implica la asunción por parte del estado y los particulares de todas aquellas medidas que redunden en la conservación de buenas condiciones de salubridad y salud, que permitan el goce de aquella integridad.

En las dos dimensiones señaladas se encuentra la necesidad de la presencia del Estado, como principal responsable de asegurar el despliegue efectivo de los criterios bien de atención o bien de prevención, con miras al aseguramiento de las buenas condiciones de salud de la ciudadanía; pero, además, concita la participación de todos y cada uno de los ciudadanos, particularmente en las labores de prevención y cuidado orientadas a la preservación de aquellas condiciones, con la materialización del principio de auto cuidado.

Bajo esos presupuestos, el Estado debe propender por establecer las acciones positivas que en el marco del acceso, prestación, promoción y prevención en temas de salud le corresponda al Sistema General de Seguridad Social en Salud, pero también y de manera inescindible, establecer y velar por la aplicación de las

⁷ Corte Constitucional- Sentencia T-395 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero.



“Por la cual se establecen medidas para la conclusión de la actuación administrativa adelantada en el proceso de adhesión a los efectos del fallo judicial del “caso Relleno Sanitario Doña Juana” en el contexto de las restricciones dictadas por los gobiernos nacional y distrital en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el virus SARS-CoV-2”.

abstenciones de comportamientos o acciones que puedan potencialmente poner en riesgo la salud y por esa vía la vida de los ciudadanos.

Por otra parte, no puede perderse de vista el contenido del inciso primero del artículo 49 de la Constitución Política que concretamente señala:

“...La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud...” (Subrayas y negrillas fuera del texto original)

Esa redacción de la carta política entrega como presupuesto funcional del Estado colombiano la materialización del derecho a la salud y, por ende, el saneamiento básico en materia ambiental, es decir, que del adecuado desarrollo de la política ambiental establecida en la Carta de 1991, se desprende necesariamente la consecución de los fines del estado orientados a la garantía de la salud de todos los asociados.

Por su parte, la Ley Estatutaria 1751 de 2015, frente al respeto, protección y garantía del derecho fundamental a la salud, estableció en su artículo 5° un catálogo de obligaciones a cargo del estado, que configuran en abstracto la *fundamentabilidad* de este derecho; entre estas disposiciones se cuenta como deber expreso del estado el contenido del literal a) de la señalada norma, la cual reza en concreto:

“...a) Abstenerse de afectar directa o indirectamente en el disfrute del derecho fundamental a la salud, de adoptar decisiones que lleven al deterioro de la salud de la población y de realizar cualquier acción u omisión que pueda resultar en un daño en la salud de las personas...” (énfasis fuera del texto original)

Bajo esa misma línea argumentativa, es preciso señalar que en el marco de la gestión ambiental, con el adventimiento del Sistema Nacional Ambiental -SINA- creado con la Ley 99 de 1993, se consagró desde el punto de vista legal, el principio de precaución ambiental, según el cual, teniendo en cuenta el avance del proceso de investigación científica, cuando aquél no entregue certezas absolutas respecto de la existencia de un peligro de daño grave o irreversible, las autoridades y los particulares deberán aplicarlo estableciendo medidas eficaces para impedir la materialización del riesgo y consecuentemente el daño.



“Por la cual se establecen medidas para la conclusión de la actuación administrativa adelantada en el proceso de adhesión a los efectos del fallo judicial del “caso Relleno Sanitario Doña Juana” en el contexto de las restricciones dictadas por los gobiernos nacional y distrital en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el virus SARS-CoV-2”.

En igual sentido, la Ley 1523 de 2012, en su artículo 3°, numeral 2, determinó en el marco de la estructuración de los principios orientadores en la gestión del riesgo, los de protección y precaución. Frente al primero de ellos, señala ese texto legal que los residentes en el país cuentan con la prerrogativa de protección del estado para su vida e integridad física y mental, para sus bienes y para la materialización de los derechos colectivos a la seguridad, la tranquilidad y la salubridad pública, teniendo como presupuesto la garantía del goce de un ambiente sano, frente a posibles desastres o fenómenos peligrosos que amenacen o permitan inferir el daño sobre aquellos.

Por su parte, respecto del principio de precaución la señalada Ley 1523 de 2012 establece, que aquel se materializa cuando exista la posibilidad de la ocurrencia de daños graves o irreversibles a los derechos o bienes de las personas, a las instituciones o a los ecosistemas, las autoridades deberán dar aplicación al principio de precaución adoptando medidas encaminadas a prevenir o mitigar la situación de riesgo.

Desde el punto de vista jurisprudencial, teniendo el ámbito de aplicación del principio de precaución como criterio hermenéutico que permite la adopción de medidas ante la inferencia de un riesgo, la Corte Constitucional incluso ha extendido su aplicación al ámbito del derecho fundamental de la salud y a órbitas propias del acceso a este derecho. Es así como ese alto tribunal, en medio del control difuso⁸ que le asiste, ha decantado las características del principio de precaución así: i) debe aplicarse en caso de presentarse el riesgo grave e irreversible; ii) Se debe utilizar en presencia de riesgo dudoso y no cierto; iii) Opera ante la ausencia de certeza científica absoluta o imposibilidad de conocer el efecto o riesgo de la actividad; iv) También es aplicable al derecho sanitario y alimentario, entre otros.

Por su parte, el principio de prevención aplica en los casos en que es posible conocer las consecuencias que tendrá sobre la vida y los derechos de los ciudadanos el desarrollo de ciertas actividades, de tal manera que la autoridad pueda adoptar decisiones previas al acaecimiento del riesgo o daño. Lo anterior con el fin de reducir sus repercusiones o evitarlas de plano. Este principio se materializa principalmente en el establecimiento de mecanismos jurídicos de

⁸ Resulta particularmente importante la extensión de aplicación del criterio hermenéutico en la Sentencia T-397 de 2014. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, en la cual se debate la afectación de ondas electromagnéticas provenientes de antenas de redes de difusión, directamente en la salud del ciudadano tutelante. En esa oportunidad, la Corte Constitucional extendió el principio de precaución para efectos del derecho a la salud de aquél.



“Por la cual se establecen medidas para la conclusión de la actuación administrativa adelantada en el proceso de adhesión a los efectos del fallo judicial del “caso Relleno Sanitario Doña Juana” en el contexto de las restricciones dictadas por los gobiernos nacional y distrital en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el virus SARS-CoV-2”.

impacto ambiental o incluso de las formas de permisión ambiental, en las cuales se dictan las medidas para prevenir riesgos o daños⁹.

Con ese recorrido de contexto, es preciso señalar la necesaria utilización de los dos criterios hermenéuticos de manera confluente por parte de las autoridades ante el grave riesgo que genera la pandemia de COVID-19 en el país. En cuanto a la aplicación del principio de prevención, su materialización está orientada en los casos concretos por las medidas de carácter general que tome el gobierno nacional ante la evidencia de la tasa de mortalidad devenida del contagio del virus y, por su parte, el principio de precaución, deberá versar sobre todas aquellas decisiones que tomen las autoridades para evitar la ocurrencia de un mayor riesgo o contagio, respecto de aquellos puntos que no han sido objeto de desarrollo en las medidas generales, pero que eventualmente, puedan contribuir a aumentar los niveles de exposición, las tasas de contagio y mortalidad de la enfermedad.

Bajo esa perspectiva, bien vale la pena llamar la atención sobre el contenido del artículo 209 de la Constitución Política, que enmarca la función administrativa bajo el presupuesto de orientar a aquella teleológicamente al servicio de los intereses generales, desarrollando los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y coordinación para materializar efectivamente el cumplimiento de los fines esenciales del estado, particularmente, en lo atinente a la protección que debe prodigar aquel, a la vida, honra, bienes, derechos y libertades de todos los residentes en el territorio nacional, de conformidad con el inciso final del artículo segundo del mismo texto constitucional como ya se ha señalado.

Ello implica que el estado encarnado por las autoridades administrativas, en el contexto de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, debe tomar las medidas pertinentes para armonizar su labor con la excepcionalidad que reviste esa declaratoria; es decir, en virtud de los criterios de protección y respeto de la vida, la salud y la integridad de los ciudadanos y en cumplimiento de los principios de precaución y prevención, establecer las medidas pertinentes no solo para asegurar la prestación debida del servicio público, sino para que aquella se desarrolle materializando el deber de cuidado que reside en la institucionalidad.

Lo anterior en sintonía con lo establecido en la Ley 9 de 1979, cuyo artículo 598 refiere que toda persona debe velar por el mejoramiento, la conservación y

⁹ Corte Constitucional Sentencia T-1077 de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.



“Por la cual se establecen medidas para la conclusión de la actuación administrativa adelantada en el proceso de adhesión a los efectos del fallo judicial del “caso Relleno Sanitario Doña Juana” en el contexto de las restricciones dictadas por los gobiernos nacional y distrital en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el virus SARS-CoV-2”.

recuperación tanto de la salud personal como la de los miembros de su hogar, evitando acciones y omisiones perjudiciales y cumpliendo con las instrucciones técnicas y las normas obligatorias que dicten las autoridades competentes; atribuyendo por esa vía la obligatoriedad en el cumplimiento de las medidas que establezcan las autoridades para prevenir o mitigar los contagios de COVID-19 en el marco de la emergencia sanitaria.

Con todo ello es preciso señalar, por una parte, la obligación que como se ha visto reside en la institucionalidad estatal para la protección, antes que nada, de la vida y la salud de los ciudadanos; en ese mismo sentido, la legitimidad que reside en las autoridades administrativas para que en virtud de los principios aludidos establezcan medidas que promuevan el cuidado y la protección de la comunidad en situaciones de riesgo que afecten el derecho fundamental a la salud.

Teniendo en cuenta, además, que desde el orden nacional de manera preventiva se han tomado medidas de orden público que, producto del confinamiento generalizado, condicionan el ejercicio de la función pública en medio de la pandemia, resulta imperativo que dada la especial naturaleza del procedimiento administrativo del “Caso del Relleno Sanitario Doña Juana”, estas disposiciones sean aplicadas buscando la protección tanto de las personas inmersas en la actuación administrativa, como de los funcionarios, contratistas y demás colaboradores que desarrollan actividades en el mencionado procedimiento.

Por ende, en observancia, tanto de las normas aludidas, como de las directrices impartidas para el ejercicio de la función pública por parte del Gobierno Nacional en el marco de la emergencia, es preciso que la gestión administrativa adelantada con el objetivo de finalizar el procedimiento de adhesión a los efectos de la Sentencia del 1 de noviembre de 2012, proferida por el Consejo de Estado- Sección Tercera, dentro de las acciones de grupo No 250023260001999-00002-04 y 2000-00003-04 “Caso Relleno Sanitario Doña Juana”, se adecúe a esta situación extraordinaria, en general en todas las actuaciones administrativas que persigan este fin y en particular en la notificación, comunicación y radicación de documentos.

Lo anterior adquiere especial relevancia si se advierte que la neumonía devenida del contagio del COVID-19, resulta especialmente letal frente a ciertos segmentos poblacionales, particularmente para el grupo etario perteneciente a los adultos mayores, quienes conforman una parte importante de la población de solicitantes



“Por la cual se establecen medidas para la conclusión de la actuación administrativa adelantada en el proceso de adhesión a los efectos del fallo judicial del “caso Relleno Sanitario Doña Juana” en el contexto de las restricciones dictadas por los gobiernos nacional y distrital en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el virus SARS-CoV-2”.

en este procedimiento, siendo aproximadamente el 51% de la totalidad de aquellos¹⁰.

No se puede perder de vista en sintonía con lo ya expresado, que la alta tasa de mortalidad en este grupo etario en particular permitió que se establecieran reglas de confinamiento especial para los ciudadanos en ciertos rangos de edad¹¹, como también respecto de aquellas personas que sufren de patologías base y crónicas, las cuales frente a la exposición al virus pueden ser fatales.

En ese mismo sentido, es importante señalar que, según la Secretaría Distrital de Salud, la principal causa de decesos en la ciudad de Bogotá D.C, en la variable correspondiente a enfermedades transmisibles, corresponden a las infecciones respiratorias agudas, en una tasa de 15.01 personas por 100.000 habitantes, entre 2005 y 2016¹².

Según el mismo sector salud del Distrito Capital, la tasa de mortalidad asociada a enfermedades crónicas en menores de 70 años para las localidades ubicadas en la circundancia del Relleno Sanitario “Doña Juana”- que resultan ser en general, el centro geográfico de los recurrentes del proceso, son para el periodo 2007-2018¹³: i) Rafael Uribe Uribe con 22.5; ii) Ciudad Bolívar 18.1; iii) Tunjuelito con 23.7 y iv) Usme con 30.8.¹⁴

Por su parte, respecto de la tasa de mortalidad asociada a enfermedades crónicas relacionadas con la hipertensión arterial, también para menores de 70 años, en las mismas localidades e idéntico lapso fue: i) Rafael Uribe Uribe con 2.4; ii) Ciudad Bolívar 1.8; iii) Tunjuelito con 2.8 y iv) Usme con 2.0.¹⁵

¹⁰ Informe diagnóstico-determinación de ciudadanos a notificar por grupo etario. Área de Gestión Documental- Doña Juana le Responde. 2019.

¹¹ Como ejemplos pueden señalarse la iterada Resolución 464 de 2020 y la Resolución 470 de 2020 proferidas por el Ministerio de Salud y Protección Social.

¹² Documento de análisis de situación de salud con el modelo de los determinantes sociales de salud para el Distrito Capital 2016-2018- Secretaría Distrital de Salud- Dirección de Planeación Sectorial-Dirección de Epidemiología, Análisis y Gestión de Políticas de Salud Colectiva- Grupo de Análisis de Condiciones, calidad de Vida, salud y Enfermedad- Bogotá D.C., 2019. Pág. 84.

¹³ Medida estándar calculada a partir de número de decesos por cada 100.000 habitantes- tasa ajustada.

¹⁴ Secretaría Distrital de Salud. Observatorio de Salud de Bogotá-SaluData. Tomado el 24-05-2020 de la página web <http://saludata.saludcapital.gov.co/osb/>.

¹⁵ Ibidem.



“Por la cual se establecen medidas para la conclusión de la actuación administrativa adelantada en el proceso de adhesión a los efectos del fallo judicial del “caso Relleno Sanitario Doña Juana” en el contexto de las restricciones dictadas por los gobiernos nacional y distrital en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el virus SARS-CoV-2”.

Como bien puede observarse con la anterior referencia, no solo los adultos mayores resultan estar en grave riesgo, sino además las personas que, sin estar en este grupo poblacional, padecen afecciones respiratorias o crónicas que pueden impactar efectivamente en la tasa de mortalidad correspondiente de cara a un eventual contagio de COVID-19, lo cual a más de las razones de legalidad antes expuestas, habilitan legítimamente a esta autoridad para que, en desarrollo de las medidas legislativas tomadas por el gobierno nacional, proscriba cualquier actuación que implique presencialidad en el proceso de conclusión de la actuación administrativa adelantada con ocasión del proceso de adhesión a los efectos de la sentencia judicial para el caso del Relleno Sanitario “Doña Juana”.

Finalmente, y de manera conclusiva, resulta imposible para esta Dirección Nacional desconocer la realidad del grupo poblacional objeto del procedimiento, compuesto por sujetos de especial protección y de “muy alto riesgo”¹⁶; por lo tanto, es menester concebir, de conformidad con las medidas legislativas impuestas por el gobierno nacional, los mecanismos necesarios para que la actuación administrativa que le concierne se dé bajo criterios de aislamiento tendientes a prevenir los contagios y así mitigar los efectos del COVID-19.

2. De las reglas para el funcionamiento administrativo establecidas por el Decreto Legislativo 491 de 2020

Teniendo en cuenta que la presencia del Estado es encarnada por personas y que la prestación del servicio público exige, por regla general, interacción humana que puede propiciar el contagio del virus; el gobierno nacional expidió en el marco de la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el Decreto Legislativo 491 de 2020, que establece reglas para la adecuada prestación del servicio público en medio de la excepcionalidad ya señalada, norma bajo la cual se pretenden mantener los presupuestos de protección que suponen las medidas de distanciamiento social y concretamente el evitar el contacto entre las personas sin suspender la actividad estatal.

Para ese efecto, se estableció la preponderancia de la utilización de tecnologías de la información y comunicaciones que permitan prestar el servicio de manera remota, asegurando por esa vía la continuidad de la actividad estatal e instituyendo, para ese efecto, estándares de protección y cuidado necesarios para la mitigación de los contagios del COVID-19.

¹⁶ Orientaciones para la vigilancia en salud pública de la COVID-19- Instituto Nacional de Salud-Ministerio de Salud y Protección Social. Bogotá 2020. Pag 34.



“Por la cual se establecen medidas para la conclusión de la actuación administrativa adelantada en el proceso de adhesión a los efectos del fallo judicial del “caso Relleno Sanitario Doña Juana” en el contexto de las restricciones dictadas por los gobiernos nacional y distrital en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el virus SARS-CoV-2”.

Según la redacción de la norma, las actividades en conjunto que devengan de la administración deberán realizarse a través de los medios de comunicación virtuales establecidos por las autoridades, siendo este el presupuesto teleológico de la norma: ante la imposibilidad de descartar la prestación de los servicios públicos a cargo del Estado y ante la inminencia del riesgo de contagio y enfermedad, el único tránsito y transacción de operaciones administrativas autorizado sea aquel que se dé utilizando medios electrónicos¹⁷.

También vale la pena señalar que la modificación excepcional y transitoria de las reglas de la operación administrativa con las cuales se adelantan los procesos de comunicación o notificación de los actos administrativos se da en el contexto de la declaratoria de Emergencia Sanitaria; en tal sentido es de aquella de la cual deviene su vigencia.

Es decir, al tenor de lo dispuesto en el artículo 2° y el inciso primero del artículo 4° del decreto referenciado, la aplicación normativa según la cual, el único medio autorizado para realizar la notificación o comunicación de los actos administrativos producidos por la autoridad sea el electrónico, se encuentra supeditado a la vigencia de la declaratoria de emergencia sanitaria, establecida en el artículo 1° de la Resolución 385 de 2020, prorrogada por la Resolución 844 de 2020, hasta el 31 de agosto de esta anualidad.

Ahora bien, en el marco de la prescripción del uso de medios electrónicos para la operación administrativa en el contexto de la pandemia, es preciso decantar las reglas particulares sentadas para los procesos de notificación y comunicación de determinaciones administrativas, así como para la eventual recepción de recursos, que a la postre serán de aplicación necesaria para la finalización del procedimiento administrativo de adhesión a los efectos de la Sentencia del caso del Relleno Sanitario “Doña Juana” y que se presentarán en los acápite siguientes.

2.1. De la obligación de uso de medios electrónicos en el procedimiento de notificación o comunicación de los actos administrativos, así como de recepción de recursos, o de cualquier otra actuación administrativa de

¹⁷ Al respecto la Directiva Presidencial 03 del 22 de mayo de 2020 instó el trabajo remoto en medio del aislamiento preventivo inteligente como un desarrollo del Decreto Legislativo 491 de 2020.



“Por la cual se establecen medidas para la conclusión de la actuación administrativa adelantada en el proceso de adhesión a los efectos del fallo judicial del “caso Relleno Sanitario Doña Juana” en el contexto de las restricciones dictadas por los gobiernos nacional y distrital en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el virus SARS-CoV-2”.

conformidad con lo establecido en el Decreto Legislativo 491 de 2020- exclusión de otras formas de notificación

2.1.1. De la notificación personal por medios electrónicos como único medio de notificación autorizado en el contexto de la declaratoria de emergencia sanitaria

Dentro de las medidas para materializar la debida precaución ya señalada y atendiendo a los presupuestos del autocuidado predicables respecto de las actuaciones administrativas, el Decreto Legislativo 491 de 2020 estableció, en su artículo 4°, que la comunicación o notificación de los actos administrativos, de conformidad con las reglas de vigencia antes señaladas, deberá realizarse por medios electrónicos. Prescripción que abarca no solo los procedimientos tendientes a la notificación personal, sino que extiende sus efectos a la notificación por aviso, caso en el cual aquella solo será procedente mediante el aviso por publicación, únicamente, en la página web establecida para tal efecto.

Encuentra sentido esa determinación, justamente en el hecho de evitar una innecesaria exposición de los ciudadanos y funcionarios a eventuales contagios, que pueden suscitarse, bien en la diligencia de notificación personal que establece la Ley 1437 de 2011 en su artículo 67, en la remisión del aviso mediante un servicio de mensajería postal o incluso, con la publicación de este, cuando aquella se realiza en las dependencias físicas de la entidad, de conformidad con las reglas para ese efecto sentadas en el artículo 69 de la Ley 1437 de 2011.

Partiendo de la obligatoriedad del uso de medios electrónicos para la comunicación o notificación de actuaciones administrativas, establecida en el Decreto 491 de 2020 y respecto de las reglas de la notificación personal por medios electrónicos, es preciso señalar una novedad excepcional y transitoria (solo durante la emergencia), según la cual desaparece el requisito de la autorización previa que exigía este tipo de notificación al tenor de lo establecido en los artículos 56 y 66 de la Ley 1437 de 2011, es decir, que a pesar de que para la realización de la notificación electrónica debe mediar, en condiciones de normalidad, el consentimiento expreso, previo y vigente del ciudadano a notificar; en virtud del mandato extendido por el ya señalado decreto legislativo este requisito no solo desaparece si no que se transforma en una obligación en cabeza del ciudadano peticionario quien, mientras esté vigente la emergencia sanitaria, soportará la carga de indicar una dirección electrónica para recibir las notificaciones.



“Por la cual se establecen medidas para la conclusión de la actuación administrativa adelantada en el proceso de adhesión a los efectos del fallo judicial del “caso Relleno Sanitario Doña Juana” en el contexto de las restricciones dictadas por los gobiernos nacional y distrital en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el virus SARS-CoV-2”.

Aquella manifestación de permisión que resultaba ser un criterio de validez de la notificación personal electrónica no será, mientras esté vigente la emergencia sanitaria, una carga de la administración que normalmente debe documentarla y respetar su vigencia; antes bien, se convierte en una obligación para el ciudadano, el cual en el momento de dar inicio a una actuación administrativa deberá entregar una dirección de correo electrónico para recibir comunicaciones y notificaciones según corresponda a cada caso, entendiendo que con la sola radicación, ha sido prodigada la aludida anuencia para recibir notificaciones por medios electrónicos, en consonancia con lo dispuesto por el numeral 1° del artículo 67 de la Ley 1437 de 2011.

Ahora bien, con relación a las actuaciones administrativas que se encuentren en curso, aquella autorización, también se flexibiliza en la medida en que el ciudadano aun cuando no lo haya hecho en el inicio de la operación administrativa, deberá indicar a la autoridad competente una dirección electrónica en la cual recibirá notificaciones o comunicaciones, restándole, como ya se señaló, el carácter facultativo a esa entrega de información y convirtiéndola, por esa vía, en una auténtica obligación a cargo del ciudadano inmerso en una actuación administrativa.

En la misma línea de las reglas establecidas por el Decreto 491 de 2020, en sintonía con los elementos para ese tipo de notificación establecidos por la Ley 1437 de 2011, el mensaje de datos electrónico que se envíe a la persona con el objetivo de notificarla electrónicamente deberá indicar el acto administrativo objeto del proceso de notificación o comunicación, además contener copia electrónica de aquél, la mención sobre los recursos legales que proceden en su contra, si es del caso, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo. Ese acto de notificación o comunicación se entenderá surtido a partir de la fecha y hora en que la persona destinataria acceda al contenido del acto administrativo, datos que deberán certificarse por parte de la administración.

Por otra parte, el diseño del decreto legislativo entrega también obligaciones a las autoridades, señalando que dentro de los tres (3) días hábiles posteriores a la expedición de esa norma, aquellas deberán habilitar un buzón de correo electrónico exclusivamente para efectuar las notificaciones o comunicaciones a que se refiere el artículo 4°.

Vale la pena señalar que este precepto, para el procedimiento de resolución de los recursos de la vía administrativa propuestos en contra de la Resolución 20190030300000016 de 2019, en el caso del Relleno Sanitario “Doña Juana”, se encuentra plenamente cumplido con la disposición técnica de la plataforma web



“Por la cual se establecen medidas para la conclusión de la actuación administrativa adelantada en el proceso de adhesión a los efectos del fallo judicial del “caso Relleno Sanitario Doña Juana” en el contexto de las restricciones dictadas por los gobiernos nacional y distrital en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el virus SARS-CoV-2”.

“Doña Juana le Responde”, herramienta que ha permitido la notificación electrónica del acto administrativo indicado con antelación para más de 230.000 personas.

En igual sentido, para la contestación de los recursos de la vía administrativa en el caso del proceso de adhesión a los efectos de la sentencia del Relleno Sanitario “Doña Juana”, la señalada plataforma electrónica está en capacidad no solo de automatizar el envío de ese tipo de notificación, sino además de, a partir de la interacción con una empresa certificadora acreditada ante la ONAC¹⁸, expedir certificados de envío y acuse de recibo, con la traza de tiempo requerida para tal efecto.

Con la textura de las reglas contenidas para la notificación electrónica sentadas con ocasión de la declaratoria de emergencia sanitaria por el Decreto 491 de 2020, entre las cuales, como ya se ha dicho, se le impone como obligación la entrega de una dirección electrónica para esos efectos, se infiere razonablemente que en medio de las circunstancias de excepcionalidad, la administración se encuentra llamada, además de la información proporcionada por el ciudadano respecto de su buzón electrónico, a buscar la información oficial que posea respecto de ese particular en sus bases de datos, adquiriendo una dirección electrónica para adelantar el procedimiento de notificación sin que obre la necesidad de requerir autorización alguna más allá de la presentación misma de la petición.

Teniendo en cuenta lo anterior, es preciso señalar que para dar cumplimiento al mandato desplegado por el Decreto Legislativo 491 de 2020, en relación con la comunicación o notificación electrónica de los actos administrativos concernientes a este procedimiento administrativo, deberá utilizarse, únicamente la notificación personal, o por aviso, a través de medios electrónicos, sin que se precise para ese efecto autorización previa, expresa y vigente al momento de la realización de ese procedimiento automatizado mediante la plataforma “Doña Juana le Responde”.

Adicionalmente, para establecer el número de ciudadanos a notificar por este medio, en la parte resolutiva de la presente resolución se dispondrá lo pertinente para que se realicen las siguientes actividades: i) solicitud pública, en la página web de la Defensoría del Pueblo, así como en la plataforma electrónica “Doña Juana le Responde”, dirigida a los recurrentes del acto administrativo para que, si no lo han hecho, informen la dirección electrónica a la cual debe enviarse la notificación de la respuesta al recurso propuesto y ii) consultar las bases de datos

¹⁸ Organismo Nacional de Acreditación de Colombia.



“Por la cual se establecen medidas para la conclusión de la actuación administrativa adelantada en el proceso de adhesión a los efectos del fallo judicial del “caso Relleno Sanitario Doña Juana” en el contexto de las restricciones dictadas por los gobiernos nacional y distrital en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el virus SARS-CoV-2”.

de la Defensoría del Pueblo, atinentes al proceso del caso del Relleno Sanitario “Doña Juana”, para que, de encontrarse allí alguna referencia a un buzón electrónico, se envíe en los términos antes aludidos la notificación de los actos administrativos a que haya lugar.

2.1.2. De la imposibilidad de realizar actos de notificación masiva o con citaciones de servicio postal en el caso del “Relleno Sanitario “Doña Juana”

Sentado el contexto previo, es necesario señalar que, a más de la imposibilidad legal para realizar diligencias presenciales de notificación personal, teniendo en cuenta el distanciamiento social como elemento clave de la estrategia de mitigación del COVID-19¹⁹, tendiente a evitar toda interacción directa entre personas, emerge un acento especial para el caso del procedimiento de adhesión a los efectos de la sentencia del caso del Relleno Sanitario “Doña Juana” dado su carácter masivo.

Frente a las condiciones particulares de esta actuación administrativa, es necesario señalar que, con relación a la experiencia previa adquirida en el proceso de notificación de la Resolución 20190030300000016 de 2019, en el procedimiento de diligencia presencial de notificación personal adelantada durante 128 días, entre el 16 de septiembre de 2019 y el 17 de marzo de 2020, fueron atendidas 69.313 personas. Esa afluencia de público cobró un carácter espacialmente multitudinario en días específicos en los que se atendieron hasta 2000 personas en un lapso de solo 8 horas.

Es así, como a más de atenerse a la teleología de las normas que implican restricción de este tipo de actividades, resulta además de prohibido y violatorio del mandato extendido por el artículo 4° del Decreto 491 de 2020, de la protección en abstracto de los derechos a la salud y a la vida, de los principios de prevención y precaución y en general, de toda aquella reglamentación concerniente al reconocimiento del interés superior que persiste en los derechos fundamentales antes enlistados, autorizar algún procedimiento orientado a la realización de diligencias presenciales de notificación personal de los actos administrativos que resuelvan los recursos planteados en contra de la ya aludida resolución.

¹⁹ Contenida en el anexo técnico de la Resolución 747 del 13 de mayo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social.



“Por la cual se establecen medidas para la conclusión de la actuación administrativa adelantada en el proceso de adhesión a los efectos del fallo judicial del “caso Relleno Sanitario Doña Juana” en el contexto de las restricciones dictadas por los gobiernos nacional y distrital en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el virus SARS-CoV-2”.

Así las cosas, de acuerdo con las medidas establecidas por los gobiernos nacional y distrital y las instrucciones internas impartidas por el señor Defensor del Pueblo para esta emergencia sanitaria, el dar trámite a la mencionada diligencia, incluyendo, todos los actos de mensajería preparativos (elaboración, remisión, remisión de la certificación de la citación o publicación de la citación masiva) redundaría en el quebrantamiento de las reglas de protección aplicables a la declaratoria de emergencia sanitaria, considerando el enorme riesgo que ello implicaría para el personal de la entidad y para los solicitantes, recurrentes o interesados en general, al tener que, bien recibir comunicaciones por intermedio de mensajería expresa o bien concurrir a un espacio con masiva presencia de personas, incrementándose de tal modo las posibilidades de contagio del virus COVID-19.

Además de lo dicho, debe tenerse en cuenta que todas las actividades de alistamiento de citaciones, certificación y demás actividades que impliquen preparación de un objeto postal, conlleva la existencia de una cadena de producción y distribución física, que conlleva por se, escenarios de riesgo de contagio, tanto para quienes realizan esas actividades, como para los que los ciudadanos que recepcionan la documentación expedida, motivo que conlleva a que este operador administrativo prescriba las medidas necesarias para evitar tales situaciones de riesgo.

Teniendo presentes los altos niveles de contagio del virus, más allá del riesgo *per se* que concita la interacción humana y, advirtiendo sus índices de supervivencia incluso en objetos inanimados, dicha labor convertiría al objeto postal en un potencial transmisor, tanto para el personal de alistamiento y transporte, como para el ciudadano a notificar. Así, resulta evidente la existencia de un riesgo material y de la conexidad que subyace entre las actividades propias de la mensajería postal y la exposición al contagio, teniendo en cuenta que el objeto circularía de manera constante en el ambiente en el cual hace presencia el virus, que, además, es susceptible de ser manipulado por un numero plural de personas antes de su arribo al destino final.

También resulta imperioso señalar que uno de los principales objetivos de la operación administrativa orientada a la resolución definitiva de las solicitudes de adhesión a los efectos de la sentencia correspondiente a la acción de grupo proferida por el Consejo de Estado en el caso del Relleno Sanitario “Doña Juana”, que ha sido liderada por este Despacho, redundó en la consolidación de una plataforma electrónica que permitiera la expedición de múltiples actos administrativos y su notificación, teniendo en cuenta el carácter masivo de la actuación que nos concita.



“Por la cual se establecen medidas para la conclusión de la actuación administrativa adelantada en el proceso de adhesión a los efectos del fallo judicial del “caso Relleno Sanitario Doña Juana” en el contexto de las restricciones dictadas por los gobiernos nacional y distrital en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el virus SARS-CoV-2”.

Dicho requerimiento ha sido satisfecho con la plataforma electrónica “Doña Juana le Responde”, misma que por sus características permitirá atender los procesos de notificación personal por correo electrónico y de notificación mediante aviso por publicación en medios electrónicos, los cuales, además de dar cumplimiento de los presupuestos de precaución y cuidado de los derechos fundamentales a la vida y a la salud de los recurrentes, materializan la aplicación del principio del uso racional de los recursos públicos.

2.1.3. De la notificación por aviso realizada por publicación electrónica como único método subsidiario autorizado para el caso “Doña Juana” en el contexto de la declaratoria de emergencia sanitaria.

Ahora bien, decantado como esta, que la notificación electrónica, para este caso en particular, se aplicará de manera obligatoria, es del caso analizar, el supuesto en el cual, tal notificación falle, por distintas razones, las cuales se estudiarán enseguida.

Así las cosas, la ley 1437 de 2011, establece que, en los casos, en los cuales, no pueda notificarse de conformidad con lo previsto en el artículo 67, deberá notificarse por aviso, enviado ya sea a la dirección registrada por el usuario o al correo electrónico.

De igual manera señala el inciso segundo del artículo 69 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que ante el desconocimiento de la información sobre el destinatario, para efectuar la notificación, el aviso, con copia íntegra del acto administrativo, deberá publicarse en la página electrónica y en un lugar de acceso al público de la entidad por el término de cinco (5) días, con la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al retiro de aquel.

Ahora bien, respecto de la interpretación armónica del artículo 4° del Decreto Legislativo 491 de 2020 con las reglas de la notificación por aviso contenidas en el artículo 69 de la Ley 1437 de 2011, esta Dirección Nacional, llega a la conclusión, tal y como se argumentará enseguida, que la notificación por aviso, deberá realizarse únicamente mediante publicación electrónica.

La anterior conclusión, radica en la especial importancia, que el marco de la interpretación sistemática exige en el escenario excepcional que vive el país y, más en el caso concreto del trámite administrativo de la “acción de grupo Doña Juana”,



“Por la cual se establecen medidas para la conclusión de la actuación administrativa adelantada en el proceso de adhesión a los efectos del fallo judicial del “caso Relleno Sanitario Doña Juana” en el contexto de las restricciones dictadas por los gobiernos nacional y distrital en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el virus SARS-CoV-2”.

con el contenido del artículo 4° del Decreto Legislativo 491 de 2020, particularmente con su inciso final al señalar que, de no poder realizarse el proceso de notificación o comunicación por correo electrónico deberá seguirse con el procedimiento establecido en los artículos 67 y subsiguientes de la Ley 1437 de 2011.

Es decir, la disposición del inciso final del artículo 4 del Decreto Legislativo 491 de 2020 debe entenderse en el marco de las normas de orden público que prescriben el distanciamiento, minimizando los escenarios en los cuales haya interacción personal entre ciudadanos.

Bajo ese contexto, debe analizarse la figura de la notificación mediante aviso por publicación señalando algunas particularidades y atendiendo, en cualquier caso, tanto a la naturaleza jurídica de la institución como a su desarrollo en el contexto del presente caso.

La notificación por aviso por publicación deberá practicarse a todo ciudadano que no haya suministrado una dirección electrónica para ser notificado personalmente por intermedio de aquella; incluso para aquellos respecto de los cuales se pueda establecer una dirección física de notificación, lo anterior teniendo en cuenta no solo la interpretación teleológica reiterada, sino además el efecto útil de la disposición contenida en el artículo 69 de la Ley 1437 de 2011; es decir, para ese efecto la “inexistencia de información respecto del ciudadano a notificar”, redundará en la inexistencia del dato del correo electrónico al cual proceder a remitir la aludida notificación, siendo en el actual contexto el único requisito para realizar la notificación personal, caso en el cual se habilitará la opción para la administración de proceder a notificar al ciudadano mediante aviso publicado en el sitio web de la entidad.

Lo anterior teniendo en cuenta, además de la imposibilidad legal ya argumentada, que la labor de alistamiento del objeto postal constitutivo del aviso implicaría la misma cadena de producción y distribución que las aplicables a las citaciones enviadas por mensajería postal para la realización de la diligencia de notificación personal, la cual como se ha visto, resulta de imposible cumplimiento para el caso “Doña Juana”.

Bajo esa misma línea argumentativa, la publicación del aviso en las instalaciones de la entidad, a más de desconocer la situación de aislamiento obligatorio preventivo e inteligente que actualmente atraviesa el país, resultaría atentatorio del principio de precaución respecto del riesgo que eventualmente conllevaría la concurrencia masiva de ciudadanos a la exposición de esa forma de notificación,



“Por la cual se establecen medidas para la conclusión de la actuación administrativa adelantada en el proceso de adhesión a los efectos del fallo judicial del “caso Relleno Sanitario Doña Juana” en el contexto de las restricciones dictadas por los gobiernos nacional y distrital en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el virus SARS-CoV-2”.

generando discordancia además respecto de las restricciones establecidas para la atención al público en la entidad.

La notificación por aviso realizado en medios electrónicos también se aplicará a aquellos ciudadanos respecto de los cuales, aun teniendo una dirección de correo electrónico, la remisión de aquella notificación fallare.

Para el caso de la notificación mediante aviso por publicación requerida en este procedimiento administrativo, en idéntica situación a la acontecida para la notificación personal electrónica, la plataforma “Doña Juana le Responde”, se encuentra en plena capacidad de realizar el procedimiento, teniendo en cuenta que para la Resolución 20190030300000016 de 2019 se utilizó para la notificación por aviso de aproximadamente 219.000 ciudadanos.

La utilización exclusiva de este mecanismo de notificación subsidiaria cumple con las obligaciones atinentes a la administración, respecto del deber de publicitar sus actos administrativos y el ya reiterado deber de protección que como Estado debe prodigarse a los ciudadanos, en la medida en que con su aplicación se evita la exposición innecesaria de recurrentes o incluso terceros que en el marco de labores de mensajería concurrieran a los domicilios como parte del proceso de notificación.

Ahora bien, para garantizar que la notificación por aviso por publicación electrónica, tenga los efectos de publicidad ordenada por la ley, es del caso permitir que todos los recurrentes de la Resolución 20190030300000016 de 2019, tengan acceso íntegro a las decisiones que resuelven los recursos de la vía administrativa propuestos en contra de la señalada resolución y a las demás decisiones que conciernen al procedimiento.

2.1.4. De otro tipo de actuaciones autorizadas para realizar mediante medios electrónicos- utilización plataforma “Doña Juana le Responde”

Bajo los mismos supuestos de orden sustantivo en los que se ampara la excepcional notificación de actos administrativos, se basan las reglas para la realización de labores tendientes a la comunicación de actos respecto de los cuales no es aplicable el procedimiento para la notificación, particularmente aquella orientada a dar publicidad a los actos administrativos de carácter particular y concreto que finalizan la actuación. Es el caso de todas aquellas decisiones administrativas que no ostentan esas características sustantivas y por los tanto pueden ser comunicadas por un mecanismo diferente al de la notificación.



“Por la cual se establecen medidas para la conclusión de la actuación administrativa adelantada en el proceso de adhesión a los efectos del fallo judicial del “caso Relleno Sanitario Doña Juana” en el contexto de las restricciones dictadas por los gobiernos nacional y distrital en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el virus SARS-CoV-2”.

Para efectos de este procedimiento administrativo es preciso señalar, entre otros escenarios, el concerniente a la comunicación surtida con ocasión de la decisión tomada por la administración frente a la presentación o solicitud de práctica de medios de prueba con la proposición de los recursos interpuestos por los ciudadanos.

La aludida decisión para cada caso particular será comunicada únicamente con la remisión del auto correspondiente a la dirección electrónica entregada por el ciudadano o publicada en la plataforma virtual “Doña Juana le Responde” de contarse con los datos en el expediente electrónico respectivo. En cualquier caso, una copia, íntegra y auténtica de esa determinación se mantendrá disponible en el señalado expediente electrónico predicable para cada uno de ellos.

En igual sentido y considerando las reglas de procedencia establecidas en el numeral tercero del artículo 74 de la Ley 1437 de 2011, únicamente y atendiendo a los criterios señalados de protección, se habilitará la radicación de los recursos a que haya lugar mediante la plataforma “Doña Juana le Responde”, reivindicando así el desarrollo de la actuación en prevalencia de los derechos fundamentales a la vida y a la salud que concurren en los ciudadanos inmersos en la presente actuación administrativa.

En mérito de lo expuesto, y en virtud de lo establecido en el artículo 19 del Decreto 025 de 2014 y las Resoluciones 909 de 2019 y 273 de 2020, expedidas por el Defensor del Pueblo, este Despacho:

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: Con el objeto de proteger la vida y la salud de los ciudadanos interesados, realizar todas las actuaciones de notificación o comunicación de las decisiones administrativas tomadas en el marco del caso del Relleno Sanitario “Doña Juana”, únicamente a través de la remisión a correos electrónicos y de la publicación electrónica de avisos en la plataforma “Doña Juana le Responde” <https://donajuanaleresponde.defensoria.gov.co>, de conformidad con lo expuesto en las consideraciones del presente acto administrativo.

PARÁGRAFO PRIMERO: Dispóngase de un espacio en la página web oficial de la Defensoría del Pueblo dedicada al procedimiento administrativo “Doña Juana le



“Por la cual se establecen medidas para la conclusión de la actuación administrativa adelantada en el proceso de adhesión a los efectos del fallo judicial del “caso Relleno Sanitario Doña Juana” en el contexto de las restricciones dictadas por los gobiernos nacional y distrital en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el virus SARS-CoV-2”.

Responde”, <https://donajuanaleresponde.defensoria.gov.co/>, para comunicar a los recurrentes que no hayan indicado sus datos de contacto digitales en la presente actuación administrativa, la necesidad de que conforme al señalado decreto legislativo registren su correo electrónico para surtir los aludidos actos de publicidad.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Consultar las bases de datos de la Defensoría del Pueblo, atinentes al proceso del caso del Relleno Sanitario “Doña Juana”, para que, de encontrarse alguna referencia a un buzón electrónico sean remitidas, en los términos descritos en la Ley 1437 de 2011, el Decreto Legislativo 491 de 2020 y la parte considerativa de esta resolución, las notificaciones o comunicaciones a que haya lugar.

ARTÍCULO SEGUNDO: Realizar de manera residual para todos aquellos casos en que no sea posible la notificación de actos administrativos por medio de la remisión del correo electrónico, únicamente la notificación mediante aviso por publicación en medios electrónicos de la que trata el inciso segundo del artículo 69 de la Ley 1437 de 2011, en la plataforma “Doña Juana le Responde” <https://donajuanaleresponde.defensoria.gov.co/>, de conformidad con las consideraciones expuestas en el presente acto administrativo.

PARÁGRAFO: Para ese efecto, dispóngase de lo necesario para que, a través del módulo de consulta integral de la plataforma virtual “Doña Juana le Responde” <https://donajuanaleresponde.defensoria.gov.co/>, todos los recurrentes de la Resolución 20190030300000016 de 2019, tengan acceso íntegro a las decisiones que resuelven los recursos de la vía administrativa propuestos en contra de la señalada resolución y a las demás decisiones que conciernan al procedimiento.

ARTÍCULO TERCERO: Autorizar la radicación de los recursos a que haya lugar, en aplicación del numeral tercero del artículo 77 de la Ley 1437 de 2011, únicamente por medios electrónicos a través de la plataforma “Doña Juana le Responde” <https://donajuanaleresponde.defensoria.gov.co>, de conformidad con lo considerado en la parte motiva de la presente resolución.

ARTÍCULO CUARTO: Abstenerse, para la finalización del procedimiento administrativo del caso del Relleno Sanitario “Doña Juana”, de realizar cualquier tipo de trámite de notificación, comunicación o radicación utilizando mecanismos diferentes a los autorizados en los artículos primero, segundo y tercero de la presente resolución de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente resolución.

ARTÍCULO QUINTO: Publicar la presente Resolución en los canales oficiales dispuestos para tal efecto por la Defensoría del Pueblo.

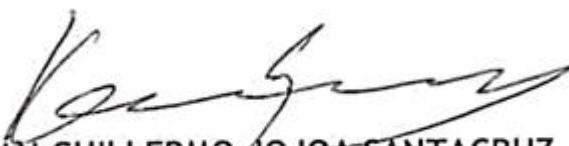


“Por la cual se establecen medidas para la conclusión de la actuación administrativa adelantada en el proceso de adhesión a los efectos del fallo judicial del “caso Relleno Sanitario Doña Juana” en el contexto de las restricciones dictadas por los gobiernos nacional y distrital en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el virus SARS-CoV-2”.

ARTÍCULO SEXTO: Contra la presente resolución no procede recurso alguno, de conformidad con lo señalado en el artículo 75 de la Ley 1437 de 2011.

Dada en Bogotá, D. C., a los tres (03) días del mes de junio de 2020.

PUBLIQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE



HERNAN GUILLERMO JOJOA SANTACRUZ
Director Nacional de Recursos y Acciones Judiciales

Revisó: Janneth Sanabria Rodríguez - Profesional Especializada-Defensoría del Pueblo.
Luisa Fernanda Gómez Bermeo - Profesional Universitaria - Defensoría del Pueblo.
Aprobó: Hernán Guillermo Jojoa Santacruz - Director Nacional de Recursos y Acciones Judiciales