

Sentencia No. T-219/94

DERECHO AL AMBIENTE SANO/DERECHOS FUNDAMENTALES-Vulneración/DERECHOS FUNDAMENTALES-Conexidad

Si se logra establecer en el proceso de tutela la conexidad entre la afectación del medio ambiente y la vulneración o amenaza de un derecho fundamental, el juez deberá acceder a la petición de amparo solicitada, sin perjuicio de las acciones populares a que haya lugar.

DERECHO A LA PROPIEDAD-Prueba de su vulneración

Los peticionarios no demuestran que sus predios o viviendas se hayan desvalorizado como consecuencia del funcionamiento de la industria. No es suficiente para derivar la existencia de una vulneración o amenaza de un derecho fundamental, aducir su hipotética afectación por efecto de la actividad industrial que se desarrolla en el sector. No existe prueba de la actualidad y magnitud de los presuntos perjuicios económicos que el funcionamiento de INDALPE irroga a los peticionarios, por lo que tampoco es procedente tutelar el derecho fundamental a la propiedad privada.

DERECHO A LA INTIMIDAD PERSONAL Y FAMILIAR-Emanaciones de mal olor/LIBERTAD DE AUTODETERMINACION

El hedor puede constituir una injerencia arbitraria atentatoria del derecho fundamental a la intimidad, cuando una actividad económica que involucra costos ambientales se desarrolla por fuera del marco constitucional y legal que habilita el ejercicio de la libertad de empresa, y alcanza a afectar el desarrollo de la vida privada de la persona que debe soportarlo. Las emanaciones de mal olor – con mayor razón aquél denominado “fétido” o “nauseabundo” proveniente de la actividad industrial – no sólo son fuente de contaminación ambiental sino que, cuando se prolongan en el tiempo de manera incontrolada, pueden potenciarse hasta el grado de tornar indeseable la permanencia en el radio de influencia de las mismas. En esta situación, la víctima se ve constreñida a soportar el mal olor o a abandonar su residencia con el consiguiente recorte de su libertad de autodeterminación.

AUTORIDAD AMBIENTAL-Omisiones

Las omisiones de las autoridades ambientales en la aplicación de los medios legales establecidos para ejecutar la política de preservación del medio ambiente sano colocan a la comunidad, y a sus miembros individualmente considerados, en situación de indefensión frente a otros particulares que, por la ineficacia de los controles estatales, ven acrecentado impunemente su poder y su ámbito de acción. En estas circunstancias, la vulneración o amenaza de derechos fundamentales conexos al derecho a un medio ambiente sano, es susceptible de defensa judicial mediante la interposición de la acción de tutela.

POLICIA SANITARIA-Ejecución de política ambiental

La ejecución de la política ambiental requiere de la colaboración armónica de las diferentes dependencias de la administración. La descentralización de las funciones de policía sanitaria no debe incidir negativamente en la eficacia del control ejercido sobre las actividades del Estado y de los particulares que puedan producir contaminación. A las autoridades encargadas de la aplicación de la política de protección ambiental no les está permitido desentenderse de la alta misión a ellas confiada mediante la utilización del mecanismo de la delegación de funciones en otras entidades. El cumplimiento de los fines esenciales del Estado, por el contrario, presupone el esfuerzo mancomunado y el ejercicio coordinado de las acciones necesarias para alcanzar los objetivos propuestos.

DERECHO DE PETICION-Pronta Resolución/DERECHO A TUTELA ADMINISTRATIVA/INDEFENSION DE LA COMUNIDAD ANTE MALOS OLORES

INDALPE-Manejo de visceras

La generación de olores nauseabundos, emitidos al aire por una empresa como consecuencia de su proceso industrial, de superar el rango de lo normalmente tolerable, constituyen una molestia que no están obligadas a soportar aquellas personas que habitan en el radio de su influencia. La circunstancia de que esta externalidad de la actividad productiva sea evitable mediante la adopción de las medidas técnicas correspondientes, convierte la molestia ocasionada por INDALPE en una injerencia arbitraria que vulnera el núcleo esencial del derecho fundamental a la intimidad personal y familiar.

MAYO 4 DE 1994

Ref: Expediente T-25623

Actor: VECINOS DE LAS VEREDAS LA TRIBUNA, LOS MANZANOS, SAN RAFAEL Y LA SELVA DEL MUNICIPIO DE FACATATIVA POR INTERMEDIO DE LA JUNTA DE ACCION COMUNAL DE LA VEREDA LA TRIBUNA

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Temas:

-Medio ambiente

-Olor y calidad de vida

-Ineficiencia administrativa por olores nauseabundos evitables

-Derecho fundamental a la intimidad

-Evaluación constitucional de la ejecución de una política pública

-Procedencia de la acción de tutela

-Derecho a la tutela administrativa

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

la siguiente

S E N T E N C I A

En el proceso de tutela T-25623 adelantado por los vecinos de las Veredas La Tribuna, Los Manzanos, San Rafael y La Selva del municipio de Facatativá, por intermedio de la Junta de Acción Comunal de la Vereda La Tribuna, contra la Industria de Alimentos Proteínicos y Energéticos Limitada -INDALPE-.

ANTECEDENTES

1. Vecinos de la veredas La Tribuna, Los Manzanos, San Rafael y La Selva, del municipio de Facatativá, por intermedio de la Junta de Acción Comunal de la Vereda La Tribuna, interpusieron acción de tutela contra la Industria de Alimentos Proteínicos y Energéticos Limitada - INDALPE -.

La parte demandada es una sociedad de responsabilidad limitada, con domicilio en la ciudad de Santa Fe de Bogotá. El objeto social de INDALPE consiste en “la producción y transformación, transporte terrestre de la carga propia, mercadeo, importación, exportación, reciclaje y transformación de materiales, productos y subproductos avícolas, agropecuarios y similares”.

En su solicitud los petentes afirman que la planta fue establecida hace aproximadamente quince años en jurisdicción del municipio de Facatativá, y que hasta la fecha no han sido instalados los equipos necesarios para eliminar los olores fétidos que se generan en el proceso productivo de alimentos concentrados para aves. Agregan que los residentes de la región han acudido reiteradamente a la Alcaldía Municipal de Facatativá, a la Gobernación de Cundinamarca y a la Corporación Autónoma Regional -CAR-, pero hasta el momento no han logrado que se les resuelva el problema. En consecuencia, solicitan la protección de sus derechos a gozar de un medio ambiente sano, sin contaminación, a consumir agua potable y a conservar la valorización de sus predios.

“En la planta en mención -se anota en su memorial- se queman huesos y vísceras, los gases expelidos, de fétido olor, se esparcen por todas las veredas mencionadas, lo que nos impide gozar de un aire puro, sano, sin contaminación y permanecer en nuestras viviendas”

Manifiestan, por último, que todos los pasajeros que transitan por la vía a Villeta, cuando se

encuentran prendidas las calderas y se están procesando las vísceras, son testigos de los hechos.

La acción de tutela fue presentada por el Presidente, el Vicepresidente, el Fiscal, el Tesorero y la Secretaria de la Junta de Acción Comunal de la Vereda La Tribuna del municipio de Facatativá, señores VICENTE POVEDA CASTRO, FRANCISCO CASTILLO PINTO, JORGE ENRIQUE FETECUA, ROSA DE GUZMAN y ESPERANZA LOPEZ ROJAS, así como por sesenta y dos personas más.

3. No impugnada la decisión, ésta fue remitida a la Corte Constitucional donde, previa su selección, correspondió a esta Sala su conocimiento.

4. A solicitud del Despacho, la directora (E) de la Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Bogotá, Ubaté y Suárez (C.A.R.), informó que dicha entidad, creada por la Ley 3a. de 1961, en ejercicio de las facultades que le concede el artículo 4º, literales d) y e), expidió la Resolución N° 0043 de 1981, por la que otorgó a la Sociedad INDALPE Ltda. permiso de localización y cambio del uso del suelo y concesión de aguas por el término de 10 años. Igualmente, mediante Resolución 02030 de mayo 10 de 1982, la C.A.R. otorgó a INDALPE permiso de vertimiento de aguas residuales por el término de cinco años.

En relación con las actuaciones adelantadas por la C.A.R. (Expediente N° 1800), su directora (E) se refirió, mediante oficio 01744 de febrero 21 de 1994, a las quejas presentadas por la comunidad contra INDALPE debido a la contaminación producida por la industria en su proceso productivo. Anexó a su comunicación copia de los informes de visita practicados a la industria con ocasión de las quejas, así como de las resoluciones adoptadas para controlar la contaminación de las aguas.

4.1. Según los documentos recibidos, el Alcalde Especial de Facatativá solicitó en noviembre 2 de 1988 la intervención de la C.A.R. con el fin de evitar el riesgo “que la empresa representa para la comunidad por su alta contaminación a la fuente superficial llamada Quebrada Los Andes”. En el informe rendido por funcionarios de la C.A.R. (memorando interno DSA-E-371 de noviembre 23 de 1988), se dice que en la visita realizada a la industria pudo observarse que las aguas residuales no tenían una disposición sanitaria, por lo que se recomienda exigir a INDALPE la presentación de un plan de cumplimiento orientado a la realización de obras con miras a ajustar sus actividades industriales a los parámetros

normativos sobre vertimientos. Con fundamento en el informe, la C.A.R., mediante resolución 0480 de 1989, ordenó a INDALPE cumplir con las normas de vertimiento, presentar un plan de cumplimiento para tal fin y un estudio de caracterización físico-químico de los vertimientos finales. Presentado recurso de reposición por el representante legal de INDALPE, la resolución 0480 de 1989 fue modificada parcialmente mediante resolución 2702 de junio 1º de 1989.

4.2 Según las pruebas documentales aportadas al proceso de tutela, la C.A.R. otorgó concesión de aguas, para uso doméstico e industrial por el término de diez (10) años, mediante resolución 1388 de marzo 27 de 1992, a INDALPE Ltda., e impuso una serie de condiciones tendientes a preservar las cuencas de los ríos y las fuentes de agua.

4.3. Informa el Director (E) de la C.A.R. que, a solicitud de miembros del Concejo Municipal y vecinos del municipio de Facatativá, se realizó una nueva visita a las instalaciones de INDALPE en julio 3 de 1992, cuyos resultados se consignaron en el informe N° 064 de julio 16 de 1992 y de ellos se deducía que la empresa no había cumplido las recomendaciones y exigencias impuestas con anterioridad. Se recomendaba, por lo tanto, oficiar a la División de Saneamiento Ambiental del Servicio Nacional de Salud de Cundinamarca para que tomara las medidas pertinentes en lo relacionado con la contaminación atmosférica, según lo dispuesto por el Decreto 02 de 1982. Con base en este informe, se dictó la resolución 4256 de septiembre 23 de 1992 la que impuso a INDALPE diversas obligaciones - abstenerse de disponer de los residuos sólidos sobre la fuente de agua del Río Andes o Botello, presentar permisos de vertimientos y licencia sanitaria parte aire, y cumplir las condiciones fijadas en la resolución 1388 de 1992, so pena de dar inicio al trámite de la caducidad administrativa de la concesión de aguas - para mitigar la contaminación generada por la planta, la cual afectaba a los habitantes del municipio. El representante legal de la sociedad interpuso recurso de reposición contra la resolución 4256 de 1992, la que fue modificada en lo referente a la disposición de residuos sólidos (artículo 1º), pero confirmada en lo demás por resolución 0392 de febrero 17 de 1993.

4.4. Mediante resolución 3838 de septiembre 22 de 1993, la C.A.R. requirió a INDALPE para que cancelara inmediatamente el pozo de almacenamiento de aguas residuales ubicado cerca del Río Botello, que “puede ocasionar percolación o infiltración de los caudales de proceso hacia la fuente superficial”, así mismo construyera un pozo con las especificaciones

técnicas necesarias para evitar la contaminación del agua - con revestimiento o impermeabilización -, presentara un cronograma de actividades para el control de recirculación de los efluentes líquidos y optimizara el programa de manejo de residuos sólidos, so pena de exponerse a multas sucesivas en cuantía de \$ 500.000 pesos. Igualmente, ordenó oficiar a la División de Saneamiento Ambiental del Servicio Seccional de Salud de Cundinamarca para que tomara las medidas pertinentes en relación con la contaminación ambiental.

4.5. Por último, el director (E) de la C.A.R. manifiesta en su comunicación del 21 de febrero de 1994 que las quejas presentadas por la comunidad “han tenido como base, especialmente la problemática de los olores generados por el proceso industrial de deshidratación de la materia prima utilizada (plumas de aves, esqueletos de bovinos, equinos, entre otros)”.

5. Sobre el problema de los olores “fétidos” emanados de la planta industrial y la posible contaminación del aire a que se refieren los petentes en su memorial de tutela, a solicitud de la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, el Servicio Seccional de Salud de la Secretaría de Salud de la Gobernación de Cundinamarca, mediante comunicación de febrero 18 de 1994, remitió 81 copias de los documentos relacionados con las peticiones y quejas presentadas contra INDALPE, las visitas efectuadas por esa dependencia a las instalaciones de la industria y las medidas sanitarias tomadas. Adicionalmente, informó que “la autorización sanitaria provisional de funcionamiento parte aire “se encuentra en trámite”. De las pruebas documentales aportadas al proceso de tutela se deduce, con respecto al problema de los olores y de la contaminación ambiental, lo siguiente:

5.1 El Ministerio de Salud, mediante resolución 05941 de junio 8 de 1983, concedió autorización sanitaria provisional de funcionamiento parte aire hasta el 1º de octubre de 1988 a la sociedad INDALPE LTDA., para una producción de mil quinientos (1.500) kilos de harina de carne (artículo 1º), ordenándole a la industria presentar, una vez terminadas las obras necesarias para el mejoramiento de la cocción, “una evaluación del impacto causado por las modificaciones efectuadas en el proceso para reducir los problemas de olores”.

5.2 El Servicio Seccional de Salud de Cundinamarca, mediante oficio P.M.A. 071 de junio 12 de 1985 comunicó al Gerente de INDALPE los requerimientos que debía cumplir la industria para obtener la licencia sanitaria para la producción de harina de carne, teniendo en cuenta

los problemas que generaba en su proceso productivo. Entre las exigencias hechas a INDALPE se encontraba la de mejorar las condiciones de higiene en el almacenamiento y manejo de la materia prima y la de “presentar el estudio, diagramas y planos del sistema de desodorización instalado”. Ante el incumplimiento de las condiciones impuestas, la autoridad sanitaria en oficio del día 16 de octubre de 1985 (oficio P.M.A. 165), reiteró la obligatoriedad de las mismas para poder expedir la respectiva licencia sanitaria y concedió un plazo adicional a la industria para ofrecer soluciones, “toda vez que en la visita practicada por funcionarios de esta Sección se comprobó la gravedad del problema sanitario”.

5.3. El Servicio Seccional de Salud de Cundinamarca, mediante resolución 1182 de septiembre 29 de 1986, retiró la licencia sanitaria para industrias N° 007 de 1986 expedida por esa dependencia a INDALPE Ltda. incumplimiento de las disposiciones sanitarias vigentes, en particular por haberse comprobado en visita practicada el 25 de septiembre del mismo año que la industria se encontraba contaminando las aguas de consumo del río La Tribuna, y ordenó la clausura temporal total de la planta industrial hasta que cesarán las causas que originaban la contaminación. Interpuesto recurso de reposición por el representante legal de la sociedad, la autoridad sanitaria levantó la medida sanitaria dictada “al no existir vertimientos directos a la fuente del río La Tribuna, según lo determinado en visita practicada a la industria el 10 de octubre de 1986” (resolución 0096 de enero 26 de 1987).

5.4. El Concejo Municipal de Facatativá, mediante proposición N° 006, aprobada en su sesión del día 9 de febrero de 1987, solicitó al Alcalde Especial de la localidad “el cierre inmediato de la fábrica “INDALPE”, la cual viene funcionando en la Vereda los Manzanos de esta Jurisdicción, causando enormes perjuicios a la comunidad facatativeña”, por contaminación de las aguas del río Los Andes que directamente abastecen el acueducto del municipio.

5.5. El Servicio Seccional de Salud de Cundinamarca, mediante resolución 19063 de diciembre 18 de 1987, considerando que INDALPE había cumplido con los requisitos exigidos por esa dependencia, le concedió autorización sanitaria de funcionamiento parte-aire por el término de cinco (5) años, para una producción diaria de 1.5 toneladas de harina de carne.

5.6 La Procuraduría Delegada para los Derechos Humanos, Comisión de Medio Ambiente, ofició al Servicio Seccional de Salud de Cundinamarca, Unidad Regional de Facatativá (oficio

Nº 1737 de julio 6 de 1988), y solicitó se le informara a la mayor brevedad sobre las medidas tomadas en relación con la INDALPE Ltda., toda vez que en visita realizada a la industria por la agente del Ministerio Público, el Jefe de Saneamiento Ambiental y otros funcionarios, se tomaron muestras de agua del río La Tribuna, las cuales, previo examen bacteriológico realizado por el Instituto Nacional de Salud, arrojaron como resultado que la muestra analizada se consideraba no apta para el consumo humano por el contenido de microorganismos. El Servicio Seccional de Salud de Cundinamarca dio respuesta a la anterior comunicación por oficio P.M.A. 437 de julio 26 de 1988, informando que mediante oficio P.M.A. 423 de julio 13 de 1988, esa dependencia había requerido oficialmente al representante legal de la sociedad INDALPE para que “en forma inmediata inicie la Etapa II presentada en el plan de cumplimiento y la cual hace referencia a la planta de tratamiento de las aguas residuales industriales ...”.

5.7 El Concejo Municipal de Facatativá, mediante la resolución 005 del 10 de diciembre de 1988, nuevamente rechazó el funcionamiento de varias industrias – entre ellas INDALPE – por la contaminación que producen a las aguas superficiales y al medio ambiente, situación que ponía en grave riesgo la salud de los habitantes del municipio y ocasionaba la desvaloración de los predios aledaños a las fábricas como consecuencia de los “fétidos olores que perciben allí”. Adicionalmente, expresaron su apoyo al Alcalde Especial de Facatativá para que diera cumplimiento a la resolución 003 de 1985 de la misma Corporación.

5.8 El Alcalde Especial de Facatativá, mediante oficio Nº 899 de agosto 8 de 1989 solicitó al Jefe de la División de Saneamiento Ambiental del Servicio Seccional de Salud de Cundinamarca emitir un concepto sobre el grado de contaminación que las industrias INAGRO Ltda. e INDALPE Ltda. estaban ocasionado para proceder a su cerramiento definitivo. La autoridad departamental de salud, mediante oficio P.M.A.-358 de septiembre 5 de 1989, comunicó a la primera autoridad administrativa del municipio de Facatativá que las industrias en mención habían sido intervenidas por diferentes dependencias del Ministerio de Salud, la Corporación Autónoma Regional y de la Gobernación de Cundinamarca, adecuándose finalmente a los requisitos exigidos por la ley sanitaria para su normal funcionamiento, por lo que se les expidieron las respectivas licencias de funcionamiento. En lo que atañe al problema de los olores, la autoridad sanitaria, conceptúo:

“El problema generado en éstas industrias por el manejo del tipo de materia prima e insumos

radica principalmente en los olores que se desprenden en el transporte, almacenamiento y cocimiento del producto, para lo cual no existe norma sanitaria o parámetro de medición alguno, quedando el control sujeto a las técnicas que sobre emisión de olores recomiendan algunos fabricantes de equipos mencionados y extranjeros, que si bien es sabido su eficiencia es limitada y su control sobre olor reducido, por lo que regresaríamos nuevamente al punto de partida “La Compatibilidad y el Uso del Suelo” establecidos en los planes de ordenamiento municipales”.

5.9 El Servicio Seccional de Salud de Cundinamarca, mediante oficio P.M.A.-777 de noviembre 7 de 1990, informó al Alcalde Especial de Facatativá que esa oficina había practicado visita técnica sanitaria a INDALPE el nueve de agosto de ese año, en la que constató que se estaba montando “un sistema de condensación de gases, mediante un tanque de enfriamiento por radiación para los gases del Cooker N° 1 y N° 2, complementado con su extractor de gases (filtro de carbón activado)”. Agregó, además, que “una vez puesto en marcha el sistema mencionado, se evaluará su eficiencia y se conceptuará al respecto”.

5.10 El Alcalde Especial de Facatativá, en abril 14 de 1992, solicitó la intervención del Gobernador ante la Secretaría de Salud de Cundinamarca y el Ministerio de Salud, debido a “las continuas manifestaciones de inconformidad expresadas por los habitantes Facatativeños”, para que se realizara un análisis concienzudo con el propósito de determinar si el funcionamiento de INDALPE deteriora el medio ambiente del municipio. Explicó que en reiteradas ocasiones, anteriores administraciones habían expuesto el problema a las entidades competentes, sin obtener una respuesta clara sobre el particular.

5.11. El 16 de julio de 1992, trabajadores de INDALPE enviaron una carta al Alcalde Especial de Facatativá, expresándole su preocupación por las consecuencias que un eventual cierre de la industria traería para más de cien empleados, cada uno con familias de cinco miembros en promedio, quienes dependen para su subsistencia del salario que allí perciben, “ya que en la región no existen mayores fuentes de empleo”.

5.12 El Subdirector de Control de Factores de Riesgo del Ambiente, del Ministerio de Salud, mediante oficio 014318 de agosto 24 de 1992, solicitó al Jefe de la División de Saneamiento Ambiental del Servicio Seccional de Salud de Cundinamarca, practicar una visita de control a las instalaciones de INDALPE a raíz de las quejas elevadas ante las diferentes autoridades

contra la industria por el daño ambiental ocasionado con su funcionamiento.

“Como es de su conocimiento, por parte del Ministerio de Salud, solo se ha expedido a dicha Empresa, la Autorización Sanitaria de Funcionamiento PARTE AIRE mediante Resolución No. 19063 de diciembre 18 de 1987.

“La citada providencia se fundamentó en el hecho de que las emisiones de material particulado provenientes de la caldera cumplieran con la norma de emisión establecida en el Decreto 02 de 1982, e igualmente que los vapores orgánicos provenientes del cooker eran controlados por un odorizador y el manejo de la materia prima se hacía conforme a las recomendaciones del Servicio Seccional de Salud de Cundinamarca.

“A la fecha esas condiciones parece no se están cumpliendo, razón por la cual, le solicito practicar una visita de control a las instalaciones de INDALPE LTDA, y de comprobarse las denuncias hechas, definir con la Jefatura del Servicio Seccional de Salud de Cundinamarca, la aplicación de una medida sanitaria de seguridad para el proceso o procesos que sean la causa del problema ambiental.”

5.13 La Subdirección de Control de Factores de Riesgo del Ambiente del Ministerio de Salud, en compañía de funcionarios del Servicio Seccional de Salud y de la Procuraduría Delegada para Asuntos Agrarios, practicó el 28 de septiembre de 1992 una visita a las instalaciones de INDALPE. Por no encontrarse la planta en funcionamiento, se dejó constancia de no haber sido posible “determinar si el sistema de manejo y control de gases funcionaba adecuadamente, es decir minimizando la generación de olores desagradables por los cuales se presentan quejas contra la empresa”. El informe de visita advirtió sobre la operación de equipos adicionales, diferentes de los notificados al Ministerio que, en concepto del profesional especializado del Ministerio de Salud, no estaban amparados por la Autorización Sanitaria de Funcionamiento Parte-Aire contenida en la resolución 19063 de 1987.

“En la actualidad la empresa INDALPE LTDA., cuenta con dos (2) cookers y una (1) caldera adicionales a los notificados al Ministerio de Salud a los cuales no ampara, a mi juicio, la Autorización Sanitaria de Funcionamiento PARTE AIRE expedida a la empresa; es decir, contrariando lo dispuesto en los artículos 163 y 164 del citado Decreto, INDALPE LTDA, modificó sus instalaciones, amplió su producción e instaló y opera una nueva fuente fija de emisión sin haber obtenido las autorizaciones correspondientes.

“Las reiteradas quejas de la comunidad y autoridades municipales de Facatativá por los olores desagradables y perjuicios que causan con su operación los cookers de INDALPE LTDA, y la ilegalidad antes señalada, hacen necesario que el Ministerio de Salud y el Servicio Seccional de Salud de Cundinamarca, hagan un análisis de la situación de dicha Empresa frente al cumplimiento de las disposiciones sanitarias y se pronuncien a la mayor brevedad.”

5.14 El Procurador Delegado para Asuntos Agrarios, mediante oficio 3287 de octubre 23 de 1992 solicitó la colaboración del Ministerio de Salud, Subdirección de Control de Factores de Riesgo del Ambiente para una pronta solución de la problemática descrita en el informe de visita de septiembre 28 de 1992 relacionado con el funcionamiento de la industria INDALPE que, según quejas presentadas por la comunidad de Facatativá, produce olores desagradables y posiblemente contamina las aguas del río los Andes.

5. 15 El 5 de noviembre de 1992, el ingeniero GABRIEL HERRERA TORRES, profesional especializado del Ministerio de Salud que había practicado la visita a INDALPE el 28 de septiembre del mismo año, solicitó por memorando dirigido al Subdirector de Control de Factores de Riesgo del Ambiente, designar un asesor jurídico para estudiar el caso de INDALPE y definir qué posición se debía asumir, teniendo en cuenta “las diferentes quejas de la comunidad y de las autoridades locales y el requerimiento del Procurador Delegado para Asuntos Agrarios”.

5.16 El Subdirector de Manejo y Control de Recursos Naturales (E) de la C.A.R, mediante oficio 06112 de mayo 27 de 1993, informó al Jefe de la División de Conservación del Medio Ambiente del Ministerio de Salud sobre las quejas que vecinos de la industria habían formulado respecto a la emisión de olores, advirtiéndole que la autorización sanitaria parte aire, otorgada por resolución 19063 de diciembre 18 de 1987, se encontraba vencida.

5.17 El Subdirector de Control de Factores de Riesgo del Ambiente, en oficio 015909 del 27 de julio de 1993, dirigido al Secretario de Salud de Cundinamarca, reiteró su solicitud de aplicar a la empresa “INDALPE LTDA” una medida de seguridad “contra los cookers donde se efectúa la digestión de la materia y que debe tener una vigencia hasta cuando la empresa instale y opere los sistemas para el control de olores a satisfacción del personal de la División de Saneamiento Ambiental de esa Secretaría”.

5.18 El Servicio Seccional de Salud de Cundinamarca, mediante resolución 02363 de agosto 18 de 1993, ordenó el cierre parcial de las actividades de la Empresa INDALPE, como medida sanitaria de seguridad contra las molestias sanitarias que aquejan a la comunidad. Preciso que la medida se aplicaba a los cookers donde se lleva a cabo la digestión de la materia y debía mantenerse vigente hasta que la industria instalara y operara los sistemas para el control de olores a satisfacción de la Secretaría.

5.20 Mediante oficio P.M.A.147 de octubre 12 de 1993, el Servicio Seccional de Salud de Cundinamarca informó al Secretario de Gobierno de Facatativá sobre el estado de las licencias o autorizaciones sanitarias de las empresas INAGRO e INDALPE. Respecto de esta última, afirmó que no se había renovado la autorización sanitaria de funcionamiento parte-aire, expedida por un término de cinco años mediante resolución 19087 de diciembre de 1987, luego de su vencimiento en diciembre de 1992, por encontrarse la industria en “plan de cumplimiento”. En cuanto a la autorización sanitaria parte agua, manifestó que no le había sido expedida, considerando que la planta en la actualidad no produce vertimiento puntual o directo a la quebrada Los Andes, según certificación de junio 8 de 1993 expedida por la C.A.R.

5.21 En visita practicada a INDALPE el 29 de octubre de 1993 con el objeto de verificar el estado del plan de cumplimiento presentado al Ministerio de Salud por la industria, se comprobó la construcción de un lavador de gases y sobre la ampliación del depósito para el sistema de condensación de los mismos. Respecto de la eficiencia del sistema de control de olores, el funcionario advirtió:

“La ejecución del plan de cumplimiento se vence el 4 de noviembre de 1993, fecha en la cual se debe verificar el funcionamiento de los equipos mencionados a plena capacidad de operación de la planta”.

5.22 El 4 de noviembre de 1993, el Jefe de la División de Saneamiento Ambiental del Servicio Seccional de Salud de Cundinamarca adelantó la visita programada a las instalaciones de INDALPE. En su informe señaló que “la manipulación y el procesamiento de los subproductos de las plantas de sacrificio ocasionan problemas y molestias de difícil cuantificación en una visita”, por lo que se hacía necesario “establecer un nivel de vigilancia y control más riguroso, tendiente a evaluar las condiciones de contaminación antes de la expedición de las

respectivas autorizaciones sanitarias y la Licencia Sanitaria de funcionamiento”. Recomendó levantar la medida sanitaria de seguridad impuesta mediante resolución 02363 de agosto 18 de 1993 y conceder a INDALPE una Autorización Sanitaria Provisional de Funcionamiento Parte-Aire por el término no inferior a un año, con el objetivo de llevar a cabo un seguimiento riguroso a su funcionamiento durante un término no inferior a un año.

5.23 El 19 de noviembre de 1993, Roberto Serrano E., en comunicación dirigida a diversas entidades, denunció los problemas a la contaminación que produce la industria mencionada.

“Al Señor Ministro de Salud: Para usted es más importante INDALPE que contamina nuestra agua y nos tenemos que someter a oler peor que la mierda y usted no hace nada por qué ?

“Al Director de la C.A.R.: Cree usted que convertir desechos putrefactos de animales en unas calderas, no necesita agua y el derrame de estas aguas contaminadas a nuestro Río Botello “Acueducto” por qué usted o la C.A.R. autorizó este permiso ?

“Al Alcalde: En su mandato quien a dado los permisos a INDALPE y por qué, dónde nació usted ?

“Al Personero, defensor de qué pueblo ?

“A los Inspectores Torres y Zuleta, mis denuncias para ustedes por qué no fueron oídas y qué han hecho ?

“Al Gerente del Acueducto, también para usted es más importante INDALPE ?

“PREGUNTA: A DIOS será que hay algo más poderoso ?”

5.24 Mediante la resolución 04373 de Diciembre 28 de 1993, el Jefe de la División de Saneamiento Ambiental del Servicio Seccional de Salud de Cundinamarca levantó la medida sanitaria de seguridad, ordenó practicar visitas periódicas a las instalaciones de la fábrica con el objeto de verificar el cumplimiento de las normas sanitarias vigentes, y otorgó una autorización sanitaria provisional de funcionamiento parte-aire por el término de un año.

6. Mediante auto de febrero 14 de 1994, esta Sala decretó la práctica de una serie de

pruebas tendientes a esclarecer si la alegada contaminación que produce la industria INDALPE vulnera los derechos fundamentales de los habitantes de la zona.

6.1 Con este propósito se llevó a cabo una inspección judicial con presencia de peritos del Ministerio de Salud División de Aire, Aguas y Suelo a las instalaciones de INDALPE. Esta diligencia tenía por objeto establecer los elementos químicos utilizados en el proceso productivo, precisar la naturaleza y el grado de concentración de las sustancias expeditas al aire y vertidas a las aguas de la región y revisar si las licencias de funcionamiento de la industria se encontraban vigentes. Se solicitó un peritazgo técnico a los funcionarios mencionados para determinar la composición química del aire y el agua que se consume en la zona.

La diligencia de inspección judicial a la planta de INDALPE se llevó a cabo el 24 de febrero de 1994. A solicitud del Despacho, el asesor legal de INDALPE presentó los siguientes documentos: 1) Certificado de existencia y representación legal de la sociedad, expedido por la Cámara de Comercio de Bogotá el día 3 de Febrero de 1994. 2) Resolución 1388 de marzo 27 de 1992 expedida por la Corporación Autónoma Regional -C.A.R.- mediante la cual se otorgó a INDALPE una concesión aguas. 3) Certificación del Servicio Seccional de Salud, Seccional de Protección al Medio Ambiente, de julio 8 de 1993, en la que se indicó que la documentación de la empresa se encontraba en revisión para la obtención de la licencia sanitaria respectiva. 4) Resolución 04373 de diciembre 28 de 1993, expedida por la Seccional de Salud de Cundinamarca, mediante la cual se levantó una medida sanitaria de seguridad a INDALPE y se otorgó una autorización sanitaria provisional de funcionamiento parte aire. 5) Cronograma de actividades de INDALPE dirigido a la Subdirección de Control de Factores del Ministerio de Salud, el 4 de noviembre de 1993. 6) Certificación del Secretario General de la C.A.R. de junio 8 de 1993, en la que se informa que INDALPE no produce vertimiento puntual o directo, pero que por presentarse la posibilidad de descargas al río por efecto de la infiltración y escorrentía, la empresa se encontraba tramitando el respectivo permiso de vertimientos.

El representante legal de la empresa manifestó tener conocimiento de los requerimientos de las autoridades competentes e indicó que “dentro de lo posible se han mejorado los sistemas de la planta, motivo por el que permanentemente se practican visitas y se han otorgado las licencias respectivas”. Indicó, igualmente, que el olor a que se refieren las quejas es el olor

normal del subproducto, que es un desecho orgánico. Así mismo describió de manera sintética el proceso productivo.

“Una vez que llega el subproducto a la planta de producción, se deposita la pluma dentro del digestor y se le inyecta vapor tanto a la camisa externa como a la interna, con el fin de romper la cadena molecular de la misma, y mejorar la digestibilidad en pepsina. Terminado el proceso de hidrolización que es éste, se le agregan los demás elementos al digestor y viene el proceso de cocción. Por tratarse de un reciclaje de materias orgánicas, a través del sistema, motivo por el cual el líquido se convierte en vapor que necesita, lógicamente, su tratamiento a través de los radiadores, lavadoras, filtros, quemadores, enfriadores, etc.”

El declarante presume que la mayor emisión de vapores y olores ocurre en la primera etapa de deshidratación y cocción. Sobre las visitas periódicas a que se refiere la resolución que otorgó licencia provisional de funcionamiento parte-aire, indicó que en la Secretaría de Salud le habían informado que la visita se practicaría en los próximos días. Manifestó que INDALPE contrató los servicios técnicos de la compañía consultora de ingeniería sanitaria SANITEC LTDA, con el fin de mejorar los sistemas de condensación de gases. Por último, en cuanto a la función social y ecológica que cumple la empresa INDALPE, expuso:

“Este tipo de empresas de reciclaje, como lo es INDALPE LTDA., fuera de prestar una función industrial, presta una función social y ambiental al reciclar los desechos orgánicos en su cuarta parte de la totalidad que genera la Sabana, es decir, más de mil (1000) toneladas mensuales, convirtiéndolas en proteína necesaria para el tratamiento de los mismos. Nosotros somos aliados de las empresas distritales en cuanto a recolección y tratamiento de desechos orgánicos.”

Los peritos del Ministerio de Salud División Aire, Aguas y Suelo indicaron que carecían de los elementos técnicos para realizar las mediciones de gases y vertimientos de sustancias a las aguas. Agregaron que estas funciones se encontraban delegadas en lo que respecta a aguas, a la C.A.R.

6.2 En la misma fecha se practicó una inspección ocular con presencia de peritos a las viviendas de la zona de influencia de la planta, con el objeto de esclarecer el grado de afectación de la comunidad debido a la presunta contaminación. En desarrollo de ésta, se recibieron las declaraciones de BENEDICTO GUERRERO, de profesión agricultor, quien

administra una finca y reside en la vereda con su esposa y sus dos hijos. Sobre los hechos objeto de la acción de tutela, el declarante aseveró:

“Los olores, la mayoría es por la mañana, diga usted por ahí a las 6 de la mañana y por las tardes. El olor a veces es bajo, y algunas veces es fuerte, pero no todos los días. Yo he visto que mucha gente se vomita del olor. Cuando pasan por el bus, vomitan. El olor dura un promedio de una o dos horas.”

El señor FRANCISCO CASTILLO, un artesano, miembro directivo de la Junta de Acción Comunal que interpuso la presente acción de tutela, igualmente describió los efectos del problema del olor:

6.3 La Subdirección de Control de Factores de Riesgo del Ministerio de Salud, mediante oficio 03494 de febrero 28 de 1994, remitió al despacho el informe técnico del peritazgo realizado por funcionarios del Ministerio. En él se describe el funcionamiento de la planta de producción de INDALPE, anotándose que los gases orgánicos generadores del olor se producen en los “cookers”. A juicio de los peritos, si el sistema instalado para la eliminación de olores funciona eficientemente, éstos no deben ser emitidos a la atmósfera. No obstante, sostienen no les es posible cuantificar su eficiencia ya que desconocen el componente químico del olor y, por ende, no pueden establecer el reactivo y la técnica de laboratorio idóneas.

Los expertos formulan varias recomendaciones, relativas al almacenamiento de la materia prima y a su procesamiento. Sugieren el mejoramiento de la zona donde se encuentra la materia prima, de manera que permita una mejor higiene. Finalmente, en su informe, los peritos explican cómo pueden originarse los olores y presentan una sugerencia.

“Si el sistema de control de gases proveniente de los cookers no es eficiente, los gases remanentes conducidos al hogar de la caldera pueden ser de tal volumen que no se alcancen a incinerar pasando directamente a la atmósfera persistiendo el problema de olores.

“Se recomienda suspender la conducción de los gases remanentes al hogar de las calderas, conduciéndolos a un quemador que utilice gas como combustible, independiente, cerrado y conectado a un sistema de burbujeo en agua.”

6.4 El Hospital Regional “San Rafael” de Facatativá envió una comunicación al Despacho en la que informa que citaron a los 42 peticionarios para ser valorados por Dermatología y Medicina Interna, y solamente se presentaron 4 pacientes. Los exámenes practicados reflejaron problemas en la piel de los pacientes, pero no se determinó la causa probable de éstos.

FUNDAMENTOS JURIDICOS

Procedencia de la acción de tutela

1. Los peticionarios ejercitan la acción de tutela con el propósito de que se protejan sus derechos a gozar de aire puro, a consumir agua potable y a permanecer en sus viviendas. Aducen que el fétido olor y la contaminación de las aguas, producidos por la quema de vísceras animales para la fabricación de concentrados por la sociedad INDALPE Ltda., afecta a los habitantes de varias veredas cercanas a su planta, quienes infructuosamente se han dirigido a las diferentes autoridades, sin obtener solución efectiva a su problema. Agregan que el mal olor trae como consecuencia la pérdida de valor económico de sus propiedades.

2. El juez de instancia consideró prima facie improcedente la tutela por tratarse de un derecho colectivo, dejando de apreciar las circunstancias concretas en que se encontraban los peticionarios o la existencia de una posible vulneración o amenaza de otros derechos constitucionales. Esta Corte ha sostenido reiteradamente que la acción de tutela ha sido consagrada para la protección inmediata de los derechos fundamentales (CP art. 86), no siendo procedente para la defensa de derechos colectivos – entre ellos el derecho al medio ambiente sano-, cuya protección se garantiza mediante las acciones populares consagradas en el artículo 88 de la Carta. No obstante, también ha señalado que es admisible su ejercicio para proteger un derecho colectivo cuya violación lleva implícita la vulneración o amenaza de un derecho fundamental conexo.

“El derecho al medio ambiente sano se encuentra protegido en el artículo 88 de la Constitución Política por medio de las acciones populares, que tienen procedencia en aquellos casos en los cuales la afectación de tal derecho vulnera un derecho constitucional o legal.

“Esta regla general debe ser complementada con una regla particular de conexidad, según la

cual, en aquellos casos en los cuales, de la vulneración del derecho a gozar del medio ambiente resulte vulnerado igualmente un derecho constitucional fundamental, procede la acción de tutela como mecanismo judicial de protección del derecho colectivo al medio ambiente. En estos casos, el juez, al analizar el caso concreto, deberá ordenar la tutela efectiva que se reclama.

(...)

“Para determinar la conexidad entre el derecho al medio ambiente sano y el derecho fundamental de aplicación inmediata se debe recurrir, inicialmente, al análisis del caso concreto. Es allí donde el juez observa las circunstancias específicas del caso para apreciar el grado de afectación del derecho fundamental. En estos casos la norma constitucional adquiere sentido jurídico cuando se interpreta a través de las circunstancias fácticas y no como suele suceder con las normas que consagran derechos subjetivos, en las cuales los hechos adquieren sentido a través de los elementos interpretativos proporcionados por la norma.”¹

De la doctrina de la Corte se desprende que si se logra establecer en el proceso de tutela la conexidad entre la afectación del medio ambiente y la vulneración o amenaza de un derecho fundamental, el juez deberá acceder a la petición de amparo solicitada, sin perjuicio de las acciones populares a que haya lugar.

La delicada y trascendental tarea confiada al juez de tutela en materia de protección de los derechos fundamentales (CP art. 86) y el principio de efectividad de los derechos consagrados en la Constitución (CP art. 2º), exigen el análisis detenido de la situación concreta con miras a determinar si además de la acción dañina sobre el medio ambiente se concreta la violación de derechos fundamentales.

Lo anterior no significa, sin embargo, que el juez deba adelantar, en todas las oportunidades, una dispendiosa tarea probatoria cuando se ejerza la acción de tutela por vulneración del derecho colectivo al medio ambiente sano. La actividad probatoria que se espera de un juez diligente es la que razonablemente puede deducirse de los indicios y elementos fácticos de la situación demandada.

En el presente caso, los accionantes además del derecho colectivo a un medio ambiente sano

(CP art. 79), aducen la vulneración de sus derechos a la propiedad – por efecto de la desvalorización de sus predios -, y el derecho fundamental a la intimidad. Pretenden se solucione definitivamente el problema del olor que les impide permanecer en sus viviendas. En consecuencia, el juez de tutela ha debido evaluar si, aunada a la presunta contaminación ambiental, se configuraba, en las circunstancias concretas, la vulneración o amenaza del derecho a la propiedad o a la intimidad en su carácter de derechos conexos del derecho al medio ambiente sano.

Vulneración del derecho de propiedad

3. Los peticionarios aducen que la contaminación producida por INDALPE repercute en la desvalorización de sus predios o viviendas. De esta forma, el derecho de propiedad de los residentes en la zona se vería vulnerado o amenazado como consecuencia de la actividad económica del particular.

La Corte ha sostenido que el carácter fundamental del derecho de propiedad (CP art. 58) depende en últimas de las circunstancias específicas del caso.

“La posibilidad de considerar el derecho a la propiedad como derecho fundamental depende de las circunstancias específicas de su ejercicio. De aquí se concluye que tal carácter no puede ser definido en abstracto, sino en cada caso concreto. Sólo en el evento en que ocurra una violación del derecho a la propiedad que conlleve para su titular un desconocimiento evidente de los principios y valores constitucionales que consagran el derecho a la vida, a la dignidad y a la igualdad, la propiedad adquiere naturaleza de derecho fundamental y, en consecuencia, procede la acción de tutela. Dentro de este marco general, el reconocimiento de la propiedad, entendido como un derecho fundamental se presenta siempre que sea ejercido dentro de los límites que imponen las leyes y el orden social.”².

Los peticionarios no demuestran que sus predios o viviendas se hayan desvalorizado como consecuencia del funcionamiento de la industria. No es suficiente para derivar la existencia de una vulneración o amenaza de un derecho fundamental, aducir su hipotética afectación por efecto de la actividad industrial que se desarrolla en el sector. No existe prueba de la actualidad y magnitud de los presuntos perjuicios económicos que el funcionamiento de INDALPE irroga a los peticionarios, por lo que tampoco es procedente tutelar el derecho fundamental a la propiedad privada.

Vulneración del derecho a la intimidad

4. Modernamente, la jurisprudencia constitucional ha extendido la protección del ámbito o esfera de la vida privada, implícita en el derecho fundamental a la intimidad, a elementos o situaciones inmateriales como “el no ser molestado” o “el estar a cubierto de injerencias arbitrarias”, trascendiendo la mera concepción espacial o física de la intimidad, que se concretaba en las garantías de inviolabilidad del domicilio y de la correspondencia. El ruido molesto y evitable³ es un fenómeno percibido desde la órbita jurídico constitucional como una “injerencia arbitraria” que afecta la intimidad de la persona o de la familia. Mutatis mutandis, el hedor puede constituir una injerencia arbitraria atentatoria del derecho fundamental a la intimidad, cuando una actividad económica que involucra costos ambientales se desarrolla por fuera del marco constitucional y legal que habilita el ejercicio de la libertad de empresa (CP art. 333), y alcanza a afectar el desarrollo de la vida privada de la persona que debe soportarlo.

Las emanaciones de mal olor – con mayor razón aquél denominado “fétido” o “nauseabundo” proveniente de la actividad industrial – no sólo son fuente de contaminación ambiental sino que, cuando se prolongan en el tiempo de manera incontrolada, pueden potenciarse hasta el grado de tornar indeseable la permanencia en el radio de influencia de las mismas. En esta situación, la víctima se ve constreñida a soportar el mal olor o a abandonar su residencia con el consiguiente recorte de su libertad de autodeterminación. La autoridad pública investida de las funciones de policía sanitaria está en el deber de controlar que la explotación de los recursos naturales, el uso del suelo y la producción de bienes y servicios no generen efectos adversos y desproporcionados sobre los derechos de terceros, lo que de suyo corresponde a la finalidad misma de la intervención estatal en la economía: conseguir el mejoramiento de la vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del medio ambiente (CP art. 334). El mal olor, incontrolado y evitable, vulnera el derecho fundamental a la intimidad personal o familiar.

El particular que, prevalido de la inacción de las autoridades públicas, contamina el aire y ocasiona molestias a las personas que permanecen en sus hogares hasta un grado que no están obligadas a soportar, vulnera simultáneamente el derecho a un ambiente sano y el derecho fundamental a la intimidad (CP arts. 15 y 28). La generación de mal olor en desarrollo de la actividad industrial es arbitraria cuando, pese a la existencia de normas

sanitarias y debido al deficiente control de la autoridad pública, causa molestias significativamente desproporcionadas a una persona hasta el grado de impedirle gozar de su intimidad.

Normatividad ambiental: objeto y medios de control

5. La conservación de la especie humana es el objeto y fin de la normatividad ambiental. El desarrollo económico sostenible es la única política pública compatible con la preservación de la vida humana en condiciones dignas y de bienestar. El aire, el agua y el suelo son recursos naturales que requieren de supervisión y control por parte del Estado. Las disposiciones sanitarias (Ley 9 de 1979), de protección de los recursos naturales renovables y del medio ambiente (D. 2811 de 1974, Ley 99 de 1994) y de control de emisiones atmosféricas (D. 02 de 1982, D. 2206 de 1983), están orientadas a permitir la actividad económica dentro de los límites del bien común (CP art. 333), de manera que se realice la función social y ecológica de la propiedad (CP art. 58) y se racionalice la economía preservando el medio ambiente (CP art. 334).

La protección del medio ambiente ha sido confiada a diversos niveles de la administración - Ministerio de Medio Ambiente y de Salud, Gobernaciones a través de las Secretarías de Salud, Procuraduría General de la Nación, Corporaciones Regionales -. Los medios legales para la ejecución de la política ambiental son variados y van desde el otorgamiento de licencias, permisos o autorizaciones, previos los estudios respectivos de impacto ambiental, hasta su suspensión, cancelación e imposición de otras sanciones.

6. En materia de concesiones o permisos, la ley condiciona el uso del agua que puede producir contaminación al otorgamiento de la concesión o permiso por parte de la autoridad competente (Ley 9a. de 1979, artículo 4º). Esta regulación persigue la preservación de las características naturales del agua, su conservación dentro de determinados límites o su mejoramiento hasta alcanzar las calidades requeridas para el consumo humano (L.9 de 1979, artículo 5º). La concesión de aguas y el control de vertimiento de sustancias o residuos sólidos permite asegurar el uso adecuado del agua de conformidad con las normas legales y el interés general.

Por otra parte, las normas de zonificación a nivel nacional, departamental y municipal exigen para el establecimiento de una industria, el permiso de localización y cambio del uso del

suelo (D. 2811 de 1974, art. 30), previos la realización de estudios de impacto ambiental y la aprobación de la autoridad de planeación correspondiente (D. 2811 de 1974, arts. 187 a 191).

Las calidades del aire también son objeto de la política ambiental, las actividades que conllevan la emisión de polvo, vapores, gases, humos o sustancias que puedan causar enfermedades, daño o molestias a la comunidad o a sus integrantes (D. 2811 de 1974, art. 73 a 76), requieren del cumplimiento de estrictos requisitos legales y la obtención previa de autorizaciones sanitarias (D. 02 de 1982, arts. 140 a 177).

Las personas que operan o desean operar una fuente fija artificial de contaminación del aire – denominación legal dada al proceso o actividad humana susceptible de emitir contaminantes al aire (D. 02 de 1982, art. 7º) – están obligadas a registrarla ante el Ministerio de Salud o la entidad delegada por éste, lo mismo que a obtener autorizaciones sanitarias de funcionamiento parte-aire otorgadas por la autoridad competente (D. 02 de 1982, arts.136 y 140). Estas autorizaciones pueden ser provisionales, cuando se pretende ajustar las fuentes fijas de contaminación a los parámetros legales mediante planes de cumplimiento aprobados por la autoridad competente (D. 02 de 1982, arts.142 a 155), o de funcionamiento si las emisiones que producen cumplen con las normas para el control del medio ambiente (D. 02 de 1982, arts.156 a 162). La finalidad de estas autorizaciones es vigilar y controlar que la actividad contaminante se ciña a las normas ambientales de manera que se cumpla con las funciones ecológica y social de la propiedad y de la empresa consagradas en el marco constitucional.

Dentro de las medidas de seguridad a imponer por infracción de las disposiciones ambientales se encuentran la clausura temporal del establecimiento, total o parcial, la suspensión parcial o total de trabajo o servicios, el decomiso, destrucción o desnaturalización de objetos y productos y la congelación o suspensión temporal de la venta o empleo de productos y objetos (D. 2206 de 1983, art. 8º). Los organismos de vigilancia y control disponen de diversas medidas sancionatorias por violación de las leyes sanitarias o de protección al medio ambiente, como son las amonestaciones, multas, el decomiso de productos o artículos, la cancelación de la autorización sanitaria de funcionamiento parte aire y cierre definitivo de la fuente artificial de contaminación del aire (D. 2206 de 1983, art. 45).

8. Las omisiones de las autoridades ambientales en la aplicación de los medios legales establecidos para ejecutar la política de preservación del medio ambiente sano colocan a la comunidad, y a sus miembros individualmente considerados, en situación de indefensión (D. 2591 de 1991, art. 42) frente a otros particulares que, por la ineficacia de los controles estatales, ven acrecentado impunemente su poder y su ámbito de acción. En estas circunstancias, la vulneración o amenaza de derechos fundamentales conexos al derecho a un medio ambiente sano, es susceptible de defensa judicial mediante la interposición de la acción de tutela.

Corresponde, en consecuencia, a esta Corte establecer si debido a la ineficacia de las autoridades competentes para administrar la política ambiental – omisión de la autoridad pública – se ha acrecentado el poder de la organización privada acusada – INDALPE Ltda. -, de forma tal que el olor generado en su proceso productivo y emitido al aire ocasiona molestias arbitrarias a los peticionarios, las cuales, de no ser evitadas, podrían ser percibidos como la manifestación de un acto vulnerador de su derecho a la intimidad personal y familiar.

Evaluación de la efectividad del control ambiental

9. La política pública de protección del ambiente contenida en las leyes sobre la materia depende para su ejecución del desempeño de las autoridades administrativas. Comúnmente la formulación de la política pública mediante el señalamiento de sus objetivos y de los medios para alcanzarlos es una preocupación estatal de primer orden, que deja al margen los problemas prácticos de su implementación y la periódica evaluación de sus resultados.

No basta al país tener buenas leyes. Su cumplimiento requiere de mejores administradores. De lo contrario, las aspiraciones de la mayoría pueden desvanecerse en los vericuetos de la administración. La no identificación y superación oportuna de las dificultades prácticas para la realización de una política pública pueden traducirse en la reducción de sus objetivos, en la demora excesiva para arrojar resultados y, por último, en su fracaso. En materia ambiental, las políticas de preservación del medio ambiente requieren de un proceso de ejecución caracterizado por objetivos claros y consistentes para resolver los conflictos; estructura organizativa y financiera adecuada para el cumplimiento de la política pública; administradores dotados de capacidad, voluntad y dedicación para la realización de los

objetivos definidos en la ley; apoyo suministrado por otras autoridades y sectores de la población; aplicación prioritaria de la política pública por encima de consideraciones coyunturales o conflictos que debilitan el apoyo político.

La evaluación de la política de protección del medio ambiente debe orientarse hacia sus resultados. El análisis de las medidas tomadas, de su elección y aplicación según el problema que se quiere enfrentar, es necesario para corregir a tiempo las deficiencias de su operación, para controlar el comportamiento de los responsables de su ejecución y para incidir en los resultados. Lejos de ser un asunto técnico, la evaluación de la ejecución de una política pública depende de la valoración política sobre los medios y la oportunidad de su empleo por parte de la autoridad competente.

10. De la información aportada al proceso se deduce que INDALPE recibió permiso de localización y cambio de uso del suelo para destinarlo a la instalación de una industria productora de alimentos proteínicos para aves en el municipio de Facatativá, a la vez que una concesión de aguas por diez años (C.A.R. – Resolución 0043 de 1981), renovada posteriormente en 1992 por el mismo término (Resolución 1388 de 1992). Inicialmente, la industria obtuvo permiso de vertimiento de aguas residuales por cinco años (Resolución 02030 de 1982). No obstante, pese a no requerir uno adicional “toda vez que no realiza vertimientos puntuales o directos a la quebrada Los Andes”, INDALPE tramitaba el correspondiente permiso según certificación de la C.A.R. del 8 de junio de 1993. Por otra parte, INDALPE operó de 1983 a 1987 amparada bajo una autorización sanitaria provisional parte aire (Resolución 5941 de 1983); de diciembre de 1987 a diciembre de 1992 con autorización sanitaria de funcionamiento (Resolución 19063 de 1987) y, según documentación aportada al proceso por el Servicio Seccional de Cundinamarca, actualmente cuenta con una autorización sanitaria provisional por un año (Resolución 4373 de diciembre 28 de 1993).

Las entidades administrativas a cargo de la protección ambiental – Ministerio de Salud, Gobernación de Cundinamarca a través del Servicio Seccional de Salud y la C.A.R – ante las reiteradas quejas y solicitudes de intervención de las autoridades locales practicaron en diversas ocasiones visitas a las instalaciones de INDALPE, realizaron requerimientos tendentes a que el proceso industrial se sujetara a los parámetros legales y , en dos ocasiones, adoptaron medidas sanitarias de seguridad en contra de la industria por

incumplimiento de las normas sanitarias. No obstante, a nivel global, la intervención de las autoridades durante la última década signada por problemas ambientales originados en la operación de la planta industrial, arroja resultados negativos, como puede observarse en el siguiente cuadro que se describen las actuaciones administrativas adoptadas para resolver el problema de contaminación de las aguas y del aire en la zona de operación de INDALPE:

CUADRO Nº 1

ACTUACION

CONCESION DE AGUAS

PERMISOS DE VERTIMIENTOS

EMISIONES AL AIRE

- Resolución 0043 de 1981 por 10 años
- Resolución 02030 de 1982 por 5 años
- Resolución 05941 de 1983 por 5 años (provisional)

LICENCIA O AUTORIZACION

- Resolución 1388 de 1992 por 10 años
- Resolución 19063 de 1987 por 5 años (de funcionamiento)
- Resolución 4373 de 1993 por 1 año (provisional)

VISITAS

- Noviembre 23 de 1988 Aguas residuales no tienen disposición sanitaria
- Octubre 16 de 1985: INDALPE no ha cumplido los requerimientos de la resolución 05941 de 1983
- Julio 3 de 1992: Indalpe no ha cumplido recomendaciones de la resolución 1388 de 1992
- Agosto 9 de 1990: se constata que se adelanta instalación de sistema de condensación de gases
- Septiembre 28 de 1992 se constata instalación de equipos no amparados por autorización 19063 de 1987

ACTUACION

CONCESION DE AGUAS

PERMISOS DE VERTIMIENTOS

EMISIONES AL AIRE

- Noviembre 4 de 1993: se advierte sobre la necesidad de nivel de control más riguroso

REQUERIMIENTOS

- Resolución 4256 de 1992: exige cumplir condiciones de la resolución 1388 de 1992
- Resolución 0480 de 1989: exige plan de cumplimiento

- Resolución 3838 de 1993: ordena cancelar pozo de almacenamiento de aguas residuales.

- PMA 071 de 1985: exige sistema de desodorización

- PMA 165 de 1985: reitera exigencia de instalar sistema de desodorización.

MEDIDAS SANITARIAS DE SEGURIDAD

- Resolución 1182 de septiembre de 1986: retira la licencia de industrias por contaminación de aguas y clausura temporalmente la industria

- Resolución 02363 de 1993: toma medida sanitaria de seguridad: cierre parcial

- Resolución 0096 de enero de 1987: levanta medida de seguridad de no existir vertimientos directos

- Resolución 02434 de 1993 suspende medida de seguridad por 72 días

SANCIONES

ESTADO ACTUAL DE LAS AUTORIZACIONES

- Resolución 1388 de 1992 por 10 años

NO

- Resolución 4373 de 1993 por 1 año (provisional)

Evaluación del control ambiental durante la vigencia de la primera autorización sanitaria provisional (1983 -1987)

11. En 1983, conjuntamente con el otorgamiento de la autorización sanitaria provisional parte aire a INDALPE, se le ordenó adelantar la evaluación del impacto ambiental que producía su funcionamiento. Posteriormente, en septiembre de 1985, el Servicio Seccional de Salud de Cundinamarca exigió a la industria la presentación de estudios, diagramas y planos del sistema de desodorización instalado para obtener la autorización sanitaria de funcionamiento. Ante el incumplimiento de los requerimientos, en octubre de 1985, se reiteró la obligatoriedad de los mismos ante la “gravedad de los problemas sanitarios”. Es así como en septiembre de 1986 se adoptó la medida sanitaria de seguridad consistente en el “retiro de la licencia sanitaria para industrias” (R. 1182 de 1986) y en la clausura temporal de la planta hasta tanto no se resolviera el problema de contaminación de las aguas de la quebrada la Tribuna, decisión que fue revocada por orden expresa del Jefe de la División de Saneamiento Ambiental del Servicio Seccional de Salud de Cundinamarca, según resolución 0098 de enero 26 de 1987, al “no existir vertimientos puntuales o directos al río”.

Los conceptos y las exigencias de las autoridades sanitarias evidencian la existencia de un problema ambiental desde 1983 relacionado con las emanaciones de mal olor procedente de la industria INDALPE, por lo que se condicionó la expedición de la autorización sanitaria de funcionamiento parte aire a la instalación de un sistema de desodorización. Pese a ello, la intervención administrativa fue insuficiente para impedir que fuera otorgado el correspondiente permiso de funcionamiento parte aire sin que se verificara el funcionamiento eficiente del sistema de control de gases para evitar los malos olores que afectaban a la comunidad.

Evaluación del control ambiental durante la vigencia de la autorización sanitaria de funcionamiento parte-aire (1987 a 1992)

En agosto de 1992, el Ministerio de Salud, haciendo eco a las quejas elevadas por las autoridades locales de Facatativá, ordenó la practica de una nueva visita a las instalaciones,

en la que se dejó constancia de “no haber podido determinar si el sistema de control de gases funcionaba adecuadamente”, debido a que la planta no estaba operando, y se constató la instalación de dos fuentes fijas de contaminación, adicionales a las permitidas, cuyo funcionamiento no estaba amparado por la resolución 19063 de 1987. Finalmente, en diciembre de 1992 venció el término de la autorización sanitaria de funcionamiento parte aire, no siendo renovada por la autoridad correspondiente.

Las actuaciones administrativas enunciadas muestran una total falta de claridad sobre el problema de la emisión de olores y su relevancia jurídica para la expedición de las correspondientes autorizaciones sanitarias. Aun cuando el otorgamiento de la autorización de funcionamiento en 1987 se basó en el supuesto control de los olores orgánicos provenientes de los “cookers” mediante un sistema de desodorización, lo cierto es que sólo hasta 1990, como pudo verificarse en visita practicada a la industria, se estaba montando el sistema de condensación de los gases para los “cookers” 1 y 2. El probable incumplimiento de las normas sanitarias y la anómala intervención de las autoridades sanitarias, se hicieron manifiestos al comprobarse en septiembre de 1992 el funcionamiento de equipos no amparados por las autorizaciones estatales. Esta circunstancia tampoco generó la enérgica reacción de la administración en defensa del medio ambiente. La infrautilización de los instrumentos para ejecutar la política ambiental, al no imponer sanción alguna a INDALPE pese a la infracción evidente de las disposiciones sanitarias – operación de fuentes fijas artificiales de contaminación no autorizadas -, indica el grado de postramiento y desidia con que los responsables de la protección ambiental enfrentaron el problema de la emanación de malos olores, inacción ésta de las autoridades públicas que permitiría la operación de INDALPE durante once meses más, sin autorización sanitaria parte aire y pese a la intervención de la Procuraduría General de la Nación que exigía su pronta solución.

Evaluación del control ambiental en 1993 y durante la vigencia de la segunda autorización sanitaria provisional

13. En efecto, once meses después de la visita en que se comprobara el funcionamiento de fuentes artificiales de contaminación no amparadas, y encontrándose vencida la autorización sanitaria de funcionamiento parte aire, el Servicio Seccional de Salud de Cundinamarca adoptó finalmente como medida sanitaria de seguridad el cierre parcial de INDALPE, “hasta tanto la industria no instale y opere un sistema de control de olores” (Resolución 02363 de

agosto 18 de 1993). La medida, sin embargo, fue suspendida seis días después de su expedición por el término de 72 días, para efectos de que la empresa pudiera cumplir con el cronograma presentado con el fin de minimizar la producción de olores y que fuera aprobado por el Ministerio de Salud.

Nuevamente en visita realizada en octubre de 1993, no fue posible evaluar la eficiencia de los equipos contruidos para el control de olores, por lo que se difirió su examen para el 4 de noviembre del mismo año cuando la planta estuviera en plena capacidad de operación. Llegada la indicada fecha, el funcionario respectivo anotó la dificultad de cuantificar en una visita “las molestias que generan la manipulación y el procesamiento del subproducto de las plantas de sacrificio”, limitándose a señalar la necesidad de un nivel de vigilancia y de control más riguroso y a recomendar el levantamiento de la medida sanitaria de seguridad y el otorgamiento de una autorización sanitaria provisional “por un término no menor a un año”, pese a que el plan de cumplimiento presentado por INDALPE y aprobado por el Ministerio de Salud en agosto 23 de 1993 estaba diseñado para ejecutarse en el término de 9 semanas. Acto seguido, el Servicio Seccional de Salud procedió a decretar el levantamiento de la medida sanitaria de seguridad y a expedir una autorización sanitaria provisional por un año, lapso durante el que se ejercería un control riguroso de la planta. Sin embargo, a la fecha (febrero 28 de 1994) de acuerdo con los conocimientos de esta Corte, la práctica de la inspección judicial a INDALPE decretada por esta Sala, no se había practicado control alguno por parte de las autoridades sanitarias competentes.

Adicionalmente a la mora de la administración para adoptar correctivos ante la infracción de las normas de protección al medio ambiente, se percibe una radical disfuncionalidad en el manejo de la política ambiental por parte de las autoridades encargadas de esta trascendental y delicada tarea. No encuentra la Corte explicación que permita justificar porqué hasta el presente no se ha evaluado la eficacia del sistema de control de olores. Las explicaciones de no haberlo podido hacer por no encontrarse la planta en funcionamiento o por la dificultad de “cuantificar las molestias” son irrelevantes e insuficientes, y contrastan con la perentoria advertencia de los mismos funcionarios sobre la necesidad de evaluar el sistema desodorizador una vez opere la planta en toda su capacidad, y de establecer un nivel de vigilancia y control más riguroso.

Vulneración de los artículos 2º, 113 y 209 de la Constitución y del derecho a la tutela

administrativa de los derechos fundamentales

14. Los dictámenes contradictorios proferidos por los técnicos sanitarios y la errática ejecución de la política ambiental por parte de la administración, son contrarios a los principios que deben guiar sus actuaciones (CP arts. 113 y 209) y a los fines mismos del Estado Social de Derecho (CP art. 2º), y, por lo demás, exponen a las personas que habitan el área de influencia de la industria demandada a una vulneración mayor de sus derechos fundamentales.

La ejecución de la política ambiental requiere de la colaboración armónica de las diferentes dependencias de la administración (CP art. 113). La descentralización de las funciones de policía sanitaria no debe incidir negativamente en la eficacia del control ejercido sobre las actividades del Estado y de los particulares que puedan producir contaminación. A las autoridades encargadas de la aplicación de la política de protección ambiental no les está permitido desentenderse de la alta misión a ellas confiada mediante la utilización del mecanismo de la delegación de funciones en otras entidades. El cumplimiento de los fines esenciales del Estado (CP art. 2º), por el contrario, presupone el esfuerzo mancomunado y el ejercicio coordinado de las acciones necesarias para alcanzar los objetivos propuestos.

El número de oficios, visitas y recomendaciones producidos por las diversas dependencias administrativas contrasta con la frustración que manifiestan los peticionarios y con la indignación de las autoridades locales ante la persistencia de los problemas ambientales denunciados hace más de una década. El desempeño de la función administrativa en el presente asunto se apartó de los parámetros constitucionales que deben presidir su desarrollo. En efecto, la mínima utilización del repertorio de competencias legales – medidas sanitarias de seguridad, sanciones etc – por las autoridades de policía ambiental, ha permitido a los beneficiarios de la actividad industrial transferir el costo de las externalidades generadas en su proceso productivo a la comunidad, creando un desequilibrio que rompe con el principio de igualdad. Detrás de las razones técnicas esbozadas por la administración para diferir la solución definitiva del problema, mediante la adopción sistemática y escalonada de medidas legales de persuasión – dificultad de cuantificar las molestias o de medir el mal olor –, se revela una clara falta de voluntad política que traiciona la confianza depositada en las autoridades y se aparta de la ética de servicio que es la razón de ser del Estado y el parámetro de conducta de los servidores públicos. Igualmente, los principios de eficacia,

economía y celeridad de la función administrativa quedan en entredicho con el hecho de que, hasta el presente, INDALPE opera, pese a no existir una “evaluación rigurosa” de los costos ambientales que su funcionamiento representa, con fundamento exclusivo en el hecho de ser una fuente de generación de empleo, muy escaso en la zona.

La anómala actuación de las autoridades sanitarias es reflejo exacto del hiato que se produce – por falta de una eficiente y responsable administración – entre la voluntad normativa y su aplicación concreta a la realidad. Aunque formalmente la administración parece haber intervenido en forma repetida para propiciar la solución del problema de malos olores y de contaminación del agua, los resultados demuestran que las medidas adoptadas para controlar y extirpar efectivamente sus causas, son casi inexistentes, como puede apreciarse en el siguiente cuadro.

QUEJAS Y PETICIONES

ACCIONES

MEDIDAS

1. El Concejo Municipal de Facatativá solicita al Alcalde Municipal el cierre inmediato de INDALPE por la contaminación del río Los Andes (Proposición 006 de febrero 11 de 1987)

e

2. Una abogada de la Procuraduría Delegada para la Policía Judicial y Derechos Humanos solicita a la Unidad Regional de Salud de Facatativá se informe la razón por la que se levantó la medida de seguridad de cierre temporal impuesta a Indalpe mediante Resolución 1182 de 1986 (oficio 1737 de Julio 6 de 1988)

El Servicio Seccional de Salud de Cundinamarca informa que otorgó a INDALPE 60 días para

llevar a cabo la segunda fase del plan de cumplimiento. Afirma desconocer la toma de muestras mencionada (oficio P.M.A. 437 de julio 26 de 1988)

3. El Alcalde de Facatativá solicita al Director de la CAR abstenerse de conceder permiso de funcionamiento a INDALPE por la contaminación que produce a la quebrada los Andes (oficio de noviembre 2 de 1988)

Se practica una visita, donde se observa un tratamiento inadecuado de las aguas residuales, sugiere que se le ordene presentar un plan de cumplimiento en dos meses. (Informe de Visita DSA-E-371 de noviembre 23 de 1988)

Expide la resolución 0480 de febrero 7 de 1989, que acoge las recomendaciones del informe de visita. Ordena presentar plan de cumplimiento y garantizarlo mediante pólizas de cumplimiento.

La resolución fue impugnada y modificada mediante la resolución 2702 de 1989

4. La Alcaldía de Facatativá informa al Servicio Seccional de Salud de Cundinamarca que debido a las quejas de los vecinos ordenó el sellamiento provisional de INDALPE. Solicita un informe acerca de la contaminación existente para proceder al sellamiento definitivo de la empresa (oficio 899 de agosto 8 de 1989)

El Servicio Seccional de Salud informa que INDALPE ha sido intervenida anteriormente y actualmente cumple los requisitos para su funcionamiento. Los olores se deben al proceso productivo y no existe norma que regule su emisión (oficio P.M.A. 358 de septiembre 5 de 1989)

QUEJAS Y PETICIONES

ACCIONES

MEDIDAS

5. El Alcalde de Facatativá informa al Gobernador de Cundinamarca que ha presentado continuas quejas a las entidades competentes y no ha obtenido una respuesta, le solicita su colaboración (oficio 0701 de abril 14 de 1992)

La Gobernación de Cundinamarca remite el oficio al Ministerio de Salud (oficio 4096 -0-SFR de abril 24 de 1992)

6. Roberto Serrano solicita al Alcalde de Facatativá su intervención por la contaminación de olor, ruido y plagas (carta de junio 15 de 1992)

7. Los Vecinos del sector a través del Concejo Municipal de Facatativá solicitan a la CAR que impida la contaminación del río Los Andes producida por Indalpe

La CAR practica una visita, en la que observa el incumplimiento de la resolución 1388 de 1992. Recomienda oficiar al Servicio Nacional de Salud para que se de cumplimiento a las medidas establecidas en el Decreto 02 de 1982, tomar muestras de agua y enviar la actuación a la División de Reglamentación y Permisos. (Informe de visita DCV No. 064 de julio 3 de 1992)

La CAR expide la resolución 4526 de septiembre 23 de 1992. Hace varias recomendaciones y ordena oficiar al Servicio Seccional de Salud de Cundinamarca para que tome las medidas pertinentes y de cumplimiento a los requerimientos de las resoluciones 0480 de 1989 y 1388 de 1992

La resolución fue impugnada y modificada por la resolución 0392 de febrero 17 de 1993

8. El Subdirector de Control de Factores de Riesgo del Ambiente solicita al Jefe del Servicio Seccional de Salud de Cundinamarca, que practique una visita de control debido a las numerosas quejas que ha recibido (oficio del agosto 24 de 1992)

9. La CAR oficia al Servicio Seccional de Salud de Cundinamarca para que tome las medidas

necesarias relacionadas con la contaminación atmosférica, conforme a lo establecido en el Decreto 02 de 1982. (Resolución 4526 de septiembre 23 de 1992)

10. El Procurador Delegado de Asuntos Agrarios solicita al Ministro de Salud solucionar la problemática observada en la visita de septiembre 28 de 1992 (oficio de octubre 23 de 1992)

Un ingeniero de la Subdirección de Control de Factores de Riesgo del ambiente, solicita al Subdirector, que designe un asesor jurídico que defina su posición a raíz de las quejas de la comunidad y la Procuraduría. (memorando interno de noviembre 5 de 1992)

QUEJAS Y PETICIONES

ACCIONES

MEDIDAS

11. El Subdirector de Manejo y Control de los Recursos Naturales de la CAR solicita al Servicio Seccional de Salud de Cundinamarca aplicar una medida de seguridad a INDALPE por el funcionamiento de “cookers” adicionales a los permitidos (oficio de julio 27 de 1993)

El Servicio Seccional de Salud ordena el cierre parcial de INDALPE, mediante la resolución 0263 de agosto 18 de 1993

Ordena el cierre temporal de INDALPE. La empresa presenta un plan de cumplimiento, que es aprobado y ejecutado.

El Servicio Seccional de Salud de Cundinamarca expide la resolución 04373 de 1993 mediante la que se levanta la medida de seguridad y otorga una licencia provisional por un año

12. La CAR oficia al Servicio Seccional de Salud de Cundinamarca para que tome las medidas necesarias para evitar la contaminación atmosférica producida por INDALPE, conforme a lo establecido en el Decreto 02 de 1982. (Resolución 3838 de septiembre 22 de 1993)

13. Roberto Serrano manifiesta a las entidades competentes, su inconformidad por su inacción con respecto a la contaminación que produce INDALPE (comunicación de noviembre 19 de 1993)

A pesar de las reiteradas quejas de la comunidad durante más de una década, las autoridades ejecutivas no han adoptado las medidas necesarias para la pronta resolución del problema de los olores generados por INDALPE, vulnerando de esta forma el artículo 23 de la Constitución. El derecho fundamental de petición ha dejado de ser expresión formal de la facultad ciudadana de elevar solicitudes a las autoridades para pasar a garantizar, en consonancia con el principio de democracia participativa (CP art. 1º), la pronta resolución de las peticiones. La tutela administrativa de los derechos fundamentales es un derecho contenido en el núcleo esencial del derecho de petición, que no sólo exige una respuesta cualquiera de la autoridad, sino la pronta resolución de la petición, bien sea en sentido positivo o negativo. Así lo ha sostenido esta Corte en reiteradas ocasiones:

“En asuntos de la vida comunitaria cuya resolución se confía a las autoridades administrativas de policía, el pleno y libre ejercicio de los derechos y libertades públicas puede depender de su efectiva intervención. Por este motivo, el derecho fundamental de petición (CP art. 23), cuando se ejerce mediante la presentación de una queja formal para la tutela de los derechos individuales de orden legal, constituye un verdadero derecho a la tutela administrativa de los derechos fundamentales.

(...)

“Dada la trascendental función del derecho de petición, en el plano de las obligaciones estatales de intervención policiva, para la efectividad de los derechos y deberes constitucionales, el derecho a una pronta resolución contenido en su núcleo esencial, se traduce en un derecho a adoptar una decisión de mérito en relación con las quejas presentadas y no simplemente a recibir información sobre el trámite del proceso respectivo.”⁴

En consecuencia, la Corte entrará a tutelar el derecho a la tutela administrativa de los derechos fundamentales contenido en el derecho fundamental de petición de los accionantes, en el sentido de ordenar al Ministerio de Salud y a la Gobernación de Cundinamarca, el ejercicio efectivo y coordinado de las competencias de orden ambiental para resolver definitivamente el problema de los olores nausebundos que genera la planta industrial de INDALPE LTDA. como consecuencia de su proceso de producción.

Situación de indefensión y vulneración del derecho fundamental a la intimidad personal y familiar.

15. Las omisiones administrativas reflejadas en la subutilización de sus competencias en materia de vigilancia ambiental, con el transcurso del tiempo, unidas a las actuaciones de la entidad particular, potenciaron hasta tal grado el problema de la generación de olores que terminaron por convertirlo en un asunto constitucionalmente relevante, por la vulneración conexas de derechos fundamentales y por la situación de indefensión en que terminaron siendo colocados los peticionarios.

El ejercicio ineficaz del derecho de petición ante las autoridades competentes para el control de las actividades lesivas del medio ambiente sano, sustrajo a los afectados por la contaminación atmosférica ocasionada por INDALPE, los medios de defensa indispensables para la tutela de sus derechos fundamentales, colocándolos en situación de indefensión. Según doctrina de la Corte, la ineficacia en el ejercicio de las competencias de control puede traducirse en el aumento ilegítimo del poder social de ciertos individuos en perjuicio de otros que deben soportar el recorte de sus facultades.

“Ciertamente la resignación de las competencias administrativas se traduce en abrir la vía para que los peligros y riesgos, que en representación de la sociedad deberían ser controlados y manejados por la administración apelando a su amplio repertorio competencial, se ciernan directamente sobre los administrados amenazando en muchos casos sus derechos constitucionales. Adicionalmente, la omisión o negligencia administrativa, rompe los equilibrios que el Constituyente ha querido establecer (...) En estas circunstancias, cancelada o debilitada la barrera de las autoridades administrativas y de la correcta aplicación de un cuerpo específico de normas protectoras, los particulares, diferentes de la empresa beneficiada y de sus beneficiarios reales que ante la ausencia de límites aumentan su poder,

quedan respecto de éstos en condición material de subordinación e indefensión. Ante esta situación de ruptura de la normal relación de igualdad y de coordinación existente entre los particulares, la Constitución y la ley (CP art. 86 y D. 2591 de 1991, art. 42, num. 4 y 9), conscientes del peligro de abuso del poder privado, en este caso además ilegítimo, les conceden a las personas que pueden ser afectadas por el mismo la posibilidad de ejercer directamente la acción de tutela para defender sus derechos fundamentales susceptibles de ser violados por quien detenta una posición de supremacía.”⁵

La naturaleza nauseabunda de un olor lleva al organismo humano a reaccionar como mecanismo de rechazo a sustancias tóxicas o dañinas. La generación de olores nauseabundos, emitidos al aire por una empresa como consecuencia de su proceso industrial, de superar el rango de lo normalmente tolerable, constituyen una molestia que no están obligadas a soportar aquellas personas que habitan en el radio de su influencia. La circunstancia de que esta externalidad de la actividad productiva sea evitable mediante la adopción de las medidas técnicas correspondientes – como lo asevera el peritazgo técnico rendido en el proceso por funcionarios del Ministerio de Salud en el sentido de que los malos olores se pueden controlar con el funcionamiento eficiente de un sistema adecuado de control -, convierte la molestia ocasionada por INDALPE en una injerencia arbitraria que vulnera el núcleo esencial del derecho fundamental a la intimidad personal y familiar. Los petentes aseguran que el olor no les permite “permanecer en sus viviendas”, lo que evidencia la reducción automática de que han sido víctimas durante ya varios años en el goce efectivo de su derecho a la intimidad. En consecuencia, se ordenará a la industria demandada que, en el tiempo y modo que indique la autoridad sanitaria, adopte las medidas técnicas para resolver definitivamente el problema de emisiones externas de mal olor, so pena de verse avocado a su cierre total.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional,

R E S U E L V E

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia de octubre 15 de 1993, proferida por el Juzgado Civil Municipal de Facatativá.

SEGUNDO.- CONCEDER a los peticionarios la tutela de sus derechos fundamentales a la intimidad personal y familiar y de petición.

TERCERO.- ORDENAR a la Industria de Alimentos Proteínicos y Energéticos Limitada - INDALPE LTDA. - abstenerse, en forma absoluta y definitiva, de emitir hacia la atmósfera olores provenientes de su proceso productivo que constituyan una injerencia arbitraria en los derechos a la intimidad de los peticionarios, en el término que señalen conjuntamente el Ministerio de Salud y el Servicio Seccional de Salud de Cundinamarca y que no podrá exceder de sesenta (60) días contados a partir de la notificación de la presente providencia.

CUARTO.- ORDENAR al Ministerio de Salud y al Servicio Seccional de Salud de Cundinamarca adoptar, conjunta y cordinadamente, un programa de acción que incluya las medidas legales necesarias para resolver, en forma definitiva, el problema de emanación de olores por parte de la Industria de Alimentos Proteínicos y Energéticos Limitada - INDALPE LTDA.-

QUINTO.- SOLICITAR a la Procuraduría General de la Nación la estricta vigilancia del programa de acción diseñado por el Ministerio de Salud y el Servicio Seccional de Salud de Cundinamarca a que hace referencia el numeral anterior y la adopción de las medidas a que haya lugar.

SEXTO.- LIBRESE comunicación al mencionado Juzgado, con miras a que se surta la notificación de esta providencia, según lo establecido en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

(Sentencia aprobada por la Sala Tercera de Revisión, en la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D.C., a los cuatro (4) días del mes de mayo de mil novecientos noventa y cuatro (1994)).

1 Corte Constitucional. Sentencia SU-067 de 1993

2Corte Constitucional. Sentencia ST-506 de 1992

3Corte Constitucional. ST-210 de 1994

4Corte Constitucional. Sentencias ST-210 de 1994; ST- 251 de 1993; ST-426 de 1992

5 Corte Constitucional Sentencia T-251 de 1993.