

Sentencia T-333/00

DECOMISO PREVENTIVO DE PRODUCTOS ELABORADOS CON INSUMOS TOXICOS-
Trascendencia pública así tenga repercusiones económicas/DERECHO A LA SALUD DEL
CONSUMIDOR-Utilización de sustancia química prohibida en fabricación de productos
alimenticios

El decomiso preventivo de productos elaborados con insumos tóxicos, su destrucción, la práctica de pruebas químicas, entre otros procedimientos sanitarios, son hechos que trascienden al público y no pueden permanecer en la clandestinidad, así ello tenga repercusiones económicas para los agentes involucrados. No puede pretender una firma que usa como insumo una sustancia tóxica prohibida, peligrosa para la salud humana, que el informe de la autoridad sanitaria no se conozca por el público, más aún si parte de la producción por este motivo fue decomisada. Si el nivel de ventas desciende y se reduce su participación en el mercado, ello obedece a la conducta ilegal e inmoral de la empresa. No puede exigir quien ha contaminado un producto alimenticio o utilizado en su fabricación una sustancia química prohibida, que sobre esto se mantenga el sigilo a fin de no perder clientes, como si el nivel de ventas debiera mantenerse o incrementarse a toda costa sin tener en cuenta la salud de los consumidores, y por fuera de toda consideración acerca de las estrategias lícitas o ilícitas empleadas para ello. El derecho a la ganancia es legítimo y se garantiza por el derecho; pero no es tan absoluto como para asegurarlo a quien se lucra envenenando a la población.

DERECHO A LA SALUD DEL CONSUMIDOR FRENTE AL DERECHO A LA GANANCIA-
Conocimiento por el público de informe de autoridad sanitaria sobre contaminación de
productos alimenticios

DEBER DE SOLIDARIDAD-Información sobre empleo de sustancia química prohibida en
alimento básico

DERECHO A LA SALUD Y SEGURIDAD DEL CONSUMIDOR Y USUARIO-Productores y
comercializadores de bienes y servicios no la pueden afectar

DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION SOBRE COMPOSICION Y EFECTOS DE BIENES Y
SERVICIOS-Protección de salud y seguridad integral

DERECHO A LA SALUD HUMANA-Utilización de sustancia química prohibida en fabricación de panela

DERECHO A LA SALUD DEL CONSUMIDOR-Prohibición de usar anhídrido sulfuroso como insumo en la producción de panela

FEDERACION NACIONAL DE PRODUCTORES DE PANELA-Recaudo de cuota de fomento panelero/CONTRIBUCION PARAFISCAL-Conciliación de cuota de fomento panelero por productores/DEBER TRIBUTARIO-Obstaculización

FEDERACION NACIONAL DE PRODUCTORES DE PANELA-Prohibición de limitar recaudo a productores que se ajusten a pautas y parámetros legales de elaboración del producto

PROCEDIMIENTOS PREVENTIVOS Y PUNITIVOS-Consagración legal

INSTITUTO NACIONAL DE VIGILANCIA DE MEDICAMENTOS Y ALIMENTOS-Adopción de medidas sanitarias preventivas o imposición de sanciones

Referencia: expediente T-267601

Magistrado ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santa fe de Bogotá, D.C., marzo veintitrés (23) de dos mil (2000).

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión del fallo adoptado por el Juez Cuarenta Penal del Circuito de Bogotá y la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, dentro de la acción de tutela instaurada por Alberto Ledesma O. contra la Federación Nacional de Productores de Panela - FEDEPANELA -.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

El día 5 de marzo de 1999 el Instituto Municipal de Salud de Pereira decomisó 88 bolsas de panela marca V, producidas por Panela del Valle E.A.T., en el establecimiento de comercio Mercasa, en la ciudad de Pereira. Dicha panela fue sometida a un análisis de laboratorio, que dio como resultado trazas de anhídrido sulfuroso (SO₂), sustancia cuya presencia está prohibida en la panela. Las muestras y las contramuestras fueron depositadas en una bodega de la entidad municipal y, el día 12 de marzo (folio 23 del segundo cuaderno), fueron hurtadas. Por este hecho se ha iniciado proceso penal.

El día 8 de abril, en un retén de alimentos, la misma entidad tomó muestras de la Panela marca V. Dicho producto fue congelado y posteriormente sometido a análisis de laboratorio. Los resultados arrojaron, nuevamente, rastros de SO₂. El día 9 de abril se sometió a control una de las contramuestras, la cual dio el mismo resultado. Por tal motivo, se procedió al “decomiso y desnaturalización” de las muestras, las que se depositaron en un relleno sanitario.

El ciudadano Carlos Ledesma, gerente de Panela del Valle EAT, envió al Instituto Municipal de Salud de Pereira copias de los análisis que el servicio de salud del Valle realizó sobre muestras de panela tomadas en el Trapiche Lucerna - sitio donde se produce la panela marca V -, y de panela marca V, tomadas de establecimientos de comercio en la ciudad de Cali, en los que se señala que no existen rastros de anhídrido sulfuroso (SO₂). Lo anterior, con el objeto de demostrar que la panela producida por Panela del Valle EAT cumple con los requisitos de ley.

Mediante comunicación del 6 de mayo de 1999, numerado con el 2277, dirigida al señor Ledesma, el Instituto Municipal de Salud de Pereira hace un recuento pormenorizado de los hechos del 5 de marzo y del 8 de abril; asegura que la información que se recibió del servicio de salud del Valle es inaceptable por tratarse de muestras tomadas de lotes, en lugares y de marcas distintas. Finalmente, sostiene que la contramuestra oficial, tomada el 12 de abril, en poder del instituto, sería enviada al Instituto Nacional de Salud, para que dicha entidad

emitiera una decisión definitiva.

El día 2 de junio de 1999, el Gerente de FEDEPANELA envió a Luz Helena Arango, Jefe de Compras de CADENALCO S.A. el siguiente mensaje por vía FAX:

Ref: Remisión documento Instituto Municipal de Salud

Anexo enviamos para su información y fines pertinentes el Documento N° 2277 del Instituto Municipal de Salud del Valle (se refiere al de Risaralda), con relación a los análisis de panelas realizados a las Panelas del Valle E.A.T., de propiedad del Señor Carlos Alberto Ledesma O.

Esperamos que ustedes tomen atenta nota al respecto.

FIRMADO

LUIS FERNANDO LONDOÑO R.

Gerente.

El mismo día se envió a GERMAN JARAMILLO OLANO, Presidente de CADENALCO S.A., el siguiente mensaje:

Ref: Remisión documento Instituto Municipal de Salud

Anexo enviamos para su información y fines pertinentes el Documento N° 2277 del Instituto Municipal de Salud de Risaralda, con relación a los análisis de panelas realizados a las Panelas del Valle E.A.T., de propiedad del Señor Carlos Alberto Ledesma O.

Este documento también fue remitido por nosotros a la Doctora Luz Eugenia Arango, Jefe del Departamento de Compras, de esa misma entidad.

Esperamos que esta información pueda ser tenida en cuenta por Ustedes y nos apoyen en el proceso de mejoramiento de la calidad de la panela y la posterior depuración del mercado panelero.

FIRMADO

LUIS FERNANDO LONDOÑO R.

Gerente.

Este mismo mensaje fue enviado a José Perea, Jefe de Compras de MERCAR, el día 1 de julio de 1999.

De acuerdo con lo expresado por el demandante, a raíz de estos mensajes, “las principales cadenas caleñas, que con tanto trabajo ganamos (ejemplo Cadenalco, Belalcazar, Mercar, etc.) retirarán nuestra mercancía de sus anaqueles y cancelarán los pedidos. Es así como nuestras ventas han disminuido en un 50% por ciento y ha sido difícil convencerlos pues desde su punto de vista, entratándose del mercado panelero, Fedepanela tiene la palabra”.

Fedepanela, además de enviar los mensajes antes mencionados, adoptó la decisión de abstenerse de entregarle a Panela del Valle E.A.T. las etiquetas que sirven de constancia de pago de la cuota panelera. El gerente de la empresa demandante solicitó al gerente de Fedepanela que explicara las razones de su decisión. En comunicación del 9 de julio de 1999, el gerente de Fedepanela le manifestó al señor Ledesma que:

“Como es de su conocimiento, la Federación esta en la obligación de vigilar y proteger dentro del marco legal vigente a los productores paneleros, la calidad de producto y el interés de los consumidores tanto a nivel nacional como internacional.

En tal sentido se vienen fortaleciendo nuestras acciones en varios frentes de trabajo pero ante todo con las diferentes entidades oficiales de quienes dependen las acciones de control y vigilancia.

Existe un documento público emitido por la Secretaria de Salud de Risaralda de Mayo 6 de 1999 en donde claramente se dan a conocer los resultados del análisis de las panelas que usted produce.

Ante este hecho y por considerar que las autoridades competentes que usted viene operando por fuera de la norma, todas las consignaciones efectuadas por concepto de pagos a esta contribución parafiscal en cuentas del Fondo Nacional Panelero, sin la previa autorización de esta Federación, no tienen validez alguna.

El día 21 de julio de 1999, el señor Carlos Alberto Ledesma interpuso acción de tutela en contra del señor Luis Fernando Londoño, en su calidad de gerente general de la Federación

Nacional de Productores de Panela - FEDEPANELA -, por violación de sus derechos fundamentales a la honra, al buen nombre y al debido proceso.

En su concepto, FEDEPANELA viola sus derechos constitucionales cuando considera exclusivamente lo ocurrido en el departamento de Risaralda (mercancía que no representa el 2% de la producción de la empresa), para descalificar la totalidad de la producción. “La actitud asumida por el gerente general de “Fedepanela”, no constituye una actitud ajustada a derecho. En efecto, manifestar públicamente prevención contra nuestros productos, sin permitirnos recurrir a mecanismos de defensa idóneos para lograr su desagravio, lesiona de manera fehaciente el derecho de nuestra empresa al buen nombre, que en otras circunstancias no sería vulnerado, precisamente porque la deducción parcializada que se hace de nuestra mercancía trascendió a un ámbito general de conocimiento público - entiéndase compradores - e indiscriminado, que hace que la imagen de nuestros productos se tergiverse”.

FEDEPANELA, asegura el demandante, no puede suplantar a una autoridad pública, como lo es INVIMA, quien es la única encargada de controlar la calidad de la panela (artículo 21 de la resolución 002284 del 27 de junio de 1995).

Por lo tanto, solicita que se ordene a FEDEPANELA que, “con el mismo despliegue se rectifique la información remitida a los diferentes supermercados”.

En relación con la violación al debido proceso, considera que la decisión de FEDEPANELA sobre las consignaciones de las cuotas parafiscales paneleras, se adoptó sin seguirse procedimiento alguno, sino que respondió al “capricho” del gerente de la entidad.

El juez de instancia envió un cuestionario al demandando. Este, en su escrito, dio contestación a la demanda de tutela.

A la pregunta relativa a los parámetros sobre los cuales se emitieron “las circulares” a las cadenas de almacenes, FEDEPANELA responde que:

“Antes de todo es vital aclararle al Despacho que en ningún momento FEDEPANELA ha emitido “circular” alguna a las cadenas de almacenes citadas por usted. Lo que hizo Fedepanela, mediante comunicación personalizada dirigida al doctor Germán Jaramillo Olano

Presidente de Cadenalco S.A. en Medellín, a la doctora Luz Eugenia Arango Jefe de Compras de Cadenalco S.A. en Medellín y al señor José Perea Jefe de Compras de Mercar en la ciudad de Cali, fue poner en conocimiento a cada una de las personas mencionadas, el documento público N° 2277 de mayo 6 de 1999, que el Instituto Municipal de Pereira le dirige al señor Carlos Alberto Ledesma, relacionado con los análisis efectuados a las Panelas del Valle E.A.T., y en virtud de la importancia del contenido de la mencionada comunicación se le solicita sea tomada en cuenta por la entidad a la que se le dirige, solicitándole el apoyo para el mejoramiento de la calidad de la panela y la posterior depuración del mercado panelero.....

Ahora bien, dichas comunicaciones son dirigidas por la Federación como ente que aglutina a los productores de panela del país, y el cual entre muchas de sus funciones está la de procurar que la panela sea producida y comercializada dentro de los claros parámetros establecidos tanto en la Ley 40 de 1990 como en sus Decretos Reglamentarios y demás normas concordantes.

Igualmente, cuando una Entidad de Salud comunica a Fedepanela los resultados de los análisis practicados a las muestras y contramuestras de las panelas producidas por una determinada persona, los cuales concluyen inobjetablemente que dichas panelas contienen sustancias prohibidas por la Ley para la producción de las mismas, no puede hacer caso omiso a la obligación tanto legal como constitucional que tiene toda persona y/o entidad de bien, de poner en conocimiento a las personas que pudiesen en un momento dado verse involucradas al adquirir para su posterior reventa productos que contengan sustancias nocivas que afectan la calidad nutritiva de un producto o pongan en peligro la salud humana.....”

En cuanto a los cargos de la demanda, el Gerente de Fedepanela expresa su rechazo.

Asegura que no es posible calificar de violatoria la conducta de la entidad, pues (i) la información que se suministró a las distintas cadenas de supermercados fue emitida por la autoridad competente en la materia y (ii) que, dado que el consumo de panela que tenga SO₂ (panela adulterada) representa un peligro para la salud humana, la entidad tiene el deber jurídico y moral de poner en conocimiento a la opinión pública de estos hechos.

Sobre la presunta violación al debido proceso, señala que de las normas vigentes (Ley 40 de 1990 y Decreto 719 de 1995) únicamente le autorizan a FEDEPANELA entregar las etiquetas

que sirven de comprobante de pago de la cuota de fomento panelero a aquellos productores de panela que cumplan con los requisitos de ley:

“la obligación de Fedepanela es la de entregar etiquetas a todas las personas naturales y jurídicas QUE PRODUZCAN Y VENDAN PANELA DENTRO DE LAS ORMAS ESTABLECIDAS EN LA LEY 40 DE 1990 Y DEMAS NORMAS RELACIONADAS CON LA ACTIVIDAD PANELERA, como constancia de pago de la cuota de fomento, pero en ningún momento dichas etiquetas constituyen un sello de calidad.

Por consiguiente, cuando Fedepanela tiene conocimiento del resultado de las investigaciones adelantadas por las autoridades de salud correspondientes, respecto que el producto producido por una determinada persona es PANELA ADULTERADA, no puede suministrarle las etiquetas que dicho productor exija, por el simple hecho de que este último hubiese consignado una determinada cantidad de dinero, supuestamente en cumplimiento de lo establecido en la Ley frente a la cuota de fomento, porque Señora Juez, la obligación de Fedepanela de entregar las etiquetas es por concepto de la venta de PANELA como lo establece la Ley y no por concepto de un producto diferente y que a la luz de los resultados emanados de una autoridad de salud competente, estos son panela adulterada” (Mayúsculas y negrillas en el original).

Finalmente, sostiene que “la producción de panela adulterada está consagrada en nuestro Código Penal como delito, como se puede observar en la simple lectura del Artículo 206 de dicho ordenamiento...” y le solicita al juez que, en caso de que el Instituto Municipal de Salud de Pereira no hubiese presentado la respectiva denuncia, que “en desarrollo de lo dispuesto en el inciso segundo del Artículo 25 del C. de P.P. a poner en conocimiento a la autoridad penal competente el ilícito a que nos hemos venido refiriendo”.

2. Sentencias objeto de revisión

2.1 Sentencia de primera instancia

La demanda de tutela fue presentada ante el juzgado diecinueve penal del circuito de Cali. Sin embargo, debido a que el demandado tiene su domicilio en la ciudad de Bogotá, dicho juzgado estimó que el proceso debía tramitarse ante un juez penal del circuito de esta última ciudad. Remitido el proceso, fue tramitado ante el juzgado cuarenta penal del circuito de

Bogotá.

El día diecisiete (17) de agosto de mil novecientos noventa y nueve (1999), la Juez cuarenta penal del circuito de Bogotá dictó fallo de primera instancia, en el cual denegó, por improcedente, la tutela presentada por el señor Carlos Alberto Ledesma Osorio contra la Federación Nacional de Productores de Panela - FEDEPANELA -.

En concepto de la Juez 40 Penal del Circuito de Bogotá, en el presente caso no se reúnen los requisitos necesarios para que proceda la tutela contra particulares. En primer lugar, sostiene que FEDEPANELA es una entidad privada, sin ánimo de lucro, que no tiene nexo alguno con el Estado y que no presta servicios públicos.

Asegura que el demandante cuenta con otros medios de defensa judicial, a través del proceso penal o ante la jurisdicción civil por vía de reclamación de perjuicios, para lograr la protección de su honra y buen nombre. Por otra parte, sostiene que no se presenta subordinación, ya que “el concepto de dependencia o subordinación constituye elemento del contrato de trabajo y no existe entre aquél y la entidad accionada FEDEPANELA, relación laboral”.

Finalmente, estima legítima la conducta de FEDEPANELA al comunicar los resultados de las investigaciones adelantadas por el Instituto Municipal de Salud de Pereira:

“Tales circunstancias [comunicación de los resultados de las investigaciones y efectos perjudiciales para la salud humana del contenido de la panela producida por el demandante], a todas luces no involucra ni el buen nombre, ni la honra del accionante señor LEDESMA OSORIO, pues simplemente la asociación gremial asumió una posición de defensa, ante el riesgo o peligro de consumirse aquél producto y en pro de los intereses de la agremiación panelera, con la visión de depurar el mercado, proteger sus derechos y de los demás asociados los cuales en la producción deben observar la reglamentación legal establecida en defensa de la salud de los consumidores en general”.

En relación con la entrega de las etiquetas, la juez considera que se trata de un asunto interno de la Federación Nacional de Productores de Panela:

“Respecto de la cuota de Fomento panelero, contribución de orden parafiscal, la

determinación adoptada por la entidad accionada de negar a la empresa de propiedad mayoritaria del accionante señor CARLOS ALBERTO LEDESMA OSOSRIO, los “stickers”, para la comercialización del producto, aquella corresponde al fuero interno de la misma agremiación dentro del ámbito de su reglamentación. Esto es cumplir con los requisitos de calidad para el consumo humano”

2.2. Impugnación de la sentencia de primera instancia

El demandante presentó escrito de impugnación contra la sentencia de primera instancia. En él, recoge los argumentos contenidos en el escrito de demanda, pero añade que la Ley 40 de 1990 no le asigna a FEDEPANELA ninguna función relacionada con la fiscalización de la calidad de la panela. Se apoya en los artículos 4 y 5 de la misma ley, que establecen las sanciones imponibles a quienes incurran en violación de las normas de calidad aplicables a la panela, las cuales deberán ser impuestas por las autoridades locales de salud. Así, estima que FEDEPANELA usurpó las funciones que le compete a las mencionadas entidades públicas.

2.3 Sentencia de segunda instancia

Mediante sentencia del 28 de octubre de 1999, la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá dictó sentencia en la que revocó la decisión de primera instancia y, en cambio, concedió la tutela.

En opinión del Tribunal, en el presente caso se observa una clara situación de indefensión y subordinación del demandante respecto de FEDEPANELA, ya que con el envío de “los comunicados a los distintos almacenes distribuidores del producto provocó de facto una crisis al interior de Panela del Valle.”

En cuanto a la solicitud de rectificación de información, por vulneración de los derechos al buen nombre y a la honra de Panela del Valle E.A.T., el tribunal toma en consideración que FEDEPANELA nunca envió información en la que se precisara cuál mercancía contenía SO₂, lo que permitía pensar que toda la producción estaba afectada, cuando, según lo indica el demandante, la muestra únicamente era representativa del 2% de la producción.

Por otra parte, explica la sala, de las comunicaciones y resultados de los análisis realizados

por la Secretaría de Salud del Valle a los productos de Panela del Valle E.A.T., en los días 18 de mayo, 18 de junio y 18 de julio, que aporta el demandante, se desprende que el problema de calidad que detectó el Instituto Municipal de Salud de Pereira fue superado, “pero el nombre de su empresa quedó enlodado para siempre con las comunicaciones enviadas por FEDEPANELA a los almacenes comercializadores de este producto [panela], lo que le está repercutiendo negativamente a Panela del Valle E.A.T, a punto de que sus ventas están casi paralizadas...”. Por lo tanto, se tutelan los derechos al buen nombre y a la honra de Panela del Valle E.A.T. y se ordena a FEDEPANELA que rectifique la información, en el término de 48 horas.

En relación con la cuota panelera, el Tribunal es de la opinión de que no puede calificarse a FEDEPANELA como un simple particular, puesto que ejerce una clara función pública:

“[c]uando [FEDEPANELA] recauda aportes parafiscales los cuales se denominan “cotas de fomento panelero”, valores que abona a un fondo del Ministerio de Agricultura y expide las etiquetas de pago que son necesarios para que el comerciante los adhiera a sus productos y así ponerlos en el mercado...”

Ello implica que su actuación está sometida, en esta materia, a los requisitos propios de las actuaciones administrativas.

La Ley 40 de 1990 establece las sanciones imponibles a quienes incumplan las normas sobre calidad: multa la primera vez, cierre temporal en caso de reincidencia y, a la tercera, cancelación del registro de inscripción. En el proceso no existe prueba alguna que indique que a la sociedad demandante se le haya impuesto sanción alguna “razón por la cual, el proceder de FEDEPANELA vulnera el debido proceso y se constituye en una vía de hecho su negativa a entregarle los stickers a la persona jurídica accionante...”.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. El primer aspecto del fallo de instancia que debe ser examinado por la Sala se refiere a la orden que se imparte a Fedepanela, entidad demandada, para que rectifique la información suministrada a algunos expendedores de panela acerca de la calidad de la panela producida por la empresa que gestiona el actor. La rectificación se impone, según el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá, en razón de que los análisis practicados por el

Instituto Municipal de Salud de Pereira – que fueron remitidos a los distribuidores por parte de Fedepanela – sólo se predicen de una fracción de la producción de la empresa Panela del Valle E.A.T. De otra parte, anota el Tribunal, muestras posteriores efectuadas por el Laboratorio Departamental de Salud del Valle del Cauca, a instancia del actor, demuestran que el defecto ha sido superado.

Se cuestiona la legitimidad del comportamiento asumido por la asociación de productores de panela – Fedepanela –, la cual luego de recibir un informe minucioso de una autoridad sanitaria, sobre la presencia de una sustancia tóxica en el producto elaborado por la empresa Panela del Valle E.A.T., comunicó ese hecho a algunos comercializadores. A este respecto, conviene precisar que a la luz de la legislación vigente está expresamente prohibida la utilización de “[h]idrosulfito de sodio, anilinas, colorantes tóxicos y demás contaminantes y mieles de ingenio que afecten la calidad nutritiva de la panela o pongan en peligro la salud humana” (Ley 40 de 1990 art. 5º). El informe de la autoridad sanitaria señala que en las muestras respectivas se detectó la incorporación de la sustancia química prohibida – SO₂ –, la cual pone en peligro la salud humana.

El informe indicado efectivamente fue rendido por el Instituto Municipal de Salud de Pereira y, como se desprende de su lectura, se expone allí el resultado obtenido del análisis de diferentes muestras del producto elaborado por la firma Panela del Valle E.A.T. De otro lado, las cartas remisorias cursadas por Fedepanela sustancialmente no agregan ningún dato a lo que se señala en el documento expedido por ese instituto, ni tampoco se asevera en ellas que todos los lotes de panela originados en esa misma fábrica adolezcan de idéntico defecto. Por lo demás, no se remite a duda que la comunicación de la entidad municipal sea un documento público y, pueda, por tanto, ser conocida por cualquier persona, máxime si se tiene presente el interés general que reviste el asunto en ella tratado.

El gremio de los paneleros, a través de Fedepanela, al divulgar entre algunos distribuidores, el documento emitido por la autoridad sanitaria, no falsificó la verdad ni distorsionó los hechos, ni afectó ningún ámbito de intimidad. En estas condiciones, resulta contrario a derecho obligar a esta asociación a desmentir su dicho, el cual se sustenta en un documento irrefragable. La circunstancia de que con posterioridad la firma comprometida en este ilícito proceder hubiese sometido a examen químico ciertas muestras, no niega en absoluto que las que se extrajeron antes de otros lotes por parte de la autoridad sanitaria de Pereira

resultaron portadoras de la sustancia prohibida.

El decomiso preventivo de productos elaborados con insumos tóxicos, su destrucción, la práctica de pruebas químicas, entre otros procedimientos sanitarios, son hechos que trascienden al público y no pueden permanecer en la clandestinidad, así ello tenga repercusiones económicas para los agentes involucrados. No puede pretender una firma que usa como insumo una sustancia tóxica prohibida, peligrosa para la salud humana, que el informe de la autoridad sanitaria no se conozca por el público, más aún si parte de la producción por este motivo fue decomisada. Si el nivel de ventas desciende y se reduce su participación en el mercado, ello obedece a la conducta ilegal e inmoral de la empresa. No puede exigir quien ha contaminado un producto alimenticio o utilizado en su fabricación una sustancia química prohibida, que sobre esto se mantenga el sigilo a fin de no perder clientes, como si el nivel de ventas debiera mantenerse o incrementarse a toda costa sin tener en cuenta la salud de los consumidores, y por fuera de toda consideración acerca de las estrategias lícitas o ilícitas empleadas para ello. El derecho a la ganancia es legítimo y se garantiza por el derecho; pero no es tan absoluto como para asegurarlo a quien se lucra envenenando a la población.

Razones de empresa, absolutamente ilegítimas, que deben ser objeto de investigación penal, no pueden llevar a que la persona que ha cumplido un deber de solidaridad - informar a otros sobre el empleo en un alimento básico de una sustancia química prohibida -, con el fin de prevenir el peligro a la salud asociado al consumo humano, sea obligada a retractarse con el objeto de restablecer el inexistente derecho de quien introdujo un tóxico en la panela. No puede olvidarse que los productores y comercializadores de bienes y servicios, no pueden atentar contra la salud y la seguridad de los consumidores y usuarios (C.P. art. 78). Tampoco puede desvalorizarse el deber consagrado en el artículo 95-2 de la C.P.: "Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas".

2. Los bienes y servicios ofrecidos a los consumidores, que son producidos mediante procedimientos más o menos complejos y en los que se emplean diversas materias primas y elementos, pueden generar riesgos de distinta índole a los consumidores y al ambiente. En unos casos existe conciencia sobre este punto y sobre los niveles de tolerancia o inocuidad. En cambio, en muchos casos los efectos negativos actuales o potenciales, singulares o

combinados, se ocultan, se desconocen o se infravaloran por la comunidad científica y los empresarios. El conocimiento relativo a los productos y a los servicios ofrecidos, no solamente no es uniforme sino que es desigual entre las personas y los países, pese a que el riesgo creciente se difumina en toda la sociedad y puede manifestarse en forma catastrófica. La asimetría de poder resultante donde la persona y los colectivos, sobre los que se cierne en mayor medida el riesgo difuso procedente del mundo de la producción y se exponen inermes a los peligros más desconocidos o conocidos pero imbatibles, debe invertirse. La toma de decisiones sobre el proceso productivo, la investigación, la ciencia y la tecnología, tienen un contenido político indudable, puesto que afectan la vida de las personas y las condiciones ambientales. A partir de esta premisa, justamente con el fin de reducir la aludida disparidad, los miembros de la comunidad, tienen el derecho constitucional de acceder a la información detallada y relevante sobre la composición y efectos de los bienes y servicios que ingresan al mercado y, desde luego, en los distintos ámbitos participativos tienen también derecho a incidir también sobre los tipos de producción y consumo que sean acordes con un desarrollo sostenible y con la protección de su salud y seguridad integral.

En el caso de la panela, es claro que el empleo del anhídrido sulfuroso genera serios peligros para la salud humana. Respecto a este producto, como bien podría ocurrir con tantos otros, las condiciones y procedimientos de su elaboración no se han considerado como pertenecientes a la esfera exclusiva y excluyente del empresario o del científico, sino que en este campo se ha estimado necesaria la intervención de toda la sociedad, la cual ha considerado pertinente recurrir al principio democrático para prohibir el uso de esa sustancia química como insumo utilizable en su elaboración. En la sociedad actual, la política necesariamente ha de ocuparse de estos temas, puesto que las dimensiones manifiestas y latentes de los riesgos que se crean y ciernen en todo momento sobre la sociedad y los individuos, sin consideración de clase, no puede escapar a los centros de decisión colectiva. Por consiguiente, los derechos de participación - más allá del circuito formal de la mera representación -, tienen una definitiva y fecunda proyección en la identificación de riesgos y en la procura de un sistema de producción que no sea fuente de peligros para la persona humana y generadora de daños al ambiente.

No cabe, pues, censurar, la actuación de la asociación demandada, que ha contribuido con su actuación a que la comunidad se entere de un riesgo actual sobre la salud de los consumidores, riesgo éste que por su gravedad fue objeto de debate democrático y sobre el

que existe tanta conciencia que se ha expresado en la prohibición de usar el anhídrido sulfuroso como insumo en la producción de la panela. Los derechos de los consumidores, por esencia de carácter difuso, sólo pueden ejercitarse activamente si ellos disponen de información adecuada y oportuna. El hecho de que los datos provengan de la asociación que aglutina a los productores, no es lo usual, pero ello no demerita la información que se suministra sobre la base de la verdad. Por el contrario, no deja de ser reconfortante que este gremio propugne las mejores condiciones de producción y de calidad de un bien de consumo popular.

3. El segundo aspecto de la sentencia de instancia que debe analizarse es el relativo a la negativa de Fedepanela para recaudar la cuota de fomento panelero - contribución parafiscal establecida por la ley 40 de 1990 - que pretende cancelar la empresa Panela del Valle E.A.T. La asociación demandada justifica su abstención señalando que no obstante tener el carácter de administradora de los dineros recaudados mediante esta contribución parafiscal, no puede cumplir su función frente a una empresa que produce panela adulterada. Por ello no le ha entregado las correspondientes etiquetas a la mencionada empresa, lo que se hace como consecuencia del pago de la cuota y sin las cuales el producto no puede legalmente ingresar al mercado.

El derecho a informar y, en este caso, el deber de hacerlo, ampara plenamente la conducta de la asociación dirigida a coadyuvar la producción panelera ajustada a los requerimientos de calidad establecidos en la ley. En cambio, la función de recaudo a ella confiada en virtud de la ley, no puede ser utilizada para perseguir fines distintos de la percepción de los fondos que obligatoriamente los productores de panela deben entregarle a título de contribución parafiscal. Los productores tienen el deber de cancelar la cuota de fomento panelero. No puede, en consecuencia, la entidad encargada del recaudo, negarse a recibir estos pagos e impedir que se cumpla la obligación tributaria. El comportamiento de la asociación implica, de un lado, dejar de ejecutar la función que legalmente se le ha delegado; de otro lado, obstaculizar la observancia del deber tributario por parte de los obligados a pagar una determinada contribución parafiscal.

Se percibe que el propósito de Fedepanela puede resultar loable: limitar el recaudo a los productores que se ajusten a las pautas y parámetros legales de elaboración del producto. Por ello sólo a éstos se les suministraría las etiquetas, sin las cuales las panelas producidas

no pueden entrar a la fase de distribución y comercialización. Sin embargo, esta decisión de la asociación la convierte en autoridad dotada de competencias punitivas. Esto último no es posible, dado que la ley sólo le ha otorgado competencias en lo que respecta al recaudo y administración de la cuota de fomento panelero. La ley ha determinado los supuestos de infracción - entre otros el uso de sustancias tóxicas -, y ha señalado las autoridades encargadas de adoptar las medidas sanitarias preventivas y de imponer las sanciones administrativas o penales a los responsables. Igualmente, los procedimientos preventivos y punitivos se han consagrado en la misma ley; éstos no pueden pretermitirse sin violar el debido proceso.

La Ley 9 de 1979 y el Decreto 3076 de 1979, atribuye al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos - INVIMA - y a las Entidades Territoriales de Salud, con base en la naturaleza del producto, el tipo de servicio, o el hecho que origina la violación de las disposiciones sanitarias o su incidencia sobre la salud individual o colectiva, competencia para adoptar medidas sanitarias preventivas o para imponer sanciones a las personas y empresas que violen las disposiciones legales en esta materia (decomiso, amonestación, multas, suspensión o cancelación del registro, congelación o suspensión temporal de la venta, destrucción de productos, cierre temporal o definitivo del establecimiento, etc.). En estas normas se han establecido los procedimientos que deben seguirse para aplicar las distintas medidas allí previstas.

Fedepanela, en consecuencia, no puede arrogarse competencias que exceden el recaudo de las sumas que deben abonarle los productores de panela. La competencia circunscrita a este objeto, no puede ejercitarse de manera estratégica con el objeto de generar en los productores consecuencias materiales - por ejemplo, el retiro del mercado - que sólo podrían sobrevenir como consecuencia directa o indirecta de una medida preventiva o sancionatoria impuesta por la autoridad competente y a través del procedimiento legalmente previsto.

Por lo expuesto, se confirmará parcialmente la sentencia del tribunal de instancia, en lo que tiene que ver con la violación del debido proceso administrativo y, de otra parte, se revocará en lo que concierne a la orden de rectificación que se había impartido.

III. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- Revocar parcialmente la sentencia del 28 de octubre de 1999, de la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá, en lo que a la protección de los derechos al buen nombre y a la honra del demandante se refiere, y, su lugar, negar la tutela por estos aspectos.

Segundo.- Confirmar la sentencia del 28 de octubre de 1999, de la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá, respecto de la protección del debido proceso.

Tercero.- Ordenar que por Secretaría General se envíe copia del expediente a la Fiscalía General de la Nación a fin de que, si resulta procedente se inicie la correspondiente investigación penal.

Cuarto.- Ordenar que por Secretaría General se envíe copia del expediente al Instituto Nacional de vigilancia de Medicamentos y Alimentos, a fin de que, de conformidad con sus competencias, adelante la investigación administrativa sobre la calidad de la panela producida por Panelas del Valle EAT y con arreglo a las normas legales se adopten las medidas preventivas o sancionatorias a las que haya lugar.

Quinto.- Por Secretaría General, LÍBRENSE las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del decreto 2591 de 1991

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General