

Sentencia No. T-251/93**ACCION DE TUTELA CONTRA PARTICULARES/DERECHO AL AMBIENTE SANO/DERECHO A LA SALUD-Vulneración/ACCION DE TUTELA**

Tiene lógica que la ley establezca la procedencia de la acción de tutela contra los particulares que prevalecidos de su relativa superioridad u olvidando la finalidad social de sus funciones, vulneren los derechos fundamentales de los restantes miembros de la comunidad. La idea que inspira la tutela, que no es otra que el control al abuso del poder, se predica de los particulares que lo ejercen de manera arbitraria. Los efectos ambientales nocivos procedentes de la planta contaminante tienen y han exhibido aptitud suficiente para lesionar directamente el derecho fundamental a la salud de los miembros de la comunidad circundante, bajo la modalidad de lesión en unos casos y de amenaza en los restantes. La situación de indefensión y subordinación en que se encuentran estos últimos, habilita plenamente el ejercicio de la acción de tutela contra la Sociedad Comercial demandada.

LIBERTAD ECONOMICA

La libertad económica reconocida a los particulares, les permite perseguir su beneficio particular y la utilización de los recursos del país, dentro de los límites del bien común. El sistema económico consagrado en la Constitución parte de la premisa de que la empresa, reunión simbiótica de capital y de trabajo, es la base del desarrollo y del bienestar. La opción por la empresa y la consiguiente aceptación de la dinámica de la razón económica y del capital, no pueden sin embargo terminar por cosificar al hombre y avasallar el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación. Para evitar la superación de estos límites, se ha confiado a la Ley la delimitación del alcance de la libertad económica.

DERECHO AL AMBIENTE SANO/DERECHO A LA VIDA/DERECHO A LA SALUD/AUTORIDAD ADMINISTRATIVA-Omisión

Tratándose de normas sobre medio ambiente y sanitarias que representan limitaciones legales para la empresa y la iniciativa económica, en aras del bien común (salud pública) y del medio ambiente (calidad de la vida), la omisión del ejercicio de las competencias por parte de las autoridades administrativas o su deficiente desempeño, puede exponer a las personas a sufrir mengua en sus derechos fundamentales a la vida, a la salud y al medio ambiente sano. La inacción y la negligencia de la administración, encargada de aplicar y administrar las normas legales, entre otras graves consecuencias, genera y expande supremacías y poderes privados, a la par que aumenta la indefensión de amplios sectores sociales.

JUEZ-Facultades

No es función del Juez constitucional suplantar a las autoridades administrativas, aunque sí

lo es ordenar que cumplan sus funciones relacionadas con una situación en la que están en juego la efectividad de los derechos fundamentales que deben proteger, so pena de desacato sancionable penalmente.

JUNIO 30 DE 1993

REF: Expediente T- 10506
Actor: Orlando Pastrana
Magistrado Ponente:
Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

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-10506 adelantado por el Personero municipal de Neiva, ORLANDO PASTRANA, contra la EMPRESA DE PRODUCTOS QUIMICOS DEL HUILA S.A, "PROQUIMHUL"

A N T E C E D E N T E S

1. El Personero municipal de Neiva, ORLANDO PASTRANA, obrando en su calidad de veedor y defensor del pueblo, por solicitud del Comité de Participación Comunitaria del puesto de salud del barrio Caracolí y de algunos habitantes del mismo, interpuso acción de tutela contra la EMPRESA DE PRODUCTOS QUIMICOS DEL HUILA S.A "PROQUIMHUL", productora de sustancias químicas, debido a que la contaminación atmosférica ocasionada genera enfermedades respiratorias en los pobladores de los barrios residenciales contiguos al lugar donde funciona la mencionada empresa. Solicita que se ordene al Servicio Seccional de Salud o al Alcalde Mayor de la ciudad, la suspensión del funcionamiento de la citada empresa, para proteger el medio ambiente, la salud y la vida de las personas. Fundamenta su pretensión, en los artículos 44, 45, 49, 79, 80 y 86 de la Constitución.

2. El personero informa que la empresa PROQUIMHUL ha funcionado desde hace aproximadamente 18 años en el sector del barrio Caracolí y produce químicos como ácido sulfúrico, sulfato de magnesio y sulfato de aluminio que desencadenan reacciones de dióxido de azufre (SO₂) y otras sustancias de la misma naturaleza. Afirma que en desarrollo de dichas actividades se contaminan las aguas del río Magdalena, por el vertimiento de desechos químicos, así como el aire por la emisión de partículas provenientes de la caldera para producción de vapor cuyo combustible es la cascarilla de arroz o de café.

3. Según el peticionario, la contaminación del aire y de las aguas del río, ha ocasionado que los habitantes de esta zona residencial padezcan graves enfermedades respiratorias, como es el caso de la señora Liria María Ramos de Figueroa que estuvo hospitalizada de acuerdo con el certificado médico que acompaña. Igualmente señala que en el sector se encuentra ubicado el Instituto de Bienestar Familiar Regional Huila, con lo cual se pone en peligro la vida y la salud de los niños que reciben el cuidado y protección de esta Institución Estatal.

4. Finalmente, sostiene que el Comité de participación comunitaria del puesto de salud de Caracolí, integrado por los diferentes barrios del sector, ha solicitado a todas las autoridades del orden nacional y local la solución del problema, sin que hasta ahora haya recibido una respuesta satisfactoria.

5. Entre las pruebas recogidas en el proceso de tutela, figura una comunicación del Jefe Seccional de Ingeniería Sanitaria del Servicio Seccional del Huila, fechada el día 19 de marzo de 1985, dirigida al Jefe de la Sección de Control de Contaminación Atmosférica, en la cual informa que PROQUIMHUL no ha cumplido una resolución del Ministerio de Salud y recomienda no otorgarle autorización sanitaria de funcionamiento parte aire, por tratarse de una zona de alta densidad poblacional, hasta tanto la empresa no traslade sus instalaciones a otro lugar en el que no ocasione molestias sanitarias a la comunidad.

6. En 1990, la empresa PROQUIMHUL contrató un estudio de impacto ambiental -parte aire- de la planta de sulfato de magnesio con la firma AMBIENTRONIKA LTDA. Dicho estudio, aportado al expediente, señala que la empresa construiría sistemas de control compuestos por ciclones de alta eficiencia, un filtro de mangas y una torre lavadora de doble absorción, para garantizar que las emisiones de dióxido de azufre (SO₂) y de otras partículas fueran prácticamente indetectables.

7. El Ministerio de Salud concedió a PROQUIMHUL S.A autorización sanitaria de funcionamiento -parte aire-, por un término de 5 años, mediante resolución No. 9886 del 5 de agosto de 1991, modificada el 1º de abril de 1992, en el sentido de aclarar que dicha autorización también ampara las instalaciones físicas destinadas al proceso de sulfato de magnesio.

8. El 4 de mayo de 1992, con fundamento en una visita realizada a PROQUIMHUL S.A, el Jefe de Servicio de Salud del Huila aplicó la medida de seguridad de carácter preventivo y

de ejecución inmediata, consistente en la supresión de trabajos relacionados con la producción de sulfato de aluminio y de magnesio, hasta tanto la empresa demostrara que sus descargas a la atmósfera estaban por debajo de los límites permisibles establecidos en las normas sanitarias vigentes (Decreto 02 de 1982), situación que la empresa no comprobó, por no tomar muestras en forma permanente de sus emisiones de dióxido de azufre (SO₂) y neblinas ácidas, y porque en la caldera para producción de vapor se podían presentar emisiones de partículas, todo lo cual constituía un riesgo para la salud de la comunidad. Dicha medida fue levantada de manera provisional por el término de un mes, para que la empresa realizara semanalmente el muestreo y análisis de las emisiones de dióxido de azufre y partículas en suspensión generadas por la caldera.

9. El 18 de junio del mismo año, el Ministerio de Salud efectuó una visita, en la cual se pudo comprobar, según quienes la realizaron, que las emisiones de dióxido de azufre se encontraban dentro de los límites permitidos en el Decreto 02 de 1982, por lo cual se procedió a levantar definitivamente la medida de seguridad.

10. A raíz de una humareda proveniente de la planta de PROQUIMHUL, que invadió durante la noche el barrio Caracolí, el Servicio Seccional de Salud del Huila realizó una nueva visita el 19 y 20 de noviembre de 1992 a las instalaciones de la fábrica y con base en la misma recomendó, entre otras cosas, la instalación de equipos para impedir la contaminación ambiental por malos olores y la utilización de otro tipo de combustible para la caldera, diferente a la cascarilla de café, a fin de evitar la emisión de partículas al aire y al río. También exigió solicitar al Inderena el certificado de vertimiento de aguas residuales.

11. El 17 de diciembre PROQUIMHUL S.A. respondió a la comunicación anterior y argumentó que de acuerdo con el art. 53 del Decreto 02 de 1982, no era obligatorio cumplir las normas referentes a la emisión de partículas de calderas, durante los periodos de puesta en marcha, parada y soplado de cenizas, siempre y cuando cada uno de ellos no excediera de 45 minutos cada 24 horas. Señaló, que con los equipos de control de la contaminación atmosférica instalados, se podía manejar el combustible sólido empleado. Adicionalmente, suministró una copia de la solicitud del permiso de vertimiento al Inderena.

12. Obra en el expediente, el certificado médico de hospitalización de Liria María Ramos de Figueroa, expedido el 28 de octubre de 1992, según el cual padece de crisis asmática, asma bronquial e inhalación de sustancias químicas. También figura la historia clínica de Moises Duque Ramos y los resultados de los exámenes de baciloscopia practicados a éste. Adicionalmente se allegaron historias clínicas del menor Guillermo Francisco Lizcano a quien se le diagnosticó infección respiratoria aguda, grado leve y de Rosana Hernandez en donde consta que padecía de gripa crónica. Además se entregaron hojas de tabulación de atención médica del centro de salud de Caracolí, a 44 menores por infecciones respiratorias agudas, correspondientes a los meses de agosto y octubre de 1992, en los cuales se registraron 11 casos leves.

13. En sentencia del 15 de diciembre de 1992, la Sala Especial de Decisión del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva denegó por improcedente la solicitud de tutela, al considerar que la vía procesal idónea era la acción popular por cuanto no se solicitaba la tutela para proteger a una persona específica sino a una comunidad:

"En el caso sub-exámene no resulta legalmente viable dispensar la tutela demandada por el señor Personero Municipal de Neiva, toda vez que la misma se reclama no para alguien individualmente considerado sino para un conglomerado, concretamente para el que conforman los habitantes del barrio Caracolí (...) Y si bien es cierto, que señala como afectada a la señora Liria María Ramos de Figueroa, moradora de aquel sector, lo hace para citar una de las personas que vienen padeciendo enfermedades respiratorias, a consecuencia de la polución ambiental producida por la planta (...)"

14. En su escrito de impugnación el Personero defendió la viabilidad de la acción de tutela como mecanismo transitorio por cuanto de persistir el daño al medio ambiente, se produciría un daño irreparable al derecho a la vida. Sostuvo, además, que en su calidad de personero, actuaba en representación de una comunidad y simultáneamente a nombre de la señora Liria María Ramos de Figueroa como persona directamente afectada en su salud por la contaminación atmosférica producto de la actividad de PROQUIMHUL S.A. Esta situación, en su opinión, hacía procedente una "acumulación tácita de tutelas", en aras de la economía procesal y frente a la amenaza de daño irremediable para todos y cada uno de sus representados.

15. El doctor Guillermo Gamba Posada, obrando en su calidad de apoderado de PROQUIMHUL S.A, criticó la figura de la "acumulación tácita de tutelas", aducida por el personero al señalar que:

"Sorpresa y tardíamente el señor personero resolvió en su escrito de apelación variar el curso de la acción, alegando ahora que ya no obraba solamente en nombre de la comunidad que representa, sino también a nombre específico de la señora Liria María Ramos de Figueroa (...) De lo anterior, surge una gran contradicción, pues, si el personero obra en nombre de la comunidad, como lo afirma, debe acudir a las acciones populares, pero si representa a uno o más individuos tan solo cabe la acción de tutela. Sin embargo, es indudable que las primeras no son acumulables con la segunda."

En lo que respecta a la conducta de PROQUIMHUL S.A, afirmó que ésta era legítima, por cuanto se encontraba amparada por permisos debidamente concedidos y se ajustaba a los requisitos prescritos en el decreto 02 de 1982. Por todo lo anterior, solicitó que se confirmara la sentencia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva.

16. La Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, confirmó la providencia anterior mediante fallo del 18 de febrero de 1993 con fundamento en las siguientes consideraciones:

"Como acertadamente lo indicara el fallo impugnado, del contexto del escrito de tutela, se advierte claramente que ésta se instauró fue en representación de una comunidad y no de una persona individualmente considerada, como se quiere hacer figurar ahora, a través de la impugnación que se presenta. En efecto, la referencia que se hace de Liria Maria Ramos de Figueroa, es ante todo anecdótica y busca probar los efectos nocivos que viene produciendo para los habitantes de esa región la contaminación del medio ambiente; sin que se pueda decir tampoco válidamente, como lo afirma el impugnante, que se está en presencia de una acumulación tácita de acciones de tutela, como que en el escrito que la contiene, esta circunstancia no se expresa en modo alguno, sin que tampoco se indiquen por otra parte, los nombres de las personas en cuyo beneficio se dice actuar.

(...)

"En el presente caso, como se ha promovido la acción de tutela en la modalidad de mecanismo transitorio, pero no en forma conjunta con la defensa que bien se pudo seleccionar para el caso, sino como acción autónoma, lo que no es posible, y con mayor razón cuando no se instaura ante el juez competente para conocer de la misma, que estaba llamado a ser quien conozca del proceso de acción popular a que se refiere el artículo 1005 del C.C., ello lleva a la improsperidad de la que acá se ha formulado, por lo que deberá confirmarse la sentencia impugnada."

17. Remitido el expediente de tutela a la Corte Constitucional para su eventual revisión, fue seleccionado y correspondió a esta Sala su conocimiento.

FUNDAMENTOS

La acción y los fallos de tutela

1. Orlando Pastrana, Personero Municipal de Neiva, en su calidad de veedor y defensor del pueblo, interpone una acción de tutela contra la sociedad anónima "PROQUIMHUL", empresa productora de ácido sulfúrico, sulfato de magnesio y sulfato de aluminio, en razón de que la alta contaminación generada produce - en los habitantes de la comunidad localizada en el área de su influencia, destinada a uso residencial (D.086 del 17 de junio expedido por el Alcalde Mayor de Neiva) - graves enfermedades respiratorias. Solicita el Personero se ordene al "Servicio Seccional de Salud o al Alcalde Mayor de la ciudad, la suspensión del funcionamiento de la Empresa Productos Químicos del Huila S.A. "PROQUIMHUL" en la protección del medio ambiente, vida y salud de las personas".

En su memorial recuerda el Personero que el Estado debe velar por "el ambiente, la vida, integridad física, la salud y seguridad social de las personas" y que, reiteradamente, el comité de participación comunitario del puesto de salud de Caracolí, integrado por voceros de los barrios El Lago, Guillermo Plazas Alcid, Los Mártires, San Vicente de Paul, Rojas Trujillo, Reynaldo Matiz, Rodrigo Lara Bonilla, Brisas del Magdalena, Las Delicias, José Eustasio Rivera y Caracolí, cuyos habitantes se han visto directamente perjudicados por la

contaminación ambiental, se ha dirigido infructuosamente a las diferentes autoridades e instituciones del Estado.

Junto con el memorial se presentan copias de los oficios que el Comité de participación cursó a las autoridades y los certificados médicos relativos a algunas personas afectadas.

2. El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva, mediante sentencia del 15 de diciembre de 1992, denegó la acción de tutela. A través de la acción de tutela, a su juicio, sólo cabe perseguir la protección del "perjuicio individual" y no del "perjuicio colectivo". El Personero, anota, si pretendía defender no a una persona individualmente considerada, sino al conjunto de los habitantes del barrio Caracolí, como se desprende de su petición, ha debido acudir al procedimiento de las acciones populares, en particular a la regulada en el artículo 1005 del CC.

3. El Personero impugnó la anterior sentencia. En su escrito pone de presente que actúa simultáneamente como representante del pueblo y de la señora LIRIA MARIA RAMOS DE FIGUEROA, víctima de las emisiones malsanas, lo que equivale a una tácita acumulación de acciones de tutela, permitida por razones de economía procesal. Agrega que en los términos del artículo 86 de la Constitución Política y de los artículos 2 y 6, ordinal 3º del D. 2591 de 1991, interpuso la acción de tutela como mecanismo transitorio en vista del daño irremediable que la contaminación representaba para los habitantes de la ciudad.

Por su parte, el apoderado de "PROQUIMHUL S.A.", expone ante la Honorable Corte Suprema de Justicia la improcedencia de la acción de tutela impetrada, como quiera que ella se encamina a la protección de un derecho colectivo cuya defensa se ha confiado a las acciones populares consagradas en el artículo 88 de la Constitución Política y, de otro lado, la conducta de la sociedad demandada debe reputarse legítima (D. 2591 art. 45) pues la misma se ampara en la autorización de funcionamiento parte aire y en el levantamiento de la medida sanitaria de suspensión de los trabajos relacionados con sus productos.

4. La Honorable Corte Suprema de Justicia confirmó la decisión del Tribunal Superior de Neiva. Reitera la Corte la improcedencia de la acción de tutela como medio de protección de derechos colectivos. Sostiene, además, que la acción de tutela "por tratarse de una medida cautelar, no puede instaurarse autónomamente ni directamente, sino en forma accesoria al medio de defensa que se tenga, y sin perseguir la resolución del derecho litigado, que precisamente debe definir el medio al que se plegue. Lo que ha de hacerse ante el mismo funcionario con competencia para conocer de ambos trámites, consideración que es obviamente la única que consulta la condición de cautela".

5. Observa esta Sala que los defectos de orden formal que presenta la acción de tutela entablada por el Personero, sumado a algunas consideraciones contradictorias y nuevas que formula en su posterior escrito de impugnación, pueden ciertamente inducir a desestimar su petición. Sin embargo, la naturaleza de la acción y el propósito de efectiva defensa de los

derechos fundamentales al cual ella se endereza, obligan a menudo al intérprete a deducir del texto ambiguo y en apariencia contradictorio de la solicitud, su sentido sustancial. Desde luego, la tarea indicada tiene un límite natural en el marco de la demanda y en la razonable intelección de sus términos, no vaya a ser que el Juez termine por sustituir a la parte.

El Personero acompaña a la demanda una serie de pruebas documentales, fórmulas médicas y estudios clínicos cuya lectura y cabal entendimiento ilustra los extremos del conflicto que con mayor o menor fortuna ha pretendido expresar en su libelo. La lectura **integral** de la demanda, sin alterar en nada su sentido, introduce al Juez a una situación, cuyas notas principales son las siguientes:

- PROQUIMHUL S.A., empresa dedicada a la producción de sustancias químicas, desde hace aproximadamente dieciocho años, se encuentra ubicada en un sector del perímetro urbano densamente poblado, que de acuerdo con el Jefe de Planeación Municipal tiene el carácter de zona residencial (Acta de reunión del 18 de mayo de 1992).

- Sólo el día 17 de junio de 1992, el Municipio de Neiva reguló mediante el D. 086 de esa fecha, los diferentes usos permitidos del suelo urbano. Señala esa norma que los establecimientos cuyo impacto ambiental no sea compatible con el uso residencial y requieran de una localización especial, no podrán realizar ensanches o ampliaciones "y deberán reubicarse en las zonas establecidas para tal fin en un término no superior a diez años" (D. 086 de 1992, art. 14).

- La producción de sustancias químicas, los procedimientos empleados para el efecto y la ausencia de controles, ha convertido a la empresa, de acuerdo con lo manifestado por los pobladores vecinos, en activo agente contaminante de la atmósfera y el agua.

- Los vecinos desde hace varios años han elevado quejas y solicitado la intervención de las autoridades, sin encontrar respuesta positiva a sus reclamos, por las incontroladas emisiones y vertimientos de la empresa. En el curso del pasado año, los pobladores de los diferentes barrios afectados decidieron reiterar sus peticiones ante las instancias públicas nacionales y municipales, dado el alto nivel de riesgo que para la salud individual y colectiva, de niños y adultos, significaba la exposición directa a la alta contaminación generada por la empresa.

- Las historias clínicas que obran en el expediente, el certificado de hospitalización de Liria María Ramos de Figueroa, así como la hoja de tabulación de infecciones respiratorias agudas del puesto de salud de Caracolí, evidencian el efecto nocivo que para la salud de las personas ha tenido su proximidad a la fuente contaminante del ambiente y la relación de causalidad que ésta tiene con el mal cuya sistemática repetición en los miembros de la comunidad sólo tiene en la misma una explicación común.

- La percepción que los miembros de la comunidad tienen del riesgo que se cierne sobre su salud es tan patente que el primer derecho que consideran les ha sido menoscabado es el

de la vida y precisamente concentran su esfuerzo probatorio en acreditar el grave daño que para la salud individual y colectiva se deriva de la contaminación denunciada. En efecto, en el escrito que con miras a la interposición de la acción de tutela dirige al Personero el Comité de participación ciudadana del puesto de salud de Caracolí y el cual también es suscrito individualmente por vecinos afectados directamente por la contaminación - entre los que cabe mencionar a Moisés Duque Ramos reseñado en una de las historias clínicas que se adjuntan, Liria María Ramos y Hernando Duque Ramos que en la misma figuran como sus padres - advierten: "La Constitución Política de Colombia de 1991, en sus artículos 11, 44, 45, 46, 48, 49, 79, 80 y 82, nos protege y los cuales se están violando". En su memorial de tutela el Personero en su calidad de defensor del pueblo, recoge en sus palabras la petición colectiva e individual de la cual ha querido ser vocero al señalar que "es deber del Estado velar por el medio ambiente, la vida, la integridad física, la salud y seguridad social de las personas".

- El aumento en la cota de riesgo para la vida y la salud de los miembros de la comunidad está asociado al incremento y ausencia de control del efecto contaminante de la empresa. El día 4 de mayo de 1992, Víctor Andrade Rojas, Jefe del Servicio de Salud del Huila, debió ordenar a la empresa como medida sanitaria de seguridad la **"suspensión total de los trabajos relacionados con la producción de sulfato de aluminio y magnesio"**, en razón del "incumplimiento de la industria a lo ordenado en la resolución No. 05085 del 3 de mayo de 1990, consistente en el monitoreo permanente de SO₂ y neblinas ácidas, como las posibles emisiones de partículas al ambiente provenientes de la caldera para la producción de vapor cuyo combustible es la cascarilla de arroz y/o café". La indicada medida preventiva sólo se levantaría "cuando la empresa nos demuestre que sus emisiones al ambiente están por debajo de los límites permisibles establecidos en las normas sanitarias vigentes". No obstante, y pese a la imposición y vigencia de la referida medida de seguridad que sólo vino a levantarse el día 19 de junio de 1992, en la importante reunión que las diferentes autoridades sostuvieron el 18 de mayo del mismo año, con el fin de "analizar y plantear soluciones en relación al problema que para la salud representa PROQUIMHUL S.A., situada en el barrio Caracolí de la ciudad de Neiva" - la cual de suyo corrobora la existencia y el conocimiento público del problema anotado de salud y su relación directa con la fuente contaminadora identificada en la empresa -, el mencionado funcionario expresó que "la empresa Proquimhul Ltda (sic) ha presentado estudios y ha demostrado estar en los límites permisibles de las normas sanitarias". Con todo en esa reunión las autoridades que allí se dieron cita -pertenecientes a la Secretaría de Gobierno, Salud Municipal, Inderena, Procuraduría, Saneamiento ambiental, Servicio de Salud, Planeación Municipal, Servicio Seccional de Salud -, concluyeron: "1. La Procuraduría Agraria solicitará a la Procuraduría General de la Nación intervenir ante el Ministerio de Salud para que se revoque la autorización parte aire que tiene la empresa; 2. El Servicio de Salud del Huila requerirá a la empresa para que realice las adecuaciones necesarias a fin de minimizar las molestias causadas a los vecinos así: a) utilización de gas para la caldera. b) instalación de ciclones para partículas en suspensión. c) control de emisión de olores; 3. Se harán visitas periódicamente para supervisar el monitoreo por salud, Inderena y Procuraduría Agraria levantando el acta respectiva; 4. Planeación Municipal requerirá a Proquimhul para que, en

un plazo inmediato se traslade a una zona industrial autorizada".

- El día 18 de junio de 1992, en virtud de una orden de la doctora Flor Cecilia Rojas Avella, abogada de la subdirección de control de factores de riesgo del ambiente del Ministerio de Salud, se dispuso el levantamiento definitivo de la mencionada medida de seguridad, como quiera que en el curso de la inspección al establecimiento industrial se entregó el reporte de monitoreo de SO₂ de junio de 1992, elaborado por la firma AMBIENTRONIKA LTDA, sociedad contratada por la empresa investigada, "de cuya lectura se observa que el valor máximo obtenido de emisiones de SO₂ es un 1.72% de la norma máxima en 3 horas de acuerdo con lo establecido en el Decreto 02 de 1992". Es importante subrayar que en el acta de inspección se describen fallas de control, que parece no fueron tenidas en cuenta, en la decisión final. Por vía de ilustración se transcriben algunos apartes de la misma: "(...) Se observó que en la estación monitorea no cuenta con un sistema de refrigeración que permita que el burbujeo de los gases en el líquido absorbente se efectúe en el rango -*3 temperatura que exige el método (...). Igualmente se observaron diferentes sistemas de control para las emisiones de material particulado en los procesos de producción de sulfato de magnesio y sulfato de aluminio en los cuales se destaca el poco mantenimiento que se tiene de los mismos y las condiciones no muy seguras de operación especialmente lo que tiene que ver con la protección de las mangas en los sistemas de filtración. Es de señalar que no se tuvo información sobre el nivel de emisiones de la chimenea en la caldera, por cuanto no se ha efectuado el muestreo isocéntrico correspondiente". Se destaca finalmente que a la fecha no se ha conformado en la empresa el Comité de medicina, higiene y seguridad industrial y que tampoco existe un programa de salud ocupacional, aspectos ordenados por diferentes normas.

- El riesgo para la salud de los habitantes fue advertido nuevamente por éstos, luego de la interposición de la acción de tutela, como se desprende de la declaración de algunos de sus habitantes que informaron a las autoridades que "(...) antenoche (17 de noviembre de 1992) se presentó una humareda proveniente de la planta que invadió todo el barrio causando mucha molestia para su tranquilidad y riesgo para su salud" (Ministerio de Salud, Servicio Seccional del Huila, División de Saneamiento Ambiental, acta de visita a la empresa de productos químicos del Huila "Proquimhul", noviembre 19 y 20 de 1992). De la citada acta se desprende que: "(...) En el área de producción de sulfato de aluminio no había actividad alguna sin embargo observando el reactor donde se mezclan los lodos de bauxita con el ácido sulfúrico, se puede apreciar que no se tiene sistema alguno de retención de los gases, neblinas, vapores y demás compuestos que resulten de esta combustión, posibilitando su emisión al ambiente". Se advierte que no se ha obtenido del Inderena el certificado de vertimiento de las aguas residuales, las cuales a través de un tramo del alcantarillado se depositan en el río Magdalena. Finalmente, se infiere del acta una escasa utilización de los equipos de seguridad por parte de los obreros y algunos de éstos "manifiestan su inconformidad porque la empresa no les cancela el subsidio familiar y cuando requieren los servicios médicos los envían a la Cruz Roja, teniendo que comprar la droga en algunas oportunidades. Igualmente dicen que la empresa no se ha preocupado por ejecutar el programa de salud ocupacional y motivar el trabajo del Comité de medicina, higiene y

seguridad industrial".

- Las observaciones y fallas que se recogen en los diferentes informes y actas a que se ha hecho alusión, que bien habían podido detectarse en un estudio de impacto ambiental (D. 0002 de 1982, art. 125), no parece fueron tenidas en cuenta o previstas por el Ministro de Salud al expedir las resoluciones 9886 de 1991 y 1972 del 1º de abril de 1992, por las cuales concedió a la empresa, por un término de cinco años, la autorización sanitaria de funcionamiento parte aire, invocadas por aquélla para sostener la "legitimidad" de su conducta.

6. La acción de tutela comprende necesariamente los aspectos que se han sintetizado en el apartado anterior. A la luz de dichos antecedentes, no puede esta Sala de Revisión compartir los argumentos que fueron esgrimidos por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva y por la Honorable Corte Suprema de Justicia para denegar la tutela impetrada.

La naturaleza netamente representativa del Comité de participación comunitaria del puesto de salud de Caracolí, que solicitó al Personero, en su calidad de defensor del pueblo y veedor ciudadano en su Municipio, la interposición de la acción de tutela, en el sector salud desde el punto de vista institucional y social asume la vocería de los habitantes de los barrios que lo conforman (L.10 de 1990 y D. 1416 de 1990). Se trata de un sujeto jurídico-social que tiene como función propia representar en la órbita de la salud los intereses de cada uno de los miembros de la comunidad, desplegando una eficiente tarea agregadora de los mismos. La misión de unificar intereses individuales inherente a este sujeto, si bien en la práctica puede tener efectos semejantes a los que se derivan de la utilización de las acciones populares, no lo coloca en el mismo plano, pues no llega a desbordar su propia naturaleza subjetiva idónea para gestionar el interés de un miembro de la comunidad o de todos los que se encuentren en una misma situación de hecho, de modo que estos últimos por su conducto pueden iniciar acciones individuales o colectivas.

La acción de tutela podía ser directamente instaurada por el Comité de participación comunitaria-puesto de salud de Caracolí (personería jurídica No. 2091 del 30 de septiembre de 1991), con el objeto de asegurar la protección de los derechos fundamentales de sus miembros. No puede resultar improcedente que el susodicho Comité, en representación de todos y cada uno de los habitantes de los barrios que lo conforman, afectados colectiva e individualmente, por una presunta violación de un derecho fundamental que les concierne directamente, delegue al Defensor del pueblo en el orden municipal la interposición de la respectiva acción de tutela. El referente de la acción de tutela entablada por el Personero está constituido por una parte plural integrada por cada uno de los intereses individuales que convergen en el Comité de participación que solicitó su intervención. Lo anterior no convierte a la acción de tutela en una acción colectiva. La acción u omisión de una autoridad pública puede poner en peligro o amenazar simultáneamente el derecho fundamental de un número plural de personas, las cuales pueden pertenecer a una misma familia, barrio o comunidad. Nada se opone a que individualmente cada agraviado inicie la respectiva acción de tutela o

que todos, a través de un representante común, se hagan presentes ante un mismo juez con el objeto de solicitar la protección del derecho conculcado. La ofensa al derecho fundamental puede ser individual o colectiva y, en este último caso, no por ello el derecho fundamental violado - individualizable y, por tanto, no difuso - adquiere naturaleza colectiva, y menos todavía su defensa colectiva - que es posible e incluso recomendable por razones de economía procesal -, el carácter de acción de popular.

En el presente caso, tanto el Tribunal como la Corte, equivocadamente, a juicio de esta Sala, desestimaron la acción instaurada por considerar que ella era colectiva, cuando, en realidad se había originado en la violación de un derecho fundamental común a todos los habitantes de un núcleo urbano que decidieron, por conducto del respectivo Comité de participación, defenderse de manera unitaria apelando al defensor del pueblo. Se trata de una modalidad de acción de tutela que por las notas que la distinguen no puede llegar a confundirse ni con la acción colectiva ni con la acción de cumplimiento, pues, primariamente para los interesados lo que esta en juego son sus derechos fundamentales concretamente violados y no la protección en abstracto del ordenamiento jurídico.

7. Si se quisiera no obstante lo anterior insistir en la improcedencia de la acción de tutela por estar constituida la parte demandante por una pluralidad de personas representadas unitariamente, debe repararse en la circunstancia, no visualizada por los Jueces de instancia de que la solicitud de intervención dirigida al Personero no sólo la suscribe el Comité de participación ciudadana sino también individualmente varios miembros de la comunidad. Aún en el evento de desestimar por el primer concepto la acción de tutela, que a juicio de esta Sala no era posible, ella se sostenía en la solicitud de las personas individualmente afectadas en sus derechos fundamentales y que requerían de la actuación del defensor.

8. La acción de tutela no fue interpuesta por el Personero como mecanismo transitorio, no obstante que posteriormente al impugnar la decisión del Juez de primera instancia hace una ambigua referencia a esa modalidad de acción. Sin perjuicio de las atribuciones del Juez de tutela, en las instancias y en revisión, no considera esta Sala que en la impugnación le sea dado a las partes variar la naturaleza inicialmente atribuida a la acción. Lo anterior en razón de elementales consideraciones derivadas del debido proceso, frente a las otras partes intervinientes, y la forzosa preclusión de la oportunidad de reformar o adicionar la demanda inicial.

Hecha esta reserva debe precisarse que no comparte esta Sala el criterio expresado por la Honorable Corte Suprema de Justicia que obligaría a presentar la acción de tutela bajo la modalidad de mecanismo transitorio ante el mismo Juez que ha de conocer la acción principal y simultáneamente con la demanda ordinaria. Independientemente de la bondad de la tesis planteada, ella no se encuentra autorizada por el Decreto 2591 de 1991 que, además de no crear una competencia especial distinta de la general, permite disociarlas en el tiempo, con la única condición de que la acción principal se ejerza dentro de los cuatro meses siguientes a la fecha del fallo de tutela (Ibid, art. 8º).

La Sala debe ahora analizar el fondo de la situación planteada en la acción de tutela. Por las razones que se exponen a continuación es esencial determinar el tipo de relación existente entre los miembros de la comunidad individual y colectivamente considerados y la empresa demandada, especialmente en razón de que la acción de tutela contra particulares sólo procede en los casos taxativamente enumerados en la ley. De otra parte, debe tenerse en cuenta que a través de la acción de tutela sólo puede perseguirse la protección de derechos fundamentales, lo cual implica que la mera violación del derecho a un medio ambiente sano, por su naturaleza de colectivo, por sí sola no puede franquear a una persona dicha vía procesal.

Relaciones de igualdad y supremacía entre particulares

9. Las relaciones entre los particulares discurren, por regla general, en un plano de igualdad y de coordinación. La actividad privada que afecte grave y directamente el interés colectivo, adquiere una connotación patológica que le resta toda legitimación, máxime en un Estado social de derecho fundado en el principio de solidaridad y de prevalencia del interés general. De otro lado, la equidistancia entre los particulares se suspende o se quebranta cuando a algunos de ellos se los encarga de la prestación de un servicio público, o el poder social que, por otras causas, alcanzan a detentar puede virtualmente colocar a los demás en estado de subordinación o indefensión. En estos eventos, tiene lógica que la ley establezca la procedencia de la acción de tutela contra los particulares que prevalecidos de su relativa superioridad u olvidando la finalidad social de sus funciones, vulneren los derechos fundamentales de los restantes miembros de la comunidad (CP art. 86). La idea que inspira la tutela, que no es otra que el control al abuso del poder, se predica de los particulares que lo ejercen de manera arbitraria.

10. La libertad económica reconocida a los particulares, les permite perseguir su beneficio particular y la utilización de los recursos del país, dentro de los límites del bien común. El sistema económico consagrado en la Constitución parte de la premisa de que la empresa, reunión simbiótica de capital y de trabajo, es la base del desarrollo y del bienestar. La opción por la empresa y la consiguiente aceptación de la dinámica de la razón económica y del capital, no pueden sin embargo terminar por cosificar al hombre y avasallar el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación (CP art. 333). Para evitar la superación de estos límites, se ha confiado a la Ley la delimitación del alcance de la libertad económica.

11. El Constituyente introduce en la Carta la dimensión ambiental, entre otros objetivos, con el fin de garantizar a las personas el derecho a disfrutar de un ambiente sano (CP art. 79). Lo que significa reconocer que la calidad de la vida es un valor merecedor de garantía constitucional en cuanto vinculado no con aspectos puramente cuantitativos de bienestar sino de orden superior relativos al equilibrio que debe mantenerse en la naturaleza a fin de que pueda asegurarse la supervivencia y el adecuado desarrollo de la persona y de las generaciones sucesivas. La preservación de la vida está anclada, de otra parte, en un deber

de solidaridad entre las diversas generaciones y miembros de la comunidad y del planeta y de respeto hacia la naturaleza. De ahí que toda persona esté obligada a "proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano" (CP art. 95-7).

12. El crecimiento económico, fruto de la dinámica de la libertad económica, puede tener un alto costo ecológico y proyectarse en una desenfrenada e irreversible destrucción del medio ambiente, con las secuelas negativas que ello puede aparejar para la vida social. La tensión desarrollo económico -conservación y preservación del medio ambiente, que en otro sentido corresponde a la tensión bienestar económico - calidad de vida, ha sido decidida por el Constituyente en una síntesis equilibradora que subyace a la idea de desarrollo económico sostenible consagrada de diversas maneras en el texto constitucional (CP arts. 80, 268-7, 334, 339 y 340). El Constituyente fijó así el concepto de desarrollo económico sostenible:

"El primer inciso del artículo recomendado señala los criterios con los cuales el Estado, como representante de todos, debe manejar el patrimonio común conformado por los recursos naturales. Se establece, en efecto, que es su deber promover de manera planificada, el aprovechamiento de los recursos naturales para conseguir el desarrollo y mejorar la calidad de la vida de las generaciones presentes, pero que al mismo tiempo, su manejo y aprovechamiento deben ser racionales, de tal forma que se mantenga la potencialidad del medio ambiente para satisfacer las necesidades y aspiraciones de las generaciones futuras.

Esta formulación corresponde al concepto hoy en día generalizado de desarrollo sostenible o sustentable: el desarrollo económico y social debe hacerse compatible con la preservación del medio ambiente, para asegurar el sostenimiento del progreso a largo plazo. Constituye un desarrollo del artículo sobre intervención del Estado propuesto en la ponencia sobre Régimen Económico"[1].

13. Las normas legales dictadas con el objeto de proteger el medio ambiente (D. 2811 de 1974, arts. 242 a 247 del Código Penal), al igual que las promulgadas con miras a preservar y promover la salud pública (Ley 9a. de 1979, D. 02 de 1982 y D. 2105 de 1983), atribuyen competencias a las autoridades administrativas de los diferentes niveles cuyo correcto y oportuno ejercicio es vital para garantizar la eficacia de su finalidad tuitiva. Si las normas resultan insuficientes, frente a los peligros y daños que se pueden infligir al ambiente y a la salud, o si las autoridades competentes ejercen negligentemente sus competencias o dejan de hacerlo, la sociedad y cada uno de sus miembros se exponen a sufrir directamente las consecuencias negativas de esa conducta, lo cual se concreta, en este caso, a tener que vivir en un ambiente degradado o a exponerse a diversa suerte de enfermedades. Obsérvese cómo puede reducirse la órbita de los derechos a un ambiente sano y a la salud e integridad física, como consecuencia de la inacción administrativa. En términos generales, puede aceptarse que se integra al núcleo esencial de cualquier derecho constitucional la pretensión de exigibilidad del ejercicio positivo y diligente de las competencias legales atribuidas a las autoridades administrativas cuando su actuación es indispensable para

proteger el bien jurídico que tutela el derecho y cuya omisión es susceptible de generar riesgos y peligros inminentes que la norma configuradora del derecho ha querido prevenir o evitar.

14. Tratándose de normas sobre medio ambiente y sanitarias que representan limitaciones legales para la empresa y la iniciativa económica, en aras del bien común (salud pública) y del medio ambiente (calidad de la vida), la omisión del ejercicio de las competencias por parte de las autoridades administrativas o su deficiente desempeño, puede exponer a las personas a sufrir mengua en sus derechos fundamentales a la vida, a la salud y al medio ambiente sano. 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 cierren 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 mediante la consagración positiva de los principios de calidad de la vida y desarrollo sostenible, abandonando al hombre y al ambiente a la completa instrumentación y sojuzgamiento por la razón ilimitadamente expansiva del capital, cuyos límites en la práctica son removidos por aquella causa. 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. Es claro para esta Sala que la inacción y la negligencia de la administración, encargada de aplicar y administrar las normas legales, entre otras graves consecuencias, genera y expande supremacías y poderes privados, a la par que aumenta la indefensión de amplios sectores sociales. Definitivamente es él expediente eficaz de un género perverso de distribución del poder social.

15. La respuesta administrativa a la situación planteada no pudo en verdad ser más deficiente. No cabe duda, a la luz de los hechos probados, que ella ha sido decisiva para ampliar ilegítimamente la libertad económica de la empresa más allá de su espacio constitucional permitido. El peligro inminente y la amenaza a la salud de los habitantes del núcleo urbano en donde se ubica la empresa integra el **bien común**, y como tal se erige, junto a la protección al ambiente y el patrimonio cultural, en límites constitucionales expresos de la libertad económica (CP art. 333). La empresa, que entiende justamente que su poder social se ha incrementado, exhibe las resoluciones del Ministerio de Salud que le otorgan sendos permisos sanitarios de funcionamiento "parte aire", y de acuerdo con las cuales asume que su conducta altamente contaminante es "legítima", pese a atentar gravemente

contra la salud de los vecinos, deteriorar su calidad de vida y causar daño ambiental.

Los hechos ocurridos con posterioridad a las mencionadas autorizaciones, evidencian la falencia del estudio que el Ministerio de Salud ha debido efectuar antes de concederlas, particularmente en aspectos tales como el proceso de producción, las materias primas utilizadas, el combustible empleado, los equipos de control, el área de influencia, densidad de la población cercana, estimativo de la concentración promedio producida por la emisión de contaminantes y, en fin, la "identificación de los efectos globales producidos por el proyecto en el área de influencia" (D. 02, art. 125 y 126).

En todo caso, luego de la autorización, no puede concebirse que ellas ampare el incumplimiento de las normas sanitarias y ambientales instituidas para proteger la salud pública y el medio ambiente. La ley reserva una amplísima capacidad de intervención al Ministerio de Salud y demás autoridades sanitarias de todos los niveles, que supeditan y condicionan las autorizaciones y permisos otorgados al permanente cumplimiento de las normas sanitarias y ambientales, pudiendo los mismos ser canceladas o suspendidas de manera temporal o definitiva.

La función administrativa de policía sanitaria y ambiental no sólo fue deficiente en el momento de extender las autorizaciones originarias sino posteriormente al desplegar sus poderes de control. A este respecto, llama la atención a esta Sala que la orden de suspensión de "los trabajos" relacionados con la producción de químicos cuya causa se vinculaba a graves incumplimientos de las normas sanitarias y ambientales, se levante definitivamente con la simple entrega de un informe de monitoreo - producido por una sociedad contratada por la empresa - de la emisión atmosférica de un mes cuando en la misma inspección que realizó la abogada del Ministerio se pudieron comprobar notorias fallas en los equipos de control y que, en el pasado reciente, y aún posteriormente, la empresa no ponía en funcionamiento el instrumental de control y medición de las emisiones y retrasaba o no entregaba los informes respectivos. No sorprende que sólo algunos meses después de la visita y del levantamiento de la medida sanitaria, se hubiera presentado el incidente nocturno de la "humareda procedente de la planta que cubrió el barrio" referido en autos.

La deficiente actuación administrativa tanto inicial como en el curso propio del ejercicio de sus funciones policivas, además de poner en peligro los bienes y finalidades protegidos y perseguidos por las normas legales, ha permitido a la empresa favorecida con un laxo y virtualmente inexistente control sanitario y ambiental, proyectar externalidades negativas a los vecinos que sin ninguna contraprestación han asumido el costo biológico, orgánico, ambiental, y de deterioro de su calidad de vida, asociado a la producción de químicos cuya utilidad registra dicha empresa sin tomar en consideración los costos que gracias a la pasividad y desidia de las autoridades de policía sanitaria y ambiental ha logrado trasladar a los habitantes del entorno. Producir un producto sin pagar todos los costos involucrados en el proceso, genera una clara utilidad para la empresa que es posibilitada por un ejercicio

deficiente de la policía administrativa.

Las normas sanitarias y ambientales expedidas por el Congreso y otros órganos de representación popular de las entidades territoriales, expresan posibilidades reales de protección y preservación de la salud y del medio ambiente que la sociedad históricamente decide promover porque al hacer un balance de sus recursos humanos y materiales estima factible su realización en el presente. Si las autoridades administrativas encargadas de administrar dichos estatutos se abstienen de hacerlos cumplir o los ejecutan deficientemente, en el fondo se hurta a las personas lo que les pertenece y que puede significarles una genuina conquista social y un auténtico enriquecimiento del espacio de goce de sus derechos constitucionales, los que deben ser mirados en su perspectiva histórica como horizontes emancipatorios que la sociedad progresivamente va aquilatando y consolidando y que, consiguientemente, las autoridades deben proteger y asegurar en toda su dimensión y profundidad (CP art. 2). La misión de protección de los derechos y de la libertad confiada a la administración debe estar en consonancia con la dinámica del estado social de derecho y, por tanto, perseguir y secundar sus propósitos informándose su actuación en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (CP art. 209).

En este sentido, adoptada por el Legislador y desarrollada por el Municipio de Neiva (D. 1333 de 1986, arts 48 y 50 y el Acuerdo 050 de 1991) la norma que contempla el traslado a otros sitios adecuados de las industrias localizadas en centros urbanos que ocasionan daño o molestia a los habitantes de sectores vecinos, dejarla inactuada en el caso presente significaría para los habitantes de los barrios afectados, no acceder a un espacio mayor de goce de su derecho a la salud y al medio ambiente, que en el tiempo presente representa una conquista suya que las autoridades deben respetar y hacer efectiva, desde luego de acuerdo con las normas y los procedimientos establecidos para el efecto. No puede pretenderse tampoco por parte de los habitantes de los barrios afectados una aplicación inmediata y automática de las normas citadas, pues la administración y la empresa deben tomar en consideración una serie de factores de modo que el ejercicio de la indicada competencia pública no sea arbitrario y se sujete a los procedimientos consagrados en la ley y a un criterio de razonabilidad, máxime si se tiene presente que la Constitución bajo el principio del desarrollo sostenible protege tanto la razón de la producción y de la libertad económica como la preservación del ambiente sano. En todo caso, mientras se dispone el traslado de la industria, señala el artículo 50 del D. 1333 de 1986, "se dispondrá lo necesario para que se causen las menores molestias a los vecinos". La solución legal es elocuente sobre la necesaria ponderación y sopesación que debe realizarse entre los distintos derechos y valores sociales en juego.

16. La deficiente actuación administrativa expuso a los miembros de la comunidad a los nocivos efectos de la contaminación ambiental producida por la empresa. Las historias clínicas y las demás pruebas reunidas en el expediente, ponen de presente que se afectó la salud de algunas personas de la comunidad y que, dada la proximidad de la fuente contaminadora, sobre las restantes se configura un estado de amenaza a ese mismo

derecho (CP arts. 44, 49 y 11). El contexto fáctico examinado, como por lo demás lo reconocen las autoridades locales, induce a admitir que la amenaza pesa sobre todos y cada uno de los miembros de la comunidad situada dentro del área de influencia de la planta industrial. De otro lado, la "legitimidad" de su conducta amparada presuntamente por las autorizaciones originarias del Ministerio de Salud que opone a las pretensiones de los pobladores la empresa contaminante, es una de las pruebas del poder subordinante y condicionante que ha adquirido respecto de aquellos y que se explica por la deficiente actuación administrativa tanto en el momento de otorgarlas como en el control permanente que las autoridades sanitarias están llamadas a cumplir, la cual ha sido definitiva para expandir inconstitucionalmente el campo de la libertad económica de la mencionada empresa. En estas condiciones, suprimido o debilitado el velo protector del Estado, los efectos ambientales nocivos procedentes de la planta tienen y han exhibido aptitud suficiente para lesionar directamente el derecho fundamental a la salud de los miembros de la comunidad circundante, bajo la modalidad de lesión en unos casos y de amenaza en los restantes. La situación de indefensión y subordinación en que se encuentran estos últimos, por las razones ya anotadas, habilita plenamente el ejercicio de la acción de tutela contra la Sociedad Comercial demandada (D. 2591 de 1991, art. 42-4).

17. La conducta a cumplir con el objeto de hacer efectiva la tutela debe consultar la complejidad de la situación planteada y la necesidad de que las distintas autoridades nacionales y municipales ejerzan, en sus respectivos campos de conformidad con los criterios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (CP art. 288), las competencias asignadas por la Constitución y la Ley. Es importante advertir que no es función del Juez constitucional suplantar a las autoridades administrativas, aunque sí lo es ordenar que cumplan sus funciones relacionadas con una situación en la que están en juego la efectividad de los derechos fundamentales que deben proteger, so pena de desacato sancionable penalmente (D. 2591 art. 52). Atendidas las circunstancias del caso, resulta procedente ordenar al Ministro de Salud y al Director del Servicio Seccional de Salud de Neiva que, en ejercicio de las competencias que les atribuye la ley, luego de realizar un estudio del impacto ambiental de la actividad de la empresa, dispongan las medidas sanitarias a que haya lugar con el objeto de reducir al mínimo el efecto nocivo que la contaminación ha producido a la salud y calidad de vida de los habitantes de los barrios que se encuentran dentro del área de influencia de la planta industrial. Por su parte, el Alcalde Mayor de Neiva, deberá proceder a aplicar las normas urbanas relativas a la localización de la planta industrial de la Sociedad demandada.

DECISION

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

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR las sentencias proferidas por la Sala Especial de Decisión del

Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva, del 15 de diciembre de 1992, y por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, del 18 de febrero de 1993 y, en su lugar, **CONCEDER** la tutela solicitada por Orlando Pastrana, Personero Municipal de Neiva, pero sólo en el sentido de ordenar al Ministro de Salud y al Jefe del Servicio Seccional de Salud del Huila, que en el término de 180 días contados a partir de la fecha, sobre la base de un estudio actualizado del impacto ambiental de la actividad productora de químicos de la Empresa de Productos Químicos del Huila S.A. "PROQUIMHUL", adopten de manera coordinada y concurrente (CP art. 288) todas las medidas sanitarias y de control que sean necesarias para reducir al mínimo los efectos nocivos que tales actividades puedan tener para la salud de las personas que habiten en su área de influencia.

SEGUNDO.- ORDENAR al Alcalde Municipal de Neiva que, en el mismo término, ejerza sus competencias relativas a la localización o traslado de la planta a que se ha hecho referencia, determinando el plazo razonable dentro del cual ella deberá realizarse.

TERCERO.- ORDENAR al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva ejercer la vigilancia efectiva de lo ordenado en esta providencia e imponer las sanciones respectivas en caso de incumplimiento, de conformidad con el artículo 53 del Decreto 2591 de 1991.

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

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado Ponente

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

(Sentencia aprobada por la Sala Tercera de Revisión, en la ciudad de Santafé de Bogotá, D.C., a los treinta (30) días del mes de junio de mil novecientos noventa y tres (1993)).

[1] ?Gaceta Constitucional No. 58 del 24 de abril de 1991. Informe Ponencia para Primer Debate en Plenaria. Medio Ambiente y Recursos Naturales. Ponentes: Guillermo Perry, Ivan Marulanda, Jaime Benitez, Angelino Garzón, Tulio Cuevas, Guillermo Guerrero. Pág. 9.