

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## Corte Constitucional Sala Sexta de Revisión

### SENTENCIA T-154 de 2013

Referencia: Expediente T-2550727.

Acción de tutela instaurada por Orlando José Morales Ramos, contra la sociedad Drummond Ltda..

Procedencia: Tribunal Superior de Valledupar, Sala Civil-Familia-Laboral.

Magistrado sustanciador: Nilson Pinilla Pinilla.

Bogotá, D. C., veintiuno (21) de marzo dos mil trece (2013).

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Alexei Julio Estrada, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

### SENTENCIA

en la revisión del fallo dictado por la Sala Civil-Familia-Laboral del Tribunal Superior de Valledupar, no impugnado, dentro de la acción de tutela incoada por Orlando José Morales Ramos, contra la sociedad Drummond Ltd..

El asunto llegó a la Corte Constitucional por remisión que hizo el referido Tribunal, en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991; la Sala Segunda de Selección de esta Corte lo eligió para revisión, mediante auto de febrero 26 de 2010.

#### **I. ANTECEDENTES.**

El señor Orlando José Morales promovió acción de tutela en julio 9 de 2009, contra la sociedad Drummond Ltd., aduciendo vulneración de los derechos a la vida, a la salud, a la intimidad, al ambiente sano y de los niños, por los hechos que a continuación son resumidos.

#### **A. Hechos y relato contenido en la demanda.**

1. El actor indicó que la finca “*Los Cerros*” en la que reside con su familia, ubicada en el corregimiento La Loma, municipio El Paso del departamento de

Cesar, se encuentra aproximadamente a 300 metros de distancia de la mina de carbón “Pribbenow”, propiedad de la empresa demandada, la cual se explota “indiscriminadamente y sin control ambiental alguno”, ya que los “trabajos de minería se llevan a cabo las 24 horas del día”<sup>1</sup>.

Aseveró que lo anterior genera i) ruido “insoportable”, por el funcionamiento de las máquinas; ii) “polvillo y material particulado” disperso en el aire, producido por la explotación, el cual se posa sobre su casa, implementos de trabajo, animales, alimentos, afluentes de agua, etc.; iii) afecciones a la salud de quienes residen en dicho lugar, en especial los niños “que allí se encuentran”, quienes presentan “tos, ojos irritados y molestias en sus oídos” y, en algunos casos, fiebre y dificultad para respirar<sup>2</sup>.

2. Señaló que las dos fuentes de agua que utilizan para consumo y desarrollo de sus actividades diarias, están contaminadas “con cargas de sólidos no determinados que determinan un aspecto, olor y sabor indeseables”, en su sentir, producto de la explotación de la mina<sup>3</sup>.

3. Solicitó ordenar a la compañía accionada “detener, parar o suspender” la explotación en el sector de la mina “Pribbenow”, hasta tanto se verifique que i) los trabajos se realicen dentro de horas hábiles, “es decir, entre las 7:00 am y 7:00 pm”, acorde con el Decreto 0948 de junio 5 de 1995; ii) la sociedad demandada cumpla con la normatividad vigente “en cuanto a las condiciones permisivas de ruido que impidan seguir causando perjuicios a nuestra salud”; y iii) el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy de Ambiente y Desarrollo Sostenible) adopte las medidas necesarias para garantizar el derecho a un ambiente sano “de todas las personas que residimos y adelantamos nuestra actividad laboral en el sector de la mina”<sup>4</sup>.

## **B. Documentos relevantes cuya copia obra en el expediente.**

1. Registros fotográficos de “Finca Juan Fernando” (sic)<sup>5</sup>.

2. Contraseñas de identificación de los señores Orlando José Morales Ramos y Emma María Martínez Rivera<sup>6</sup>.

3. Copia de los registros civiles de nacimiento de Neibis de Jesús, Jandys de Jesús, Luis Eduardo, Karen Lorena, Estefany Yisell, Duvelis María, Eduardo Elías, Nivis Paola, Carlos Mario, Erika Patricia y Andris de Jesús Morales Martínez, quienes tenían 4, 6, 6, 8, 9, 10, 13, 13, 15, 17 y 18 años de edad, respectivamente, al momento de incoar esta acción<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> F. 1 cd. inicial.

<sup>2</sup> Fs. 1 a 3 y 27 a 31 ib..

<sup>3</sup> F. 3 ib..

<sup>4</sup> F. 7 ib..

<sup>5</sup> Fs. 11 a 13 ib..

<sup>6</sup> F. 17 ib..

<sup>7</sup> Fs. 16 a 26 ib..

3. Historia clínica de los niños Karen Lorena, Neibis de Jesús, Jandys de Jesús, Duvelis María y Estefany Yisell Morales Martínez<sup>8</sup>.

4. Certificado de matrícula inmobiliaria 192.0017.770 de la finca “Los Cerros”, municipio La Jagua de Ibirico, Cesar<sup>9</sup>.

## II. ACTUACIÓN PROCESAL.

1. Mediante auto de julio 13 de 2009, el Juzgado Promiscuo Municipal de La Jagua de Ibirico admitió la acción y notificó a la respectiva Personería Municipal y a DRUMOND Ltd., pidiendo informar sobre los hechos y pretensiones consignados en la demanda; también ordenó una inspección judicial a la finca Los Cerros, “*con el fin de constatar los daños existentes y anunciados en la presente acción*”<sup>10</sup>.

En cumplimiento de lo anterior, en la inspección judicial (acta suscrita en julio 23 de 2009), se apreció<sup>11</sup>:

*“... que del examen de los planos aportados por la empresa DRUMMOND LTD., la casa donde presuntamente están ocurriendo los hechos alegados en la tutela se encuentran en jurisdicción del municipio de Chiriguaná...*

*el botadero de estéril de la empresa DRUMMOND LTD. en su punto más cercano se encuentra a 1.400 metros en donde se observó vestigios de vegetación...*

*no se observa nubes o polvillo de material explotado por la empresa DRUMMOND LTD...”*

Igualmente, se reseñó que “*en la casa de habitación reside el accionante con su señora y a la vista se contaron nueve (9) menores de edad que según el accionante son sus hijos*”.

2. En julio 24 siguiente, el referido Juzgado vinculó al entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y a la Corporación Autónoma Regional del Cesar, CORPOCESAR, y ordenó remitir la actuación a “*Tribunales Superiores de Distrito Judicial de Valledupar*” (sic), para que asuma conocimiento y continúe el trámite, invocando al respecto el Decreto 1382 de 2000. A raíz de ello, el diligenciamiento fue avocado por la Sala Civil Familia Laboral del Tribunal de Valledupar, en agosto 20 de 2009<sup>12</sup>.

---

<sup>8</sup> Fs. 27 a 31 ib..

<sup>9</sup> F. 36 ib..

<sup>10</sup> Fs. 40 y 41 ib..

<sup>11</sup> Fs. 69 y 70 ib..

<sup>12</sup> Fs. 71 y 78 ib..

### **A. Respuesta de Drummond LTD..**

En julio 16 de 2009<sup>13</sup>, la representante legal de dicha sociedad sostuvo que la tutela no está llamada a prosperar, pues la compañía *“es fiel cumplidora de la licencia ambiental otorgada, lo cual se puede demostrar con el hecho de que la empresa y las autoridades ambientales realizan monitoreos y mediciones permanentes de material particulado en el aire, los cuales se encuentran dentro de los límites permisibles, se realizan análisis y seguimientos a las aguas subterráneas, se corren modelos hidrológicos, al igual que se han efectuado estudios de medición de ruido y vibraciones, los cuales siempre han arrojado resultados óptimos de cumplimiento de los estándares existentes”*<sup>14</sup>.

Agregó que *“el botadero a que hace referencia el accionante no se construyó de la noche a la mañana, no apareció de la nada, ya existía y estaba en funcionamiento mucho antes de que el actor decidiera vivir en ese lugar”*<sup>15</sup>.

### **B. Respuesta del entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.**

En escrito de agosto 26 de 2009, el apoderado del referido Ministerio expresó que de los resultados obtenidos en la red de monitoreo, frente a la norma sobre **calidad del aire, Resolución 601 de 2006**, se concluye que las estaciones de La Aurora, Las Palmitas y Boquerón cumplen el promedio anual establecido en tal preceptiva.

Tratándose de la emisión de ruido generada por la operación minera, manifestó que se atenúa en el perímetro de las operaciones mineras y no trasciende hacia predios de otros propietarios. **Los niveles de ruido medidos se encuentran por debajo de los establecidos en la Resolución 627 de 2006** para una zona de uso industrial, como la minera.

Frente a la acusada afectación por *“sólidos no determinados”* sobre las dos fuentes de agua en la finca Los Cerros, indicó que los monitoreos exigidos por el Ministerio, permiten un registro diario en los diferentes puntos autorizados para vertimiento de aguas tratadas, con estructuras para la medición directa e indirecta de los caudales, constatándose así el cumplimiento de los **parámetros de calidad establecidos en el Decreto 1594 de 2005**.

### **C. Respuesta de la Corporación Autónoma Regional del Cesar, CORPOCESAR.**

En escrito de agosto 27 de 2009, el apoderado de la referida entidad explicó que mediante Resolución 0295 de 2007, el otrora Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial asumió temporalmente el conocimiento de

---

<sup>13</sup> Fs. 47 a 60 ib..

<sup>14</sup> F. 49 ib..

<sup>15</sup> Íd..

los asuntos asignados a la Corporación, en virtud de la facultad selectiva y discrecional consagrada en el numeral 15 del artículo 14 de la Ley 99 de 1993; acorde con dicha Resolución, el Ministerio conocerá de las actuaciones administrativas, hasta tanto determine que se han adoptado los mecanismos que aseguren el manejo integral y armónico de la problemática ambiental asociada a los proyectos de minería en el centro del Cesar.

#### **D. Sentencia única de instancia.**

En fallo de septiembre 2 de 2009, que no fue impugnado, la Sala Civil-Familia-Laboral del Tribunal Superior de Valledupar negó el amparo, pues *“no está expresamente demostrado en el expediente que la empresa Drummond Ltd. esté vulnerando, amenazando o poniendo en serio peligro un derecho constitucional fundamental, al actor o a sus hijos, ya que ninguna prueba obra con el alcance de evidenciar que el ruido que producen las máquinas que utiliza en la explotación de carbón en la mina Pribenow, dañe el ambiente sano y por ende la salud de las personas con residencias colindantes, por el contrario, el concepto del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, indica que la explotación de carbón en esa mina se adelanta bajo control, y cumple con los programas de manejo ambiental tendientes a minimizar los impactos ambientales nocivos”*<sup>16</sup>.

#### **III. Pruebas ordenadas en sede de revisión.**

Mediante auto de mayo 18 de 2010, además de suspender el término para decidir, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional dispuso<sup>17</sup>:

1. Oficiar al Ministerio de la Protección Social, a la Asociación Colombiana de Facultades de Medicina (Ascofame), a las Facultades de Medicina de las Universidades Nacional de Colombia, Pontificia Javeriana y de los Andes, en Bogotá, y Popular del Cesar, en Valledupar, para que informaran: i) qué incidencia y síntomas genera en la salud de una persona, en especial los menores de edad, el *“polvillo o material particulado disperso en el aire, producido por la explotación minera de carbón”*; y ii) *“si esta situación podría generar, de inmediato o a mediano o a largo plazo riesgos para la vida humana y su calidad, particularmente de las personas que residen en el contorno de la explotación carbonífera”*.

2. Oficiar al médico que atendió a los hijos del actor, adscrito a la IPS Salud Integral E.U., de Chiriguaná, para que expresara *“su conocimiento acerca de la situación de salud de los menores y si lo que padecen aquéllos es producto del polvillo que genera la mina de carbón que Drummond Ltd., explota en el corregimiento La Loma, El Paso, Cesar”*.

---

<sup>16</sup> F. 142 ib..

<sup>17</sup> Fs. 10 a 12 cd. Corte.

3. Oficiar al entonces Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Rural, al Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional de Colombia (IDEA) y a las Universidades Javeriana, Externado de Colombia y de los Andes, en Bogotá, para que absolvieran los siguientes interrogantes:

*“a. ¿Cuáles consecuencias ambientales, y particularmente sobre el aire y el agua, genera la explotación de carbón en mina a cielo abierto?”*

*b. ¿Cuáles son las medidas a seguir para preservar el medio ambiente, cuando se está realizando una explotación de carbón a cielo abierto?”*

*c. ¿Cuáles son los estándares máximos de contaminación permitidos a nivel mundial y en Colombia, cuando existe explotación minera como la de este caso?”*

*d. ¿La emisión de ruido producto de las máquinas usualmente empleadas en la explotación de carbón a cielo abierto, qué consecuencias produce en el ambiente y la población circunstante?”*

4. Oficiar al entonces Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Rural y a Corpocesar, para que explicaran si:

*“a ¿La empresa Drummond Ltd., encargada de explotar la mina de carbón ‘Pribbenow’, en el corregimiento La Loma, El Paso, Cesar, cumple con el plan de manejo ambiental que le fue fijado?”*

*b. ¿La sociedad en mención ha entregado los informes periódicos de cumplimiento requeridos?”*

*c. ¿Cuáles son las consecuencias ambientales que se presentan cuando dicha empresa realiza trabajos de minería las 24 horas del día?”*

*d. ¿Existe un horario establecido o aconsejado para la explotación minera a cielo abierto de carbón?”*

*e. ¿Qué beneficios ambientales y a la población circundante genera que dicha actividad se realice por un tiempo determinado cada día, y no permanentemente?”*

5. Que el otrora Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Rural, designara un experto en la materia, que rindiese informes técnicos, con tomas de muestras y observaciones de laboratorio, recogidas en la finca Los Cerros, morada del actor, y en la mina de carbón “Pribbenow” de la empresa

Drummond Ltd., y determinase la concentración de los residuos y si ellos tienen efectos contaminantes o pueden repercutir contra la salud de los habitantes del sector.

6. Oficiar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para que informara *“qué consecuencias ambientales y particularmente sobre animales y cultivos, genera una explotación minera de carbón a cielo abierto”*.

7. Oficiar al Ministerio de Minas y Energía, para que indicara si:

*“a. ¿La empresa Drummond Ltd., garantiza el desarrollo sostenible de los recursos naturales y la preservación del ambiente, en la explotación de carbón a cielo abierto que se está realizando en el corregimiento La Loma, El Paso, Cesar?”*

*b. ¿La Drummond Ltd., cumple con las disposiciones constitucionales legales y reglamentarias relacionadas con la explotación, transporte, refinación, distribución, procesamiento, beneficio, comercialización y exportación de recursos naturales no renovables que el Ministerio establece?”*

*c. ¿Cuáles son las condiciones que dicha cartera dispuso para realizar la explotación de la mina ‘Pribbenow’, en el corregimiento La Loma, El Paso, Cesar?”*

*d. ¿Existe un horario establecido para esa explotación minera?”*

8. Oficiar a Drummond Ltd., para que explicara:

*“a. ¿Cuáles son los procedimientos o procesos que se efectúan en la mina ‘Pribbenow’, en el corregimiento La Loma, El Paso, Cesar?”*

*b. ¿Por qué Drummond Ltd., opera las 24 horas diarias en la mina, y cuáles consecuencias se generarían si dicha operación se ejecuta en un determinado número de horas y no permanentemente?”*

*c. ¿Cuál es el plan ambiental asumido por la empresa Drummond Ltd., a nivel nacional o internacional, frente a la explotación de minas de carbón?”*

*d. ¿Cuáles son las mediciones y estudios ambientales realizados por esa empresa en los diferentes procesos de explotación minera de carbón, y cuáles se han realizado en este caso?”*

9. En escrito de mayo 28 de 2010, el director del Instituto de Estudios Ambientales para el Desarrollo de la Pontificia Universidad Javeriana indicó

que era imposible contestar los cuestionamientos planteados “*en tan corto tiempo dada la naturaleza de esos interrogantes*”<sup>18</sup>.

10. En escrito de mayo 31 siguiente, el Director General de Corpocesar expresó que “*mediante resolución N° 0295 del 20 de febrero de 2007 el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, resolvió ejercer temporalmente el conocimiento de asuntos asignados a la Corporación Autónoma Regional del Cesar, en virtud de la facultad selectiva y discrecional consagrada en el Numeral 16 del Artículo Quinto de la Ley 99 de 1993*”<sup>19</sup>.

11. En mayo 21 de 2010, la Directora del Grupo de Investigación en Derecho del Medio Ambiente de la Universidad Externado de Colombia, se refirió a las consecuencias ambientales que genera la explotación de carbón en mina a cielo abierto, señalando<sup>20</sup>:

*“a. Recurso Ambiental Suelo:*

*-Alteración y modificación estructura del suelo.*

*-Derrame de carbón en vías si no se establecen medidas de prevención, corrección, mitigación y compensación respectivas se produce (sic).*

*b. Recurso Ambiental Agua:*

*-Disminución de la cantidad y calidad de aguas superficiales y subterráneas, si no se establecen medidas de prevención, corrección, mitigación y compensación respectivas.*

*c. Recurso Ambiental Aire:*

*-Afectación al componente atmosférico por emisión de partículas durante la explotación, cargue, transporte, descargue y embarque de carbón.*

*- La explotación de carbón en mina a cielo abierto y la generación de material particulado puede afectar a la población expuesta si no se controla su emisión, siendo los principales efectos:*

*-La neumoconiosis, es la presencia del polvo de carbón dentro de los pulmones, la cual depende del tiempo de exposición.*

*-Las partículas <10 micras se depositan en los alvéolos causando bronquitis, asma, enfisema, pulmonía y enfermedades cardíacas.*

*-Las partículas suspendidas totales <10 micras no penetran profundamente los pulmones, quedando en los vellos nasales, en las mucosas de los pasajes orales o en la tráquea.*

*-Los grupos humanos más afectados son los adultos mayores de 50 años y los niños menores de 3 años.*

---

<sup>18</sup> F. 39 ib..

<sup>19</sup> F. 40 ib..

<sup>20</sup> Fs. 48 a 52 ib..

- La frecuencia de enfermedades respiratorias en la infancia puede tener el efecto de que los pulmones no se desarrollen normalmente.
- Los síntomas respiratorios asociados con partículas incluyen tos severa y dificultades o dolor al respirar.

*d. Afectación Ambiental de Paisaje y Morfología:*

- Modificación de paisaje y morfología en el área de intervención (explotación, cargue, transporte y descargue de carbón).
- Cobertura de polvillo de carbón de los recursos naturales renovables, principalmente suelo y flora, si no se establecen medidas de prevención, corrección, mitigación y compensación respectivas.”

Igualmente, señaló que dentro de las medidas para preservar el ambiente cuando se está realizando una explotación a cielo abierto, se debe “*diseñar, implementar y controlar sistemas de humectación en los procesos de explotación, almacenamiento temporal, cargue, transporte y descargue de carbón para evitar la emisión de material particulado al aire*”. Agregó que se debe “*transportar el carbón a través de bandas transportadoras cerradas*”.

Indicó además que el ruido generado por los equipos usualmente empleados en la explotación de carbón a cielo abierto, trae consecuencias negativas en el ambiente y en la población expuesta.

Señaló que en los casos en los que se superan los límites permisibles de ruido, se puede causar disminución de la sensibilidad auditiva, dependiendo de cada individuo. En algunos se pueden producir daños auditivos en un breve lapso, en cambio otros pueden trabajar en ambientes ruidosos sin sufrir daños auditivos demostrables.

12. En escrito de mayo 31 de 2010, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se refirió a las consecuencias que genera una explotación minera de carbón a cielo abierto, generándose en cuanto a animales y cultivos<sup>21</sup>:

- “-Cambios en el uso del suelo.
- Cambio en las propiedades físicas y químicas del suelo.
- Activación de procesos erosivos.
- Remoción de la cobertura vegetal.
- Pérdida de biomasa y fauna asociada.
- Altas concentraciones de material particulado (que podrían afectar la salud humana o animal).
- Contaminación de fuentes hídricas.
- Cambio en la aptitud agrológica del suelo que afecta el desarrollo de la actividad agropecuaria y pecuaria de la región.”

---

<sup>21</sup> F. 54 ib..

Sin embargo, aclaró que dicha cartera “*no tiene estudios propios sobre los impactos de la minería a cielo abierto en la agricultura*”.

13. En respuesta de junio de 2010, el Coordinador Académico del Programa Curricular del Departamento de Toxicología de la Universidad Nacional de Colombia manifestó **que evidentemente el material generado en la explotación del carbón a cielo abierto se ha relacionado en forma causal directa con enfermedades respiratorias que afectan los pulmones, que por su evolución son de tipo crónico, progresivo y de carácter irreversible.**

Adicionalmente, explicó que “*este material particulado disperso en el ambiente penetra a las personas por vía respiratoria y puede afectar indistintamente al ser humano sin distinciones de edad, género o raza*”. Indicó también que “*estas enfermedades pulmonares pueden comprometer a las personas expuestas ambientalmente por residir en áreas geográficas cercanas a la explotación*”<sup>22</sup>.

14. En escrito de junio 1° de 2010, el Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad de los Andes informó que se abstiene de opinar en el trámite de la presente acción de tutela, por el convenio especial de cooperación científica y tecnológica suscrito con el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, que llevó a cabo un estudio de valoración económica ambiental en la zona carbonífera del Cesar<sup>23</sup>.

15. En junio 1° de 2010, la Asociación Colombiana de Facultades de Medicina, ASCOFAME, informó que dicha entidad “*no cuenta dentro de su staff con especialistas en este tema que puedan resolver estas inquietudes*”<sup>24</sup>.

16. En escrito de junio 2 siguiente, el jefe de neumología del Hospital Universitario de la Fundación Santa Fe de Bogotá, entidad asociada a la Facultad de Medicina de la Universidad de los Andes, expresó “*que la exposición al polvillo o material particulado generado por la explotación minera de carbón puede causar diversas enfermedades respiratorias como bronquitis crónica, enfisema, enfermedad pulmonar obstructiva crónica (EPOC), neumoconiosis de los mineros del carbón entre otras*”.

Indicó además que “*hay informes de literatura que muestran mayor incidencia de enfermedad pulmonar obstructiva crónica, mayor incidencia de cáncer y mayor mortalidad por enfermedad pulmonar, cardíaca y renal en comunidades vecinas a minas de carbón, sin embargo estos estudios no permiten establecer relación causa efecto*”<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> F. 56 ib..

<sup>23</sup> F. 61 ib..

<sup>24</sup> F. 63 ib..

<sup>25</sup> F. 65 ib..

17. En junio 2 de 2010, el entonces Ministerio de la Protección Social mencionó que a la fecha no contaba con estudios de investigación epidemiológica relacionados con la afectación en salud, que pueda generar la actividad minera del carbón en la población objeto de consulta<sup>26</sup>.

18. En la misma fecha, el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial se pronunció frente a las consecuencias ambientales, particularmente sobre el aire y agua, que genera la explotación de carbón a cielo abierto, relacionando aspectos: i) físicos, *“remoción de suelo y vegetación, cambios paisajísticos, abatimiento de niveles freáticos, cambios en patrón natural de drenaje, eventuales desvíos o realineamiento de cauces, disminución y alteración del régimen de caudales, posible contaminación puntual de aguas, generación de residuos líquidos y sólidos, deterioro de la calidad de aire por emisión de material particulado y gases y generación de ruido y vibraciones”*; ii) bióticos, *“afectación y posible pérdida de cobertura vegetal, afectación y posible pérdida de ecosistemas, afectación a la migración de especies fauna, afectación a recursos hidrobiológicos”*; y iii) sociales, *“cambios en patrones sociales, desplazamiento de poblaciones, generación de expectativas, reasentamiento y problemática social asociada, desarrollo regional y local, afectación de actividades de desarrollo futuros, generación de empleo, divisas y regalías, incremento en la demanda de servicios sociales y públicos domiciliarios, modificaciones en situaciones de tensión y afectación del patrimonio cultural”*<sup>27</sup>.

Expresó que dentro de las medidas para preservar el ambiente al explotar carbón a cielo abierto, se incluyen *“manejos de drenaje superficial: lluvias y fuentes de agua superficial, de acuíferos al ser intervenidos por la operación minera, de aguas y lluvias y de escorrentía, de emisiones atmosféricas: material particulado y ruido, de residuos ordinarios, de residuos sólidos especiales, de aguas residuales domésticas, de aguas residuales mineras, de aguas residuales y desechos industriales, de las lagunas de almacenamiento y sedimentación, de botaderos y material estéril, de recurso suelo, de coberturas vegetales, de fauna terrestre, de fauna acuática, de hidrocarburos, de sustancias químicas y otros materiales peligrosos, de maquinaria, equipos y vehículos y de abandono de tajos y de infraestructura”*<sup>28</sup>.

Tratándose del cumplimiento del Plan de Manejo Ambiental por parte de Drummond Ltd., explicó que *“la empresa presentó un cumplimiento en el 83% de sus obligaciones, sin que sea posible establecer una ponderación respecto al peso de cada obligación; correspondiendo el 17% restante a obligaciones que pudieran presentar una deficiencia parcial”*<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> F. 68 ib..

<sup>27</sup> Fs. 78 a 79 ib..

<sup>28</sup> F. 79 ib..

<sup>29</sup> F. 84 ib..

Adjunto al citado escrito copia de la Resolución 0017 de enero 15 de 2007 emitida por ese Ministerio, mediante la cual, entre otras determinaciones, fijó el Plan de Manejo Ambiental a la empresa aquí accionada<sup>30</sup>.

19. En junio 4 de 2010<sup>31</sup>, el Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional de Colombia explicó que tratándose de la explotación de carbón a cielo abierto, lo que mayor impacto negativo produce son *“los materiales particulados (polvo) estos compuestos ocasionan problemas ambientales, dependiendo de la concentración de los mismos en la atmósfera... en relación al material particulado los efectos principales en la salud incluyen los efectos en la respiración y el sistema respiratorio, el agravamiento de afecciones respiratorias y cardiovasculares ya existentes, la alteración de los sistemas de defensa del organismo contra materiales extraños, daños al tejido pulmonar, carcinogénesis y mortalidad prematura”*<sup>32</sup>.

Acerca del impacto contra recursos hídricos, manifestó que dicha explotación genera *“sedimentación en cuerpos de agua, cambios en la calidad físico química del agua, afectación de la dinámica de cuerpos subterráneos y superficiales, disminución del caudal”*<sup>33</sup>.

20. En junio 4 de 2010, el representante legal de la empresa Drummond Ltd., expresó que *“una de las tareas de mayor relevancia es el control del material particulado (emisión de polvo al aire, por el tránsito de los camiones y equipos en vías destapadas, la explotación misma y el gran movimiento de tierras que implica esta actividad), el cual se controla con riego por una flotilla de carrotanques de dieciocho mil galones que riega todas las vías y rampas de la mina, aspersores de agua en los puntos críticos de emisión, mantenimiento preventivo de los motores de todos los equipos y camiones, así como pavimentación de algunas vías, compactación de las mismas, controles de velocidad a todos los vehículos que circulan, recuperación y revegetalización de los botaderos y áreas que ya terminaron su utilidad en la explotación y la conservación de barreras vivas alrededor de la mina”*<sup>34</sup>.

Frente a por qué la empresa opera las 24 horas diarias y cuáles consecuencias mitigaría la explotación no permanente, indicó que *“se trata de operaciones mineras que requieren elevadas inversiones de capital y requieren volúmenes máximos de producción durante el período de concesión, para asegurar adecuadas tasas de retorno sobre el capital invertido, estas minas operan en un mercado de precios fluctuantes, por lo que se hace indispensable mantener máximos niveles de producción para conservar la viabilidad económica de una mina durante la vida de la misma”*. Así mismo, *“este tipo de operaciones no son eficientes si el equipo de minería que normalmente se utiliza es*

---

<sup>30</sup> Fs. 103 a 267 ib..

<sup>31</sup> Fs. 274 a 281 ib..

<sup>32</sup> F. 275 ib..

<sup>33</sup> Íd..

<sup>34</sup> F. 287 ib..

*parqueado o dejado de utilizar la mitad del día. Los grandes equipos de minería están diseñados para funcionar 24 horas al día a fin de que resulten más eficientes y económicos”<sup>35</sup>.*

Afirmó también que si la compañía no pudiera operar las 24 horas del día, no sería económicamente viable. Por otro lado, *“las consecuencias para sus empleados serían devastadoras puesto que se haría necesario terminar muchos contratos de trabajo y los empleados restantes tendrían que aceptar una compensación más baja y niveles de beneficios reducidos. El Gobierno Nacional y los entes departamentales y municipales sufrirían un serio impacto negativo, debido a las reducciones significativas en regalías e impuestos a todos los niveles. La economía colombiana también sufriría un impacto nocivo importante debido a la reducción de la actividad económica generada hoy en día por Drummond Ltd., ya que la compañía compraría menos bienes y servicios, reduciría significativamente la inversión en infraestructura y afectaría de manera considerable la balanza de pagos del país”<sup>36</sup>.*

La empresa accionada mencionó además que el Plan de Manejo Ambiental se encuentra debidamente aprobado por el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y comprende los siguientes programas de monitoreo que garantizan que todas las actividades inherentes a la minería se enmarcan dentro de los parámetros y estándares técnicos, gran parte de ellos internacionales, legalmente vigentes:

- “-Programa de control de material particulado.*
- Programa de vegetación y suelos removidos.*
- Programa restauración vegetal.*
- Programa salvamento de fauna silvestre.*
- Programa plan de cierre.*
- Programa redes de drenaje.*
- Programa desvío de cauces.*
- Programa tratamiento de aguas residuales domésticas e industriales.*
- Programa residuos sólidos.*
- Programa manejo de hidrocarburos.*
- Programa estabilización de taludes.*
- Programa control de voladuras.*
- Programa información comunitaria e institucional.*
- Programa fortalecimiento comunitario e institucional.*
- Programa desarrollo de comunidades.*
- Programa reasentamiento de la población.*
- Programa generación de empleo.*
- Programa afectación a terceros e infraestructura.*
- Programa educación ambiental.*
- Programa señalización ambiental.*

---

<sup>35</sup> F. 288 ib..

<sup>36</sup> F. 294 ib..

- Programa monitoreo y vigilancia de material particulado.
- Programa monitoreo de ruido.
- Programa monitoreo de voladuras.
- Programa construcción de piezómetros.
- Programa monitoreo de suelo
- Programa monitoreo de parcelas de sucesión vegetal.
- Programa monitoreo de fauna silvestre.
- Programa monitoreo de cauces.
- Programa monitoreo social.”

Con su respuesta, la compañía demandada aportó también copia de los siguientes documentos<sup>37</sup>:

- a. Resolución 030 de marzo 13 de 2003, por medio de la cual se otorgó concesión para aprovechar aguas subterráneas en beneficio del Proyecto Carbonífero La Loma-Cesar, a nombre de Drummond Ltd..
- b. Resolución 197 de abril 13 de 2005, que resolvió un recurso de reposición interpuesto por Drummond Ltd., contra la Resolución 030 de 2003.
- c. Resolución 237 de abril 19 de 2005, que autorizó a Drummond Ltd., efectuar aprovechamiento forestal único en los predios conocidos como “*Lote de Terreno*’ y ‘*La Cruz*’, ubicados en jurisdicción de municipio de Chiriguana-Cesar, en beneficio del proyecto carbonífero establecido en comprensión territorial de La Jagua de Ibirico, Chiriguana y El Paso-Cesar”.
- d. Resolución 1051 de octubre 10 de 2006 que otorgó autorización a la Drummond Ltd., para manejar y disponer residuos sólidos provenientes de la actividad desarrollada en el proyecto carbonífero “*La Loma*”, ubicado en jurisdicción de los referidos municipios.
- e. Resolución 115 de noviembre 1° de 2006 por la cual se prorrogó la autorización forestal concedida a Drummond Ltd., mediante las Resoluciones 237 de 2005 y 336 de 2006.
- f. Resolución 0017 de enero 5 de 2007, mediante la cual, entre otras determinaciones, fueron modificados unos actos administrativos y se estableció un Plan de Manejo Ambiental.
- g. Resolución 1137 de junio 26 siguiente, por medio de la cual se otorgó autorización para realizar un aprovechamiento forestal único.
- h. Resolución 1949 de noviembre 4 de 2007, que otorgó una concesión de aguas subterráneas, entre otras determinaciones.

---

<sup>37</sup> Esos documentos aportados por la empresa demandada se hallan en un cuaderno anexo (fs. 1 a 315).

i. Resolución 431 de marzo 12 de 2008, mediante la cual se modificaron las Resoluciones 212 del 22 de diciembre de 2003, 483 del 28 de junio de 2004 y 055 del 10 de febrero de 2005, emitidas por la Corporación Autónoma Regional del Cesar, y se otorgó una concesión de aguas superficiales.

j. Resolución 0607 de abril 16 de 2008, por medio de la cual se aclaró la Resolución 431 de 2008 y se adoptaron otras determinaciones.

k. Resolución 0829 de mayo 22 siguiente, mediante la cual se otorgó un permiso de emisiones atmosféricas.

l. Resolución 1451 de agosto 15 del mismo año, que modificó la Resolución 017 de enero 5 de 2007.

m. Modificación Plan de Minería, contrato La Loma, Informe Principal, tomo 1., junio de 2009.

n. Actualización del Plan de Manejo Ambiental del Proyecto Carbonífero La Loma y tomo 2, mapas, marzo 2006.

21. En escrito de junio 11 de 2010, el Instituto Colombiano de Geología y Minería, INGEOMINAS, manifestó: “... *en desarrollo de los diferentes contratos mineros Drummond Ltd., viene cumpliendo con sus obligaciones contractuales, tal como se evidencia en las acciones de seguimiento y control que reposan en cada uno de los expedientes de los contratos... desde el ámbito de competencia de INGEOMINAS como autoridad minera delegada, se ha verificado el cabal cumplimiento de las obligaciones emanadas del contrato La Loma, y de las disposiciones normativas en las que se enmarca la actividad minera que realiza Drummond Ltd.. Por tal motivo, en la actualidad, no ha sido objeto de ningún proceso de carácter sancionatorio en su contra.*”<sup>38</sup>

22. En escrito de junio 23 de 2010, la empresa Drummond Ltd. presentó memorial de registro fotográfico de visita del 21 de los mismos mes y año, al sitio donde habita el demandante.

23. Mediante escrito de agosto 6 de 2010, el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial explicó que designó un experto en la materia, para determinar la concentración de residuos y si ellos tienen efectos contaminantes o pueden repercutir en la salud de los habitantes del sector, en especial de los menores que residen en la finca “*Los Cerros*”, refiriendo<sup>39</sup>:

i) La vivienda “*donde habita la familia está construida en ladrillo de arcilla (expuesto) y techo de lámina acanalada de zinc, consta de tres habitaciones y una cocina, no cuenta con electricidad y la preparación de alimentos se*

---

<sup>38</sup> Fs. 314 a 316 cd. Corte.

<sup>39</sup> Fs. 332 a 336 ib..

*realiza en fogón de leña, la cocina no posee chimenea ni un mecanismo de evacuación de humo”.*

ii) El área del proyecto minero Pribbenow “*más cerca al predio identificado como la finca Los Cerros, corresponde al botadero de estériles SO, 1.5 km aproximadamente en dirección S85°W*”.

iii) “*De acuerdo con las consultas realizadas por el doctor Juan Carlos Correa, médico especializado en Salud Pública con experiencia en estudios de calidad del aire y sus efectos en la salud humana, de la Fundación Santa Fe de Bogotá, determinar con certeza si la afectación a la salud de un individuo en particular o un grupo pequeño de individuos es debida al material particulado proveniente de la explotación minera no es posible. Esto se debe a que existen múltiples factores de riesgo que pueden estar afectando a las personas simultáneamente pero que cuya contribución individual al desarrollo de una enfermedad no se puede determinar. Es así como otros factores como cocinar con leña en un espacio no ventilado adecuadamente o el hacinamiento pueden contribuir al desarrollo de una enfermedad respiratoria.*”

24. En escrito de junio 25 de 2010, un tercero interviniente y apoderado “*de algunos moradores de las poblaciones de Plan Bonito, El Hatillo, La Aurora, El Boquerón y otros, del municipio de El Paso, departamento del Cesar*”, anotó que la empresa carbonífera no solamente ha “*causado graves y enormes perjuicios*” a la vida y a la salud del actor, sino también a sus representados, quienes así mismo “*padecen dicha problemática ambiental*” y de salubridad.

Por lo anterior, indicó que “*es necesario que desde ya la Corte Constitucional tenga en cuenta la situación de otras personas que se encuentran en similares condiciones fácticas y jurídicas frente a quien presentó la acción de tutela de la referencia*”<sup>40</sup>.

Señaló que el hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no protegió a la población que se encuentra en los alrededores de la empresa accionada, pues no verificó “*previamente al otorgamiento de la licencia ambiental... cuántas personas resultaron o podían resultar afectadas con la actividad minera que desarrolla la Drummond Ltd.*”<sup>41</sup>.

Agregó que mediante Resolución 414 de 2008 “*se otorgó licencia ambiental al proyecto El Descanso Norte*”, modificada por la Resolución 1343 de julio 30 de 2008, donde se consignó<sup>42</sup>:

*“ARTÍCULO TERCERO.- Modificar el artículo décimo de la Resolución 414 del 11 de Marzo de 2008, el cual quedará así:*

---

<sup>40</sup> F. 1 cd. anexo 1.

<sup>41</sup> F. 2 ib..

<sup>42</sup> Fs. 2 y 3 ib..

*‘ARTÍCULO DÉCIMO.- Requerir a la empresa DRUMMOND LTD., para que, dentro del proceso de reasentamiento a comunidades, dé cumplimiento a las siguientes obligaciones:*

*1. Incluir dentro de los procesos de reasentamiento y/o negociación directa, la parcelación El Prado y las poblaciones de Plan Bonito, El Hatillo y Boquerón, para lo cual deberá dar cumplimiento a las siguientes obligaciones:*

*1.1. Realizar el proceso de reasentamiento de la población de Plan Bonito en un término no mayor a seis (6) meses, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que defina la metodología y la proporción en la que cada uno de los concesionarios mineros deberá dar cumplimiento a las obligaciones previstas en el presente artículo.*

*1.2. Realizar el reasentamiento en un período no mayor a dos años (2) años, contado a partir de la ejecutoria de este acto administrativo, de las comunidades restantes (Parcelación El Prado, El Hatillo y Boquerón), de acuerdo a un orden de prioridad previamente establecido según su nivel de detrimento ambiental, atribuible al desarrollo de la actividad minera.*

*1.3. Antes del inicio de la explotación de carbón deberá iniciar el proceso de reasentamiento, reubicación y/o negociación directa con la parcelación y el caserío de El Platanal y con la totalidad de los predios que se encuentren dentro del área de influencia puntual.*

*1.4. El programa de reasentamiento deberá contemplar como mínimo la reposición del hábitat y el usufructo del territorio para todas las personas, familias, grupos o unidades culturales, cuya movilización obligue a abandonar su sitio de trabajo, de vivienda o ambos. De igual forma éste se fundamentará en el conocimiento y respeto de las estrategias adaptativas que poseen las comunidades, planteando la ejecución de alternativas requeridas para el control y administración de los recursos y la satisfacción estable de las necesidades básicas en el nuevo hábitat. Dicho plan de reasentamiento deberá estar armonizado con los planes de desarrollo local, municipal y regional pertinentes...”*

Dicho interviniente expuso “que si bien la empresa solicitó previamente al inicio de la obra minera la respectiva licencia”, tanto la sociedad demandada, como los Ministerios de Minas y Ambiente, “no se preocuparon por las circunstancias especiales relacionadas con la población que se encuentra de tiempo atrás, es decir, desconocieron que esa zona que hoy es minera, estuviese ocupada por una población como la que hoy reclama protección”<sup>43</sup>.

Aseveró que la actividad minera adelantada en dicha zona por la empresa accionada, “es grave y de enormes impactos ambientales por cuanto existen graves alteraciones del aire con material particulado que supera los niveles

---

<sup>43</sup> F. 3 ib..

*máximos permitidos conforme lo ha indicado CORPOCESAR, y del mismo modo, deterioro del componente socio-económico pues las comunidades allí presentes están siendo gravemente afectadas en su vida, salud, trabajo, tranquilidad, etc... es de una magnitud tal que de acuerdo con lo que dice” la referida corporación autónoma regional, existen “grandes cantidades de partículas minerales de carbón PM10, las cuales producen afectaciones negativas en el sistema respiratorio”<sup>44</sup>.*

Resaltó que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tiene conocimiento de la problemática ambiental en el área de influencia del proyecto, pues *“en su última Resolución N° 970 de mayo 20 de 2010, y no solamente en ésta sino en otras más, en donde señala con un informe técnico elaborado sólo hasta diciembre de 2009, que existe grave alteración ambiental en la zona y por dicha causa se debe realizar la reubicación de las personas que se encuentran viviendo alrededor de las minas (ni siquiera sabe el Ministerio cuántas son, porque no le preocupa hacer el censo)”<sup>45</sup>.*

Indicó que *“el informe que dice tener el Ministerio de Ambiente está atrasado en más de cinco meses frente a los informes que indica CORPOCESAR, autoridad regional ambiental quien ha realizado constantes monitoreos... desde julio de 2007 hasta abril de 2010, cuyos informes permanentes, continuos, eficaces y precisos informan que el material particulado existe en la zona de Plan Bonito, el Hatillo, Boquerón y La Aurora, generado por la explotación, extracción y transporte del referido mineral por parte de las empresas concesionadas, lo considera como peligroso para la salud humana... señala además que para los corregimientos y veredas... donde viven mis representantes... los niveles de PM10 superan las 300 y 500 macropartículas, especialmente en los tres primeros meses del año 2010”<sup>46</sup>.*

Agregó que los informes de Corpocesar señalan que el *“material particulado ha llegado inclusive hasta los 800 m3 de concentración de microorganismos de material particulado del carbón, lo cual conforme a lo dicho por la corporación Corpocesar es peligroso para la salud humana”<sup>47</sup>.*

El interviniente aportó unas gráficas donde se muestra la concentración en microgramos/m3 PM10 y en PST, en las zonas presuntamente afectadas por la empresa carbonífera:

PM10:

Localidad	Monitor	Abr-09	Oct-09	Dic-09	Ene-09	Feb-10	Mar-10	Abr-10	Últimos días de abr. 10
Plan Bonito	ZM7	229,7	225,6	284,8	279,4	162,9	312,5	170,9	47,3

<sup>44</sup> Fs. 3 y 4 ib..

<sup>45</sup> F. 4 ib..

<sup>46</sup> Íd..

<sup>47</sup> Íd..

El Hatillo	ZM13	Nr	51,3	Nr	128,5	135	130,2	70,4	20,4
Boquerón	ZM6	Nr	Nr	85,9	113,7	115	125,5	74,6	36,8
Aurora	ZM5	68.3	44,7	85,9	98,2	102,5	93,7	99,4	10,8

## PST:

Localidad	Monitor	Abr-09	Oct-09	Dic-09	Ene-09	Feb-10	Mar-10	Abr-10	Últimos días de abr. 10
Plan Bonito	ZM7	558,6	551,4	616,9	673,6	357,2	800,3	290,3	92
El Hatillo	ZM13	173,3	133,6	191,3	307,3	285,7	268,3	211,9	0
Boquerón	ZM6	193,7	148,5	168,8	212,5	273	163,3	148,4	74,5
Aurora	ZM5	138,6	67,4	323	236,2	179,2	96,9	94,3	27,9

En consecuencia, adujo que en esas gráficas se observa que la accionada no cumple con el Plan de Manejo Ambiental sobre las emisiones atmosféricas y no se ha socializado el problema ambiental con la colectividad, *“ni nada que le permita a mis representados y a toda la comunidad efectuar acciones de contingencia que eviten resultados dañinos... para este último propósito, difiere su responsabilidad administrativa de censar a la población afectada, a la empresa cuestionada antes citada, tal como así lo indica la Resolución 970 de mayo 20 de 2010, donde curiosamente permite la creación de una fiducia mercantil para que a través de ella se realice el reasentamiento de la población perjudicada (reconoce que existe)”*<sup>48</sup>.

Dicha Resolución 970 de 2010 *“busca solucionar un problema ambiental que reconoce existir el Ministerio de Ambiente, olvida en la Resolución que la protección de los derechos fundamentales es inmediata, no sometida a condicionamientos ni a existencia de patrimonios autónomos; que lo último que puede ocurrir con tal figura jurídica es la burla de los derechos de mis representados”*<sup>49</sup>.

#### IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

##### Primera. Competencia.

Esta corporación es competente para examinar la determinación referida, en Sala de Revisión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9° de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

##### Segunda. El asunto objeto de análisis.

Corresponde a esta Sala de Revisión determinar si la empresa Drummond Ltd., ha vulnerado los derechos a la vida, a la salud y a gozar de un ambiente sano del señor Orlando José Morales Ramos, su cónyuge y sus once hijos, por las emanaciones y residuos que provienen de la explotación de carbón en la

<sup>48</sup> Fs. 5 ib..

<sup>49</sup> F. 6 ib..

mina “Pribbenow”, corregimiento La Loma, municipio El Paso, Cesar, cercana a la finca “Los Cerros”, donde residen.

### **Tercero. Procedencia de la acción de tutela para la protección de derechos colectivos. Reiteración de jurisprudencia.**

3.1. La acción de tutela no procede, por regla general, para la protección de los derechos colectivos, frente a los cuales el ordenamiento jurídico colombiano ha previsto mecanismos especiales, fundamentalmente la acción popular, medio constitucional específico para amparar derechos e intereses generales, entre los cuales está el goce de un ambiente sano, de acuerdo a lo estatuido en la preceptiva vigente (cfr. arts. 86 y 88 Const. y 6-3 D. 2591 de 1991).

3.2. Efectivamente, la Constitución prevé en el artículo 88 que los derechos colectivos podrán ser amparados mediante acciones populares, reguladas en la Ley 472 de 1998. Pero, derivado de la previsión contenida en el inciso final del artículo 86 superior, “... o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo...”, que de suyo valida que la acción pueda también dirigirse contra un particular, como en el presente caso, los juzgadores deben ser especialmente cuidadosos y constatar si se presenta conexidad con la afectación de derechos fundamentales, en cuanto es trascendente que del atentado contra bienes colectivos se derive también la vulneración o amenaza individual, o a un grupo concreto, como una familia, lo cual ha llevado a la jurisprudencia a determinar unas reglas de ponderación, como criterio auxiliar, que el juez puede tener en cuenta para eventualmente conceder una tutela<sup>50</sup>:

*“1. Que exista conexidad entre la vulneración de un derecho colectivo y la violación o amenaza a un derecho fundamental de tal suerte que el daño o la amenaza del derecho fundamental sea consecuencia inmediata y directa de la perturbación del derecho colectivo.*

*2. El peticionario debe ser la persona directa o realmente afectada en su derecho fundamental, pues la acción de tutela es de naturaleza subjetiva.*

*3. La vulneración o la amenaza del derecho fundamental no deben ser hipotéticas sino que deben aparecer expresamente probadas en el expediente.*

*4. La orden judicial debe buscar el restablecimiento del derecho fundamental afectado y no del derecho colectivo en sí mismo considerado, pese a que con su decisión resulte protegido, igualmente, un derecho de esta naturaleza.”*

---

<sup>50</sup> SU-1116 de octubre 24 de 2001, M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

Todo ello es claro, en la medida en que la afectación general también se particularice en conculcaciones fundamentales individualizables.

#### **Cuarta. El derecho a un ambiente sano.**

4.1. A partir de la carta política de 1991, y de la suscripción y aprobación de diversos instrumentos transnacionales, al igual que de constataciones en derecho comparado<sup>51</sup>, la protección al ambiente ocupa un lugar trascendental

<sup>51</sup> La carta política ecuatoriana, de gran relevancia internacional al respecto, dispone en su artículo 3° (numeral 3°) como deber primordial del Estado, entre otros, “*defender el patrimonio natural y cultural del país y proteger el medio ambiente*”. Además instituye “*el derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación. La ley establecerá las restricciones al ejercicio de determinados derechos y libertades, para proteger el medio ambiente... El derecho a una calidad de vida que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, saneamiento ambiental; educación, trabajo, empleo, recreación, vivienda, vestido y otros servicios sociales necesarios*” (art. 23 numerales 6 y 20).

Igualmente, el artículo 32 anota que “*para hacer efectivo el derecho a la vivienda y a la conservación del medio ambiente, las municipalidades podrán expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro, de conformidad con la ley*”.

Dicha Constitución también contiene una sección expresamente dedicada al ambiente, donde dispone:

“*Art. 86.- El Estado protegerá el derecho de la población a vivir en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice un desarrollo sustentable. Velará para que este derecho no sea afectado y garantizará la preservación de la naturaleza.*

*Se declaran de interés público y se regularán conforme a la ley:*

*1. La preservación del medio ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país.*

*2. La prevención de la contaminación ambiental, la recuperación de los espacios naturales degradados, el manejo sustentable de los recursos naturales y los requisitos que para estos fines deberán cumplir las actividades públicas y privadas.*

*3. El establecimiento de un sistema nacional de áreas naturales protegidas, que garantice la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de los servicios ecológicos, de conformidad con los convenios y tratados internacionales.*

*Art. 87.- La ley tipificará las infracciones y determinará los procedimientos para establecer responsabilidades administrativas, civiles y penales que correspondan a las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, por las acciones u o misiones en contra de las normas de protección al medio ambiente.*

*Art. 88.- Toda decisión estatal que pueda afectar al medio ambiente, deberá contar previamente con los criterios de la comunidad, para lo cual ésta será debidamente informada. La ley garantizará su participación.*

*Art. 89.- El Estado tomará medidas orientadas a la consecución de los siguientes objetivos: Promover en el sector público y privado el uso de tecnologías ambientalmente limpias y de energías alternativas no contaminantes.*

*Establecer estímulos tributarios para quienes realicen acciones ambientalmente sanas.*

*Regular, bajo estrictas normas de bioseguridad, la propagación en el medio ambiente, la experimentación, el uso, la comercialización y la importación de organismos genéticamente modificados.*

*Art. 90.- Se prohíben la fabricación, importación, tenencia y uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares y desechos tóxicos.*

*El Estado normará la producción, importación, distribución y uso de aquellas sustancias que, no obstante su utilidad, sean tóxicas y peligrosas para las personas y el medio ambiente.*

*Art. 91.- El Estado, sus delegatarios y concesionarios, serán responsables por los daños ambientales, en los términos señalados en el Art. 20 de esta Constitución.*

*Tomará medidas preventivas en caso de dudas sobre el impacto o las consecuencias ambientales negativas de alguna acción u omisión, aunque no exista evidencia científica de daño.*

*Sin perjuicio de los derechos de los directamente afectados, cualquier persona natural o jurídica, o grupo humano, podrá ejercer las acciones previstas en la ley para la protección del medio ambiente.”*

La Constitución de la República Federativa de Brasil, Capítulo VI, Título III (orden social), artículo 225, dispone (traducción libre):

“*Todos tienen derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado, bien de uso común del pueblo y esencial para una sana calidad de vida, imponiéndose al Poder Público y a la colectividad el deber de defenderlo y preservarlo para las generaciones presentes y futuras.*

*1°. Para asegurar la efectividad de este derecho, incumbe al poder público:*

*I. Preservar y restaurar los procesos ecológicos esenciales y procurar el tratamiento ecológico de las especies y ecosistemas; II. preservar la diversidad y la integridad del patrimonio genético del país y fiscalizar*

en el ordenamiento jurídico nacional. Desde esta perspectiva, la Corte Constitucional colombiana ha desarrollado ese carácter ecológico de la carta política, dando carácter fundamental al derecho al ambiente sano, directamente y en su conexidad con la vida y la salud, entre otros<sup>52</sup>, que impone deberes correlativos al Estado y a los habitantes del territorio nacional.

En la sentencia C-671 de 2001 de junio 21 de 2001, M. P. Jaime Araújo Rentería,<sup>53</sup> señaló esta corporación:

*“... la protección del medio ambiente ha adquirido en nuestra Constitución un carácter de objetivo social, que al estar relacionado adicionalmente con la prestación eficiente de los servicios públicos, la salubridad y los recursos naturales como garantía de la supervivencia de las generaciones presentes y futuras, ha sido entendido como una prioridad dentro de los fines del Estado y como un reconocimiento al deber de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Artículo 366 C.P.*

... ..

*La defensa del medio ambiente constituye un objetivo de principio dentro de la actual estructura de nuestro Estado Social de Derecho. En cuanto hace parte del entorno vital del hombre,*

---

*a las entidades dedicadas a la investigación y manipulación de material genético; III. definir en todas las unidades de la Federación, espacios territoriales y sus componentes para ser objeto de especial protección, permitiéndose la alteración y la supresión solamente a través de ley, prohibiéndose cualquier uso que comprometa la integridad de los elementos que justifican su protección; IV. exigir, en la forma de la ley, para la instalación de obras o actividades potencialmente causantes de degradación significativa del medio ambiente, un estudio previo del impacto ambiental, al que se dará publicidad; V. controlar la producción, la comercialización y el empleo de técnicas, métodos y sustancias que supongan riesgos para la vida, para la calidad de vida y para el medio ambiente; VI. Promover la educación ambiental en todos los niveles de enseñanza y la conciencia pública para la preservación del medio ambiente; VII. proteger la fauna y la flora, prohibiéndose, en la forma de la ley, las prácticas que pongan en riesgo su fusión ecológica, provoquen la extinción de especies o sometan a los animales a la crueldad.*

*2°. Los que explotasen recursos minerales quedan obligados a reponer el medio ambiente degradado, de acuerdo con la solución técnica exigida por el órgano público competente, en la forma de la ley.*

*3°. Las conductas y actividades consideradas lesivas al medio ambiente sujetan a los infractores, personas físicas o jurídicas, a sanciones penales y administrativas, independientemente de la obligación de reparar el daño causado.*

*4°. La floresta Amazónica brasileña, la Mata Atlántica, la Sierra del Mar, el Pantanal Matogrosense y la zona costera son patrimonio nacional, y su utilización se hará en la forma de la ley, dentro de las condiciones que aseguren la preservación del medio ambiente, incluyendo lo referente al uso de los recursos naturales.*

*5°. Son indisponibles las tierras desocupadas o las adquiridas por los Estados, a través de acciones discriminatorias, necesarias para la protección de los ecosistemas naturales.*

*6°. Las fábricas que operen con reactor nuclear deberán tener su localización definida en ley federal, sin la cual no podrán instalarse.”*

<sup>52</sup> Cfr. T-092 de febrero 19 de 1993, M. P. Simón Rodríguez Rodríguez y C-671 de junio 21 de 2001, M. P. Jaime Araújo Rentería.

<sup>53</sup> En la mencionada sentencia se declaró la exequibilidad de la “Enmienda del Protocolo de Montreal aprobada por la Novena Reunión de las Partes, suscrita en Montreal el 17 de septiembre de 1997”, que desarrolla “los preceptos constitucionales que consagran la cooperación internacional en campos indispensables para la preservación de la salud y la vida de las personas, contenidos en el Preámbulo y en los artículos 1, 2 y 9 de la Carta. De igual forma, garantiza y respeta la equidad, la reciprocidad y la conveniencia nacional, que deben inspirar las relaciones internacionales en materia política, económica, social y ecológica, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 226 del Estatuto Supremo”.

*indispensable para su supervivencia y la de las generaciones futuras, el medio ambiente se encuentra al amparo de lo que la jurisprudencia ha denominado ‘Constitución ecológica’, conformada por el conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la comunidad con la naturaleza y que, en gran medida, propugnan por su conservación y protección.”*

Respecto de la relación del derecho a un ambiente sano con los derechos a la vida y a la salud, el citado fallo también indicó:

*“El derecho al medio ambiente no se puede desligar del derecho a la vida y a la salud de las personas. De hecho, los factores perturbadores del medio ambiente causan daños irreparables en los seres humanos y si ello es así habrá que decirse que el medio ambiente es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad. A esta conclusión se ha llegado cuando esta Corte ha evaluado la incidencia del medio ambiente en la vida de los hombres y por ello en sentencias anteriores de tutelas, se ha afirmado que el derecho al medio ambiente es un derecho fundamental.”*

Bajo ese entendido, uno de los principios fundamentales del actual régimen constitucional es la obligación estatal e individual de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación (art. 8° Const.), en virtud de la cual la carta política recoge y determina<sup>54</sup>, a manera de derechos colectivos<sup>55</sup>, las pautas generales que rigen la relación entre el ser humano y el ecosistema.

Estas disposiciones establecen (i) el derecho colectivo a gozar de un ambiente sano; (ii) la obligación estatal y de todas las personas de proteger la diversidad e integridad del ambiente; (iii) la obligación del Estado de prevenir y controlar

---

<sup>54</sup> Artículo 95.8 *ibídem*.

<sup>55</sup> Artículos 79 y 80 *ib.*.

los factores de deterioro y garantizar un desarrollo sostenible<sup>56</sup>; y (iv) la función ecológica de la propiedad<sup>57</sup>.

4.2. Respecto de los deberes impuestos al Estado, la jurisprudencia de esta corporación ha manifestado<sup>58</sup>:

*“Mientras por una parte se reconoce el medio ambiente sano como un derecho del cual son titulares todas las personas -quienes a su vez están legitimadas para participar en las decisiones que puedan afectarlo y deben colaborar en su conservación-, por la otra se le impone al Estado los deberes correlativos de: 1) proteger su diversidad e integridad, 2) salvaguardar las riquezas naturales de la Nación, 3) conservar las áreas de especial importancia ecológica, 4) fomentar la educación ambiental, 5) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, 6) prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, 7) imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente y 8) cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera.”*

De ahí que todos los habitantes del territorio colombiano tienen derecho a gozar de un entorno sano y el deber de velar por su conservación. Igualmente, el Estado debe prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer sanciones legales por conductas lesivas del ambiente y exigir la reparación de los daños causados.

4.3. Ahora bien, dentro del marco constitucional, el aprovechamiento de los recursos naturales, aunque es permitido, no puede dar lugar a perjuicios en términos de salubridad individual o social y tampoco puede acarrear un daño o deterioro que atente contra la diversidad e integridad del ambiente. En otras

<sup>56</sup> El artículo 3° de la Ley 99 de 1993, “por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones”, dispone que por desarrollo sostenible ha de entenderse “el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades”. Igualmente, en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, el artículo 4° indica que “los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza”. Además, en el Convenio sobre la Biodiversidad Biológica, aprobado por Colombia mediante Ley 164 de 1994, se precisó que “conscientes de que la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica tienen importancia crítica para satisfacer las necesidades alimentarias, de salud y de otra naturaleza de la población mundial en crecimiento, para lo que son esenciales el acceso a los recursos genéticos y a las tecnologías, y la participación en esos recursos y tecnologías. Tomando nota de que, en definitiva, la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica fortalecerán las relaciones de amistad entre los Estados y contribuirán a la paz de la humanidad”.

<sup>57</sup> El artículo 58 de la Constitución, antes y después del Acto Legislativo 1° de agosto 10 de 1999, dispone en su inciso 2° (no está en negrilla en su texto original): “La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una **función ecológica**.”

<sup>58</sup> C-431 de abril 12 de 2000, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

palabras, la Constitución de 1991 apunta a un modelo de **desarrollo sostenible**<sup>59</sup>, en el que la actividad productiva debe guiarse por los principios de conservación, restauración y sustitución<sup>60</sup>.

Dicho modelo, si bien promueve y reconoce la importancia de la actividad económica privada y, además, admite la explotación mesurada de los recursos naturales, implica una limitación de la actividad privada y la imposición de varias responsabilidades en cabeza de los particulares.

En resumen, la conservación del ambiente no solo es considerada como un asunto de interés general, sino principalmente como un derecho internacional y local de rango constitucional, del cual son titulares todos los seres humanos, *“en conexidad con el ineludible deber del Estado de garantizar la vida de las personas en condiciones dignas, precaviendo cualquier injerencia nociva que atente contra su salud”*<sup>61</sup>.

Al efecto, la Constitución de 1991 impuso al Estado colombiano la obligación de asegurar las condiciones que permitan a las personas gozar de un ambiente sano, y dispuso el deber de todos de contribuir a tal fin, mediante la participación en la toma de decisiones ambientales y el ejercicio de acciones públicas<sup>62</sup> y otras garantías individuales<sup>63</sup>, entre otros.

### **Quinto. Vulneración o amenaza de los derechos a la intimidad, a la vida y a la salud por la contaminación ambiental y, específicamente, por la emisión de partículas de carbón.**

5.1. Los derechos del ser humano a la salud y a la indemnidad, suelen resultar afectados por las alteraciones que se ciernan contra el ambiente sano, particularmente cuando se altera la calidad de elementos vitales, como el agua y el aire, en virtud de la relación inmanente entre ellos, que impide escindir su consideración y salvaguarda. Así lo ha señalado esta Corte<sup>64</sup>:

<sup>59</sup> Según la Comisión Mundial del Medio Ambiente de la ONU, puede definirse como *“un desarrollo que satisfaga las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades”*. Ver [http://www.cinu.org.mx/temas/des\\_sost.htm](http://www.cinu.org.mx/temas/des_sost.htm).

Uno de los documentos que pretendió crear conciencia en la humanidad sobre la problemática ambiental fue el *“Informe de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo”*, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1987, con la participación de 19 Estados, entre ellos Colombia, donde se indicó: *“A mediados del Siglo XX, vimos por primera vez nuestro planeta desde el espacio. Los historiadores seguramente podrán considerar que esta visión tuvo un impacto mayor en el pensamiento que el que tuvo la revolución copernicana del siglo XVI. Desde el espacio, nosotros vemos una pequeña y frágil esfera compuesta no por la actividad humana y las construcciones en general, sino por un esquema de nubes, océanos, zonas verdes, y suelos. La inhabilidad de la humanidad para coordinar sus actividades dentro de tales esquemas está cambiando radicalmente los sistemas planetarios. Muchos de estos cambios están acompañados de peligros que amenazan la vida. Esta nueva realidad coincide con nuevos desarrollos positivos de este siglo. Desde el espacio, nosotros vemos y estudiamos la tierra como un organismo cuya salud depende de la salud de todos sus componentes.”*

<sup>60</sup> Art. 80 Const..

<sup>61</sup> T-458 de mayo 31 de 2011, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>62</sup> Art. 88 Const..

<sup>63</sup> Arts. 11, 49 (incisos 1°, 2° y 5°), 67 (inciso 2°) y 330 (numeral 5°) Const., entre otros.

<sup>64</sup> T-494 de octubre 20 de 1993, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

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

*Cuando se habla del derecho a la salud, no se está haciendo cosa distinta a identificar un objeto jurídico concreto del derecho a la vida, y lo mismo ocurre cuando se refiere al derecho a la integridad física. Es decir, se trata de concreciones del derecho a la vida, mas no de bienes jurídicos desligados de la vida humana, porque su conexidad próxima es inminente. En cambio, respecto de los demás derechos fundamentales la conexidad con el derecho a la vida no es directa, sino que aquellos se refieren siempre a éste, pero de manera indirecta y mediata.”*

5.2. Igualmente, el derecho a un ambiente sano presenta una innegable conexión con la intimidad de las personas (art. 15 Const.), de manera que la lesión del primero puede redundar contra el disfrute y efectividad del segundo, ya que puede coartar la autodeterminación de las personas, en razón a condiciones a las cuales se puedan ver expuestos en el interior de sus moradas, que implican molestias para desarrollarse en su ámbito privado personal y familiar. Así lo ha señalado esta corporación<sup>65</sup>:

*“Modernamente, la jurisprudencia constitucional ha extendido la protección del ámbito o esfera de la vida privada, implícita en el derecho fundamental a la intimidad, a elementos o situaciones inmateriales como ‘el no ser molestado’ o ‘el estar a cubierto de injerencias arbitrarias’, trascendiendo la mera concepción espacial o física de la intimidad, que se concretaba en las garantías de inviolabilidad del domicilio y de la correspondencia. El ruido molesto y evitable es un fenómeno percibido desde la órbita jurídica constitucional como una ‘injerencia arbitraria’ que afecta la intimidad de la persona o de la familia...”*

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

---

<sup>65</sup> T-219 de mayo 4 de 1994, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

*arbitraria cuando, pese a la existencia de normas sanitarias y debido al deficiente control de la autoridad pública, causa molestias significativamente desproporcionadas a una persona hasta el grado de impedirle gozar de su intimidad.”*

De esta manera, ante la realización por una empresa o entidad de una actividad económica que pueda producir contaminación del ambiente, resultando ineficaces o insuficientes los controles que por ella misma corresponde implantar, al igual que aquellos radicados en las autoridades competentes para mantener las condiciones básicas ambientales que permitan preservar la calidad de vida y proporcionar un bienestar general, se vulnera el derecho fundamental a la intimidad personal y familiar de quienes resulten afectados por la contaminación en distintas formas, más notoriamente la auditiva y la paisajística en esa perturbación contra la intimidad.

5.3. Sin duda, la explotación, transporte y almacenamiento de carbón genera dispersión de partículas, que afectan la pureza del aire<sup>66</sup>, al igual que la tierra y el agua donde finalmente caen. En tal virtud, esas actividades deben estar sometidas a vigilancia, con específicas y severas medidas sanitarias y de

<sup>66</sup> El Decreto 948 de junio 5 de 1995, “por el cual se reglamentan parcialmente la Ley 23 de 1973, los artículos 33, 73, 74, 75 y 75 del Decreto-Ley 2811 de 1974; los artículos 41, 42, 43, 44, 45, 48 y 49 de la Ley 9 de 1979; y la Ley 99 de 1993, en relación con la prevención y control de la contaminación atmosférica y la protección de la calidad del aire”, dispone:

“Artículo 3º.- Tipos de Contaminantes del Aire. Son contaminantes de primer grado, aquellos que afectan la calidad del aire o el nivel de inmisión, tales como el ozono troposférico o smog fotoquímico y sus precursores, el monóxido de carbono, el material particulado, el dióxido de nitrógeno, el dióxido de azufre y el plomo.

Son contaminantes tóxicos de primer grado aquellos que emitidos, bien sea en forma rutinaria o de manera accidental, pueden causar cáncer, enfermedades agudas o defectos de nacimiento y mutaciones genéticas.”

“Artículo 35.- En las operaciones de almacenamiento, carga, descarga y transporte de carbón y otros materiales particulados a granel, es obligatorio el uso de sistemas de humectación o de técnicas o medios adecuados de apilamiento, absorción o cobertura de la carga, que eviten al máximo posible las emisiones fugitivas de polvillo al aire.”

“Artículo 37.- Sustancias de Emisión Controlada en Fuentes Móviles Terrestres. Se prohíbe la descarga al aire, por parte de cualquier fuente móvil, en concentraciones superiores a las previstas en las normas de emisión, de contaminantes tales como monóxido de carbono (CO), hidrocarburos (HC), óxidos de nitrógeno (NOX), partículas, y otros que el Ministerio del Medio Ambiente determine, cuando las circunstancias así lo ameriten.”

“Artículo 73.- Parágrafo 3º.- No requerirán permiso de emisión atmosférica las quemas incidentales en campos de explotación de gas o hidrocarburos, efectuadas para la atención de eventos o emergencias.”

“Artículo 93.- Medidas para Atención de Episodios. Modificado por el art. 3, Decreto Nacional 979 de 2006. Cuando en virtud del resultado de estudios técnicos de observación y seguimiento de la calidad del aire en un área, se declare alguno de los niveles de Prevención, Alerta o Emergencia, además de las otras medidas que fueren necesarias para restablecer el equilibrio alterado, la autoridad ambiental competente procederá, según las circunstancias lo aconsejen, a la adopción de las siguientes:

1. En el nivel de prevención:

... ..

d) Ejercer estricta vigilancia sobre las fuentes fijas que más incidan en la elevación de los niveles de concentración de contaminantes, tales como las que empleen carbón, fuel oil o crudo como combustible, restringir la emisión de humos y su opacidad y reducir su tiempo máximo de exposición.”

“Artículo 95.- Obligación de Planes de Contingencia. Sin perjuicio de la facultad de la autoridad ambiental para establecer otros casos, quienes exploren, exploten, manufacturen, refinen, transformen, procesen, transporten, o almacenen hidrocarburos o sustancias tóxicas que puedan ser nocivas para la salud, los recursos naturales renovables o el medio ambiente, deberán estar provistos de un plan de contingencia que contemple todo el sistema de seguridad, prevención, organización de respuesta, equipos, personal capacitado y presupuesto para la prevención y control de emisiones contaminantes y reparación de daños, que deberá ser presentado a la Autoridad Ambiental Competente para su aprobación.”

control, tendientes a proteger la indemnidad del ambiente, el bienestar general y, particularmente, la salud y demás derechos de la población circunvecina<sup>67</sup>.

Tal actividad de vigilancia está regulada en Colombia en la Ley 9 de 1979, “*por la cual se dictan medidas sanitarias*”, que en materia de protección del ambiente en cuanto a emisiones atmosféricas, asignaba al Ministerio de Salud el deber de reglamentar la preservación de la calidad del aire, según los postulados de esa Ley y del Decreto Ley 2811 de 1974, Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

El Decreto 02 de 1982, “*por el cual se reglamentan parcialmente el Título I de la Ley 09 de 1979 y el Decreto-ley 2811 de 1974, en cuanto emisiones atmosféricas*”, censuró la alteración del aire por “*la presencia o acción de los contaminantes en condiciones tales de duración, concentración o intensidad, que afecten la vida y la salud humana, animal o vegetal; los bienes materiales del hombre o de la comunidad, o interfieran su bienestar*”.

5.4. Recuérdese que en virtud del “*Convenio sobre la Diversidad Biológica*”, suscrito en Río de Janeiro en 1992, aprobado por Ley 165 de 1994, Colombia contrajo el compromiso internacional de proteger la diversidad e integridad del ambiente y de conservar las áreas de especial importancia ecológica, adquiriendo la obligación, entre varias también reiteradas por otros instrumentos transnacionales, de explotar sus recursos naturales de manera que no se perjudique el equilibrio ecológico. Esta Corte, en fallo C-519 de noviembre 21 de 1994, declaró exequibles ese Convenio y la Ley aprobatoria.

El incumplimiento de las normas sobre mantenimiento de la calidad del aire conlleva, en consecuencia, no solo un desconocimiento del derecho colectivo al ambiente sano y los individualizables de la vida y la salud, entre otros, sino un quebrantamiento grave de deberes internacionales,

5.5. Acudiendo al derecho trasnacional, la Corte Europea de Derechos Humanos ha emitido diversos fallos relativos a la protección del ambiente y su conexidad con la salud pública, algunos de los cuales serán evocados a continuación, con la reafirmación del deber de actuar de las autoridades para asegurar el respeto a esos derechos y prevenir su afectación<sup>68</sup>.

5.5.1. En el caso **Oneryildiz vs. Turquía**<sup>69</sup>, dicha Corte Europea determinó que “*la obligación de respetar los derechos incluían el deber positivo de actuar para asegurar el resguardo de los derechos de las personas bajo su jurisdicción*”. Oneryildiz, basurero en Estambul, generó una explosión de metano que afectó a una población adyacente, causando la muerte de 39 personas. Esa Corte señaló que las empresas responsables del manejo de los detritos, tenían la obligación de adoptar pasos apropiados para salvaguardar la

<sup>67</sup> Cfr. T-203 de marzo 23 de 2010, M. P. Nilson Pinilla Pinilla.

<sup>68</sup> Los casos son tomados del sitio web: [http://www.ciel.org/Publications/Morellana\\_DDHH\\_Nov07.pdf](http://www.ciel.org/Publications/Morellana_DDHH_Nov07.pdf).

<sup>69</sup> Sentencia de noviembre 30 de 2004, aplicación N° 48939/99, párr. 71 & 89.

vida de las personas, más aún cuando se trate de *“actividades industriales, que por su propia naturaleza son peligrosas”*.

Se anotó que tratándose de actividades peligrosas, deben adoptarse reglamentos dirigidos a regular las características especiales para su ejercicio, particularmente con consideración al nivel de riesgo potencial a las vidas humanas. Agregó que: *“Ellos deben gobernar los permisos, establecimiento, operación, seguridad y supervisión de la actividad y deben hacer obligatorio para todos los involucrados la adopción de medidas prácticas para asegurar la efectiva protección de ciudadanos cuyas vidas puedan estar en peligro por los riesgos inherentes”*<sup>70</sup>.

Adicionalmente, ese tribunal abordó el problema de la negligencia, y distinguió entre error de juicio o falta de cuidado, y la omisión de medidas necesarias y suficientes para hacer frente a los riesgos inherentes en actividades peligrosas, a pesar del conocimiento de las consecuencias<sup>71</sup>. Concluyó que *“el conocimiento que tenían o debían tener las autoridades acerca de los riesgos reales implicaba la obligación positiva de tomar medidas preventivas que fueren efectivas para proteger a los individuos”*<sup>72</sup>.

De tal manera, la citada Corte Europea encontró responsable a Turquía en el caso Oneryildiz, indicando que *“los oficiales y autoridades (del Estado) no hicieron todo lo posible para proteger a las víctimas del riesgo inmediato y conocido al que estaban expuestos”*<sup>73</sup>.

5.5.2. En el caso **López Ostra vs. España**<sup>74</sup>, las autoridades permitieron la instalación de una planta contaminante en tierras propiedad del municipio de Lorca (Murcia), con subsidios del Estado. Aunque las autoridades relocalizaron sin costo a los residentes y suspendieron parcialmente ciertas operaciones de la planta, se permitió su funcionamiento por años, afectando a los peticionarios<sup>75</sup>.

En tal virtud, la Corte Europea de Derechos Humanos señaló que la municipalidad y otras autoridades contribuyeron a prolongar la situación, inaplicando resoluciones judiciales<sup>76</sup>, por lo cual concluyó que España desconoció *“el derecho al respeto del hogar de los peticionarios al no adoptar medidas razonables y efectivas para tutelar los derechos humanos”*<sup>77</sup>.

5.5.3. En el caso **Fadeyeva vs. Rusia**<sup>78</sup>, la Corte Europea determinó que el Estado ruso, a pesar de no haber causado de manera directa las violaciones

<sup>70</sup> *Ibidem*, párr. 90 (traducción libre).

<sup>71</sup> Párr. 93 *ib.*.

<sup>72</sup> Párr. 101 *ib.*.

<sup>73</sup> Párr. 109 *ib.*.

<sup>74</sup> Sentencia de noviembre 23 de 1994, aplicación N° 16798/90.

<sup>75</sup> Párrs. 47 y 53 *ib.*.

<sup>76</sup> Párr. 56 *ib.*.

<sup>77</sup> Párrs. 51 y 58 *ib.*.

<sup>78</sup> Sentencia de junio 9 de 2005, aplicación N° 55723/00.

contra derechos de pobladores de la ciudad de Cherepovets, generadas por una fábrica allí ubicada, si estaba en posibilidad de conocer que la contaminación se estaba produciendo.

Ese tribunal europeo analizó el caso bajo la óptica del deber del Estado de actuar y adoptar medidas razonables y apropiadas para proteger los derechos, habiendo determinado que la contaminación ambiental no era el resultado de eventos repentinos ni inesperados sino, al contrario, *“llevaba ya tiempo de existir y era bien conocida”*<sup>79</sup>.

Observó que la contaminación en Cherepovets *“era causada en un 95% por la fábrica, a diferencia de otras ciudades donde un gran número de fuentes contribuyen a la contaminación”*; en este sentido, *“los problemas ambientales eran específicos y atribuibles a una particular empresa”*, de manera que las autoridades del Estado son responsables de haber violado los derechos humanos de los peticionarios, pues no confrontaron los riesgos ni adoptaron medidas adecuadas para prevenirlos y reducir el daño ambiental<sup>80</sup>.

5.5.4. Frente al caso **Taskin y otros vs. Turquía**<sup>81</sup>, la Corte Europea estableció responsabilidad del Estado en violación de derechos humanos, al no considerar los posibles peligros a los que se exponía a la población al permitir actividades mineras (carboníferas), aún sin que se haya comprobado daños a la salud o a los hogares de los demandantes<sup>82</sup>.

En el referido caso, la justicia de Turquía había anulado permisos a operaciones mineras con cianuro, atendiendo expresamente obligaciones positivas en protección de los derechos a la vida y al ambiente saludable<sup>83</sup>. Empero, las autoridades administrativas permitieron que las operaciones mineras continuaran, desconociendo los riesgos generados a la población.

La Corte Europea expresó que al determinarse *“complejos temas de política ambiental y económica, los procesos decisorios deben incluir investigaciones y estudios que permitan predecir y evaluar anticipadamente los efectos que pudieran afectar al medio ambiente y los derechos de las personas. Se encuentra más allá de toda duda, la importancia del acceso público a las conclusiones de dichos estudios, y a la información que les sirven de base”*<sup>84</sup>.

En consecuencia, esa Corte determinó que los agentes del Estado no llevaron a cabo directamente las acciones violatorias, pero Turquía sí violó derechos establecidos en la Convención Europea de Derechos Humanos, *“por el hecho de permitir que terceros lleven a cabo, o continúen llevando a cabo, acciones violatorias de derechos humanos”*. En este sentido, la obligación de respetar

---

<sup>79</sup> Págs. 21 y 22 ib..

<sup>80</sup> Pág. 22 ib..

<sup>81</sup> Sentencia de noviembre 10 de 2004, aplicación N° 46117/99.

<sup>82</sup> Párr. 121 ib..

<sup>83</sup> Párr. 119 ib.

<sup>84</sup> Párr. 119 ib..

los derechos consagrados en dicha Convención conlleva también el deber de garantizar su efectivo goce.

5.5.5. Otro caso relevante es **Dubetska y otros vs. Ucrania**<sup>85</sup>, que versó sobre la contaminación procedente de una mina y una planta de procesamiento de carbón, de propiedad del Estado. Los demandantes, residentes en una zona rural muy cercana a dichas instalaciones, fueron expuestos durante años a un alto riesgo de padecer cáncer y enfermedades renales y respiratorias, según los estudios de autoridades nacionales y de diversas entidades privadas, *“debido no sólo a la presencia de elevados niveles de concentración de sustancias peligrosas en el aire, sino también a la contaminación de las aguas subterráneas, proveniente de las infiltraciones en las escombreras. Al mismo tiempo, los habitantes sufrían también inundaciones y hundimientos del suelo”*<sup>86</sup>.

Ante esta situación, las autoridades ucranianas decidieron facilitar una nueva vivienda a los afectados en otra zona, pero debido a la demora en el cumplimiento cada familia presentó una demanda civil, con resultados diversos, pues a unos se les reconoció el derecho a ser reubicados, mientras a otros se les denegó, *“inter alia, porque los responsables de la empresa habían tomado ya medidas para limitar la polución”*.

En dicho asunto, los demandantes alegaron sufrir *“respecto a los derechos garantizados en el artículo 8 del Convenio. De conformidad con los criterios presentes en la sólida jurisprudencia existente en la materia, la Corte indica que han sido facilitados una cantidad considerable de datos que evidencian que, durante al menos doce años transcurridos desde la entrada en vigor de la Convención respecto a Ucrania, los demandante habían vivido en una zona insegura según el marco legislativo y los estudios empíricos”*.

Dicha Corte consideró que *“aunque los demandantes son libres de moverse a otro lugar, no les resultaba factible llevar a cabo el cambio de residencia sin el apoyo económico del Estado, más aún cuando su actual vivienda había sufrido una importante depreciación al estar ubicada en una zona saturada ambientalmente”*.

5.6. Otro caso relevante en el derecho trasnacional fue resuelto por la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos<sup>87</sup>, al encontrar a **Nigeria** responsable de violaciones a derechos padecidas por comunidades de **Ogoniland**, causadas por el vertimiento al ambiente de desechos tóxicos, por parte de la empresa Shell, sin que se tomaran las medidas necesarias para impedir la afectación de las aldeas. Dicha contaminación generó

---

<sup>85</sup> Sentencia de febrero 11 de 2011, aplicación N° 30499/03.

<sup>86</sup> <http://www.actualidadjuridicaambiental.com/?p=7013>.

<sup>87</sup> Comisión Africana, Comunicación N° 155-96 (2001), Social and Economic Rights Action Centre and the Centre for Economic and Social Rights v. Nigeria.

complicaciones de salud, incluyendo afecciones en la piel y complicaciones gastrointestinales y reproductivas<sup>88</sup>.

La Comisión Africana halló que Nigeria había conculcado a las comunidades Ogoni la disponibilidad de sus recursos naturales, así como sus derechos a la vida, la salud, el ambiente sano, la vivienda y la comida, dejándolas desprotegidas al no evitar ni sancionar los vertimientos, no obstante tener los gobiernos *“la obligación de proteger a sus ciudadanos, no sólo a través de legislación apropiada y fiscalización efectiva, sino también protegiéndolos de actos perjudiciales que puedan ser perpetrados por terceras personas”*<sup>89</sup>.

5.7. Esos pronunciamientos transnacionales coinciden con la jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>90</sup>, que ha concluido que el ambiente sano constituye un derecho fundamental, acorde con la protección con la que se debe blindar nada menos que la preservación de las posibilidades de vida en el planeta tierra.

**5.8. Es relevante acudir también, por otra parte, a las guías recomendadas por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y a las normas de calidad del aire en exteriores frente a contaminantes tradicionales, establecidas en América Latina y el Caribe, Canadá, China, Estados Unidos de América, Japón y la Unión Europea.**

Las guías señalan el estimado del nivel de concentración de un contaminante en el aire, al cual pueden estar expuestos los seres humanos durante un tiempo promedio determinado, sin riesgos apreciables para la salud. Ese estimado es, sin embargo, una simple recomendación sin vigor coercitivo.

Las normas de calidad son ya disposiciones legales, que fijan el límite máximo permisible de concentración de un contaminante del aire durante un tiempo promedio de muestreo determinado, definido con el propósito de proteger el ambiente y, consecencialmente, la salud<sup>91</sup>.

Según las normas de calidad del aire en exteriores fijadas en América Latina, el Caribe, Canadá, China, Estados Unidos de América, Japón y la Unión Europea, son seis (6) los contaminantes tradicionales, a saber, dióxido de azufre (SO<sub>2</sub>), monóxido de carbono (CO), dióxido de nitrógeno (NO<sub>2</sub>), ozono (O<sub>3</sub>), material particulado en suspensión (MP) y plomo (Pb). El presente análisis se circunscribe al material particulado (MP), esto es, las partículas sólidas o líquidas suspendidas en el aire producidas por la quema incompleta del combustible para motores diesel y los combustibles sólidos, como la

---

<sup>88</sup> Cabe resaltar que en el caso de las Comunidades Ogoni, éstas no fueron consultadas acerca de las decisiones, ni se beneficiaron materialmente de la explotación petrolera.

<sup>89</sup> Párr. 59 ib..

<sup>90</sup> Cfr., entre otras, T-500 de julio 3 de 2012, M. P. Nilson Pinilla Pinilla.

<sup>91</sup> Cfrt. Tecnologías y Contaminación de Atmósferas, para PYMES, Grupo de Investigación en Láseres, Espectroscopía Molecular y Química Cuántica. Universidad de Murcia. Consultado en: <http://www.um.es/LEQ/Atmosferas/Ch-I-2/F1s0p1.htm>.

madera y **el carbón**<sup>92</sup>, debiendo tomarse en cuenta también la volatilidad del polvillo de éste, acentuada si se extrae, almacena o transporta sin cubierta.

Esas partículas (MP) tienen una *“composición química diversa y su tamaño varía de 0.005 a 100 mm de diámetro aerodinámico”*<sup>93</sup>; pueden causar daño al tejido pulmonar, siendo más vulnerables los niños, los adultos mayores y quienes padezcan influenza, asma o enfermedades pulmonares y cardíacas crónicas<sup>94</sup>.

Antes se consideraba que todas las partículas suspendidas en el aire (partículas totales en suspensión, PTS) afectaban la salud de la misma forma, pero *“recientemente se ha demostrado que las partículas que más afectan la salud son aquellas con diámetro aerodinámico menor de 10 mm (MP10) y, más aún, aquéllas con diámetro aerodinámico menor de 2,5 mm (MP2,5)”*<sup>95</sup>.

Empero, la OMS aún no establece un umbral para los efectos del material particulado en la salud. Por ello, las guías para MP se representan por asociaciones estadísticamente significativas, entre el incremento de los efectos observados y *“el incremento de las concentraciones de MP10, MP2,5 y sulfatos”*<sup>96</sup>.

5.9. Para mayor información, podría acudirse a las gráficas que ilustran el análisis obrante en la página abajo citada<sup>97</sup>, que muestran i) el porcentaje de aumento de la mortalidad diaria y hospitalizaciones atribuidas al acrecentamiento de las concentraciones de MP y sulfatos; ii) el incremento en

<sup>92</sup> Es importante señalar que las variaciones en la norma para un contaminante entre diferentes países dependen principalmente del enfoque usado en el proceso de formulación y el modo en que se implementa la norma dentro de la estrategia del manejo de la calidad del aire. Por ejemplo: *“i) En algunos países se incluyen las consideraciones económicas en el proceso de fijación de normas mientras que en otros no; ii) En algunos países la ley fija plazos específicos para el cumplimiento de las normas mientras que en otros, las normas son objetivos para lograr a largo plazo sin fecha límite; iii) En algunos países se revisan las normas periódicamente mientras que en otros no. Además, dependiendo de la importancia del contaminante para el país, el proceso de revisión de la norma para cierto contaminante puede tener mayor o menor prioridad; iv) En algunos países las normas se han clasificado en primarias y secundarias, mientras que en otros se han clasificado de acuerdo con otros parámetros como, por ejemplo, la región en la cual se deben cumplir.”* (Tomado de: <http://www.um.es/LEQ/Atmosferas/Ch-I-2/F1s0p1.htm>).

<sup>93</sup> *Ibidem*.

<sup>94</sup> Las guías de calidad del aire de la OMS relativas al material particulado, el ozono, el dióxido de nitrógeno y el dióxido de azufre de 2005 señalan que *“el aire limpio es un requisito básico de la salud y el bienestar humanos. Sin embargo, su contaminación sigue representando una amenaza importante para la salud en todo el mundo. Según una evaluación de la OMS de la carga de enfermedad debida a la contaminación del aire, son más de dos millones las muertes prematuras que se pueden atribuir cada año a los efectos de la contaminación del aire en espacios abiertos urbanos y en espacios cerrados (producida por la quema de combustibles sólidos). Más de la mitad de esta carga de enfermedad recae en las poblaciones de los países en desarrollo”*.

<sup>95</sup> Cfr. <http://www.um.es/LEQ/Atmosferas/Ch-I-2/F1s0p1.htm>.

<sup>96</sup> Guías de calidad del aire de la OMS relativas al material particulado, el ozono, el dióxido de nitrógeno y el dióxido de azufre, de 2005.

<sup>97</sup> Los dos primeros gráficos *“no se deben usar para concentraciones de MP10 inferiores a 20 mg/m<sup>3</sup> o superiores a 200 mg/m<sup>3</sup> para un tiempo promedio de exposición de 24 horas y para concentraciones de MP2,5 inferiores a 10 mg/m<sup>3</sup> o superiores a 100 mg/m<sup>3</sup> para un tiempo promedio de exposición de 24 horas. Por ejemplo, para una concentración de MP10 de 100 mg/m<sup>3</sup> para un tiempo promedio de muestreo de 24 horas la figura 2 indica que habrá un aumento en la mortalidad diaria atribuida al MP del 7%.”* (<http://www.um.es/LEQ/Atmosferas/Ch-I-2/F1s0p1.htm>).

el porcentaje del uso de broncodilatadores, exacerbación de los síntomas respiratorios, tos y flujo atribuido al aumento de las concentraciones de MP; iii) los valores límite para la protección de la salud pública, los tiempos promedio de muestreo y frecuencias de excedencia permitida para las normas de PTS y MP10 en América Latina, el Caribe, Canadá, China, Estados Unidos, Japón y la Unión Europea.

5.10. El muestreo de MP, establecido en las normas respectivas, generalmente se realiza por medio de *“la captación del MP en un filtro o la separación inercial, seguidos de la determinación gravimétrica de la masa, en muestras de 24 horas”*. Por ejemplo, en Ecuador se observa que la frecuencia mínima de muestreo es cada tres días, es decir, que dichos métodos automáticos recientemente desarrollados para la medición continua de MP parten de la atenuación *“de la radiación beta, la microbalanza oscilatoria y la microbalanza piezoeléctrica”*<sup>98</sup>.

En normas de otros países se han establecido umbrales de alerta, de manera que cuando las concentraciones de MP sobrepasan el umbral, se toman medidas inmediatas para reducir las emisiones y prevenir a la población. Un ejemplo de ello es Brasil, donde se establecieron tres umbrales de alerta, por encima de los cuales se toman medidas cada vez más estrictas, *“250 mg/m<sup>3</sup> (atención), 420 mg/m<sup>3</sup> (alerta) y 500 mg/m<sup>3</sup> (emergencia) para un tiempo promedio de muestreo de 24 horas. Los planes de acción para mejorar la calidad del aire deben especificar las medidas que se deben tomar en caso de que los niveles de contaminación sobrepasen los umbrales de alerta”*<sup>99</sup>.

5.11. En Colombia, según un análisis realizado en 2005 (documento Conpes 3344 de marzo 14 de 2005), la contaminación del aire tenía su causa principal en el uso de combustibles fósiles: *“Las mayores emisiones de material particulado menor a 10 micras (PM10), óxidos de nitrógeno (NOx) y monóxido de carbono (CO) estaban ocasionadas por las fuentes móviles”*<sup>100</sup>, mientras que las de partículas suspendidas totales (PST) y óxidos de azufre (SOx) eran generadas por las fuentes fijas<sup>101</sup>.

En *“Política de Prevención y Control de la Contaminación del Aire”*, que publicó en 2010 el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, se anotó que *“el documento Conpes 3344 mencionó que en el país, el contaminante monitoreado de mayor interés, dados sus demostrados efectos nocivos sobre la salud humana era el material particulado (PST y PM10) y que con frecuencia las concentraciones de este contaminante superaban los estándares ambientales de la regulación vigente. Sin embargo, el material particulado menor a 2,5 micras (PM2.5), contaminante que afecta de manera*

---

<sup>98</sup> Sobre los métodos de referencia puede obtenerse información detallada en los documentos de la ISO en la página web <http://www.iso.ch/cate/1304020.html>, y en los documentos sobre contaminantes criterio tradicionales de la EPA (<http://www.epa.gov/ttn/amtic/pm.html>).

<sup>99</sup> *Ibídem.*

<sup>100</sup> *“Vehículos, motocicletas, trenes, aviones, barcos, etc., que utilizan fuentes fósiles de energía.”*

<sup>101</sup> *“Establecimientos industriales y termoeléctricas, principalmente.”*

*importante la salud de las personas, no era medido ni exigido por la legislación colombiana”* (no está en negrilla en el texto original).

El referido documento Conpes denotó que la atención institucional resultaba adecuada para el desarrollo de una gestión descentralizada de prevención y control de la contaminación del aire, a la luz de las regulaciones y lineamientos de política definidos por el Gobierno Nacional. Empero, dado que existen enormes diferencias entre las autoridades ambientales frente a su capacidad institucional, leyéndose en tal documento que *“el fortalecimiento de las más débiles sería condición necesaria para implementar con éxito políticas de calidad del aire”*.

Se identificó que las autoridades ambientales y en particular las de orden sectorial, desarrollaron instrumentos normativos, en parte generados aisladamente, sin observar esos lineamientos de política gubernamental central, no obstante su explicitud y concertación entre las entidades. A su vez, los sectores diseñaron algunas políticas y regulaciones, inopinadamente alejadas de las consideraciones ambientales.

El documento Conpes en cita también incluyó que *“con frecuencia las acciones emprendidas en materia de control de la contaminación del aire no eran objeto de evaluación, debido a las debilidades técnicas e institucionales de algunas instituciones nacionales y regionales del Sistema Nacional Ambiental, en particular en lo relativo a su capacidad para recolectar, administrar y analizar la información ambiental, económica y de salud requerida para este tipo de evaluaciones”*, significando que la regulación del control de la contaminación no estaba completa y la existente desactualizada, al no analizar las nuevas realidades ambientales, demográficas, económicas y tecnológicas del país, ni específicamente de las regiones.

Finalmente, se identificó la necesidad de establecer un plan de acción con actividades coordinadas, con el objetivo de construir la política nacional para la prevención y el control de la contaminación del aire.

El diagnóstico de la situación ambiental del país incluye la determinación del estado actual de las redes de calidad del aire, principales instrumentos para determinar el grado de esa contaminación<sup>102</sup>; la identificación y origen de los contaminantes críticos en los centros urbanos con mayor contaminación atmosférica; la evaluación del efecto sobre la salud de la población; y el aporte negativo de cada tipo de fuente en la contaminación del aire.

Así, un estudio *“epidemiológico de Bogotá, realizado en conjunto con la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá, analizó una muestra de 610 niños y niñas menores de 5 años expuestos a diferentes niveles de concentración de material particulado menor a 10 micras (PM10) en las localidades de Puente*

---

<sup>102</sup> Las redes de calidad del aire son sistemas conformados por estaciones permanentes de calidad del aire que cuentan con equipos de medición de contaminantes en el aire.

*Aranda, Kennedy y Fontibón. Se detectó que el 79,6% de los niños presentó chillidos o silbidos en el pecho en los jardines infantiles ubicados en las zonas de mayor exposición frente al 69% de las zonas de menor exposición. Se detectó que los niños menores de 5 años que van a jardines infantiles y están expuestos a mayor contaminación del aire tienen 1,7 veces más riesgo de ausentismo escolar por enfermedad respiratoria. Los resultados preliminares concuerdan con la literatura y evidencian la relación entre contaminación del aire por material particulado respirable y síntomas respiratorios en las localidades de Bogotá. Se resalta la importancia de tener en cuenta tanto la contaminación intramural como extramural”<sup>103</sup>.*

En este sentido, el documento Conpes 3550 de julio 4 de 2008, que contiene los lineamientos para la formulación de la Política de Salud Ambiental con énfasis en los componentes de calidad de aire y agua y seguridad química, identificó la amplia incertidumbre que existe en el país acerca del beneficio que para la salud general puede derivarse de las intervenciones que se puedan estar realizando en prevención y control de la contaminación del aire.

Identificó también que las mediciones adelantadas por las autoridades de salud y ambiente, han sido por lo general desarticuladas e intermitentes, denotando “*que se requiere integrar la información de salud y calidad del aire para realizar el seguimiento de los impactos de la salud a causa de las condiciones del ambiente, con base en información epidemiológica, lo que implica sistemas de información integrados, con equipos de investigación y seguimiento y en lo posible con capacidad de análisis prospectivo y pronóstico*”<sup>104</sup>.

5.12. El entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial actualizó la normativa relacionada con las variables que afectan la calidad del aire en el país. Así, expidió en abril 3 de 2006 el Decreto 979, y en marzo 4 de 2010 la Resolución N° 610, indicando los estándares de calidad del aire y fijando medidas para la atención de episodios, según niveles de prevención, alerta y emergencia<sup>105</sup>.

Igualmente, en el citado Decreto 979 de 2006 se reglamentó la clasificación de Áreas-Fuente de Contaminación, para que las corporaciones y autoridades ambientales implementaran, de requerirse, planes de reducción de la contaminación y de contingencia en las áreas contaminadas, con ayuda de autoridades de tránsito, de salud y de planeación, entre otras.

5.13. Por otra parte, el “*Informe Anual sobre el Estado del Medio Ambiente y los Recursos Naturales Renovables en Colombia, Calidad del Aire*”, elaborado por IDEAM en 2007, evidenció que, en general, “*el material*

<sup>103</sup> Según se presente al interior de un recinto, o afuera.

<sup>104</sup> Política de Prevención y Control de la Contaminación del Aire, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010.

<sup>105</sup> La elaboración de esta reglamentación contó con el apoyo del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales y las autoridades ambientales.

*particulado (MP) es el contaminante que más deteriora la calidad del aire al superar los límites máximos permisibles tanto anuales como diarios en la mayoría de las redes que miden este contaminante. El ozono troposférico también alcanza concentraciones críticas en las zonas en las cuales ha sido monitoreado este contaminante, mientras que los valores encontrados para óxidos de nitrógeno y de azufre en la mayoría de las redes se mantiene dentro de los estándares establecidos”.*

En informe rendido por IDEAM en 2010 sobre el Estado del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, se indicó que *“en el año 2009 la variación en el monitoreo de cada uno de los principales contaminantes atmosféricos respecto al diagnóstico presentado en el Informe de calidad del aire 2007<sup>106</sup>, evidencia en los diferentes SVCA una tendencia a disminuir el monitoreo de contaminantes como el dióxido de azufre SO<sub>2</sub> y el dióxido de nitrógeno NO<sub>2</sub>, y en menor medida el ozono O<sub>3</sub> y el monóxido de carbono CO. En el mismo sentido, con respecto al material particulado la tendencia es a la disminución en el número de estaciones que monitorean Partículas Suspendidas totales PST, para dar prioridad al monitoreo de material particulado menor a 10 micras PM<sub>10</sub> y material particulado menor a 2.5 micras PM<sub>2.5</sub>, debido a la importancia que representa este tipo de material en cuanto al grado de afectación a la salud humana”.*

**Sexta. A falta de certeza científica, debe ser aplicado el principio de precaución.**

6.1. El Convenio sobre la Diversidad Biológica de Río de Janeiro de 1992 incluyó 27 principios generales, advirtiendo que, con el fin de proteger el ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución, conforme a sus capacidades, *“cuando haya peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”* (no está en negrilla en el original, como tampoco en la cita anterior ni en las subsiguientes).

6.2. El numeral 6° del artículo 1° de la Ley 99 de diciembre 22 de 1993, consagró dicho criterio de precaución como un principio general, indicando que la política ambiental se fundamenta en criterios y estudios científicos, mas *“las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente”.*

Esta corporación en fallo C-293 de abril 23 de 2002, M. P. Alfredo Beltrán Sierra, explicó que la autoridad ambiental es competente para aplicar el

---

<sup>106</sup> “El micrómetro o micra es la unidad de longitud equivalente a una millonésima parte de un metro. Su símbolo científico es  $\mu\text{m}$ .”

principio de precaución, mediante un acto administrativo motivado, en el caso de observarse “*un peligro de daño, que éste sea grave e irreversible, que exista un principio de certeza científica, así no sea esta absoluta, que la decisión que la autoridad adopte esté encaminada a impedir la degradación del medio ambiente*”.

Después, en sentencia T-299 de abril 3 de 2008, M. P. Jaime Córdoba Triviño, la Corte realizó un resumen completo de la jurisprudencia constitucional existente hasta ese momento sobre la relevancia, el alcance y la aplicación en el ordenamiento jurídico interno del mencionado principio. Así se concluyó:

*“(i) El Estado Colombiano manifestó su interés por aplicar el principio de precaución al suscribir la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo; (ii) el principio hace parte del ordenamiento positivo, con rango legal, a partir de la expedición de la Ley 99 de 1993; (iii) esta decisión del legislativo no se opone a la constitución; por el contrario, es consistente con el principio de libre autodeterminación de los pueblos, y con los **deberes del Estado relativos a la protección del medio ambiente**; (iv) el Estado ha suscrito otros instrumentos internacionales, relativos al control de sustancias químicas en los que se incluye el **principio de precaución como una obligación que debe ser cumplida de conformidad con el principio de buena fe del derecho internacional**; (v)... el principio de precaución se encuentra constitucionalizado pues se desprende de la internacionalización de las relaciones ecológicas (art. 266 CP) y de los deberes de protección y prevención contenidos en los artículos 78, 79 y 80 de la Carta.”<sup>107</sup>*

6.3. Es además ilustrativo acudir, en ámbito transnacional de otras latitudes, a lo estatuido en el numeral 2° del artículo 174 de la Constitución de la Comunidad Europea, en cuanto consagra: “... *la política medioambiental de la Unión tendrá como objetivo un **nivel elevado de protección**, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Unión. Se basará en los **principios de precaución y de acción preventiva**, en el principio de corrección de los daños al medio ambiente, preferentemente en el origen, y en el principio de que quien contamina paga.*”

6.4. Así, el principio de precaución conlleva la adopción de medidas eficaces para precaver la degradación del ambiente, sin que pueda sacrificarse su aplicación en aras de la inmadurez científica.

### **Séptimo. Análisis del caso concreto.**

<sup>107</sup> Cfr. también C-988/04 (octubre 12), M. P. Humberto Antonio Sierra Porto; C-071/03 (febrero 4), M. P. Álvaro Tafur Galvis; y C-073/95 (febrero 23), M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Efectuadas las precisiones precedentes, a partir de los hechos observados y de la cuidadosa apreciación integral del amplio caudal probatorio acopiado en el asunto que ahora ocupa la atención de la Corte, devienen sustentadas las siguientes consideraciones y conclusiones:

7.1. Es indudable que existe una concentración de partículas de carbón sobre el contorno de la explotación carbonífera de Drummond Ltd., en el corregimiento La Loma del municipio El Paso, Cesar, la cual tiene origen en el proceso de explotación (24 horas diarias), cargue, transporte y, en fin, la operación que se lleva a cabo por dicha empresa.

Así, está demostrado que:

i) La empresa accionada expresó en junio 4 de 2010 que su operaciones se efectúa las 24 horas diarias, argumentando que se *“trata de operaciones mineras que requieren elevadas inversiones de capital y requieren volúmenes máximos de producción durante el período de concesión, para asegurar adecuadas tasas de retorno sobre el capital invertido, estas minas operan en un mercado de precios fluctuantes, por lo que se hace indispensable mantener máximos niveles de producción para conservar la viabilidad económica de una mina durante la vida de la misma”*, por lo que indicó que si dicha actividad se suspende por algún momento del día, no sería eficiente y perdería viabilidad económica (*“los grandes equipos de minería están diseñados para funcionar 24 horas a fin de que resulten más eficientes y económicos”*)<sup>108</sup>.

Por otro lado, anotó que *“las consecuencias para sus empleados serían devastadoras puesto que se haría necesario terminar muchos contratos de trabajo y los empleados restantes tendrían que aceptar una compensación más baja y niveles de beneficios reducidos. El Gobierno Nacional y los entes departamentales y municipales sufrirían un serio impacto negativo, debido a las reducciones significativas en regalías e impuestos a todos los niveles. La economía colombiana también sufriría un impacto nocivo importante debido a la reducción de la actividad económica generada hoy en día por Drummond Ltd., ya que la compañía compraría menos bienes y servicios, reduciría significativamente la inversión en infraestructura y afectaría de manera considerable la balanza de pagos del país”*<sup>109</sup>.

ii) El hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible señaló en agosto 6 de 2010 que, de conformidad con el Plan de Manejo Ambiental por parte de Drummond Ltd., esta empresa *“presentó un cumplimiento en el 83% de sus obligaciones, sin que sea posible establecer una ponderación respecto al peso de cada obligación; correspondiendo el 17% restante a obligaciones que pudieran presentar una deficiencia parcial”*<sup>110</sup>.

---

<sup>108</sup> F. 287 cd. Corte.

<sup>109</sup> F. 294 ib..

<sup>110</sup> F. 84 ib..

En cuanto a las consecuencias ambientales, dicha cartera refirió también que la explotación de carbón a cielo abierto, genera efectos a) físicos, ante la *“remoción de suelo y vegetación, cambios paisajísticos, abatimiento de niveles freáticos, cambios en patrón natural de drenaje, eventuales desvíos o realineamiento de cauces, disminución y alteración del régimen de caudales, posible contaminación puntual de aguas, generación de residuos líquidos y sólidos, deterioro de la calidad de aire por emisión de material particulado y gases y generación de ruido y vibraciones”*; b) bióticos, debido a *“afectación y posible pérdida de cobertura vegetal, afectación y posible pérdida de ecosistemas, afectación a la migración de especies fauna, afectación a recursos hidrobiológicos”*; y c) sociales, por *“cambios en patrones sociales, desplazamiento de poblaciones, generación de expectativas, reasentamiento y problemática social asociada, desarrollo regional y local, afectación de actividades de desarrollo futuros, generación de empleo, divisas y regalías, incremento en la demanda de servicios sociales y públicos domiciliarios, modificaciones en situaciones de tensión y afectación del patrimonio cultural”*<sup>111</sup>.

En cuanto a la visita técnica realizada por un experto en la materia, de dicho Ministerio, se señaló que<sup>112</sup>:

- i) La vivienda *“donde habita la familia está construida en ladrillo de arcilla (expuesto) y techo de lámina acanalada de zinc, consta de tres habitaciones y una cocina, no cuenta con electricidad y la preparación de alimentos se realiza en fogón de leña, la cocina no posee chimenea ni un mecanismo de evacuación de humo”*.
- ii) El área *“del proyecto minero Pribbenow más cerca al predio identificado como la finca Los Cerros, corresponde al botadero de estériles SO, 1.5 km aproximadamente en dirección S85°W”*.
- iii) *“De acuerdo con las consultas realizadas por el doctor Juan Carlos Correa, médico especializado en Salud Pública con experiencia en estudios de calidad del aire y sus efectos en la salud humana, de la Fundación Santa Fe de Bogotá, determinar con certeza si la afectación a la salud de un individuo en particular o un grupo pequeño de individuos es debida al material particulado proveniente de la explotación minera no es posible. Esto se debe a que existen múltiples factores de riesgo que pueden estar afectando a las personas simultáneamente pero que cuya contribución individual al desarrollo de una enfermedad no se puede determinar. Es así como otros factores como cocinar en leña en un espacio no ventilado adecuadamente o el hacinamiento pueden contribuir al desarrollo de una enfermedad respiratoria.”*

---

<sup>111</sup> Fs. 78 a 79 ib..

<sup>112</sup> Fs. 332 a 336 ib..

7.2. Los elementos de convicción allegados por esta corporación, permiten cotejar algunas observaciones divergentes entre lo señalado por el Ministerio de Ambiente y por la sociedad accionada.

En efecto, mediante Resolución N° 1525 de agosto 6 de 2010, *“por la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos en contra de la resolución N° 0970 del 20 de mayo de 2010”*, que fue emitida por esa cartera un día después de la respuesta enviada a esta Corte, se determinó, para el período entre 2007 y 2010, una *“fuente de contaminación alta para la zona del asentamiento humano Municipio de El Paso”*, por lo que se ordenó a Drummond Ltd. realizar *“un censo dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la ejecutoria de la presente resolución, para lo cual deberán contar con el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo y de las autoridades municipales. Dicho censo deberá ser registrado ante las Alcaldías de los municipios de El Paso y La Jagua de Ibirico y servirá de base para el respectivo proceso de reasentamiento”*.

Igualmente mediante Resolución N° 0540 de marzo 7 de 2011, la Directora de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales del otrora Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, *“impone una medida preventiva de amonestación escrita”* a Drummond Ltd. y a otras empresas que no hacen parte de la presente acción de tutela, por el incumplimiento de las obligaciones consagradas en los numerales 1, 2, 2.2, 3, 4 y 5 del artículo cuarto de la Resolución N° 970 de 2010, modificada por la Resolución N° 1525 de 2010, a raíz de *“la no contratación dentro del plazo establecido, de una entidad de reconocida trayectoria y experiencia en procesos de reasentamiento para la formulación y ejecución del plan de reasentamiento”*.

Además, por no haber *“optado dentro del plazo establecido, entre celebrar un contrato de fiducia mercantil de administración irrevocable u otro mecanismo que ofrezca garantías y beneficios similares en relación con el manejo de los recursos que serán utilizados para financiar el proceso de reasentamiento; no haber aportado los recursos necesarios para la constitución del patrimonio autónomo o fondo común que garantice la financiación total del proceso de reasentamiento, de acuerdo con los criterios de proporcionalidad determinados en el artículo segundo de la Resolución 970 de 2010, modificada por la Resolución 1525 del mismo año; no haber contratado, por intermedio de la entidad fiduciaria o mediante el mecanismo que se adopte para la administración de los recursos, una Interventoría que efectúe el seguimiento a la labor realizada por la entidad contratada para realizar el reasentamiento con el objetivo de verificar el cumplimiento o no de la labor que le ha sido encargada; no haber realizado el censo de las poblaciones dentro del plazo asignado por la falta de contratación de la entidad encargada para ello; y finalmente, por no haber entregado a este Ministerio el Plan de Reasentamiento, a más tardar el 15 de marzo de 2011, conforme al plazo establecido”*.

7.3. De lo anteriormente reseñado, se deduce contraposición entre lo anotado por la empresa accionada y lo verificado por el Ministerio de Ambiente, que sí advirtió gran impacto ambiental en el área de influencia del proyecto carbonífero en cuestión, con afectación a la comunidad circunvecina en el municipio El Paso, Cesar, entre la cual está el demandante Orlando José Morales Ramos y su núcleo familiar.

7.4. Así, es evidente que al esparcirse las partículas de carbón, además de la degradación que producen en el ambiente, directamente en sus componentes de aire y agua, su propagación constante genera contaminación hacia vegetales, animales y todo el entorno, con severa repercusión contra la población humana, cuya salud compromete especialmente al causar enfermedades respiratorias y pulmonares.

Para el caso concreto, con los elementos de convicción acopiados, entre ellos lo aportado por el actor Orlando José Morales Ramos (e. gr. fotografías y planos, fs. 11 a 13 y 61 a 63 cd. inicial), se constata que la explotación carbonífera sí colinda con la finca donde él habita con su numerosa familia, integrada en su mayoría por niños, a cuyos derechos debe otorgarse prevalencia (art. 44 Const.), siendo así mismo claro que los efectos nocivos del ruido y de la dispersión del polvillo de carbón interfieren la intimidad familiar y la salud, golpeando además la tranquilidad, el sosiego doméstico, el aseo, la lozanía y el paisaje, con un eventual demérito al valor del predio.

7.5. Por otra parte, aunque no fue posible realizar el examen médico que se dispuso verificar sobre las vías respiratorias del actor, para determinar la causa de sus afecciones, no hay fundamento para descartar su relación de causalidad con la existencia constante de partículas de carbón en el aire que se respira en el contorno de su residencia, provocada por las actividades que las 24 horas del día realiza la sociedad accionada en la vecina explotación.

7.6. Debe observarse que las licencias de funcionamiento y el presunto ceñimiento a los requisitos por parte de la empresa accionada, no desvirtúan la constatación objetiva de la polución que se sigue generando sobre el ambiente, en principio sobre las zonas aledañas a la explotación, almacenamiento e inicio del transporte.

La realidad resulta así confrontada con el hipotético cumplimiento de unas disposiciones reglamentarias, que no es sustento constitucional suficiente para la continuidad, dentro de unas circunstancias que visiblemente no satisfacen la inalienable obligación “*del Estado y de las personas*” de proteger la riqueza natural de la Nación (art. 8° Const., no está en negrilla en el texto original), de una explotación económica, que por importante y rentable que sea no justifica el deterioro ambiental.

Recuérdese además que los artículos 58 y 333 *ibídem*, entre otros, subordinan la propiedad, la actividad económica, la libertad de empresa y la iniciativa privada, al bien común, al interés social y a la preservación del ambiente.

En la confrontación de derechos y libertades, sin lugar a dudas prevalece el reconocimiento de la persona humana y su existencia en condiciones dignas y saludables, sin injerencias contrapuestas a los principios inmanentes al Estado social de derecho, que coarten su indemnidad.

De tal manera, cuando lo demás falla, es procedente la implementación tutelar de mecanismos preventivos, que en el asunto bajo estudio han de amparar la situación del actor y de su familia, y consecuencialmente de otros vecinos, al imponer los correctivos necesarios para erradicar los efectos nocivos que, para el caso, se están produciendo por el ruido y la diseminación de partículas de carbón, consiguiente a las actividades que realiza la sociedad accionada, particular que está afectando el interés individualizable y a la vez colectivo al ambiente sano (arts. 86 Const.), empresa cuya libertad no deviene restringida por el acatamiento de las obligaciones y responsabilidades propias de su función social, que también atañe a los organismos de control, al Ministerio del ramo y a las demás entidades ambientales competentes.

7.7. La Sala Civil-Familia-Laboral del Tribunal Superior de Valledupar, negó el amparo al no hallar expresamente demostrado que la empresa Drummond Ltd., esté “*vulnerando, amenazando o poniendo en serio peligro un derecho constitucional fundamental, al actor o a sus hijos, ya que ninguna prueba obra con el alcance de evidenciar que... la mina Pribbenow, dañe el ambiente sano y por ende la salud de las personas con residencias colindantes*”.

Si tal insuficiencia probatoria se diere, lo cual podría deberse a inacción judicial y a la celeridad impuesta para que la protección de los derechos fundamentales sea oportuna, ya se ha efectuado referencia al **principio de precaución**, de imperio trasnacional e interno, que conduce a que la falta de certeza científica no puede aducirse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para precaver la degradación del ambiente y la generación de riesgos contra la salud.

7.8. De tal manera, se ordenará al hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por intermedio de su respectivo titular, que en el ámbito de sus funciones analice a cabalidad y haga cumplir apropiadamente las recomendaciones de la OMS, y de otros organismos internacionales, en lo que corresponda, como los referidos en precedencia dentro del presente fallo, particularmente frente a los efectos adversos a la salud y, en general, contra el ambiente, que genere la explotación carbonífera a gran escala, implantando las medidas adecuadas que deban tomarse para erradicar los referidos efectos.

Se ordenará también al referido Ministerio, por el mismo conducto, que asumidas esas recomendaciones internacionales, con prevalencia en cuanto

formen parte del bloque de constitucionalidad y, en todo caso, bajo la preeminencia propia de la intensa preceptiva constitucional colombiana por preservación del ambiente sano<sup>113</sup>, haga implantar y funcionar eficientemente, en un lapso no superior a tres (3) meses contados desde la notificación de esta sentencia, con subsiguiente control constante y cabal, la amortiguación del

<sup>113</sup> C-944 de octubre 1° de 2008, M. P. Nilson Pinilla Pinilla: “... la gran importancia que la Constitución de 1991 le confirió a los temas ambientales, al punto de haber sido doctrinalmente catalogada como una Constitución ecológica. A este respecto es pertinente recordar los siguientes aspectos, contenidos en distintas cláusulas constitucionales: (1) la obligación del Estado y de todas las personas de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación (art. 8°); (2) la naturaleza de servicios públicos a cargo del Estado que se asigna a la salud y el saneamiento ambiental (art. 49); (3) la función ecológica, como un elemento inherente al concepto de función social de la propiedad privada (art. 58); (4) la necesidad de considerar la eventualidad de las calamidades ambientales dentro de las variables que las normas sobre crédito agropecuario deben tener en cuenta (art. 66); (5) inclusión de la protección al medio ambiente como uno de los objetivos de la educación (art. 67); (6) el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo, y el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro efectivo de estos fines (art. 79); (7) la obligación del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, prevenir los factores de deterioro ambiental y cooperar con las naciones vecinas en la protección de los ecosistemas situados en zonas fronterizas (art. 80); (8) la prohibición existente en relación con el ingreso al país de residuos nucleares y desechos tóxicos (art. 81); (9) el deber que el Estado tiene en relación con la defensa del espacio público y su destinación al uso común (art. 82); (10) la procedencia de las acciones de cumplimiento y populares para proteger el derecho a gozar de un medio ambiente sano (arts. 87 y 88); (11) el deber de la persona y del ciudadano de proteger los recursos culturales y naturales del país y de velar por la conservación de un ambiente sano (art. 95, num. 8°); (12) la función congresual de reglamentar, mediante la expedición de leyes, la creación y funcionamiento de corporaciones autónomas regionales (art. 150, num. 7°); (13) la perturbación del orden ecológico como razón que justifica la declaratoria del estado de emergencia y el consiguiente uso de facultades legislativas (art. 215); (14) el deber del Estado de promover la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional (art. 226); (15) la inclusión del tema ambiental dentro de los objetivos del control fiscal, manifestada en la necesidad de valorar los costos ambientales generados por la gestión pública (art. 267, num. 3°) y en la obligación de que el Contralor General presente al Congreso un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y el medio ambiente (art. 268, num. 7°); (16) la función asignada al Procurador General de la Nación de defender los intereses colectivos, y en especial el ambiente (art. 277, num. 4°); (17) la posibilidad de que los departamentos y municipios ubicados en zonas limítrofes adelanten, junto con sus entidades homólogas de los países vecinos, programas de cooperación e integración dirigidos, entre otros objetivos, a la preservación del medio ambiente (art. 289); (18) la competencia que tienen las asambleas departamentales para regular, por medio de ordenanzas, temas relacionados con el ambiente (art. 300, num. 2°); (19) la consideración de las circunstancias ecológicas como criterio para la asignación de competencias administrativas especiales a los departamentos (art. 302); (20) el régimen especial previsto para el departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, uno de cuyos objetivos es la preservación del ambiente y de los recursos naturales del archipiélago (art. 310); (21) la competencia de los concejos municipales para dictar normas relacionadas con el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio (art. 313, num. 9°); (22) la asignación mediante ley de un porcentaje de los impuestos municipales sobre la propiedad inmueble a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente (art. 317); (23) las funciones que se atribuyen a los territorios indígenas con respecto a vigilancia sobre los usos del suelo y la preservación de los recursos naturales (art. 330, num. 1° y 5°); (24) la creación de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, la cual tiene dentro de sus objetivos el aprovechamiento y preservación del ambiente, los recursos ictiológicos y demás recursos naturales renovables (art. 331); (25) la regla conforme a la cual el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos (art. 332); (26) la posibilidad de limitar, mediante la expedición de leyes, el alcance de la libertad económica, cuando así lo exija el interés social, el ambiente y/o el patrimonio cultural de la Nación (art. 333); (27) la posibilidad de que el Estado intervenga, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales y el uso del suelo, así como en la producción, distribución, utilización y consumo de bienes, y en los servicios públicos y privados, siendo la preservación de un ambiente sano uno de los objetivos posibles de dicha intervención (art. 334); (28) la necesidad de incluir las políticas ambientales como uno de los elementos esenciales del Plan Nacional de Desarrollo que cuatrienalmente debe expedirse (arts. 339 y 340); (29) el señalamiento de la preservación del ambiente como una de las posibles destinaciones de los recursos del Fondo Nacional de Regalías (art. 361); (30) la inclusión del saneamiento ambiental como uno de los objetivos fundamentales de la actividad del Estado (art. 366).”

ruido y la erradicación de las emanaciones de partículas de carbón, en su explotación, almacenamiento y transporte del mineral, supervisando el pleno cumplimiento de lo que a continuación se determina y previendo, imponiendo o haciendo imponer, por el conducto correspondiente, las sanciones a que haya lugar.

Igualmente se ordenará al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por conducto del respectivo Ministro o de quien al respecto haga sus veces, que con base en las guías recomendadas por la OMS y lo dispuesto por los demás organismos internacionales concernientes, promueva un plan de acción con actividades coordinadas de todas las instituciones que integran el Sistema Nacional Ambiental, con el objetivo de construir una política nacional integral, para optimizar la prevención y el control contra la contaminación del aire y del agua.

7.9. Por otra parte, se ordenará a Drummond Ltd., por conducto del representante legal de su sucursal en Colombia o quien haga sus veces, teniendo en cuenta las consideraciones que anteceden y siempre bajo el indicado principio de precaución y el respeto adicional a los derechos de los niños, además de toda la normativa constitucional y legal antes reseñada, que en el término máximo de tres (3) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia, ejecute la instalación de maquinaria de última generación técnica, al igual que amortiguadores, lavadores, cubiertas y recuperadores de carbón y sus partículas, para contrarrestar el ruido y la dispersión.

Con los mismos fines y dentro de igual término y conducto, Drummond Ltd. será obligada a incluir en su plan de manejo ambiental, en derredor de las zonas de explotación, almacenamiento y transporte de carbón, la plantación de barreras vivas que coadyuven a erradicar el daño generado por la explotación carbonífera<sup>114</sup>.

7.10. De la misma manera se solicitará al Defensor del Pueblo que, en cumplimiento del artículo 282 de la Constitución Política, particularmente en cuanto a su función 1ª, procure que sean efectivamente ejercidos y defendidos los derechos tutelados mediante esta sentencia, de la cual y de la demanda que dio origen a la presente acción se le enviará copia auténtica por conducto parte de la Secretaría General de esta corporación.

7.11. Copias auténticas de los mismos documentos mencionados en el punto anterior también serán compulsadas y enviadas, por igual conducto, al Procurador General de la Nación y a la Contralora General de la República, para que, en el ámbito de sus respectivas funciones, hagan cumplir lo ordenado en esta providencia y, si lo encuentran atinente, inicien las

---

<sup>114</sup> De conformidad con la Guía Ambiental para evitar, corregir y compensar los impactos ambientales, realizado por el Ministerio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en agosto de 2008, se indicó que el propósito de las barreras vivas o artificiales es evitar: “i) *alteración de la calidad atmosférica por ruido y material particulado*, ii) *Alteración del paisaje*; iii) *Alteración de la estabilidad del terreno*; y iv) *Cambios en la calidad de agua por arrastre de sedimento*”, donde igualmente se indicó que dichas barreras difractoras “*minimizan la afectación sobre la población aledaña al sitio de las obras*”.

investigaciones disciplinarias y fiscales a que hubiere lugar, por las medidas y obras que han debido y deban realizarse y no hubieren sido ejecutadas apropiada y oportunamente en defensa del ambiente y de la salud.

7.12. Previamente, se resolverá levantar la suspensión del término para decidir esta acción, que se había dispuesto mediante auto de mayo 18 de 2010, y será revocada la sentencia única de instancia, dictada en septiembre 2 de 2009 por la Sala Civil-Familia-Laboral del Tribunal Superior de Valledupar, no impugnada, que negó el amparo, al no hallar “*expresamente demostrado en el expediente que la empresa Drummond Ltd. esté vulnerando, amenazando o poniendo en serio peligro un derecho constitucional fundamental*”.

En su lugar, le serán tutelados al demandante José Orlando Morales Ramos y a su núcleo familiar, que incluye varios niños, los derechos fundamentales a la vida, la salud, la intimidad y el ambiente sano.

### **Octava. Decisión.**

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

### **RESUELVE**

**Primero. LEVANTAR** la suspensión del término para decidir esta acción, que se había dispuesto mediante auto de mayo 18 de 2010.

**Segundo. REVOCAR** la sentencia dictada en septiembre 2 de 2009 por la Sala Civil-Familia-Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Valledupar, dentro de la acción de tutela incoada por José Orlando Morales Ramos. En su lugar, se dispone **TUTELAR** los derechos fundamentales del referido demandante y de su núcleo familiar, a la vida, la salud, la intimidad y el ambiente sano.

**Tercero. ORDENAR** al Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien al respecto haga sus veces, que en el ámbito de sus funciones analice a cabalidad y haga cumplir apropiadamente la preceptiva constitucional colombiana y, en lo que corresponda, las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y de otros organismos internacionales relacionados en el presente fallo, particularmente frente a los efectos adversos a la salud y, en general, contra el ambiente, que genere la explotación carbonífera a gran escala, implantando y haciendo ejecutar las medidas adecuadas que deban tomarse para erradicar los referidos efectos.

En particular, dicho Ministro o quien al respecto obre por él, hará implantar y funcionar eficientemente, en un lapso no superior a tres (3) meses contados desde la notificación de esta sentencia, con subsiguiente control constante y

cabal, la amortiguación del ruido y la erradicación de las emanaciones de partículas de carbón, en su explotación, almacenamiento y transporte del mineral, supervisando el pleno cumplimiento de lo que a continuación se determina y previendo, imponiendo o haciendo imponer, por el conducto correspondiente, las sanciones a que haya lugar.

**Cuarto. ORDENAR** al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por conducto del respectivo Ministro o de quien al respecto haga sus veces, que con base en las guías recomendadas por la OMS y lo dispuesto por los demás organismos internacionales concernientes, promueva un plan de acción con actividades coordinadas de todas las instituciones que integran el Sistema Nacional Ambiental, con el objetivo de erigir una política nacional integral para optimizar y hacer cumplir prioritariamente la prevención y el control contra la contaminación del aire y del agua causada por la explotación y transporte de carbón.

**Quinto. ORDENAR** a Drummond Ltd., por conducto del representante legal de su sucursal en Colombia o quien haga sus veces, que en el término máximo de tres (3) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia, ejecute la instalación de maquinaria de última generación técnica, al igual que amortiguadores, lavadores, cubiertas y recuperadores de carbón y sus partículas, para contrarrestar el ruido y la dispersión.

**Sexto.** Con los mismos fines y dentro de igual término y conducto, **ORDENAR** a Drummond Ltd. que incluya en su plan de manejo ambiental, en derredor de las zonas de explotación, almacenamiento y transporte de carbón, la plantación de barreras vivas que coadyuven a erradicar el daño generado por la explotación carbonífera.

**Séptimo. SOLICITAR** al Defensor del Pueblo que, en cumplimiento del artículo 282 de la Constitución Política, particularmente en cuanto a su función 1ª, procure que sean efectivamente ejercidos y defendidos los derechos tutelados mediante esta sentencia, de la cual y de la demanda que dio origen a la presente acción se le enviará copia auténtica por conducto parte de la Secretaría General de esta corporación.

**Octavo. COMPULSAR Y ENVIAR**, por igual conducto, copias auténticas de los mismos documentos mencionados en el punto anterior, al Procurador General de la Nación y a la Contralora General de la República, para que, en el ámbito de sus respectivas funciones, hagan cumplir lo ordenado en esta providencia y, si lo encuentran atinente, inicien las investigaciones disciplinarias y fiscales a que hubiere lugar, por las medidas y obras que han debido y deban realizarse y no hubieren sido ejecutadas apropiada y oportunamente en defensa del ambiente y de la salud.

**Noveno. LÍBRESE** la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, insértese en la gaceta de la Corte Constitucional y Cúmplase.

NILSON PINILLA PINILLA  
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB  
Magistrado

ALEXEI JULIO ESTRADA  
Magistrado

MARTHA SÁCHICA DE MONCALEANO  
Secretaria General