



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

SALA SEGUNDA DE DECISIÓN

Santiago de Cali, veintitrés (23) de agosto de dos mil veintitrés (2023)

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Magistrado Ponente: Dr. RONALD OTTO CEDEÑO BLUME

MEDIO DE CONTROL	PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
ACTOR	LAURA CLAVIJO GONZÁLEZ lclavijogo@gmail.com
ACCIONADO	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA – CVC notificacionesjudiciales@cvc.gov.co jco_2000@hotmail.com
VINCULADOS	MUNICIPIO DE YUMBO judicial@yumbo.gov.co MUNICIPIO DE PALMIRA notificaciones.judiciales@palmira.gov.co fihuga16@hotmail.com DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA njudiciales@valledelcauca.gov.co sant157@hotmail.com IMVIYUMBO imviyumbo@gmail.com ASOCIACIÓN DE PRODUCTORES DE CARBON DE LAS VEREDAS PILES DE PALMIRA Y YUMBO- APROCARPILES pintomogollonsergio@gmail.com salacri299@hotmail.com nelsonhernandez@hotmail.com
RADICACIÓN	76001-23-33-000-2022-00703-00
TEMA	MEDIO AMBIENTE / OLORES OFENSIVOS / PLAN PARA LA REDUCCIÓN DEL IMPACTO POR OLORES OFENSIVOS / QUEMA INDISCRIMINADA AREA FORESTAL
DECISIÓN	ACCEDE PRETENSIONES

I. EL ASUNTO

1. Profiere el Tribunal, en primera instancia y a través de la Sala Segunda de Decisión, la sentencia que corresponde, en virtud de la demanda instaurada por la señora **LAURA CLAVIJO GONZÁLEZ** en contra de la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA – CVC**, trámite al cual fue vinculado el **MUNICIPIO DE YUMBO**, el **MUNICIPIO DE PALMIRA**, el **DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA**, **IMVIYUMBO** y la **ASOCIACIÓN DE PRODUCTORES DE CARBON DE LAS VEREDAS PILES DE PALMIRA Y YUMBO- APROCARPILES**.

II. LA DEMANDA Y SUS ALEGATOS

2. La señora **LAURA CLAVIJO GONZÁLEZ** interpuso acción popular contra la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA – CVC**, con el fin de obtener la protección del derecho colectivo de goce a un ambiente sano (literal a), artículo 4º, Ley 472 de 1998).

3. Concretamente solicitó que se ordene a la entidad accionada cumplir a cabalidad con las Resoluciones No. 1541 del 2013 y 2087 del 2014, y efectuar el control, seguimiento y aplicación de las medidas correspondientes frente a las industrias del **MUNICIPIO DE YUMBO**, en relación con la generación de olores ofensivos. Aunado a lo anterior, pretende la conformación de una mesa de trabajo con las comunidades asentadas a las orillas del río Cauca y demás entidades implicadas en la situación, con el fin de buscar una salida definitiva a la problemática, tanto para las familias involucradas como para el resto de personas afectadas por las emisiones.

4. Como sustento de sus pretensiones, adujo que el 22 de diciembre de 2021 y el 25 de marzo de 2022 interpuso dos quejas ante la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA – CVC** debido a los olores ofensivos que emanan del sector industrial del **MUNICIPIO DE YUMBO**, sin obtener respuesta alguna.

5. Adicionalmente, refirió que el 2 de junio de 2022 elevó un derecho de petición con el fin de recibir información acerca el proceso de planificación y ejecución de las encuestas para validar las quejas por olores ofensivos, solicitando: i) la lista de las industrias radicadas en el **MUNICIPIO DE YUMBO** que cuentan con un Plan para la Reducción del Impacto por Olores Ofensivos (PRIO) vigente, y cuáles de estos PRIO han sido modificados como resultado de una queja validada por la corporación; ii) un reporte del papel de la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA – CVC** en la comunicación con las comunidades informales asentadas a las orillas del río Cauca cerca de la Glorieta de Cencar; y iii) que se tomaran las medidas necesarias para proteger este derecho colectivo lo antes posible, cumpliendo con el requisito para interponer la acción popular, sin que se le diera respuesta a su consulta¹.

III. LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA Y SUS ALEGATOS

6. La **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA – CVC** se opuso a las pretensiones de la demanda indicando que, en relación a los hechos, a pesar de tener limitantes normativas, mediante actividades de seguimiento, vigilancia y control ejecutó requerimientos específicos a múltiples usuarios en la zona de ACOPI, Arroyohondo y zona rural del **MUNICIPIO DE YUMBO** en los componentes aire, agua y residuos y en el tema de potenciales generadores de olores ofensivos se exigieron tratamientos de aguas residuales domésticas e industriales (PTARD y PTARI), actividades que generaban corrientes de gases por combustión de residuos, los cuales fueron requeridos no solo a disponer de permisos de emisiones atmosféricas, sino también a la responsabilidad de obtener la respectiva licencia ambiental, garantizando para la actividad productiva la responsabilidad en la disposición de residuos con entes autorizados ambientalmente a nivel local y nacional.

¹ SAMAI; índice 3.

7. Informó que todas las empresas que dentro de sus procesos generen emisiones deben cumplir con lo establecido en el Decreto 1076 de 2015; en este punto precisó que a todas las empresas e industrias se les hace seguimiento y evalúan las condiciones de calidad del aire respecto de sus procesos productivos.

8. Aseguró que la zona industria del **MUNICIPIO DE YUMBO** no cuenta con un sistema de tratamiento de aguas residuales operado por el municipio; obras que informó se encuentran incluidas en el plan de inversiones del PSMV, aseverando que en la actualidad no se han ejecutado por parte de dicho municipio, motivo por el cual, la **CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA - CVC** le inició un proceso sancionatorio por incumplimiento en la ejecución del mismo.

9. Respecto a la población que está asentada en el sector de Piles, jurisdicción del **MUNICIPIO DEL YUMBO**, señaló que la comunidad de este sector es considerada una población asentada de forma ilegal, por lo tanto, el municipio en mención, en el Plan Básico de Ordenamiento Territorial estableció que dicha comunidad se encuentra en una zona de “riesgo no mitigable” y, por ende, deberá reubicarse.

10. Formuló en su defensa las excepciones denominadas: “cumplimiento del deber legal de acuerdo a las funciones y competencia de la Corporación Autónoma Regional Del Valle del Cauca”, “La Corporación Autónoma Regional del Valle Del Cauca – CVC no ha vulnerado ni inobservado ningún derecho colectivo a la parte accionante”; “Inexistencia de la pretensión por hecho superado “efectuará el control, seguimiento”, “Inexistencia de la pretensión por hecho superado por conformar mesas de trabajo” y “excepción genérica o innominada”².

11. Por otro lado, el **MUNICIPIO DE YUMBO** refirió en cuanto a los antecedentes que, conforme a la Resolución No. 0710 No. 0711-000183 de marzo 13 de 2012, “por medio de la cual se ordena la suspensión de la actividad generadora de contaminación ambiental ocasionada por la quema de material forestal para la obtención de carbón vegetal en el sector de Piles, Municipio de Yumbo, Departamento del Valle del Cauca”, esta fue enviada para lo pertinente a la Inspección Primera del Municipio de Yumbo mediante oficio No. 711-014183-2012-03 del 13 de junio de 2012, procediendo la inspectora a la visita y posterior sellamiento de los establecimiento donde se llevaba a cabo la actividad de quema de carbón.

12. Estas medidas, aseguró el ente territorial, han sido infructuosas porque con el tiempo se vuelve a presentar la quema de material vegetal para la obtención de carbón, situación que aseguró es conocida también por la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA – CVC**.

13. Como argumentos de defensa presentó como excepción la de: “inexistencia de vulneración al derecho colectivo”³.

14. A su turno, señaló el **DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA**, que ninguna de sus dependencias ejerce funciones de autoridad ambiental, por lo que la

² Aplicativo SAMAI; índice 11, archivo 3.

³ Aplicativo SAMAI; índice 25, archivo 2.

regulación de estas emisiones no es de su competencia. Así mismo, adujo que el Decreto único reglamentario vigente para el año 2015 que recopiló el Decreto 948 de 1995, Sección 7º, en el artículo 2.2.5.1.7.1. facultó a la autoridad ambiental competente para conceder permisos de emisiones atmosféricas dentro de los límites permisibles a las normas ambientales, facultad que reiteró, no radica en cabeza del ente departamental al no ser una autoridad ambiental.

15. En consonancia con lo anterior, formuló las excepciones denominadas: *“falta de legitimación en la causa”*, e *“innominada”*⁴.

16. Por su lado, el **MUNICIPIO DE PALMIRA** se opuso a la prosperidad de las pretensiones, aduciendo que se ejecutaron requerimientos específicos a múltiples usuarios en la zona de ACOPI, Arroyohondo y zona rural del **MUNICIPIO DE YUMBO** en los componentes aire, agua y residuos y en el tema de potenciales generadores de olores ofensivos se exigieron tratamientos de aguas residuales domésticas e industriales (PTARD y PTARI), actividades que generaban corrientes de gases por combustión de residuos; por otra parte, respecto del segundo elemento que está contribuyendo a la emisión de malos olores anunció que la causa es el asentamiento irregular de varias familias a las orillas del río Cauca en el sector de Piles Yumbo y Palmira; debido a que la quema llevada a cabo por estas personas no está sujeta a ningún tipo de control por parte de la autoridad ambiental, asegurando que lo más probable es que las emisiones estén superando los niveles permisibles de calidad de aire del Reglamento de protección y calidad de aire.

17. Sustentó su defensa en las excepciones denominadas: *“carencia del objeto e inexistencia de la acción frente al Municipio de Palmira”*; *“la genérica e innominada”*; *“cumplimiento fallo judicial – la cosa juzgada”* y la *“cosa juzgada”*⁵.

18. Por su parte, **IMVIYUMBO** y la **ASOCIACIÓN DE PRODUCTORES DE CARBON DE LAS VEREDAS PILES DE PALMIRA Y YUMBO- APROCARPILES** guardaron silencio⁶.

IV. MINISTERIO PÚBLICO

19. La agente del Ministerio Público delegada ante esta Corporación presentó el concepto, solicitando se acceda a las pretensiones de la demanda; adujo que, de las pruebas allegadas al plenario por la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA – CVC** se constata que la entidad ha realizado el control a su cargo iniciando procesos sancionatorios por emisión de olores y por vertimientos.

20. No obstante, destacó que el **MUNICIPIO DE YUMBO** no ha realizado las obras que permitan controlar vertimientos que también son causa de olores, dado el inconcluso sistema de alcantarillado y de obras que han sido aprobados por la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA – CVC** en el Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos (PSMV) de la zona industrial del **MUNICIPIO DE YUMBO**.

⁴ Aplicativo SAMAI; índice 39, archivo 2.

⁵ Aplicativo SAMAI; índice 38, archivo 1.

⁶ Aplicativo SAMAI; índice 40.

21. Ahora, sobre la quema para obtención de carbón vegetal aseveró que se ha acreditado que hay un asentamiento en el sector del río Cauca en el sector Piles, donde existen personas dedicadas a la producción de dicho material; por este aspecto solicitó igualmente que debe protegerse el derecho colectivo alegado en la demanda y darse las ordenes necesarias y suficientes para erradicar de la zona la quema para la producción de carbón vegetal⁷.

V. PROBLEMA JURÍDICO

22. La controversia jurídica se contrae a establecer, en primer orden, si prospera o no la excepción de cosa juzgada propuesta por el **MUNICIPIO DE PALMIRA**; en segundo orden, y solo en el evento de que la anterior excepción no prospere, se deberá establecer si hay lugar a proteger el derecho colectivo invocado del goce de un ambiente sano ante la presunta emanación de olores ofensivos en la jurisdicción del **MUNICIPIO DE YUMBO**, por gestión inadecuada de las autoridades en torno al procedimiento establecido en la Resolución No. 1541 de 2013.

VI. TESIS DE LA SALA

23. La Sala declarará no probada la excepción de cosa juzgada. Por otra parte, accederá a las pretensiones de la demanda, pues según las pruebas allegadas al plenario se encuentra acreditada la transgresión del derecho colectivo del medio ambiente sano por la omisión del procedimiento establecido en la Resolución No. 1541 de 2013.

VII. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

5

24. El artículo 88 de la Carta Política dispone que, estará en cabeza del legislador, regular lo relacionado con las acciones populares, destinadas a la protección de los derechos e intereses colectivos, tales como los relativos al goce a un ambiente sano, seguridad y salubridad públicas, así como el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, entre otros.

25. En desarrollo de ese mandato constitucional se expidió la Ley 472 de 1998, cuyo artículo 2º define las acciones populares de la siguiente manera:

“Artículo 2º. Las acciones populares son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos.

Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.”

26. Así las cosas, es claro que la acción popular tiene como finalidad, la efectividad de los principios constitucionales que la doctrina y la jurisprudencia han denominado de tercera generación.

27. Estas acciones constituyen una herramienta definitiva para la protección de los derechos e intereses colectivos, bien sea para hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio -modo preventivo-, para evitar el daño contingente o, restituir las cosas a su estado anterior cuando ello fuere posible

⁷ Archivo digital No. 47.

físicamente, -modo correctivo-.

28. De acuerdo con lo anterior, se tiene que los supuestos sustanciales reconocidos por la jurisprudencia del Consejo de Estado⁸ para que prospere la acción popular, son:

"Por la finalidad que persigue la acción popular y en virtud a su configuración normativa, se tienen entonces, como presupuestos de una eventual sentencia estimatoria los siguientes:

- *Una acción u omisión de la parte demandada;*
- *Que para la época en que se dicte la sentencia se presente daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos;*
- *Que se demuestre la relación de causalidad entre la acción o la omisión y la señalada afectación de los referidos derechos e intereses".*

29. Debe resaltarse que los derechos colectivos, dentro de la amplia gama de los derechos humanos, son los que reconocen y protegen los intereses de la comunidad en general o de grupos de personas, por lo que su radio de acción va más allá de lo individual o de los derechos subjetivos, teniendo su fundamento en los principios de solidaridad, supervivencia de la humanidad y búsqueda de soluciones pacíficas a los conflictos.

30. En virtud del fin que tienen las acciones populares, éstas pueden ser promovidas por cualquier persona a nombre de la comunidad cuando ocurra una amenaza o daño a un derecho o interés común; además, por ser intereses que le pertenecen a todos y cada uno de los miembros de la colectividad, se concretan a través de su participación activa ante la administración de justicia.⁹

31. Ahora bien, en aras de resolver el problema jurídico planteado, es necesario precisar el contenido y el núcleo fundamental del derecho colectivo en discusión, de acuerdo a los antecedentes jurisprudenciales y normativos que les han dado alcance.

32. Desde esta perspectiva y para una mayor comprensión de la protección solicitada por la actora popular, se realizará una breve conceptualización del derecho colectivo involucrado en el *sub lite*, partiendo de los pronunciamientos emitidos por la jurisprudencia.

33. El **derecho a un ambiente sano**, está íntimamente ligado con lo que debe entenderse por medio ambiente; al respecto, el Consejo de Estado¹⁰ ha concebido el medio ambiente como un conjunto de factores naturales o artificiales que influyen sobre el contexto en el cual el hombre vive.

34. Los mandatos constitucionales deben ser comprendidos como parte de los desarrollos jurídicos internacionales y regionales que se venían dilucidando

⁸Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero Ponente: **ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**, sentencia proferida el dieciocho (18) de mayo de dos mil diecisiete (2017), dentro del proceso identificado con la radicación número: 13001-23-31-000-2011-00315-01 (AP).

⁹ Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia del 20 de febrero de 2013, Consejero Ponente: Doctor **MARCO ANTONIO VELILLA MORENO**.

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia de fecha veintiocho (28) de marzo de dos mil catorce (2014), Consejero Ponente: **MARCO ANTONIO VELILLA MORENO**, Expediente: 25000-23-27-000-2001-90479-01 (AP).

tiempo atrás, entre los cuales se encuentran: (i) la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano de 1972; (ii) el Informe Brundtland o «Nuestro Futuro Común» de 1987; (iii) la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas de 1992; (iv) la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo de 2002; (v) la Conferencia de 2012 sobre Desarrollo Sostenible; (vi) la Cumbre de París de 2015 sobre Cambio Climático, entre otros.

35. Los anteriores instrumentos exponen el interés universal por la protección de un medio ambiente sano, consagran y desarrollan los principios, objetivos, herramientas e instituciones de gestión ambiental y los principales compromisos que deben ser tenidos en cuenta por los Estados para lograr el fin propuesto de garantizar la diversidad e integridad de los ecosistemas, la protección del medio ambiente y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales¹¹.

36. También ha considerado la Alta Corporación que, el derecho a un ambiente sano cuenta con varias dimensiones a saber: (i) como **derecho fundamental**, por encontrarse estrechamente ligado con los derechos fundamentales a la vida y a la salud; (ii) como **derecho-deber**, en la medida en que todos son titulares del derecho a gozar de un ambiente sano pero, además, tienen la obligación correlativa de protegerlo; (iii) como un **objetivo social**, en cuanto a la conservación de las condiciones del medio ambiente para garantizar la supervivencia de las generaciones presentes y futuras y finalmente, (iv) como un **deber del Estado**, referente a la conservación del medio ambiente, eficiente manejo de los recursos, educación ambiental, fomento del desarrollo sostenible, e imposición las sanciones a que haya lugar.

7

37. Igualmente, el Consejo de Estado¹² se ha pronunciado con relación al **derecho a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales**, indicando en concordancia con la Corte Constitucional que, existen unos deberes estatales encaminados a la protección de la diversidad e integridad del ambiente, la conservación de las áreas de especial importancia ecológica y el fomento de la educación para obtener esos fines, que comportan igualmente una planificación del manejo y del aprovechamiento de los recursos naturales de manera que se garantice su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución, así como la prevención y control de los factores de deterioro ambiental, que se traducen en las acciones más importantes para que el Estado cumpla con los propósitos especialmente definidos respecto de la existencia de un medio ambiente sano y equilibrado, las cuales vienen acompañadas para su eficacia con la correlativa posibilidad de imponer sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados, entre otros.

VIII. HECHOS PROBADOS Y RESOLUCION DEL CASO

38. Pasará la Sala a resolver el primer problema jurídico, teniendo en cuenta que fue propuesta la excepción de cosa juzgada por parte del **MUNICIPIO DE PALMIRA**.

¹¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de 13 de junio de 2019. Rad. No. 68001-23-33-000-2015-00962-01 (AP). C.P.: **ROBERTO AUGUSTO SERRATO V.**

¹² Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera Consejero Ponente: **HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**, providencia proferida el primero (1) de noviembre de dos mil diecinueve (2019) Radicación número: 68001-23-31-000-2012-00104-02 (AP).

39. En este sentido, el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Cali conoció del proceso identificado con el radicado No. 76001-33-33-010-2018-00257-00, que adelantó el señor **LEONIDAS MURILLO** contra el **MUNICIPIO DE PALMIRA Y OTROS**; establecido lo anterior, el juzgado en mención profirió la sentencia No. 208 del 30 de noviembre de 2022 a través de la cual se amparó el derecho colectivo relacionado con el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsible técnicamente, ordenando a la entidad territorial que en el término de diez (10) meses, adopte un plan transitorio, en el que se incluyan gestiones administrativas, presupuestales, financieras y demás, para realizar monitoreos periódicos a la zona y un censo a la población que habita en el sector denominado Los Piles – Corregimiento La Dolores del **MUNICIPIO DE PALMIRA**, para posterior a ello, proceder a realizar una reubicación temporal de las familias identificadas en el mismo, mientras implementa la estrategia de reubicación definitiva, teniendo en cuenta la solución establecida en el Plan de Ordenamiento Territorial -POT ¹³.

40. La anterior decisión fue confirmada por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca por medio de sentencia del 22 de febrero 2022, en la que se indicó que el riesgo alto de desastre no se puede mitigar, y que las únicas medidas de intervención que se podrán adoptar serán las de reubicación del asentamiento humano, junto con las obras de estabilización necesarias para evitar el incremento del fenómeno en estudio¹⁴.

41. Así las cosas, se analizarán los elementos que se predicen para la existencia de la cosa juzgada.

A. IDENTIDAD DE PARTES

42. De la revisión del plenario se observa que en el proceso que fue tramitado ante esta jurisdicción (radicado No. 2018-00257) por el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito Judicial de Cali, en aras de comprobar el medio exceptivo de la cosa juzgada, figuraron como partes el señor **LEONIDAS MURILLO** y el **MUNICIPIO DE PALMIRA**, siendo vinculados con posterioridad la **NACIÓN - POLICIA NACIONAL, EMPRESA DE ENERGÍA DEL PACÍFICO S.A -EPSA, EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO AGUAS DE PALMIRA S.A E.S.P** y la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA -CVC**.

43. En esta ocasión, quien promueve la presente acción es la señora **LAURA CLAVIJO** contra la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA -CVC**; siendo vinculados con posterioridad el **MUNICIPIO DE YUMBO**, el **MUNICIPIO DE PALMIRA**, el **DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA**, **IMVIYUMBO** y la **ASOCIACION DE PRODUCTORES DE CARBON DE LAS VEREDAS PILES DE PALMIRA Y YUMBO – APROCARPILES**.

B. IDENTIDAD DE OBJETO

44. En relación con este tópico, hay que manifestar que, las pretensiones tienen su génesis en pretensiones autónomas y totalmente aisladas cada una de la otra.

¹³ Aplicativo SAMAI; índice 38, archivo 3, anexos. Ver igual índice 66.

¹⁴ Aplicativo SAMAI; índice 38, archivo 3, anexos. Ver igual índice 66.

45. En efecto, revisadas las providencias dictadas dentro del proceso identificado con el radicado No. 2018-00257, se observa que, en aquella oportunidad se resolvió tanto en primera como en segunda instancia proteger el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, realizar monitoreos periódicos a la zona y un censo a la población que habita en el sector denominado Los Piles – Corregimiento La Dolores del Municipio de Palmira, para posterior a ello, proceder a realizar una reubicación temporal de las familias identificadas en el mismo, mientras se implementaba una estrategia de reubicación definitiva, teniendo en cuenta la solución establecida en el Plan de Ordenamiento Territorial -POT.

46. Por su parte, a través del presente medio de control, la demanda de acción popular se basa en las quejas interpuestas por la actora por la presunta emisión de olores contaminantes del medio ambiente, en el sector industrial del **MUNICIPIO DE YUMBO**.

47. Así entonces, encuentra la Sala que no existe identidad de partes ni de objeto, pues es claro que el fundamento fáctico y jurídico, en uno y otro proceso son disimiles, pues se exigía obtener en el primero (radicado No. 2018-00257) la reubicación de un asentamiento ilegal en un sitio específico (Los Piles – Corregimiento La Dolores del Municipio de Palmira), mientras en el segundo, que ocupa en esta oportunidad la atención de la Sala, lo que se pretende es la erradicación de la amenaza en la afectación al derecho colectivo del goce de un medio ambiente sano, ante la presunta emisión de olores ofensivos en el sector industrial del **MUNICIPIO DE YUMBO**. Al no cumplirse estos elementos, por economía procesal resulta inocuo estudiar si hay identidad de causa.

9

48. Luego, es claro para la Sala que no tiene vocación de prosperidad la excepción propuesta de cosa juzgada.

49. Desde luego, no desconoce la Sala que existe una aproximación de circunstancias en lo que tiene que ver con un asentamiento ilegal de la vereda Piles; no obstante, este es un punto en común fáctico que, no inhibe a la Sala para analizar de fondo la amenaza del derecho colectivo del medio ambiente generados por la inmisión de presuntos malos olores en el sector zona industrial del **MUNICIPIO DE YUMBO**.

50. Superado lo anterior, se continua con el segundo problema jurídico que ha de abordar de fondo la Sala, donde se tiene acreditado lo siguiente:

51. Con relación a la presunta vulneración del derecho e interés colectivo invocado en la demanda, como lo es el goce de un medio ambiente sano, se tiene que fueron allegadas dos quejas¹⁵ radicadas por la actora ante la autoridad ambiental, la **CORPORACIÓN AUTONOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA - CVC**, tendientes a solicitar específicamente la verificación y control relacionados con la emisión de olores ofensivos en el sector industrial del **MUNICIPIO DE YUMBO**.

52. Según oficio adiado del 8 de agosto de 2022, la **CORPORACIÓN AUTONOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA - CVC** señaló que la percepción de los olores ofensivos presuntamente provenientes del sector industrial de Yumbo, en límites

¹⁵ SAMAI; índice 3.

con la jurisdicción del municipio de Cali, son actividades que se encuentran asociadas a procesos técnicos y de transformación, los cuales bien podrían generar emisiones, alterando la calidad del aire del sector y zona de influencia indirecta como consecuencia de aspectos climatológicos asociados, lo cual puede originar la dispersión de gases y contaminantes, propiciando con ello la incomodidad de la comunidad receptora de esas emisiones.

53. Por otra parte, indicó el documento aludido que, para poder establecer la fuente generadora de la molestia, se hace necesario tipificar las características de los olores percibidos y finalmente señaló que para dar cumplimiento con lo establecido en la Resolución No. 1541 de 2013, en el marco del procedimiento necesario, le sugiere a la actora radicar la queja ante el **DAGMA**, para iniciar un proceso de participación conjunta¹⁶.

54. A su vez, el 9 de agosto de 2022¹⁷, la **CORPORACIÓN AUTONOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA - CVC** le indicó a la accionante que para dar cumplimiento a la Resolución No. 1541 de 2013, se debe iniciar con radicar la queja ante el **DAGMA**; por lo anterior señaló que no se cuenta con actividades de planificación y ejecución de procedimiento establecido en la mencionada resolución; adujo que en la actualidad no existe ninguna industria en el **MUNICIPIO DE YUMBO** a la cual se le haya impuesto un PRIO, dado que las quejas presentadas no se enmarcan dentro del procedimiento establecido en la normatividad ambiental vigente; por último, le informó que el asentamiento del sector Piles, ubicado sobre el margen izquierdo del río Cauca, se encuentra sobre el área forestal protectora del río Cauca, incumpliendo lo establecido en la normatividad ambiental de protección y conservación de dicha área, por ende, su ubicación es ilegal y le corresponde al municipio de Yumbo ejercer la actividad de reubicación de dicha comunidad asentada, para lo cual la administración municipal está desarrollando actividades que permitirán la reubicación de dicha población.

10

55. Respecto a las actividades de generación de emisiones atmosféricas por la producción de carbón vegetal, le informó la **CORPORACIÓN AUTONOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA - CVC** a la actora a través del transliterado oficio adiado del 9 de agosto de 2022¹⁸, que esta actividad es ilegal conforme a lo establecido por la normatividad ambiental que rige la materia, ya que se encuentra en zona de área forestal protectora de una fuente hídrica y por realizarse a cielo abierto; le informo que la **CVC** en el marco de sus competencias suspendió la actividad de quema de carbón y es el municipio el encargado de velar por el cumplimiento de la misma a través del control policivo.

56. Adentrándonos al material probatorio, con el libelo demandatorio se aportaron fotografías con el objeto de acreditar el lugar de los hechos en cuya demanda se deprecia como una amenaza al derecho colectivo deprecado¹⁹.

57. A su turno, el **MUNICIPIO DE YUMBO** arribó al plenario otra serie de fotografías en las que se observa la realización de algunos operativos de policía²⁰.

¹⁶ SAMAI; índice 11, archivo 6.

¹⁷ SAMAI; índice 11, archivo 7.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ SAMAI; índice 3, páginas 14 a 15.

²⁰ SAMAI; índice 25, páginas 25 a 30.

58. Mediante oficio adiado el 13 de junio de 2012, la **CORPORACIÓN AUTONOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA - CVC**, en lo que respecta a la quema indiscriminada de leña, envió la comunicación a la Inspectora de Policía del Municipio de Yumbo, de la Resolución No. 0710 No. 0711 -000183 de marzo 13 de 2012, *“por medio de la cual se ordena la suspensión de la actividad generadora de contaminación ambiental, ocasionada por la quema de material forestal para obtención de carbón vegetal, en el sector PILES, Municipio de Yumbo, Departamento del Valle del Cauca”*²¹.

59. Ahora bien, mediante el plan piloto de Piles recuperación del río Cauca, se reflejó un asentamiento de 812 personas correspondientes a 227 familias, donde el 60% corresponde a Palmira y el 40% a Yumbo, un 93% de las familias en pobreza extrema y un 73% con residencia superior a 5 años en el sector, señalando los lugares de procedencia y las actividades laborales. En este escenario, propende el proyecto realizar acciones para desarrollar ECOALDEAS PILES, viviendas, núcleos productivos asociativos y fincas de producción²².

60. Conforme al oficio No. 130.29.600-2019 del 13 de junio de 2019²³, la Inspectora de Policía del **MUNICIPIO DE YUMBO**, solicitó al comandante de la Estación de Policía de esa jurisdicción municipal, ordenar los operativos correspondientes e imponer las medidas correctivas de conformidad con la Ley 1801 de 2016, toda vez que adujo que en el sector de Riveras de Piles, algunos habitantes en horas de la tarde están recibiendo volquetadas y demás elementos, los cuales son arrojados en el sector, indicando que se debe sancionar de inmediato. En iguales términos elevó petición al Secretario de Tránsito Municipal²⁴, indicando que están ingresando volquetas con escombros en este sector, por lo que solicitó ordenar los operativos correspondientes e imponer sanciones.

11

61. Continuando con el análisis probatorio de los elementos allegados, se desprenden del plenario que fueron aportadas con la demanda²⁵ notas periodísticas tendientes a demostrar que, en el sector industrial en el **MUNICIPIO DE YUMBO** existe percepción de olores nauseabundos.

62. Se avizora a su vez, una acción de tutela formulada ante el Juzgado Civil Municipal de Yumbo contra el **MUNICIPIO DE YUMBO** y el **MUNICIPIO DE PALMIRA**, con el objeto de que las entidades territoriales presenten un plan de acción para la reubicación de las familias de la sociedad **APROCARPILES**²⁶.

63. Por otra parte, a través del oficio del 17 de agosto de 2021²⁷, la Dirección de Planeación e Informática del **MUNICIPIO DE YUMBO** dio respuesta a un derecho de petición e informó las gestiones que se han realizado para la adquisición de un predio con el fin de desarrollar actividades de producción limpia y sostenible de carbón vegetal. Indicó:

“-. El día 11 de Agosto de tramite (sic) un oficio por parte del Alcalde Municipal de Yumbo Jhon Jairo Santamaria a la Sociedad de Activos Especiales S.A.S., para solicitar la asignación de un predio para el desarrollo de producción limpia y

²¹ SAMAI; índice 25, página 66 a 68.

²² SAMAI; índice 25, página 31 a 65.

²³ SAMAI; índice 25, página 69.

²⁴ SAMAI; índice 25, página 70.

²⁵ SAMAI; índice 3.

²⁶ SAMAI; índice 25, página 71 a 76.

²⁷ SAMAI; índice 25, página 80.

sostenible de carbón vegetal. Se anexa oficios.

-. El día de Agosto de 2021 se envió un oficio al Director Andrés Alberto Ávila de la Sociedad de Activos Especiales SAE, por medio del Departamento Administrativo de Planeación e Informática, solicitando apoyo en facilitar la entrega de predio para desarrollar actividades de producción limpia y sostenible de carbón vegetal.

-. Para el día 27 de agosto a las 2:00 de la tarde se tiene programada realizar una visita al Sector de Piles, con la finalidad de reunirnos con la Asociación de Productores de carbón de Piles Yumbo."²⁸

64. Conforme al oficio No. 104.29 del 19 de febrero de 2021, la Alcaldía del **MUNICIPIO DE YUMBO** solicitó al **MUNICIPIO DE PALMIRA** una reunión para continuar acciones integrales en la franja forestal del río Cauca, sector Piles²⁹.

65. En este sentido, obra oficio suscrito por la **ASOCIACIÓN DE PRODUCTORES DE CARBÓN DE LAS VEREDAS PILES DE PALMIRA -APROCARPILES**, donde elevan un derecho de petición ante la **CORPORACIÓN AUTONOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA -CVC** con el fin de solicitar una cita con la Junta Directiva, en aras de explicar su trabajo y propósito, buscando sustentar su trabajo sin afectar al medio ambiente del entorno³⁰.

66. Concretamente, en cuanto a la ejecución de la función de control y vigilancia en el sector del **MUNICIPIO DE YUMBO** por parte de la **CORPORACIÓN AUTONOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA -CVC**, se aportaron los siguientes actos administrativos³¹:

67. Resolución No. 710 No. 0713002025 de 2021, contra **CARTÓN COLOMBIA** por descargas efluentes sumergidos a la fuente receptora del río Cauca, jurisdicción del municipio de Yumbo.

68. Resolución No. 0100 No. 0710 0505 de 2022 contra **JORGE ANIBAL PENA RICO** por vertimiento de aguas residuales del establecimiento de comercio **AVICOLA BERMEJAL** ubicado en el municipio de Yumbo por la vía que conduce a Vijes.

69. Resolución 710- No. 713-00082 de 11 de julio de 2018 que decide procedimiento sancionatorio generado por la sociedad **RECATAN SAS** ubicada en jurisdicción de Yumbo por generación de aguas residuales de uso doméstico e industrial.

70. Resolución 0710 No. 0713000842 de 2016 por medio de la cual se impuso una sanción a la sociedad **GARCIA RIOS CONSTRUCTORES** ubicada en Acopi Yumbo, por emisiones atmosféricas en la preparación de mezcla asfáltica, por una suma equivalente a \$280.017.337. A su vez, la Resolución No. 0100 No. 0710-0662 del 17 de agosto de 2018, a través de la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto.

71. Resolución 0710 No. 0713-001005 de 2015 contra la sociedad **PROLATEX LITDA** por incumplimiento de la normativa ambiental por emisiones atmosféricas.

²⁸ SAMAI, índice 11, archivo 10, página 115.

²⁹ SAMAI, índice 11, archivo 10, página 5.

³⁰ SAMAI, índice 11, archivo 10, página 118.

³¹ SAMAI; índice 11, archivos 12, 13 y 14.

72. De otra parte, se evidenció acta de inspección -FPJ-9³² en el sector Piles, por funcionarios de la **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, donde se describió: *“Experto ambiental: existe invasión sobre área de importancia ecológica, **aunado a una emisión continua de gases de combustión de especies maderables**, aunado los vertimientos líquidos domésticos e industriales que se hacen de manera continua al río cauca, demás datos serán aportados el concepto final del perito”*. (Destaca la Sala).

73. Se vislumbra hoja de control FO-GD-09 de la **PERSONERIA MUNICIPAL DE YUMBO**, en el que se realiza una solicitud de información de las actuaciones y avances realizados en el sector Piles –Cercar del **MUNICIPIO DE YUMBO**, a partir del 16 de febrero de 2021, encontrando una mesa técnica virtual proyecto recuperación franja de protección; informe cronológico de las actividades realizadas por la Administración Municipal durante el periodo 2016 a 2021; invitación reunión para implementar la mesa de trabajo con el fin de desarrollar acciones integrantes en la franja de Protección forestal del río Cauca sector Piles, invitación de visitas y visitas, entre otros³³.

74. A su vez, mediante oficio del 19 de febrero de 2021, el **MUNICIPIO DE YUMBO**, solicitó apoyo en la gestión del desarrollo de Proyecto en el sector de Piles al **DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA**, con el fin de establecer acciones por parte de la Administración Municipal referente a la afectación socio-ambiental y el nivel de riesgo presente en el sector de Piles (asentamiento humano ilegal) ubicado en la franja protectora del río Cauca, el cual por sus condiciones genera afectación al entorno³⁴.

75. De igual manera, el **MUNICIPIO DE YUMBO** el 20 de mayo de 2022, puso en conocimiento una propuesta de “**PLAN JARILLON PILES**” ante la Coordinación de Yumbo de la **CORPORACIÓN AUTONOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA – CVC**³⁵.

76. Finalmente, en audiencia de pruebas se recibió el testimonio de los señores **MARLENI MARIN OCAMPO** y **GABRIEL ORLANDO RODRIGUEZ COLLAZOS**, quienes dijeron ser empleados de la **CORPORACIÓN AUTONOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA -CVC**. En síntesis, sus exposiciones se centraron ante la queja interpuesta por la actora, señalando que todo olor desagradable no es ofensivo; por ende, aseguraron que cuando la queja es muy difusa es difícil entrar a resolverla e igualmente debe existir una comunidad afectada. Indicaron que debe el ciudadano quejoso concretar el tipo de olor, por lo que no se dio aplicación a la Resolución No. 1541 de 2013. A su vez, manifestaron la instalación de tres estaciones de medición de aire, una de ellas ubicadas en el sector industrial del **MUNICIPIO DE YUMBO**, refiriendo la verificación de una buena calidad de aire.

77. Entonces, según lo expuesto hasta este punto, debe indicarse que no existe para la Sala discusión alguna en cuanto a la vulneración del derecho colectivo invocado por la parte actora.

³² SAMAI; índice 25, página 102 a 106.

³³ SAMAI; índice 11, archivo 10.

³⁴ SAMAI; índice 11, archivo 10, página 6.

³⁵ SAMAI; índice 11, archivo 11.

78. Lo anterior, teniendo en cuenta que las pruebas recaudadas revelaron que la actora radicó dos quejas en aras del inicio del procedimiento dispuesto para el control de inmisión de olores; luego, era necesario que frente a las mismas la **CORPORACIÓN AUTONOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA –CVC** llevara a cabo el procedimiento ordinario que estaba establecido en la regulación ministerial No. 1541 de 2013, a fin de garantizar el derecho al goce de un medio ambiente sano.

79. Empero, la **CORPORACIÓN AUTONOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA – CVC** en cuanto al procedimiento ordenado en la Resolución No. 1541 de 2013, específicamente manifestó que: *“no se cuenta con actividades de planificación y ejecución del procedimiento establecido en la municionada resolución”*³⁶.

80. Validado lo anterior, en virtud del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, le corresponde a las autoridades ambientales regionales, entre otras, ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme los criterios y directrices trazadas por el **MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA, Y DESARROLLO TERRITORIAL**, ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos de agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, así como imponer y ejecutar a prevención y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la Ley a las autoridades, las medidas de policía y las sanciones previstas en la Ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental de manejo de recursos naturales renovables y exigir, con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de los daños causados.

81. Esto se ciñe al artículo 79 de la Constitución Política, que determina que todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano y es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

82. Frente a este punto, es preciso traer a colación lo dispuesto en la Resolución No. 760 del año 2010³⁷ del **MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL**.

83. En efecto, en el Capítulo Tercero del PROTOCOLO PARA EL CONTROL Y VIGILANCIA DE LA CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA GENERADA POR FUENTES FIJAS, aprobado en la Resolución No. 760 de 2010 se reguló lo atinente al monitoreo de emisiones atmosféricas, en materia de: i) frecuencia de los estudios de evaluación de emisiones atmosféricas; ii) instalaciones nuevas; iii) equipos de respaldo; iv) Dioxinas y Furanos; v) tamaño de la muestra cuando existen fuentes de emisión similares operando bajo las mismas condiciones, y vi) Monitoreo Continuo de Emisiones.

84. Puntualmente, la Resolución Ministerial No. 1541 de 2013 determinó los niveles permisibles de calidad del aire o de inmisión y el procedimiento para la evaluación de actividades que generan olores ofensivos. En cuanto al procedimiento o reglas establecidas para la recepción de quejas por olores ofensivos, la normativa *ut supra*, pregonó:

³⁶ SAMAI; índice 11, archivo 7.

³⁷ Por la cual se adopta el Protocolo para el Control y Vigilancia de la Contaminación Atmosférica Generada por Fuentes Fijas.

Artículo 4o. Recepción de quejas. Para la recepción de quejas por olores ofensivos, se aplicará el siguiente procedimiento:

1. Una vez radicada la queja, la autoridad ambiental competente contará con treinta (30) días hábiles **para la evaluación de la misma y dentro del mismo término podrá practicar una visita a la actividad.**

2. Vencido el plazo anterior, la autoridad ambiental competente contará con treinta (30) días calendario para expedir el acto administrativo mediante el cual **se pronunciará sobre la viabilidad o no de exigir a la actividad la presentación de un Plan para la Reducción del Impacto por Olores Ofensivos (PRIO).**

3. Dentro de los tres (3) meses siguientes a la firmeza del acto administrativo, el titular de la actividad deberá presentar un Plan para la Reducción del Impacto por Olores Ofensivos, (PRIO), de conformidad con lo establecido en el Capítulo V de la presente resolución.

PARÁGRAFO 1o. Para la evaluación de la queja, la autoridad ambiental competente seguirá el procedimiento establecido en el Protocolo para el Monitoreo, Control y Vigilancia de Olores Ofensivos (Destaca la Sala).

85. En este sentido, la Resolución No. 2087 de 2014 del **MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE** adoptó el protocolo para el monitoreo, control y vigilancia de olores ofensivos. En esta disposición normativa, se indicó que la aplicación de la Resolución 1541 de 20131 se realizará con base en la siguiente secuencia: 1) presentación de la queja como indicador de la existencia de una presunta problemática; 2) evaluación de la queja a través de encuestas estandarizadas desarrolladas en la Norma Técnica Colombiana NTC 6012-1 "Efectos y evaluación de los olores. Evaluación sicométrica de las molestias por olores. Cuestionarios"; 3) requerimiento del plan para la reducción del impacto por olores ofensivos por la autoridad ambiental competente, a la actividad generadora; 4) implementación del plan, evaluación y seguimiento permanente por parte de la autoridad ambiental competente y 5) medición en caso de incumplimiento del Plan para la reducción del impacto por olores ofensivos.

86. En virtud de lo anterior, se estableció que, una vez presentada la queja por parte de quienes se estiman como afectados por los olores generados debido a la operación de plantas de tratamiento, **la autoridad ambiental debe hacer una evaluación**, a través de la aplicación de encuestas estandarizadas desarrolladas en la Norma Técnica Colombiana NTC 6012-1 "Efectos y evaluación de los olores. Evaluación sicométrica de las molestias por olores. Cuestionarios" y **requerir a la entidad que opera la actividad generadora de los olores objeto de la queja para que presente un plan para la reducción del impacto por olores ofensivos**, para su evaluación y seguimiento.

87. Para esto se hace necesario y es un **deber de la autoridad ambiental realizar previamente la encuesta**, dando como resultado la afectación que tienen los ciudadanos con la emisión de olores por encima de lo establecido en la normatividad reguladora.

88. Por otra parte, el Decreto Único Reglamentario No. 1076 del 2015, reza:

Artículo 2.2.5.1.7.1. Del permiso de emisión atmosférica. El permiso de emisión atmosférica es el que concede la autoridad ambiental competente, mediante acto administrativo, para que una persona natural o jurídica, pública o privada, dentro de los límites permisibles establecidos en las normas ambientales respectivas, pueda realizar emisiones al aire.

El permiso sólo se otorgará al propietario de la obra, empresa, actividad, industria o establecimiento que origina las emisiones. Los permisos de emisión por estar relacionados con el ejercicio de actividades restringidas por razones de orden público, no crean derechos adquiridos en cabeza de su respectivo titular, de modo que su modificación o suspensión, podrá ser ordenada por las autoridades ambientales competentes cuando surjan circunstancias que alteren sustancialmente aquellas que fueron tenidas en cuenta para otorgarlo, o que ameriten la declaración de los niveles de prevención, alerta o emergencia.

PARÁGRAFO 1. El permiso puede obtenerse como parte de la licencia ambiental única, o de la licencia global, o de manera separada, en los demás casos previstos por la ley y los reglamentos. PARÁGRAFO 2. No se requerirá permiso de emisión atmosférica para emisiones que no sean objeto de prohibición o restricción legal o reglamentaria, o de control por las regulaciones ambientales."

"Artículo 2.2.5.1.7.2. Casos que requieren permiso de emisión atmosférica. *Requerirá permiso previo de emisión atmosférica la realización de alguna de las siguientes actividades, obras o servicios, públicos o privados: a) Quemaz abiertas controladas en zonas rurales; b) Descargas de humos, gases, vapores, polvos o partículas por ductos o chimeneas de establecimientos industriales, comerciales o de servicio; e) Emisiones fugitivas o dispersas de contaminantes por actividades de explotación minera a cielo abierto; d) Incineración de residuos sólidos, líquidos y gaseosos*

89. En consonancia con lo expuesto, a través de la sentencia de acción popular del 13 de junio de 2019³⁸, la Sección Primera del Consejo de Estado ordenó el amparo del derecho colectivo al goce del ambiente sano, el cual resultaba vulnerado por la afectación al recurso natural «aire» en el área metropolitana de Bucaramanga, como consecuencia de la emisión de olores ofensivos.

16

90. En la referida decisión judicial se adoptó como medida para restablecer el quebrantamiento del derecho conculcado la formulación, elaboración y ejecución de «*un plan de contingencia por contaminación atmosférica (...) que comprendiera «todas las medidas técnicas necesarias, idóneas, eficaces y suficientes (...) a fin de vigilar, verificar, controlar, estabilizar y ajustar las emisiones de sustancias constitutivas de olores ofensivos (...), a los estándares jurídicamente permitidos»*». Igualmente, se ordenó la adopción de medidas que redujeran «*la exposición de la población y en general el patrimonio natural*» a los olores ofensivos emitidos por el sector industrial en la meseta de Bucaramanga.

91. En la sentencia aludida, la citada Corporación Judicial³⁹ analizó el alcance del término de "olores ofensivos", en el marco de las normas que fijan los estándares objetivos para su análisis, así:

"[...] La Resolución 1541 de 2013, "por la cual se establecen los niveles permisibles de calidad del aire o de inmisión [y] el procedimiento para la evaluación de actividades que generan olores ofensivos", al igual que otras regulaciones indicadas en la sección X.7., define olor ofensivo como "el olor generado por sustancias o actividades industriales, comerciales o de servicio, que produce fastidio, aunque no cause daño a la salud humana".

Resulta evidente que una interpretación literal y aislada de lo que la ley define como

³⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de 13 de junio de 2019. Rad. No. 68001-23-33-000-2015-00962-01 (AP). C.P.: **ROBERTO AUGUSTO SERRATO V.**

³⁹ Sentencia ibídem.

un olor ofensivo, **no necesariamente conduce a verificar la vulneración de un derecho colectivo**. Por el contrario, la idea de concederle prioridad, sin más, a las sensaciones de “fastidio”, “molestia” o “incomodidad” generadas en un grupo de personas con ocasión del ejercicio de un derecho ajeno, sí entraña el peligro de adoptar medidas desproporcionadas en relación con la garantía de otros bienes jurídicos que también son importantes para el ordenamiento jurídico.

Así pues, a efectos de que el operador jurídico pueda constatar la perturbación de derechos colectivos por cuenta la emisión de sustancias constitutivas de olores ofensivos, la ley propuso dos normas o estándares de evaluación y emisión de ese tipo de olores. **El primero de ellos consiste en la fijación de umbrales de tolerancia establecidos mediante pruebas estadísticas. Y el segundo refiere a los niveles permisibles de calidad del aire.** Valga precisar que este segundo criterio presta utilidad como parámetro de evaluación, tanto para los niveles de inmisión de sustancias y mezclas de sustancias de olores ofensivos, como para las modelaciones de las mediciones directas de emisiones.

En conclusión, **olor ofensivo no es solamente aquel que produce fastidio, sino el que, además, violenta las normas o estándares de evaluación y emisión correspondientes. En este evento las autoridades y los particulares están avocados (sic) a adoptar las medidas necesarias para salvaguardar el recurso aire.**

Empero, la Sala aclara que esta tesis **no es obstáculo para que tanto autoridades como particulares desplieguen las acciones adecuadas en caso de que se demuestre que los olores ofensivos** representan una amenaza cierta contra la salud o la vida humana, animal o vegetal, los recursos naturales renovables, el patrimonio natural o la diversidad biológica.”

92. Sobre este punto, la máxima corporación de lo contencioso administrativo ha considerado que, la queja presentada por los afectados con los olores ofensivos se constituye en un **tipo de alerta** para que la autoridad ambiental utilice las herramientas técnicas y determine si la actividad desarrollada desconoce los estándares de evaluación y emisión de olores ofensivos:

“La Sala destaca que la aplicación excesivamente rigurosa de este instrumento normativo puede conllevar que el derecho sustancial sea puesto en detrimento, so pretexto de la observancia de las reglas de carácter adjetivo. Sin duda, este proceder ha sido proscrito por el ordenamiento jurídico colombiano.

Con base en esta premisa, se proponen los siguientes criterios hermenéuticos para tener en cuenta a la hora de aplicar las resoluciones 1541 de 2013 y 2087 de 2014. En primer lugar, es de anotar que las quejas por olores ofensivos no constituyen un parámetro objetivo de evaluación y emisión de ese tipo de olores, **toda vez que las mismas corresponderían a la pura percepción sensorial puesta de manifiesto por cualquier ciudadano.**

Como pudo observarse en el acápite X.7., la queja por olores ofensivos está diseñada para que la autoridad ambiental la analice y, **si hay lugar, disponga de sus poderes jurídicos en aras de verificar, técnicamente: los umbrales de tolerancia frente a olores ofensivos mediante el criterio estadístico;** y/o los niveles permisibles de calidad del aire, mediante las evaluaciones de inmisión y/o de emisión de sustancias constitutivas de olores ofensivos.

Todo esto, se reitera, con el fin último de garantizar el debido ejercicio de los derechos de la colectividad. En la búsqueda del amparo de sus derechos, es muy probable que la colectividad se encuentre en una posición de desventaja en atención a las eventuales dificultades que le significaría valerse de los elementos

técnicos requeridos por la ley para efectos de demostrar que su “fastidio”, “molestia” o “incomodidad” se traduce, objetivamente, en el desconocimiento de alguna de las normas o estándares de olores ofensivos.

De allí que la Sala destaque que la herramienta jurídica queja por olor ofensivo, no puede suponer la imposición de la carga a los ciudadanos de constituir la prueba técnica de contaminación, sea mediante el criterio estadístico o en la modalidad de desconocimiento de los niveles permisibles de calidad del aire. **Por ello, es fundamental que las autoridades ambientales, ante las informaciones relativas a olores ofensivos, defina con prontitud y de conformidad con el ordenamiento, si los mismos se encuentran o no dentro de los límites permisibles.**

En conclusión, la queja se constituye como el llamado de atención pronunciado por los ciudadanos **con el fin de que la autoridad ambiental determine si las normas o estándares de evaluación y emisión de olores ofensivos están siendo o no desconocidos** y, en consecuencia, precise si los derechos colectivos están siendo o no vulnerados. El estado de indeterminación o incertidumbre acerca de la magnitud de los olores ofensivos percibidos por la comunidad, propiciado por la autoridad ambiental so pretexto del cumplimiento litúrgico de la Resolución 2087 de 2014, sin duda lleva implícito la posibilidad de perturbación de, entre otros, el derecho a gozar de un ambiente sano.

En ese caso, la acción popular se torna procedente en su modalidad de daño contingente, es decir que ante aquella afectación respecto de la cual no se tiene certeza de su acaecimiento pasado o futuro, en relación con un hecho potencialmente perjudicial, es **deber del juez de la acción popular adoptar las medidas adecuadas para eliminar el riesgo al que estarían sometidos los derechos colectivos** (finalidad preventiva -apartado X.2.-).

En segundo lugar, la encuesta estandarizada no puede ser considerada como un presupuesto para convalidar las quejas por olores ofensivos, toda vez que, como se ha venido sosteniendo, el mismo Decreto 948 de 1995 dispuso que dicho instituto es un criterio objetivo para constatar el desconocimiento de las normas o estándares de evaluación y emisión de olores ofensivos.

En tal virtud, los resultados de la encuesta son determinantes para que la autoridad ambiental adopte medidas definitivas en torno a la mitigación de los olores ofensivos y, por supuesto, para el amparo de los derechos colectivos. Dichas medidas pueden variar entre la evaluación de los niveles permisibles de calidad del aire, la exigencia del Plan para la Reducción del Impacto por Olores Ofensivos –PRIO-, o cualquiera otra contenida en el ordenamiento.

La aplicación del precepto normativo, según el cual solo será procedente la evaluación de los niveles permisibles de calidad del aire o de inmisión de olores ofensivos cuando se establezca el incumplimiento del PRIO, en el caso concreto, significó durante un período el desconocimiento de los postulados de orden legal y constitucional dirigidos a la protección del derecho al goce del medio ambiente sano (X.7.), en tanto que el hecho de haber omitido el deber legal de realizar las respectivas mediciones, hubiera prolongado de manera totalmente injustificada el estado de vulneración de los derechos colectivos invocados”⁴⁰.

93. En otra oportunidad y en igual sentido, el Consejo de Estado⁴¹, en sentencia del 12 de noviembre de 2020, enfatizó lo siguiente:

“Visto lo anterior, resulta evidente que el sistema de monitoreo de calidad del aire,

⁴⁰ Consejo de Estado. Sección primera. Sentencia del 14/9/2020. Exp. 66001-23-33-000-2018-00079-01 (AP)

⁴¹ Consejo de Estado, Sección Primera, Rad. No. 05001-23-33-000-2018-00501-02

debido a sus grandes deficiencias, **no ha podido ser implementado con éxito en el municipio de Girardota.**

Es necesario que la ciudadanía se entere en torno a si la calidad del aire que respira representa o no una afectación para su salud. Para ello, la ley establece dos parámetros de medición: un promedio anual y otro diario. Pues bien, el hecho de que las autoridades no estén tomando los recaudos del caso para obtener los datos que permitan precisar el promedio de las concentraciones diarias y anuales de contaminantes atmosféricos de manera completa y oportuna, representa una amenaza para los derechos colectivos aquí invocados.

En otras palabras, los episodios críticos de contaminación atmosférica que se han presentado en el Valle de Aburrá, **aunado a que el sistema de medición de contaminantes atmosféricos no permite conocer de manera oportuna, pormenorizada y completa la calidad del aire de las personas expuestas, hace procedente la acción popular de la referencia.**

Como puede observarse, **dicho sistema de información no solo debe ser eficiente, sino que también debe ser público, accesible para cualquier persona, especialmente para la población expuesta a las emisiones de contaminantes atmosféricos.** Las personas tienen derecho a conocer el estado de los recursos naturales, sobre todo cuando ello tiene efectos directos sobre su salud." (Se destaca).

94. Ahora, confrontadas la anteriores premisas jurisprudenciales, en asocio a las disposiciones normativas que son aplicables al caso concreto, se advierte que, en el proceso *sub examine* existe dos circunstancias fácticas que fueron endilgadas en el libelo demandatorio como generadoras de amenazas frente al derecho colectivo del goce a un medio ambiente sano, con ocasión a olores ofensivos; en primer lugar, el primer supuesto se contrae a las quejas radicadas donde se dio a conocer a la autoridad ambiental que existía una clase de molestia por el hedor que expele el sector industrial del **MUNICIPIO DE EL YUMBO** y en segundo lugar, a estos hechos la actora le atribuyó responsabilidad a la quema forestal en el corregimiento de La Dolores - PILES del **MUNICIPIO DE YUMBO**.

95. Descendiendo al caso de marras, la actora popular probó que no se llevó a cabo por parte de la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA – CVC** una encuesta para medir la percepción en la población conforme a los lineamientos de la norma NTC6012 –1, según lo indicado en las Resoluciones Nos 1541 de 2013 y 2087 de 2014.

96. Parafraseando a la alta corporación de lo contencioso administrativo, los resultados de la encuesta de que trata la Resolución No. 1541 de 2013 son determinantes para que la autoridad ambiental adopte medidas definitivas en torno a la mitigación de los olores ofensivos.

97. Por su lado, la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA – CVC** desconoció el procedimiento establecido consistente en auscultar con suficiencia los niveles de aire o inmisión para las sustancias de olores ofensivos, obviamente en lo que cabe su margen de acción, es decir, el sector industrial del **MUNICIPIO DE YUMBO**.

98. Evidentemente no podía la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA – CVC**, como máxima autoridad ambiental y experta en estos casos, indicarle a la accionante que debía instaurar otra queja en otra institución, pues

le correspondía en el marco de sus competencias adelantar las averiguaciones del caso en la zona industrial del **MUNICIPIO DE YUMBO**, en torno a dar a conocer a la ciudadanía los límites permisibles de calidad del aire o de inmisión, y el procedimiento para la evaluación de actividades que generan olores ofensivos, como estaba siendo solicitado claramente por la parte actora, lo cual no hizo.

99. No desconoce la Sala que en virtud del precedente judicial aquí transliterado visible en el párrafo 91, el olor ofensivo no es solamente aquel que produce fastidio, como lo describió la parte actora en su libelo introductorio, sino el que, además, violenta las normas o estándares de evaluación y emisión correspondientes, aspecto último que no está debidamente soportado por la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA – CVC**, lo que huelga concluir conlleva a la protección de manera preventiva del derecho colectivo conculcado.

100. Siendo esto así, es claro para la Sala que la entidad ambiental accionada debe verificar e implementar una encuesta para determinar si resulta necesario adelantar el Plan para la Reducción del Impacto por Olores Ofensivos (PRIO).

101. Luego, entonces, se torna necesario para la Sala llevar a cabo acciones que sean desplegadas por las autoridades involucradas en cuanto al monitoreo constante de la calidad del aire en esta jurisdicción del **MUNICIPIO DE YUMBO**.

102. En efecto, es necesario establecer por parte de la autoridad ambiental y mediante los estudios de calidad de aire lo concerniente a las licencia ambientales concedidas en el sector en cuestión; de manera que es necesario demostrar que las sustancias reguladas han estado o no dentro de los límites legalmente establecidos en la Resolución Ministerial No. 1541 de 2013, reglamentada por la Resolución Ministerial 2087 de 2014, por medio de la cual se establecieron los niveles permisibles de calidad del aire o de inmisión, el procedimiento para la evaluación de actividades que generan olores ofensivos y se adoptó el Protocolo para el Monitoreo, Control y Vigilancia de Olores Ofensivos.

103. Ahora bien, aunque los testigos de la autoridad ambiental **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA – CVC** argumentaron en defensa de su entidad, la instalación de una máquina de monitoreo para el control de contaminación del aire en el sector industrial del **MUNICIPIO DE YUMBO** y dos de ellas en el sector urbano, no se trajeron aquí las pruebas demostrativas de estos hechos para que fueran valorados bajo el principio de la sana crítica, ni se indicó la periodicidad de este control; luego, resulta ineficaz lo dicho por la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA – CVC**.

104. Es entonces forzoso, a fin de evitar la suposiciones o elucubraciones en cuanto a la forma en que la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA – CVC** realiza las visitas de seguimiento y control en lo que tiene que ver los permisos de emisiones atmosféricas en el **MUNICIPIO DE YUMBO**, ordenar la verificación del estricto cumplimiento de los límites permisibles basados en los estudios isocinéticos que el sector industrial debe presentar a la autoridad ambiental como pretensión al derecho colectivo aquí esbozado.

105. Debe anotarse que las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente⁴².

106. Las funciones de dichas Corporaciones están consagradas en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, entro de las cuales se destacan las siguientes, por estar directamente relacionadas con el asunto objeto de debate:

“ARTÍCULO 31. FUNCIONES. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:

1) Ejecutar las políticas, planes y programas nacionales en materia ambiental definidos por la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Inversiones o por el Ministerio del Medio Ambiente, así como los del orden regional que le hayan sido confiados conforme a la ley, dentro del ámbito de su jurisdicción;

(...)

2) Ejercer la función de **máxima autoridad ambiental** en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente;

(...)

10) **Fijar en el área de su jurisdicción, los límites permisibles de emisión, descarga, transporte o depósito de sustancias, productos, compuestos o cualquier otra materia que puedan afectar el medio ambiente o los recursos naturales renovables y prohibir restringir o regular la fabricación, distribución, uso disposición o vertimiento de sustancias causantes de degradación ambiental.** Estos límites, restricciones y regulaciones en ningún caso podrán ser menos estrictos que los definidos por el Ministerio del Medio Ambiente.

(...)

12) Ejercer las funciones de **evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas en cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos**, estas funciones comprenden expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos concesiones, autorizaciones y salvoconductos; (..)” (Destacado de la Sala).

⁴² Ley 99 de 1993, artículo 23.

107. Adicionalmente, en reciente pronunciamiento el Consejo de Estado⁴³ concluyó que las Corporaciones Autónomas Regionales tienen competencia para la ejecución de obras que permitan garantizar el saneamiento ambiental, lo cual, de forma razonable, comprende la realización de diseños y estudios para la construcción de la infraestructura necesaria para tal propósito. Al respecto trajo a colación otra decisión en la que se precisó que: *“En suma, la Sala concluye que si bien, las Corporaciones Autónomas Regionales no tienen competencia para prestar servicios públicos domiciliarios, la ley les impone obligaciones para concurrir en la financiación de las obras requeridas para garantizar el tratamiento de aguas residuales”*.

108. Así las cosas, se ordenará a la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA – CVC** - para que implemente en lo de su competencia, ante las quejas presentadas por la parte actora, la Resolución No. 1541 del 12 de noviembre de 2013 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y efectuar el control, seguimiento y aplicación de las medidas correspondientes frente a la zona industrial del **MUNICIPIO DE YUMBO**, en lo que tiene que ver con la generación de presuntos olores ofensivos.

IX. COSTAS

109. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998 y el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, no se condenará en costas procesales, por tratarse de un medio de control en el que estaba en discusión un interés público y, además, por no encontrarse demostrados gastos procesales ni agencias en derecho en el expediente.

22

110. En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda de Decisión Oral del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR no probada la excepción de cosa juzgada, por las razones aquí expuestas.

SEGUNDO: DECLARAR la vulneración del derecho colectivo al goce de un ambiente sano, previsto en el literal a) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998 por parte de la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA – CVC**, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa del presente proveído.

TERCERO: Como consecuencia de lo anterior, **PROTEGER** el derecho e interés colectivo contenido en el literal a) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998 y en consecuencia, **ORDENAR** la protección al derecho colectivo vulnerado al goce de un ambiente sano, por parte de la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA – CVC** - para lo cual deberá implementar en lo de su competencia, ante las quejas presentadas por la parte actora, la Resolución No. 1541 del 12 de noviembre de 2013 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo

⁴³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero Ponente: **OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**, providencia proferida el catorce (14) de mayo de dos mil veinte (2020), dentro del proceso identificado con Radicación número: 15001-23-31-000-2010-01363-01 (AP).

MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
ACTOR:	LAURA CLAVIJO GÓNZALEZ
ACCIONADO:	CVC Y OTROS
RADICACIÓN:	76001-23-33-000-2022-00703-00

Sostenible y efectuar el control, seguimiento y aplicación de las medidas correspondientes frente a la zona industrial del **MUNICIPIO DE YUMBO**, en lo que tiene que ver con la generación de presuntos olores ofensivos. Para tal efecto, la entidad dispondrá de un término máximo de seis (6) meses, a partir de la presente sentencia, conforme lo argumentado en la parte motiva de esta sentencia.

CUARTO: ORDENAR la conformación de un comité para la verificación del cumplimiento de esta sentencia que estará conformado por: **i)** el magistrado ponente, **ii)** la señora **LAURA CLAVIJO**, en calidad de accionante, **ii)** el **MUNICIPIO DE YUMBO**, **iv)** la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA – CVC**, **v)** el **MUNICIPIO DE PALMIRA**, **vi)** el **DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA**, **vii)** **IMVIYUMBO** y **viii)** un delegado de la Procuraduría General de la Nación, como representante del Ministerio Público.

QUINTO: NO CONDENAR EN COSTAS en esta instancia.

SEXTO: ENVIAR copia de la sentencia a la Defensoría del Pueblo, para dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

SÉPTIMO: En firme esta providencia, archívense las diligencias una vez hechas las anotaciones en el software de gestión

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

23

(Firma electrónica en SAMAI)
RONALD OTTO CEDEÑO BLUME

(Firma electrónica en SAMAI)
JHON ERICK CHAVES BRAVO

(Firma electrónica en SAMAI)
FERNANDO AUGUSTO GARCÍA MUÑOZ