CONSEJERO PONENTE: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS

Bogotá D.C., cuatro (4) de marzo de dos mil veintidós (2022)

**Referencia:** Acción de tutela

**Radicación:** 11001-03-15-000-2022-00249-00

**Accionante:** Inspección de Policía de Bello, Antioquia

**Accionado:** Jugado Treinta y Tres Administrativo de Medellín y Sala Quinta de Decisión del Tribunal Administrativo de Medellín

**SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

La Sala decide, en primera instancia, la acción de tutela incoada por la Inspección de Policía de Bello, Antioquia, en contra del Juzgado Treinta y Tres Administrativo de Medellín y de la Sala Quinta de Decisión del Tribunal Administrativo de Medellín.

# ANTECEDENTES

## 1.1. Solicitud de tutela

La Inspección de Policía de Bello, Antioquia, presentó solicitud de amparo de su derecho fundamental al debido proceso, que consideró vulnerado por el Juzgado Treinta y Tres Administrativo de Medellín y por la Sala Quinta de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia, con ocasión de las sentencias de primera y segunda instancia que estas autoridades profirieron al interior del proceso que dio curso al medio de control de protección de derechos e intereses colectivos, con radicado núm. 05001-33-33-032-2020-00190-01.

**1.2. Hechos expuestos en el escrito de tutela**

1.1.1. La Planta de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR) – Aguas Claras fue inaugurada en junio de 2019 en el municipio de Bello, Antioquia, y se encuentra ubicada alrededor de los barrios Niquía, Machado, Fontidueño, La Camila, La Navarra, Las Vegas, Cinco estrellas, en los que habitan aproximadamente 300 mil personas.

Desde que inició su operación, fueron percibidos malos olores, con mayor intensidad, por las familias que viven en las comunas 8, 9, 10, y 11 del municipio de Bello, y también en las comunas 2, 3, 4 y 5. Por tal motivo, el Comité de Afectados por la PTAR radicó ante el Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA) petición de intervención con el fin de buscar solución a dicha problemática.

Al respecto, la mencionada autoridad ambiental respondió, entre otras cosas, que: i) los estudios de calidad del aire arrojaron que no han sido superados los límites legalmente establecidos en la Resolución 1541 de 2013[[1]](#footnote-2), reglamentada por la Resolución 2087 de 2014[[2]](#footnote-3); ii) el último monitoreo realizado por el Laboratorio Gestión y Servicios Ambientales fue desarrollado entre el 9 y el 26 de septiembre de 2019, con 5 estaciones instaladas en distintos lugares afectados y con control de las sustancias MP10[[3]](#footnote-4), H2S[[4]](#footnote-5), NH3[[5]](#footnote-6); iii) Aguas Nacionales EPM[[6]](#footnote-7) S.A. E.S.P. adelantó estudios de seguimiento y verificación de resultados; iv) exigir un Programa para la Reducción del Impacto por Olores Ofensivos (PRIO) implicaba conceder un plazo de hasta 5 años para la solución de la problemática que no era consecuente con la necesidad de adoptarla de manera pronta; y, v) la planta de tratamiento ha estado presta a dar respuesta oportuna a los requerimientos efectuados, pues incluso, en comunicación oficial con radicado 04366 del 6 de febrero de 2020 propuso acciones a ejecutar en corto y mediano plazo para evitar las afectaciones ambientales por emisiones de olor.

En enero de 2020, Aguas Nacionales elaboró un Plan para la Eliminación y Control de Olores (PECO) compuesto por 36 acciones que abordaría los siguientes aspectos: 1. Eliminación y control de olores; 2. Ejecución de obras de infraestructura; 3. Ejecución de suministros e importaciones; 4. Ejecución de asesorías; y 5. Monitoreo de olores.

1.1.2. Debido a que la problemática de malos olores continuó, el 9 de mayo de 2020 fue radicada ante la Inspección de Policía de Bello, Antioquia, una queja por parte del Comité de Afectador por la PTAR, ya que solo se había dado cumplimento a 17 de las 36 acciones del PECO equivalente a su 47%, a pesar de que debería ser del 65%.

En consecuencia, la Inspección de Policía emitió acto administrativo en el que suspendió temporalmente la operación de la PTAR como medida preventiva por la vulneración al ambiente sano, con fundamento en la Ley 1333 de 2009. Por lo anterior, EPM interpuso una acción de tutela que fue conocida y resuelta en fallo del 17 de junio de 2020[[7]](#footnote-8) por el Juez Cuarto Civil Municipal de Medellín, autoridad judicial que suspendió los efectos del mencionado acto administrativo hasta tanto la interesada acudiera a la jurisdicción administrativa para demandarlo, y le ordenó a Aguas Nacionales dar cumplimiento al PECO en un 100% dentro de un término de 4 meses improrrogables.

1.1.3. Dado que la preocupación sobre el tema persistió en la Inspección de Policía de Bello, esta presentó demanda en ejercicio del medio de control para la protección de los derechos e intereses colectivos –acción popular–, en contra de EPM, de Aguas Nacionales y del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, con las pretensiones de que el juez administrativo, entre otras cosas, ordenara:

1. Proteger el derecho al ambiente sano.

2. A EPM, la ejecución de un plan para la eliminación de olores ofensivos conforme a la aplicación de la Resolución 1541 de 2013.

3. Al AMVA, realizar una encuesta en virtud de lo dispuesto en la Resolución 2087 de 2014 y la norma NTC-6012-1.

4. A la alcaldía de Bello, Antioquia, la prohibición de que se construyan viviendas a menos de 1000 metros de la PTAR.

El asunto correspondió, en primera instancia, al Juzgado Treinta y Tres Administrativo de Medellín, autoridad que, en sentencia del 4 de octubre de 2021, declaró fundadas las excepciones de EPM y Aguas Nacionales denominadas “Cumplimiento [de] las obligaciones legales en materia de medio ambiente –Ajuste a las Resoluciones No. 000523 de 2009, 1541 de 2013 y 2087 de 2014” e “Inexistencia de amenaza, vulneración o agravio al derecho colectivo al Medio Ambiente Sano” y del municipio de Bello de “ausencia de responsabilidad” y “ausencia de prueba”[[8]](#footnote-9). Como fundamento de su decisión, explicó:

En el caso concreto, la normativa que rige el asunto está contenida en las Resoluciones 1541 del 12 de noviembre de 2013 y 2087 del 16 de diciembre de 2014 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en la Resolución 2083 del 30 de diciembre de 2015 del Área Metropolitana del Valle de Aburrá[[9]](#footnote-10), y en la Norma Técnica Colombiana NTC 6012-1. Además, en la jurisprudencia de la Sección Primera del Consejo de Estado contenida en la sentencia del 13 de junio de 2019[[10]](#footnote-11).

En cuanto a las pruebas obrantes en el proceso, quedó acreditado que AMVA, el 9 de diciembre de 2019, solicitó a Aguas Nacionales que en un plazo de 3 meses ejecutara un plan de control de los malos olores que emitía la PTAR. Por su parte, la entidad requerida informó de la implementación de 36 acciones de corto, mediano y largo plazo con las que se buscaba afrontar la problemática, algunas de las cuales tuvieron retrasos en su implementación con ocasión de la pandemia.

Ahora bien, la consultoría de la Sociedad Antioqueña de Ingenieros y Arquitectos y el Comité de Asuntos Coyunturales del Consejo Departamental Ambiental de Antioquia hicieron seguimiento durante el año 2020 al cumplimiento de las 36 acciones propuestas por Aguas Nacionales, y verificaron los resultados de los estudios de calidad del aire realizados en los meses de marzo, junio y septiembre por Gestión y Servicios S.A.S., y encontraron que para los factores H2S y NH3 no fueron superados los valores de referencia dispuestos en la Resolución 1541 de 2013. Estos resultados fueron coincidentes con los arrojados en el estudio de olfatometría dinámica[[11]](#footnote-12).

De acuerdo a la encuesta contratada por el AMVA con la Universidad Pontificia Bolivariana (UPB), se recomendó a la autoridad ambiental solicitar a Aguas Nacionales la implementación o modificación del plan de reducción de impactos de olores ofensivos. De otra parte, conforme con los datos aportados por el municipio de Bello, hubo un importante número de reportes en el mes de noviembre de 2020 (233), al tiempo que una reducción significativa a partir último mes de 2020 (84) y los primeros 3 meses del año 2021, de 66, 74 y 117, respectivamente.

Por lo anterior, la autoridad ambiental, con auto núm. 001084 del 27 de abril de 2021, requirió a Aguas Nacionales para que, en un plazo de 3 meses, presentara una nueva prueba de olfatometría dinámica que demostrara el cumplimiento de las normas ambientales. De lo expuesto, el juzgado de primera instancia concluyó en relación con Empresas Públicas de Medellín y de Aguas Nacionales:

Si bien, en el requerimiento efectuado por el Área Metropolitana del Valle de Aburrá en ningún momento se hizo referencia al “plan para la reducción del impacto por olores ofensivos”, lo cierto es que el plan con las 36 acciones anunciadas por Aguas Nacionales EPM e implementadas en el transcurso del año 2020 e inicios del 2021, cumple con los propósitos establecidos en la Resolución 1541 de 2013, que no son otros distintos, que conjurar la situación generadora de olores ofensivos. Así lo reconoció expresamente la autoridad ambiental en sus consideraciones del Auto 001084 del 27 de abril de 2021.

[…]

Sin embargo, como lo explicó el Consejo de Estado en la providencia que tuvo oportunidad de analizar, la Autoridad ambiental puede abstraerse de la aplicación rigurosa de la Resolución 2087 de 2014, siempre y cuando sus actuaciones estén orientadas a poner fin a la problemática generada por olores ofensivos.

[…]

Hasta este punto existe claridad para el Juzgado que, por parte de Aguas Nacionales EPM se cumplió con los requerimientos de la Autoridad Ambiental, referidos a la presentación de un plan para la solución a los olores ofensivos derivados de la operación de la PTAR Aguas Claras y, en tal sentido, no puede endilgarse vulneración al derecho colectivo aquí invocado.

Cosa distinta, es que el plan propuesto y ejecutado por Aguas Nacionales EPM haya sido efectivo para poner fin a la situación de impacto por olores ofensivos. Al respecto cabe reiterar que la sola presencia del olor ofensivo en los términos descritos por la jurisprudencia del Consejo de Estado, no es suficiente para entender vulnerado el derecho colectivo al goce del ambiente sano. Se requiere que el olor, además de producir fastidio, supere los límites establecidos en las normas o estándares de evaluación o, que aún sin superar esos niveles, afecte la salud o los recursos naturales.

[…]

Partiendo de los resultados de las pruebas presentadas por Aguas Nacionales EPM, los cuales se encuentran dentro de los estándares establecidos en la norma, habrá que decir que, dentro del expediente no existe evidencia técnica que pueda llevar al Despacho a concluir con total rigor y certeza, que por parte de la empresa de servicios públicos accionada existe vulneración al derecho colectivo al goce de un ambiente sano.

Se debe aclarar asimismo, que el suscrito Juez no está en capacidad de poner en duda los resultados de las pruebas sobre medición de niveles de calidad del aire presentadas por Aguas Nacionales E.P.M. en el transcurso del proceso; estudios cuyos resultados favorables, en momento alguno fueron controvertidos por el Área Metropolitana del Valle de Aburrá en el trámite de la acción popular. Por tal razón, la discusión sobre el acatamiento o no por parte de Aguas Nacionales EPM, frente a los niveles permisibles de calidad del aire y sobre la veracidad de los resultados informados por la Empresa Gestiones y Servicios S.A.S., deberá seguirse en su escenario natural, que no es otro distinto que ante la propia autoridad ambiental, como de hecho lo ha venido haciendo en el marco de sus competencias”[[12]](#footnote-13).

En cuanto al Área Metropolitana del Valle de Aburra estableció que “desde mucho antes de la presentación de este medio de control y durante su trámite ha cumplido con sus atribuciones en materia ambiental, ejecutando las acciones que la parte actora echa de menos y que son materia de su pretensión. Si bien es cierto, para el momento en que se radicó la demanda, en el mes de septiembre de 2020, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, aún no había contratado la elaboración de la encuesta prevista en la Resolución 2087 de 2014, no quiere ello decir que para esa fecha se estuviera desconociendo la normativa. Se trata simplemente de la aplicación, en distinto orden, de las actividades que hacen parte de la secuencia prevista en la citada Resolución”[[13]](#footnote-14).

1.1.4. La decisión del Juzgado Treinta y Tres Administrativo de Medellín fue recurrida en apelación por la Inspección de Policía de Bello, entre otros, con el argumento de que Aguas Nacionales no llevó a cabo el PRIO, ya que no se cumplió con lo establecido en la Resolución 1541 de 2013, situación que quedó acreditado con la encuesta que realizó la UPB en el mes de diciembre de 2020, en la que se recomendó a la autoridad ambiental la implementación o modificación de un PRIO.

1.1.5. En segunda instancia, el Tribunal Administrativo de Antioquia emitió sentencia, el 3 de diciembre de 2021, en la que confirmó el fallo del 4 de octubre del mismo año. El tribunal coincidió con el análisis de juzgado, e indicó que las pruebas obrantes en el expediente acreditaron que las autoridades accionadas cumplieron con sus obligaciones de llevar a cabo las mediciones pertinentes para verificar que la operación de la PTAR estaba dentro de los límites permitidos por las normas sobre la materia.

**1.3. Pretensiones de la tutela**

La Inspección de Policía de Bello presentó escrito de tutela en el que pidió al juez constitucional que: i) deje sin efectos las sentencias emitidas al interior del expediente con radicado núm. 05001-33-33-032-2020-00190-01; ii) ordene a la autoridad ambiental que en el término de 48 horas exija a EPM – Aguas Nacionales la realización del PRIO, que corresponda con los resultados de las encuestas de la UPB; y iv) ordene a la alcaldía de Bello que ejerza el control y vigilancia en la instalación de nuevas empresas industriales en el sector.

**1.4. Argumentos de la solicitud de tutela**

La parte accionante manifestó que el Juzgado Treinta y Tres Administrativo de Medellín y la Sala Quinta de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia, vulneraron su derecho fundamental al debido proceso con ocasión de las sentencias del 4 de octubre de 2021 y del 3 de diciembre siguiente, respectivamente, dado que, consideró, incurrieron en la configuración de los defectos sustantivo, fáctico, de desconocimiento del precedente judicial y constitucional y procedimental absoluto, por las razones que la Sala resume a continuación:

Los juzgadores incurrieron en error al asimilar el PECO que presentó Aguas Nacionales al previsto en la Resolución 1541 de 2013, tal y como también lo consideró la autoridad ambiental en el auto 001084 del 27 de abril de 2021, pues esta interpretación desconoció lo manifestado por el Consejo de Estado en el fallo del 13 de junio de 2019[[14]](#footnote-15).

El PRIO no es una manifestación unilateral del contraventor. Debe estar ajustado al procedimiento previsto en las Resoluciones 1541 de 2013, 2087 de 2014 y 2380 de 2015, y al principio de rigor subsidiario desarrollado en el artículo 63 de la Ley 99 de 1993[[15]](#footnote-16) y en la sentencia C-554 de 2000, que exigen tener en cuenta la realización de una encuesta previa a los estudios. Así, cualquier medición de olores efectuada por EPM careció de valor probatorio por no dar cumplimiento a la normativa ambiental.

Conforme a lo dicho por el Consejo de Estado en la sentencia del 12 de noviembre de 2020[[16]](#footnote-17), es inocuo exigir un PRIO sin conocer si es realmente necesario, por lo que es un deber de la autoridad ambiental hacer la encuesta, como ocurrió con la que hizo la UPB durante el transcurso del trámite de la acción popular.

Además, no había lugar a confrontar los resultados de la encuesta de la UPB con los de la prueba de olfatometría dinámica, pues la primera era la que debía establecer los lugares donde debía realizarse la segunda, de manera continua en el tiempo, con consideración de la periodicidad de las épocas críticas de la problemática. Ahora, la abstracción de la aplicación rigurosa de las normas solo procede cuando las demás medidas estén encaminadas a solucionar una dificultad. La mencionada prueba careció de certeza, pues al no existir en el momento en que fue practicada la respectiva encuesta, no se tenía conocimiento de los lugares con mayor afectación.

En conclusión, fueron ignorados los parámetros del Alto Tribunal Contencioso Administrativo citados, porque no se practicó una prueba de olfatometría dinámica según las fechas críticas de malos olores y el comportamiento del clima, y porque se tuvo en cuenta el estudio contratado por la misma EPM con la empresa GSA que fue realizado solo por unos días.

Es decir, los juzgadores interpretaron indebidamente las normas ambientales y la línea jurisprudencial del Consejo de Estado sobre la materia, ya que era necesario que la autoridad ambiental, primero, realizara las respectivas encuestas para luego si practicar los demás estudios con el fin de exigirle a Aguas Nacionales la ejecución del PRIO; no hicieron un acucioso análisis probatorio, pues quedó acreditado que no se han tomado medidas acordes con los resultados de las encuestas de la UPB; tampoco tuvieron en cuenta los restantes factores particulares del caso concreto como la contaminación del municipio de Bello por plomo, níquel y arsénico y concentraciones de CO2, entre otros contaminantes. Finalmente, ignoraron que el estudio fue omitido en barrios en los que se perciben de manera fuerte los olores nauseabundos

Incluso, los juzgadores pasaron por alto que la misma empresa GSA recomendó practicar el estudio de emisión de olores (técnica con análisis de olfatometría dinámica) en otros periodos y con la meteorología que se corre para un año, con el fin de definir con más certeza los procesos que generan mayor olor y la forma como impactan en los receptores.

**1.5. Trámite de tutela e intervenciones**

**1.5.1.** El Despacho del magistrado ponente, con auto del **18 de enero de 2021**[[17]](#footnote-18), admitió la acción; vinculó a Aguas Nacionales EPM S.A. E.S.P., al Área Metropolitana del Valle de Aburra, a Empresas Públicas de Medellín E.S.P. al Municipio de Bello, a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo, al Comité de Afectados por la Petar, a la concejal Paulina Aguinaga, a la alcaldía de Medellín, al Concejo Municipal de Medellín, al Concejo Municipal de Bello, al Movimiento por el Aire, al congresista John Jairo Roldan Avendaño, a la Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes, al Juzgado Veintiséis Administrativo de Medellín, al Juzgado Primero Civil del Circuito de Bello, al Juzgado Cuarto Civil de Ejecución Municipal de Medellín, y a las personas que fueron partes o terceras vinculadas dentro del proceso de acción popular con radicado núm. 05001333303220200019000; suspendió los términos del trámite constitucional y ordenó notificar a todos los sujetos procesales.

**1.5.2.** El **Juzgado Treinta y Tres Administrativo de Medellín**[[18]](#footnote-19), la **Alcaldía de Bello**[[19]](#footnote-20), el **Área Metropolitana del Valle de Aburra**[[20]](#footnote-21) y **EPM E.S.P.**[[21]](#footnote-22) compartieron los argumentos y las decisiones de las sentencias emitidas al interior del proceso con radicado núm. 2020-00190-01, afirmaron que no se ha vulnerado el derecho al ambiente sano y al debido proceso y se opusieron a las pretensiones de la tutela.

**1.5.3.** El **Tribunal Administrativo de Antioquia**[[22]](#footnote-23)y **Aguas Nacionales**[[23]](#footnote-24),dentro de otros argumentos,indicaron que la actora pretende en esta oportunidad que el Consejo de Estado revise las sentencias del proceso popular, pese a que dejó vencer el plazo para solicitar la revisión eventual prevista en el artículo 272 del CPACA, por lo que pidieron que se declarara la improcedencia del escrito de amparo.

**1.5.4.** La **Alcaldía de Medellín**[[24]](#footnote-25), el **Concejo de Medellín**[[25]](#footnote-26)y la **Procuraduría General de la Nación**[[26]](#footnote-27), a través de su delegado provincial,manifestaron que no tienen legitimación en la causa por pasiva en atención a sus competencias asignadas legal y constitucionalmente. Requirieron que fueran desvinculados del trámite constitucional.

**1.5.5.** La veeduría ciudadana **Afectados por la Ptar**[[27]](#footnote-28)**, Balkis Rivera Villanueva**[[28]](#footnote-29), **Dora Alba Valencia Restrepo**[[29]](#footnote-30), **Juan Felipe Restrepo Tamayo**[[30]](#footnote-31),concejal de Bello, y **Dora Isabel Orozco Osorio**[[31]](#footnote-32) coincidieron con algunos de los argumentos y las pretensiones de la parte tutelante. Adujeron que la problemática por malos olores persiste y que Aguas Nacionales y EPM no han dado una real solución.

# CONSIDERACIONES

**2.1. Competencia**

La Sala tiene competencia para decidir la presente acción de tutela, en virtud de lo dispuesto en los artículos 86 de la Constitución Política y 37 del Decreto 2591 de 1991, y lo previsto en el reglamento interno de la Corporación.

**2.2.** La **legitimación** **en la causa** **por** **activa** de la Inspección de Policía de Bello se encuentra acreditada, puesto que fue la demandante dentro del proceso que dio curso a la acción popular con radicado núm. 05001-33-33-032-2020-00190-01 en el que se emitieron las sentencias del 4 de octubre y 3 de diciembre de 2021 que acusó de incurrir en defectos, y por ende es la titular del derecho fundamental al debido proceso cuyo amparo pretende.

También está probada **la legitimación en la causa por pasiva** del Jugado Treinta y Tres Administrativo de Medellín y de la Sala Quinta de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia, en la medida en que fueron las autoridades que profirieron, respectivamente, las sentencias del 4 de octubre y 3 de diciembre de 2021 que, según los tutelantes, vulneraron sus derechos fundamentales.

**2.3. Procedibilidad de la acción**

La jurisprudencia constitucional ha establecido que, cuando una solicitud de amparo va dirigida en contra de una providencia judicial, el juez de tutela debe, de forma preliminar, analizar los requisitos generales de procedibilidad de la acción[[32]](#footnote-33). Así, una vez verificada la observación de los presupuestos que la determinan, procede el pronunciamiento de fondo sobre la problemática jurídica que el actor plantea en función de los defectos en que incurre la actuación acusada y conforme a las causales específicas de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales[[33]](#footnote-34).

Uno de los requisitos de procedibilidad es la **subsidiariedad**, que impide que la acción de tutela se use como un mecanismo principal, alternativo o supletorio de los mecanismos ordinarios que el legislador tiene previsto para controvertir las decisiones judiciales, con el fin de: (i) prevenir la intromisión indebida de una autoridad distinta a la que adelanta el proceso ordinario; (ii) que no se alteren o sustituyan de manera fraudulenta los mecanismos de defensa diseñados por el Legislador; y (iii) que los ciudadanos observen un mínimo de diligencia en la gestión de sus asuntos, pues no es esta la forma de enmendar deficiencias, errores o descuidos, ni de recuperar oportunidades vencidas al interior de un proceso judicial[[34]](#footnote-35).

En la sentencia T-396 del 2014, la Corte Constitucional delimitó los siguientes tres eventos que hacen improcedente la tutela contra providencia judicial por no superar el requisito de subsidiariedad:

“(i) cuando el asunto está en trámite; (ii) en el evento en que no se han agotado los medios de defensa judicial ordinarios y extraordinarios; y (iii) si se usa para revivir etapas procesales en donde se dejaron de emplear los recursos previstos en el ordenamiento jurídico”.

Así, un riguroso estudio de este requisito evita que la tutela sea utilizada para controvertir situaciones jurídicas consolidadas que tuvieron su oportunidad de ser discutidas ante el juez natural.

**2.3.1.** En el **caso bajo estudio**, la Inspección de Policía de Bello manifestó que el Juzgado Treinta y Tres Administrativo de Medellín y el Tribunal Administrativo de Antioquia incurrieron en los defectos procedimental absoluto, sustantivo, fáctico y de desconocimiento del precedente judicial y constitucional, en las sentencias del 4 de octubre y 3 de diciembre de 2021.

No obstante, revisados los argumentos que sustentaron los cargos de la solicitud de amparo, esta Sala encuentra que solo giraron en torno a tres supuestos: i) indebida valoración probatoria: ii) desconocimiento de las normas en materia ambiental: y iii) falta de acatar la jurisprudencia aplicable al caso concreto.

El primer supuesto consiste, en términos generales, en que las autoridades judiciales cuestionadas no tuvieron en cuenta que las encuestas, los estudios sobre la calidad del aire y de olfatometría y las actuaciones desarrolladas por la AMVA presentaron vicios que probaban que no se habían acogido los procedimientos previstos en las normas ambientales para el monitoreo, control y vigilancia de olores ofensivos emitidos por la PTAR.

A su vez, el anterior argumento conlleva a la configuración del segundo planteamiento, que es la indebida interpretación y aplicación de las Resoluciones 1541 de 2013, 2087 de 2014 y 2083 de 2015, y la Norma Técnica Colombiana NTC 6012-1, que conllevó a que las autoridades judiciales cuestionadas consideraran que las pruebas aportadas al expediente eran suficientes para establecer que las entidades demandadas habían realizado los esfuerzos exigidos para no vulnerar el derecho al medio ambiente sano, entre otros.

Por último, el acontecimiento de los dos primeros supuestos implica la materialización del tercero, que reside en que las autoridades judiciales accionadas desconocieron la interpretación y los parámetros previstos por el Consejo de Estado en su jurisprudencia, en casos con similares situaciones fácticas y en relación con la misma normativa aplicable.

Lo expuesto, permite a esta Judicatura afirmar que, en verdad, los reparos que la accionante hace al contenido de las sentencias del 4 de octubre y 3 de diciembre de 2021 se concretan en que el Juzgado Treinta y Tres Administrativo de Medellín y el Tribunal Administrativo de Antioquia contrariaron los criterios que estableció el Consejo de Estado para el procedimiento contenido en las Resoluciones 1541 de 2013, 2087 de 2014, 2083 de 2015, y la Norma Técnica Colombiana NTC 6012-1 que reguló el control de olores ofensivos; interpretación normativa que llevó a que las autoridades judiciales consideran que los estudios sobre la calidad del aire y de olfatometría y las actuaciones desarrolladas por la AMVA se ajustaron a la Ley y, por lo tanto, que las autoridades demandadas en el proceso popular no vulneraron el derecho al ambiente sano.

**2.3.2.** Pues bien, al respecto es necesario indicar que la Ley 1437 de 2011 prevé en su artículo 272 el mecanismo de eventual revisión, que tiene la finalidad de “unificar la jurisprudencia en tratándose de los procesos promovidos para la protección de los derechos e intereses colectivos […] y, en consecuencia, lograr la aplicación de la ley en condiciones iguales frente a la misma situación fáctica y jurídica”. En cuanto a su procedencia, el artículo 273 *ibidem* dispone:

“ARTÍCULO 273. Procedencia. La revisión eventual procederá, a petición de parte o del Ministerio Público, ‘contra las sentencias o providencias que determinen la finalización o archivo de los procesos promovidos para la protección de los derechos e intereses colectivos y la reparación de daños causados a un grupo, proferidas por los Tribunales Administrativos, que no sean susceptibles del recurso de apelación ante el Consejo de Estado, en los siguientes casos:

1. Cuando la providencia objeto de la solicitud de revisión presente contradicciones o divergencias interpretativas, sobre el alcance de la ley aplicada entre tribunales.

2. Cuando la providencia objeto de la solicitud se oponga en los mismos términos a que se refiere el numeral anterior a una sentencia de unificación del Consejo de Estado o a jurisprudencia reiterada de esta Corporación”.

Ahora bien, sobre la interpretación del numeral 2 del citado artículo, la Sala Veintisiete Especial de Decisión de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en la sentencia del 6 de agosto de 2021[[35]](#footnote-36), indicó lo siguiente:

“55. Como el legislador diseñó el texto normativo supeditando la configuración de la segunda causal a los mismos términos de la primera, es imperativo efectuar una integración de ambas disposiciones, a fin de lograr el adecuado entendimiento del evento propuesto en el numeral 2 del artículo 273 *ejusdem*.

56. Bajo esta línea y haciendo la integración armonizada de los dos textos normativos -numeral 1 y 2 del artículo 273 ibidem-, en cuanto a la segunda causal establecida para que proceda el mecanismo de revisión eventual, la norma completa se lee de la siguiente manera:

“La revisión eventual procederá, a petición de parte o del Ministerio Público, contra las sentencias o providencias que determinen la finalización o archivo de los procesos promovidos para la protección de los derechos e intereses colectivos y la reparación de daños causados a un grupo, proferidas por los Tribunales Administrativos, que no sean susceptibles del recurso de apelación ante el Consejo de Estado, en los siguientes casos:” (…)

(…) 2. Cuando la providencia presente contradicciones o divergencias interpretativas sobre el alcance de la ley aplicada, en oposición a una sentencia de unificación del Consejo de Estado o a jurisprudencia reiterada de esta Corporación”.

57. En esta línea, como la finalidad última de la revisión eventual prevista en el artículo 273 del CPACA es lograr que se apliquen las mismas directrices en casos que compartan iguales supuestos fácticos y jurídicos, el mecanismo procede, conforme a la causal 2 de la disposición, cuando la providencia cuya revisión se pretende, difiere del alcance interpretativo que el Consejo de Estado le ha dado a un punto de derecho, siempre que este haya sido fijado en una sentencia de unificación o en la jurisprudencia reiterada de la misma Corporación, pues, se repite, lo que interesa a este mecanismo es lograr la igualdad material en la solución de los casos”.

En los términos expuestos, uno de los eventos en que el mecanismo eventual de revisión procede con la finalidad de obtener la aplicación uniforme de la ley frente situaciones fáctica y jurídicas iguales, es cuando se controviertan sentencias por presentar contradicciones o divergencias en la interpretación y alcance de la ley, en oposición a jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado.

Finalmente, de conformidad con el artículo 274 del CPACA, la petición de revisión eventual debe ser presentada dentro de los 8 días siguientes a la ejecutoria de la sentencia emitida por el tribunal que puso fin al proceso.

**2.3.3.** En el caso bajo estudio, la Sala observa que, precisamente, el argumento que reúne todos los reparos de la parte accionante en contra de la sentencia del 3 de diciembre de 2021, que puso fin al proceso popular, propone que el Tribunal Administrativo de Antioquia contradijo los parámetros previstos por el Consejo de Estado en las sentencias del 13 de junio de 2019[[36]](#footnote-37) y del 12 de noviembre de 2020[[37]](#footnote-38) que abordaron casos relacionados con la calidad del aire y el control de olores ofensivos.

En tal sentido, esta Subsección encuentra que la parte accionante, con ocasión de los argumentos de la tutela, debió ejercer el mecanismo eventual de revisión de que trata el artículo 272 del CPACA, con el fin de que el Consejo de Estado verificara la aplicación uniforme de la ley por parte del Tribunal Administrativo de Antioquia, conforme a los criterios jurisprudenciales de las sentencias del 13 de junio de 2019[[38]](#footnote-39) y del 12 de noviembre de 2020[[39]](#footnote-40); no obstante, no lo hizo.

Así las cosas, la solicitud de amparo no supera el requisito de subsidiariedad de la tutela contra providencia judicial, dado que la Inspección de Policía de Bello no ejerció en el momento oportuno el mecanismo de eventual revisión previsto en la ley para debatir los argumentos de inconformidad.

Dar por superado el requisito de subsidiariedad y emitir un pronunciamiento de fondo, implicaría enmendar la falta de diligencia de la Inspección de Policía en ejercer los mecanismos ordinarios y extraordinarios de defensa, y entrar a suplir la competencia del juez natural de eventual revisión para definir si el Tribunal Administrativo de Antioquia se apartó de los criterios interpretativos que ha establecido el Consejo de Estado frente a las normas que regulan el procedimiento para el monitoreo, control y vigilancia de los olores ofensivos.

En conclusión, en la medida en que en el presente caso no se cumplió con el requisito de subsidiariedad, la Sala declarará la improcedencia de la solicitud de amparo constitucional.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**FALLA**

**PRIMERO. DECLARAR IMPROCEDENTE** la solicitud de tutela interpuesta por la Inspección de Policía de Bello en contra del Juzgado Treinta y Tres Administrativo de Antioquia, por las razones expuestas en esta providencia.

**SEGUNDO. NOTIFICAR** la presente decisión a las partes por el medio más expedito.

**TERCERO. ENVIAR** la presente providencia a la Corte Constitucional para su eventual revisión, en caso de que no sea impugnada.

**Notifíquese y cúmplase**

**NICOLAS YEPES CORRALES**

**Presidente de Sala**

**JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS**

**Magistrado**

**GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE**

**Magistrado**

**Aclaración de voto Cfr. Rad. 11001-03-15-000-2019-00022-00**

1. “Resolución proferida por el Ministerio “Por la cual se establecen los niveles permisibles de calidad del aire o de inmisión, el procedimiento para la evaluación de actividades que generan olores ofensivos y se dictan otras disposiciones”. [↑](#footnote-ref-2)
2. “Por la cual se adopta el Protocolo para el Monitoreo, Control y Vigilancia de Olores Ofensivos”. [↑](#footnote-ref-3)
3. Denominación para pequeñas partículas sólidas o líquidas de polvo, cenizas, hollín, partículas metálicas, cemento o polen dispersas en la atmósfera. [↑](#footnote-ref-4)
4. Sulfuro de hidrógeno. [↑](#footnote-ref-5)
5. Amoniaco. [↑](#footnote-ref-6)
6. Empresas Públicas de Medellín. [↑](#footnote-ref-7)
7. Expediente núm. 05001-43-03-004-2020-00128-00. [↑](#footnote-ref-8)
8. Ver documento denominado “133Sentencia” contenido en el link que en su correo aportó el Juzgado Treinta y Tres Administrativo de Medellín, visible en el expediente digital de tutela, con certificado 66741E60A36AC1DF E941842E8EDE81D1 3C1D5E41ADD6E4D2 BF91B2E3F4D2A295. [↑](#footnote-ref-9)
9. “Por la cual se adoptan los parámetros estadísticos para la evaluación de las quejas por olores ofensivos en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá”. [↑](#footnote-ref-10)
10. Expediente núm. 68001-23-33-000-2015-00962-01. [↑](#footnote-ref-11)
11. Dicho estudio tuvo 8 puntos de inmisión (afuera) y 16 puntos de emisión (adentro) con modelo de dispersión de olores para la PTAR Aguas Claras. [↑](#footnote-ref-12)
12. Ver páginas 78 a 80 del documento denominado “133Sentencia” contenido en el link que en su correo aportó el Juzgado Treinta y Tres Administrativo de Medellín, visible en el expediente digital de tutela, con certificado 66741E60A36AC1DF E941842E8EDE81D1 3C1D5E41ADD6E4D2 BF91B2E3F4D2A295. [↑](#footnote-ref-13)
13. Página 81 *ibidem.*  [↑](#footnote-ref-14)
14. Expediente 68001-23-33-000-2015-00962-01. [↑](#footnote-ref-15)
15. “ARTÍCULO 63. PRINCIPIOS NORMATIVOS GENERALES. A fin de asegurar el interés colectivo de un medio ambiente sano y adecuadamente protegido, y de garantizar el manejo armónico y la integridad del patrimonio natural de la Nación, el ejercicio de las funciones en materia ambiental por parte de las entidades territoriales, se sujetará a los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario definidos en el presente artículo.

    […]

    Principio de Rigor Subsidiario. Las normas y medidas de policía ambiental, es decir, aquellas que las autoridades medioambientalistas expidan para la regulación del uso, manejo, aprovechamiento y movilización de los recursos naturales renovables, o para la preservación del medio ambiente natural, bien sea que limiten el ejercicio de derechos individuales y libertades públicas para la preservación o restauración del medio ambiente, o que exijan licencia o permiso para el ejercicio de determinada actividad por la misma causa, podrán hacerse sucesiva y respectivamente más rigurosas, pero no más flexibles, por las autoridades competentes del nivel regional, departamental, distrital o municipal, en la medida en que se desciende en la jerarquía normativa y se reduce el ámbito territorial de las competencias, cuando las circunstancias locales especiales así lo ameriten, en concordancia con el artículo 51 de la presente Ley”. [↑](#footnote-ref-16)
16. Expediente 05001-23-33-000-2018-00501-02:

    “En la medida en que la autoridad ambiental le impuso a algunas de industrias que operan en el sector afectado, la obligación de diseñar un Plan para la Reducción del Impacto por Olores Ofensivos –PRIO-, sin siquiera saber, antes que nada, si ello era realmente necesario, en atención a la incertidumbre de ese entonces sobre si el impacto de las actividades correspondientes era o no jurídicamente admisible”. [↑](#footnote-ref-17)
17. Documento visible en el expediente digital de tutela, con certificado 62D186B509E2987A 030AA872A5D16939 51D3FDA116503593 DB6EBFDE251AF13E. [↑](#footnote-ref-18)
18. Documento visible en el expediente digital de tutela, con certificado FA19AC9512BD44FC B654A0C8FC496E06 0F90A9A95E455501 1C903636939DDC94. [↑](#footnote-ref-19)
19. Documento visible en el expediente digital de tutela, con certificado D801C96C784FDF61 7DD6C827665E616E 72CC223BEB4350FD EABAA5BA909D0215. [↑](#footnote-ref-20)
20. Documento visible en el expediente digital de tutela, con certificado 0839BAE06A8091A4 E491B19F7DDD800B 25456EF0F9556072 4C10B16BBA3B9F88. [↑](#footnote-ref-21)
21. Documento visible en el expediente digital de tutela, con certificado DE2C7A27A7AAC18A 90011A344A353B29 4B445B91142B4A6D 54D487AD8075B383. [↑](#footnote-ref-22)
22. Documento visible en el expediente digital de tutela, con certificado F425E529F7EA195C 9CE503A4F64D774C 1B3165E5FB29A134 38D478D37E4132D3. [↑](#footnote-ref-23)
23. Documento visible en el expediente digital de tutela, con certificado D0BBA1669EEDF366 79A4BE6111C0F2FA 12B8884A92EBD044 8319297762121180. [↑](#footnote-ref-24)
24. Documento visible en el expediente digital de tutela, con certificado D890A4042D845871 49D228BC1B965385 99FC755337BC1F53 94A4802302BD2076. [↑](#footnote-ref-25)
25. Documento visible en el expediente digital de tutela, con certificado 2510FA676C1F5220 AF17843AAB85D33C 9E19F28DB05E0959 8BC05AA3B0073AD9. [↑](#footnote-ref-26)
26. Documento visible en el expediente digital de tutela, con certificado 73DDADE43EE47CF6 7E7B6DDBAD3996B1 CC93EFC38287DCF3 45CF09B56A87A0E2. [↑](#footnote-ref-27)
27. Documento visible en el expediente digital de tutela, con certificado 8347AC32291361F9 DF3D6691151B3739 D52AC5757EAE805C C8732F0B4AD859AF. [↑](#footnote-ref-28)
28. Documento visible en el expediente digital de tutela, con certificado 861331F67C615AA1 A2298D90EEF09E3C 90620FA147ADF777 CB0A5AFD68902D86. [↑](#footnote-ref-29)
29. Documento visible en el expediente digital de tutela, con certificado 3EB6898512243FD4 237B1EA10343485A 51F1657C6194A0E8 EE0A6548A21F2960. [↑](#footnote-ref-30)
30. Documento visible en el expediente digital de tutela, con certificado 8293CAA3C28357A8 32751C61B9F13B10 CD7EBE6BB2825745 2B43D7BA22452419. [↑](#footnote-ref-31)
31. Documento visible en el expediente digital de tutela, con certificado D9E87D504C9175D3 5F00438B90469D8B 2DA7EAD9AC65E53C F4CFF69FD00CDC87. [↑](#footnote-ref-32)
32. Antes que todo es necesario (i) verificar la legitimación en la causa como una exigencia preliminar en cualquier acción de amparo, para, posteriormente, pasar a constatar los demás requisitos generales de procedibilidad, en los siguientes términos: (ii) que en la solicitud de tutela se expresen de manera clara los hechos y los fundamentos de la afectación de derechos que se imputa a la decisión judicial; (iii) que la cuestión que se discute tenga relevancia constitucional; (iv) que previo a la solicitud de tutela se hayan agotado todos los medios de defensa judicial con los que cuenta la persona afectada; (v) que se cumpla con el principio de inmediatez; (vi) que en caso de que se alegue una irregularidad procesal, la misma tenga la entidad de afectar la decisión; y de manera general, (vii) no procede elevar una solicitud de amparo contra decisiones proferidas dentro de procesos de tutela. [↑](#footnote-ref-33)
33. Las causales específicas de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial se concretan en los siguientes defectos: a) orgánico; b) procedimental; c) fáctico; d) defecto material o sustantivo; e) error inducido; f) decisión sin motivación; g) desconocimiento del precedente constitucional y h) violación directa de la Constitución Política. [↑](#footnote-ref-34)
34. Corte Constitucional. Sentencia T-017 de 2012. [↑](#footnote-ref-35)
35. Expediente núm. 15001-33-33-007-2017-00036-01. [↑](#footnote-ref-36)
36. Expediente 68001-23-33-000-2015-00962-01. [↑](#footnote-ref-37)
37. Expediente 05001-23-33-000-2018-00501-02. [↑](#footnote-ref-38)
38. Expediente 68001-23-33-000-2015-00962-01. [↑](#footnote-ref-39)
39. Expediente 05001-23-33-000-2018-00501-02. [↑](#footnote-ref-40)