



PROSPERIDAD
PARA TODOS



Bogotá, D. C., - 5 JUN. 2014

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE
5/6/2014 16:46:22 FOLIOS:17 ANEXOS 0
AL CONTESTAR CITE: 8140-E2-12916
TIPO DOCUMENTAL:OFICIO
REMITE:OFICINA ASESORA JURIDICA DE AMBIENTE
DESTINATARIO:CRQ - ALCALDIA MUNICIPAL DE ARMENIA

Doctor
ADONAY MARULANDA GALLEGO
Apoderado
Corporación Autónoma Regional del Quindío
Calle 19 Norte No. 19-55
dirección@crq.gov.co; juridicacrq@gov.co crq@crq.gov.co
Armenia (departamento del Quindío).

Ref: competencia en materia de medición de Ruido
Radicación 4120 E1 12916 remitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del
Honorable Consejo de Estado

Una vez revisado el asunto de la referencia, este ministerio debe manifestar lo siguiente:
la sala de Consulta y Servicio Civil del Honorable Consejo de Estado lo remite al
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con fundamento en lo establecido en el
numeral 5 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993.

A-. ANTECEDENTES:

1-. El ministerio recibió de la sala de Consulta y Servicio Civil del Honorable Consejo de Estado el expediente 11001030600020130041500 correspondiente al conflicto administrativo negativo de competencias para la medición de la intensidad auditiva de ruido propuesto por la Alcaldesa Municipal de Armenia en contra de la Corporación Autónoma Regional del Quindío - C.R.Q.

Que la decisión la adoptó argumentando que de conformidad con lo señalado en el artículo 4 de la Ley 99 de 1993 le otorgó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible el carácter de autoridad coordinadora de las entidades que conforman el Sistema Nacional Ambiental – SINA como las Corporaciones Autónomas Regionales, los Departamentos, Municipios o Distritos.

Calle 37 No. 8 -- 40 Bogotá, Colombia
Conmutador (571) 3323400
www.minambiente.gov.co



PROSPERIDAD
PARA TODOS

Luego, concluye la Sala de Consulta y Servicio Civil que el conflicto de competencias es propuesto por dos entidades justamente integrantes del SINA para lo cual el numeral 31 del artículo 5, ibídem, señala que dentro de las funciones del Ministerio se tiene la de “Dirimir las discrepancias entre las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental, que se susciten con motivo del ejercicio de sus funciones y establecer criterios o adoptar decisiones cuando surjan conflictos entre ellas en relación con la aplicación de las normas o con las políticas relacionadas con el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables o del medio ambiente; (...)”

Agrega, que la norma inmediatamente citada por un lado no ha sido derogada por la Ley 954 de 2005, como por la Ley 1437 de 2011 y por el otro se trata de una norma especial, técnica y prevalente sobre la ley general por lo cual es aplicable al tema propuesto e incluso fue recogida por el artículo 2 del Decreto 3570 de 2011¹¹.

Razón por la cual mediante providencia de fecha 09 de abril del año en curso resuelve inhibirse para conocer del asunto planteado a “título de conflicto de competencias” y en consecuencia remite el expediente a este ministerio.

2. Argumentos de las partes

2.1. Alcaldía de Armenia: aunque como lo refiere la Sala de Consulta y Servicio Civil del Honorable Consejo de Estado dicha entidad guardo silencio en la actuación procesal surtida en dicha instancia, no obstante de la solicitud inicial se desprende que insiste en que no es la competente para realizar la medición de “intensidad auditiva” en su jurisdicción.

Para tal efecto agrega, que algunos establecimientos de comercio han dirigido a las Corporación Autónoma Regional del Quindío – C.R.Q “solicitudes de medición, revisión y certificación de los niveles de intensidad auditiva” obteniendo como respuesta que la competencia para los “asuntos de mediciones de intensidad auditiva en los establecimientos de comercio es de la Secretaria de Salud del Municipio de Armenia, aludiendo al Decreto 948 de 1995 y la resolución 8321 de 1983” por lo cual han sido remitidas al Municipio de Armenia.

¹¹ “9-. Dirigir y coordinar el proceso de planificación y la ejecución armónica de las actividades en materia ambiental de las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental -SINA-, dirimir las discrepancias ocasionadas por el ejercicio de sus funciones y establecer criterios o adoptar decisiones cuando surjan conflictos entre ellas en relación con la aplicación de las normas o con las políticas relacionadas con el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables o del ambiente.



PROSPERIDAD
PARA TODOS

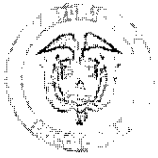
Aduce, que la medición del ruido es de la C.R.Q como históricamente lo ha venido haciendo en virtud de lo dispuesto en el artículo 28 de la Resolución 627 de 2006 y el decreto 948 de 1995 en relación con la prevención y control de la contaminación atmosférica.

2.2. Corporación Autónoma Regional del Quindío – C.R.Q: señala que no es competente para “conocer” sobre la medición de la intensidad auditiva en el municipio de Armenia. Agrega que según lo establecido en el artículo 106 de la Ley 9 de 1979 el “Ministerio de salud es el responsable de fijar los niveles de ruido, vibraciones y cambios de presión a los cuales pueden estar expuestos los trabajadores”.

Así, el Ministerio de Salud expidió la Resolución 8321 de 1983 en la cual se establecen “pautas sobre la Protección y Conservación de la Audición, de la Salud y el bienestar de las personas, por causa de la protección, por causa de la producción y emisión de ruidos”

Señala, que en virtud de la expedición del Decreto 948 de 1995 en la cual se establecen normas de protección atmosférica, mecanismos de protección, control y atención de episodios atmosféricos por contaminación por fuentes contaminantes de fuentes fijas y móviles y las “directrices y competencias para la fijación de la normas de emisión de ruido” para hacer referencia a la Resolución 627 de 2006 de este ministerio especialmente en lo concerniente al artículo 14 y s.s., en el que se señala que los resultados obtenidos en las mediciones de ruido ambiental deben ser utilizados para ‘realizar el diagnóstico del ambiente por ruido’ y que estos se ‘llevan a mapas de ruido los cuales permiten visualizar la realidad en lo que concierne ruido ambiental, identificar las zonas críticas y posibles contaminadores por emisión de ruido, entre otros’.

Finaliza, advirtiendo que la ley 715 de 2001 en los artículos 74 y 76 asigna a los Departamentos las funciones de desarrollar y ejecutar programas y políticas para el “mantenimiento del medio ambiente y los recursos naturales renovables (...) y la defensa del medio ambiente en el municipio, promoviendo, participando y ejecutando programas y políticas para mantener el medio ambiente sano, coordinando y dirigiendo, con la asesoría de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades permanentes de control y vigilancia ambientales”.



PROSPERIDAD
PARA TODOS



B-. FUNDAMENTOS JURÍDICOS PARA RESOLVER

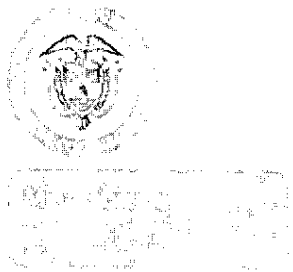
El problema jurídico consiste en analizar y establecer i) si en efecto nos encontramos en realidad frente a un conflicto de competencias por la medición de ruido entre el Municipio de Armenia y la Corporación Autónoma Regional del Quindío – C.R.Q o sí por el contrario existe claridad en cuanto a las funciones que cada entidad debe realizar en cuanto al tema propuesto, ii) Bajo el análisis normativo y jurisprudencial determinar en la jurisdicción del Municipio de Armenia quién es la entidad competente para hacer vigilancia y seguimiento, que de suyo implica el desarrollo de la facultad de medición del ruido o intensidad auditiva y, finalmente las iii) conclusiones.

Para comenzar se tiene que el Municipio de Armenia propuso ante la Sala de Consulta y Servicio Civil del Honorable Consejo de Estado un conflicto de competencias frente a la C.R.Q por competencia para realizar la medición de ruido en la jurisdicción de dicho ente territorial.

Así, un conflicto de competencias como lo ha señalado la Sala de Consulta y Servicio Civil del Honorable Consejo de Estado, (memoria, 2009) debe estar precedido del análisis juicioso y razonada que conduzca de forma certera a negar o asumir la competencia:

"(...) las entidades deben analizar de manera *seria y razonada* si tienen o no competencia para tramitar una actuación: (...) lo que implica que deba revisar: (i) si tiene o no competencia para responder; y (ii) en caso negativo, cuál es la entidad que tiene competencia para ello (concreción del mandato general de colaboración de la Administración). Ambos extremos del análisis, en cuanto necesarios para la protección y eficacia del derecho fundamental de petición, exigen de la respectiva entidad una ponderación seria y razonada como requisito previo a la activación del mecanismo de remisión por competencia".

Al respecto se debe decir, que para este ministerio en realidad se trataría de un 'aparente' conflicto de competencias, en tanto como se esgrimirá más adelante el ordenamiento jurídico que regula el fenómeno del ruido producido por los establecimientos de comercio son claras y contundentes en señalar quien es la autoridad competente para hacer la labor de vigilancia y control al ruido o intensidad auditiva. En estos términos allí donde donde existe claridad o razonabilidad de la norma, de suyo excluye la ambigüedad u oscuridad que se preste a interpretaciones equivocadas o anfibológicas que tengan la virtualidad de descender o posesionarse como elemento estructurante de un conflicto de



PROSPERIDAD
PARA TODOS

competencias que induzca a que dos entidades se autoproclamen conocer del asunto (conflicto positivo) o por el contrario descarten asumir el servicio o función pública (conflicto negativo).

Luego de las anteriores consideraciones, esta oficina advierte como lo ha venido haciendo desde del año 2006 con fundamentos normativos y jurisprudenciales que en esta oportunidad igualmente se limitaría a ofrecer criterios que permitan la gestión del ruido y solución adecuada a la problemática asociada, como lo veremos a continuación.

En efecto, el ruido es esencialmente un fenómeno fáctico originado por actividades antrópicas que es el que le importa al derecho (entre ellas las del comercio). Dicho evento, tiene la virtualidad jurídica desde su inicio y en el iter, de ofender o trasgredir no en pocas oportunidades diferentes bienes o intereses jurídicamente protegidos por la Constitución Política y las normas legales.

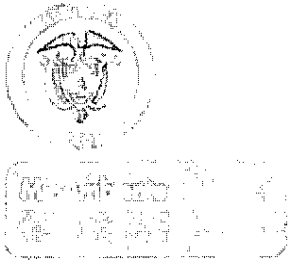
Por ello, el marco regulatorio es amplio y se avoca desde diferentes ámbitos de lo administrativo, en otras palabras, en principio convoca la actuación o desenlace de la función administrativa de diferentes entidades y/o autoridades tendientes a prevenir y controlar dicho fenómeno por la incidencia en la paz y tranquilidad de las sociedades actuales que se enfrentan a los efectos provocados por ciertos artefactos y actividades humanas que esencialmente desconocen los límites donde justamente comienzan los derechos de los otros.

Así, se tiene que de una revisión de la normatividad se encuentran que se enfila como evento que cobra interés sanitario o para la salud de las personas o un problema policivo de convivencia pacífica y afectación de la tranquilidad, ora de agresión al espacio público y el ambiente en las situaciones que afecte o provoque daño a los recursos naturales renovables.

En efecto, en materia de salud se tiene que desde la expedición de la Ley 9 de 1979¹² "Código sanitario" encontramos el ruido es considerado como una infracción de tipo sanitario, así el artículo 202 "De la protección por ruidos" establece:

"La intensidad de sonidos o ruidos en las edificaciones se registrará por lo establecido en la presente Ley y sus reglamentaciones".

¹² por la cual se dictan Medidas Sanitarias.
Calle 37 No. 8 – 40 Bogotá, Colombia
Conmutador (571) 3323400
www.mtaambiente.gov.co



**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

En virtud de lo cual se expidió la Resolución 8321 de 1983¹³ mediante la cual se dictan normas sobre Protección y conservación de la Audición de la Salud y el bienestar de las personas, por causa de la producción y emisión de ruidos.

De otro lado, tenemos que en los artículos 44 y 45 de la Ley 715 de 2001¹⁴ establece competencias a los municipios:

“44.3.3. Los distritos y municipios de categoría especial, 1°, 2° y 3°, deberán ejercer las siguientes competencias de inspección, vigilancia y control de factores de riesgo que afecten la salud humana presentes en el ambiente, en coordinación con las autoridades ambientales:

44.3.3.2. Vigilar las condiciones ambientales que afectan la salud y el bienestar de la población generadas por ruido, tenencia de animales domésticos, basuras y olores, entre otros”. (Subrayado fuera de texto).

Respecto de lo establecido en la Ley 1355 de 1970 “Código Nacional de Policía” tenemos que el artículo 202, ibídem, señala que le compete a los comandantes de estación y de subestación emprender en audiencia pública:

“1) Al que perturbe la tranquilidad en recinto de oficina pública, o durante espectáculos o reuniones públicas” y,

(...)

4) Al que de noche permita fiesta o reunión ruidosa que moleste a los vecinos, o de cualquier modo perturbe la tranquilidad del lugar con gritos, cantos u otros actos semejantes o con aparatos emisores de voces o de notas musicales”.

También, se tiene que en el marco de la convivencia en la propiedad horizontal la Ley 675 de 2001¹⁵ establece obligaciones a los copropietarios como:

“Artículo 18 – Obligaciones de los propietarios respecto de los bienes de dominio particular o privado:

2. Usarlos de acuerdo con su naturaleza y destinación, en la forma prevista en el reglamento de propiedad horizontal, absteniéndose de ejecutar acto alguno que comprometa la seguridad o solidez del edificio o conjunto, producir ruidos, molestias y

¹³ Por la cual se dictan normas sobre Protección y conservación de la Audición de la Salud y el bienestar de las personas, por causa de la producción y emisión de ruidos.

¹⁴ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

¹⁵ por medio de la cual se expide el régimen de propiedad horizontal.



PROSPERIDAD
PARA TODOS

actos que perturben la tranquilidad de los demás propietarios u ocupantes o afecten la salud pública (....)".

Ante lo cual se podrá imponer las sanciones como:

"Art 59 – Clases de sanciones por el incumplimiento de las obligaciones no pecuniarias como: "Publicación en lugares de amplia circulación de los infractores, Imposición de multas y Restricción de uso de bienes de uso común". (Subrayado fuera de texto).

Desde el Decreto 948 de 1995¹⁶ se tiene que se ocupa de la norma de emisión de ruido ambiental, así el artículo 42 establece restricciones y control de emisiones, sean continuas, fluctuantes, transitorias o de impacto que trasciendan al ambiente o al espacio público.

El artículo 43, ibídem, prohíbe el ruido en sectores de silencio y tranquilidad por encima de los estándares establecidos en los sectores definidos de conformidad con lo establecido en el artículo 15, ibídem.

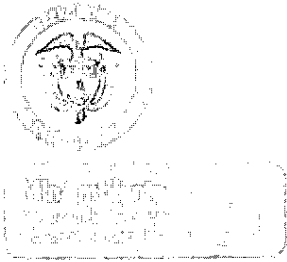
El artículo 44, ibídem, prohíbe el uso de instrumentos en zonas de uso público y de aquellos instalados en zonas privadas, que generen ruido que trascienda al medio ambiente, salvo en la prevención de desastres, la atención de emergencias y la difusión de campañas de salud. En este sentido el artículo 50, ibídem, señala que no se permitirá la promoción de venta de productos o servicios, o la difusión de cualquier mensaje promocional, mediante el anuncio con amplificadores o altoparlantes en zonas de vías públicas, a ninguna hora.

El artículo 60, ibídem, establece restricciones al tráfico pesado por vehículos tales como camiones, volquetas o tractomulas en vías públicas de los sectores A, conforme a las normas municipales o distritales que para tal efecto se expidan.

El artículo 62, ibídem, prohíbe el uso de sirenas y alarmas en vehículos particulares la cual será sancionable por las autoridades de Policía Municipales o Distritales.

El artículo 89, ibídem, faculta a los Alcaldes Municipales o Distritales o por la autoridad de Policía del lugar para otorgar los permisos por emisión de ruido para la realización de actividades o la ejecución de obras y trabajos generadores de ruido que supere los

¹⁶ por el cual se reglamentan, parcialmente la Ley 23 de 1973, los artículos 33, 73, 74, 75 y 75 del Decreto-Ley 2811 de 1974; los artículos 41, 42, 43, 44, 45, 48 y 49 de la Ley 9 de 1979; y la Ley 99 de 1993, en relación con la prevención y control de la contaminación atmosférica y la protección de la calidad del aire.



PROSPERIDAD PARA TODOS

estándares de presión sonora vigentes, o que deban ejecutarse en horarios distintos de los establecidos por los reglamentos.

En este sentido, en cuanto a las funciones de los Municipios y Distritos, dispone el artículo 68, ibídem, que a estos corresponde:..."e) *Otorgar, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 89 de este Decreto, permisos de policía para la realización de actividades o la ejecución de obras y trabajos que impliquen la emisión de ruido que supere excepcionalmente los estándares vigentes o que se efectúen en horarios distintos a los establecidos ;f) Ejercer funciones de control y vigilancia municipal o distrital de los fenómenos de contaminación atmosférica e imponer las medidas correctivas que en cada caso correspondan.*" (Subrayado fuera de texto).

En cuanto a las funciones de las autoridades ambientales en relación con la calidad y el control de la contaminación del aire, así indica en su artículo 66 que corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales y los Grandes Centros Urbanos, dentro de la órbita de su competencia, en el territorio de su jurisdicción y en relación con la calidad y el control a la contaminación del aire, entre otras las de: "a)*Otorgar los permisos de emisión de contaminantes al aire, d) Realizar la observación y seguimiento constantes, medición, evaluación y control de los fenómenos de contaminación del aire y definir los programas regionales de prevención y control y h) Asesorar a los municipios y distritos en sus funciones de prevención, control y vigilancia de los fenómenos de contaminación atmosférica.*" (Subrayado fuera de texto).

En tal virtud se tiene que la Resolución 627 de 2006¹⁷ especialmente de lo señalado en el párrafo 2 del artículo 9 prescribe que "Las vías troncales, autopistas, vías arterias, vías principales, en general las vías, son objeto de medición de ruido ambiental..." que correspondería a las autoridades ambientales, básicamente con el objeto de conformidad con lo establecido en los artículos 14, 22 y 25, ibídem, realizar el diagnóstico del ambiente por ruido ambiental, mapas de ruido y planes de descontaminación por ruido.

Finalmente, para agotar la parte normativa se tiene que la Ley 232 de 1995¹⁸ que resulta una norma insular que nos ofrece solución a los problemas asociados a ruido generado por los establecimientos de comercio para lo cual se tiene que en el artículo 2 señala entre otros asuntos, que es obligatorio para el ejercicio del comercio que los establecimientos abiertos al público reúnan los siguientes requisitos:

¹⁷ por la cual se establece la norma nacional de emisión de ruido y ruido ambiental.

¹⁸ "Por medio de la cual se dictan normas para el funcionamiento de los establecimientos comerciales".



PROSPERIDAD
PARA TODOS

"a) Cumplir con todas las normas referentes al uso del suelo, intensidad auditiva, horario, ubicación y destinación expedida por la autoridad competente del respectivo municipio. Las personas interesadas podrán solicitar la expedición del concepto de las mismas a la entidad de planeación o quien haga sus veces en la jurisdicción municipal o distrital respectiva..." (Subrayado fuera de texto).

El artículo 3, ibídem estipula que en cualquier tiempo, las autoridades policivas podrán verificar el estricto cumplimiento de los requisitos señalados en el artículo anterior.

El artículo 4, ibídem, determina que el alcalde, quien haga sus veces, o el funcionario que reciba la delegación, siguiendo el procedimiento señalado en el libro primero del Código Contencioso Administrativo, procederá contra quien no cumpla los requisitos previstos en el artículo 2, ibídem, para tal efecto obstante las facultades de: "1. *Requerirlo por escrito para que en un término de 30 días calendario cumpla con los requisitos que hagan falta.* 2. *Imponerle multas sucesivas hasta por la suma de 5 salarios mínimos mensuales por cada día de incumplimiento y hasta por el término de 30 días calendarios.* 3. *Ordenar la suspensión de las actividades comerciales desarrolladas en el establecimiento, por un término hasta de 2 meses, para que cumpla con los requisitos de la ley, y* 4. *Ordenar el cierre definitivo del establecimiento de comercio, si transcurridos 2 meses de haber sido sancionado con las medidas de suspensión, continúa sin observar las disposiciones contenidas en la presente Ley, o cuando el cumplimiento del requisito sea posible*".

De otro lado, en el plano jurisprudencial se tiene básicamente que desde el análisis de la Corte Constitucional ha girado a las garantías de los derechos fundamentales como la salud, la tranquilidad e intimidad, vulnerador por actividades ruidosas y las competencias de los Municipios y las autoridades de salud:

Así, en la Sentencia T-166/09, M. P. Mauricio Gonzalez Cuervo, señaló:

"4.5. Del anterior concepto técnico se tiene que la Iglesia excede definitivamente los topes establecidos por las normas que fijan los límites de ley, en cuanto a la presión sonora en un barrio residencial. En consecuencia, la Sala concluye que Iglesia acusada se ha excedido en el ejercicio de su derecho y ha incidido negativamente en la intimidad de los vecinos. Lo anterior, (i) dado que los vecinos se han visto realmente afectados por el ruido y han reportado esa perturbación; (ii) que la peticionaria vive muy cerca del centro de culto; (iii) que la Iglesia accionada tiene amplificadores para la celebración de sus ceremonias; (iv) que el centro de culto no cuenta con un "Plan de Mitigación" de ruido para el efecto; (v) que se encuentra ubicado en una zona residencial; (vi) y que los dos



PROSPERIDAD
PARA TODOS

estudios técnicos realizados por la Secretaría Distrital de Medio Ambiente han demostrado que la iglesia está superando los niveles de ruido permitido en una zona residencial en horario diurno. Por lo tanto, se ordenará a la "Iglesia Cristiana Integral Tabernáculo Restaurador o Iglesia Centro de Alabanza Oasis Tabernáculo Restaurador", restringir las emisiones de ruido a niveles sonoros que no superen los 45 decibeles en sus jornadas de culto de 5 a 6 de la mañana, de 65 decibeles en el período comprendido entre las 7:01 a.m. a las 9 p.m., y los 45 decibeles en el período comprendido entre las 9:01 p.m. a las 7 a.m., aplicando el nivel correspondiente a zonas residenciales consagrado en la Resolución 8321 de 1.983 del Ministerio de Salud, dado que se trata de una disposición normativa relacionada con la salud de las personas y su calidad de vida, y no relacionada particularmente con el impacto sonoro al medio ambiente, que es el que regula la Resolución No 0627 del 7 de abril de 2006 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (Subrayado fuera de texto).

En otro pronunciamiento, en la sentencia T-1158/2005, M.P. Alfredo Beltrán Sierra, se dijo:

"De otro lado refiriéndose al ruido como limitante para ejercer derechos fundamentales en sentencia T-394 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo se dijo lo siguiente: "Ahora bien, en repetidas oportunidades esta Corporación ha dicho que la contaminación auditiva puede constituir una intromisión indebida en el espacio privado de las personas, y que, por contera, implica generalmente la transgresión de los derechos a la intimidad personal y familiar, a la paz y a la tranquilidad, sin perjuicio de los daños que aquélla pueda ocasionar a la salud o a la calidad de vida".

Además, la contaminación auditiva viola también el derecho personalísimo a la tranquilidad, tal como lo juzgó esta Corte en la sentencia T-028/94:

"... la tranquilidad se ha erigido en derecho susceptible de protección por esta vía, en tanto es inherente a la persona humana y se encuentra dentro de los derechos del artículo 94 superior. La jurisprudencia lo ha catalogado como personalísimo, derivado por necesidad del derecho a la vida digna. Si bien es cierto que la tranquilidad tiene una dimensión subjetiva, indeterminable, y por lo tanto imposible de ser objeto jurídico, también es cierto que existen elementos objetivos para garantizar ese bienestar íntimo de la persona, dada la influencia del entorno sobre el nivel emocional propio. A nadie se le puede perturbar la estabilidad de su vivencia sin justo título fundado en el bien común. Y esto obedece a una razón jurisprudencial evidente: el orden social justo parte del goce efectivo de la tranquilidad vital de cada uno de los asociados, de suerte que, al no perturbar el derecho ajeno, se logra la común unidad en el bienestar, es decir, la armonía



PROSPERIDAD
PARA TODOS

perfeccionante de los individuos que integran la sociedad organizada, bajo el imperio de la ley, en forma de Estado.”

En consecuencia, ordenó a la “Alcaldía Local de Chapinero que en el término de 48 horas, con observancia del debido proceso, con la citación y audiencia de la empresa Concreto S.A., y teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, adopte la decisión que le fuere pertinente, conforme a la ley y teniendo en cuenta la protección de los derechos fundamentales de la actora que se le han puesto en peligro”.

El Consejo de Estado que básicamente ha guardado la misma línea jurisprudencial de la Corte Constitucional, reforzando la competencia de los municipios en aplicación de la Ley 232 de 1995, en reciente falló de Tutela 2013 – 00255 01(AC) M.P., Maria Claudia Rojas Lasso, dijo:

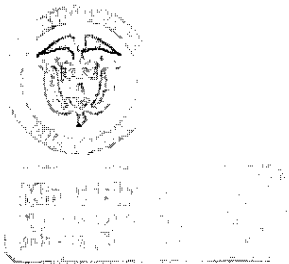
“A través del amparo constitucional se ha protegido a los ciudadanos que han sido víctimas de la contaminación auditiva. En la Sentencias T- 460 de 1996, se tuteló el derecho a la salud, a la tranquilidad y a la vida, de la actora y ordenó al demandado que realizara su actividad económica, sin traspasar los niveles de contaminación ambiental y auditiva permitida...”.

Más adelante agrego:

“Los derechos a la intimidad y a la tranquilidad, en principio, deben ser protegidos por las autoridades administrativas y policiales que son las encargadas de ejercer controles frente a las perturbaciones de terceros. En este sentido la Sentencia SU-476 de 1997, indicó que la prevención de comportamientos por parte de particulares que alteren el orden público es competencia de la administración pública: “El mantenimiento de la seguridad, la tranquilidad, la salubridad y la moralidad públicas, exige de las autoridades administrativas -poder de policía administrativo-, la adopción de medidas tendientes a la prevención de comportamientos particulares que perturben o alteren estas condiciones mínimas de orden público que impidan a los miembros de la sociedad o de una comunidad en particular, disfrutar de sus derechos sin causa legal que lo justifique”.

En otro pronunciamiento de fecha 05 de abril de 2013, de la Sección Primera dentro de la Acción Popular 50001-23-31-000-2004-00819-01(AP) M. P. María Claudia Rojas Lasso:

“Para la Sala la actividad realizada por el Municipio no se adecua a los términos en que esta entidad debe cumplir con sus funciones, puesto que no ha adoptado ninguna medida



PROSPERIDAD PARA TODOS

para mitigar los efectos nocivos que la contaminación sonora que genera el centro religioso causa al medio ambiente y a la comunidad, pese a que el artículo 68 del Decreto 948 de 1995 le impone la obligación de controlar, vigilar e imponer las medidas correctivas que en cada caso ante fenómenos de contaminación atmosférica como el que se presenta en este caso, ya se limitaron a dar respuesta a las peticiones de la parte actora sin que se hubiesen tomado medidas definitivas.

Frente a tan categóricos mandatos, para la Sala resulta inaceptable que las autoridades del Municipio de Villavicencio haya desatendido sus responsabilidades constitucionales y legales en un asunto tan trascendental como el de resolver la problemática contaminación ambiental causada por la trasgresión de los límites de emisión de ruido establecidos en el artículo 17 de la Resolución 8321 de 1983". (Subrayado fuera de texto).

En consecuencia ordenó al Municipio de Villavicencio como primera autoridad policiva, vigilar el estricto cumplimiento de lo dispuesto en la sentencia.

En un último fallo de la Sección Tercera, expediente 85001-23-31-000-2011-0004701(AP), M.P., Stella Conto Díaz del Castillo, señaló:

"El artículo 218 constitucional atribuye a la Policía Nacional, con carácter permanente, el deber general de mantener *"...las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz"*, dentro del cual se enmarcan los de *"...proteger a los habitantes del territorio colombiano en su libertad y en los derechos que de ésta se derivan, por los medios y con los límites estatuidos en la Constitución Nacional, en la ley, en las Convenciones y Tratados Internacionales, en el Reglamento de Policía y en los principios universales del derecho"* y de prevenir y eliminar *"...las perturbaciones de la seguridad, de la tranquilidad, de la salubridad y la moralidad públicas"*, como lo exigen los artículos 1º y 2º del Decreto ley 1355 de 1970.

Para estos efectos, la ley obliga específicamente a que los miembros de la Policía Nacional i) acudan sin dilaciones con el auxilio de su fuerza legítima, por su iniciativa o a petición, cuando quiera que sea necesaria para asistir o proteger a cualquier persona en su tranquilidad y demás derechos colectivos y ii) controlen, entre otros aspectos, que en los establecimientos de comercio se cumplan las exigencias en materia de uso del suelo, intensidad auditiva, horario, ubicación y destinación, para lo cual atribuye a los Comandantes de estación o subestación la potestad de imponer, como medida correctiva, el cierre del establecimiento hasta por siete días.



PROSPERIDAD PARA TODOS

En efecto, manda perentoriamente el artículo 32 del citado Decreto ley 1355 de 1970: *Los funcionarios de policía están obligados a dar sin dilación el apoyo de su fuerza por propia iniciativa o porque se les pida directamente de palabra o por voces de auxilio, a toda persona que esté urgida de esa asistencia para proteger su vida, o sus bienes, o la inviolabilidad de su domicilio, o su libertad personal, o su tranquilidad.*

Asimismo, “el cierre del establecimiento”, que consiste en “...suspender la actividad a que esté dedicado el infractor por término no mayor de siete días. Para asegurar su cumplimiento se fijarán sellos o medios adicionales de seguridad, como candados o nuevas cerraduras, cuyas llaves se conservarán en el Comando de Policía”, es una medida correctiva que compete “...a los comandantes de estación y de subestación”, cuando quiera que se incumplan los horarios fijados por el reglamento, se toleren riñas o escándalos, al tenor de las disposiciones de los artículos 184, 195 y 208 *ibidem* y, en todo caso, cuando se incumplan “las normas referentes al uso del suelo, intensidad auditiva, horario, ubicación y destinación expedida por la autoridad competente del respectivo municipio”, conforme con las disposiciones de los artículos 2º y 3º de la Ley 232 de 1995. Medida que resulta apremiante, si se considera que el incumplimiento de estas normas, de suyo, pone en peligro los derechos e intereses colectivos a la salubridad, seguridad, tranquilidad y moralidad públicas.

En este sentido, tiene sentado la jurisprudencia de la Corte Constitucional¹⁹ –se destaca:

“...en ejercicio del poder de policía el legislador dictó la Ley 232 de 1995 que en su artículo 2º establece: “No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, es obligatorio para el ejercicio del comercio que los establecimientos abiertos al público reúnan los siguientes requisitos: a) Cumplir con todas las normas referentes al uso del suelo, intensidad auditiva, horario, ubicación y destinación expedida por la autoridad competente del respectivo municipio. Las personas interesadas podrán solicitar la expedición del concepto de la misma a la entidad de planeación o a quien haga sus veces en la jurisdicción municipal o distrital respectiva; b) Cumplir con las condiciones sanitarias descritas por la Ley 9ª de 1979 y demás normas vigentes sobre la materia; c) Para aquellos establecimientos donde se ejecuten públicamente obras musicales causante de pago por derecho de autor, se les exigirá los comprobantes de pago expedida por la autoridad legalmente reconocida, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 23 de 1982 y demás normas complementarias; d) Tener matrícula mercantil vigente de la Cámara de

¹⁹ Sentencia C-492 de 1992, Magistrado ponente Jaime Córdoba Triviño.



**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

Comercio de la respectiva jurisdicción, y e) Comunicar en la respectiva oficina de Planeación, o quien haga sus veces de la entidad territorial correspondiente, la apertura del establecimiento".

15... La misma ley en su artículo 3º prescribe que en cualquier tiempo las autoridades policivas podrán verificar el estricto cumplimiento de los requisitos señalados en el artículo anterior. Los límites previstos en la Ley 232 concuerdan con las situaciones jurídicas descritas en los numerales 1., 4. y 5. del artículo 208 del Código Nacional de Policía y los artículos 195 y 219 del Decreto 1355 de 1970 son el desarrollo de la reglamentación de la actividad de policía en el control de los establecimientos abiertos al público. En consecuencia, la reglamentación prevista en las disposiciones demandadas (art. 195, 208 y 219) no es contraria a la Carta Fundamental porque en primer lugar, es la misma Constitución Política la que prescribe que por medio de la ley se definirán los límites para el ejercicio de la libertad económica y la iniciativa privada y en segundo lugar, el reconocimiento de la libertad de empresa se hace conforme al respeto del bien común y sus límites son el resultado de la protección de las condiciones mínimas de seguridad, tranquilidad, salubridad y moralidad públicas dentro de las cuales se puede ejercer el libre comercio (...).

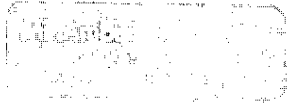
El cierre temporal de los establecimientos abiertos al público que no cumplan con las prescripciones legales resulta proporcional y razonable, porque, en primer lugar, se trata de exigencias que hagan nugatorio el ejercicio de la actividad económica o que vulneren el núcleo esencial del derecho a la iniciativa privada. Las personas que ofrecen bienes y servicios deben hacerlo cumpliendo unas reglas mínimas y si las desconocen, la ley establece la manera como deben ser sancionadas. De otra parte, no es irracional la sanción impuesta a un establecimiento abierto al público que no cumple con las exigencias legales mínimas, porque significa que se encuentran en peligro bienes comunes como la salubridad, seguridad, tranquilidad y moralidad públicas.

18. De otro lado, el artículo 315,2. de la Ley Fundamental prescribe que el alcalde es la primera autoridad del municipio y está facultado para ejercer la función de policía local, por ello, consideran los demandantes que las disposiciones impugnadas desconocen esta atribución al otorgar al comandante de estación la posibilidad del cierre temporal de los establecimientos abiertos al público. Conforme a la distinción entre poder, facultad y actividad de policía, las normas demandadas no desconocen la condición de los alcaldes municipales como primera autoridad de policía, conferida por la Carta Política, porque los artículos impugnados del Código Nacional de Policía desarrollan la distribución de

Calle 37 No. 8 – 40 Bogotá, Colombia

Conmutador (571) 3323400

www.minderec.gov.co



PROSPERIDAD
PARA TODOS

competencias para la protección del orden público. Así, la medida de cierre de establecimiento abierto al público que puede imponer el comandante de policía, en primer lugar, sólo se puede aplicar conforme a las situaciones jurídicas previstas en la ley (principio de estricta legalidad); segundo, esta medida tiene carácter temporal lo cual significa que los miembros de la Policía Nacional no imponen una sanción definitiva que comprometa los derechos de las personas; y, tercero, la medida sancionatoria puede impugnarse ante el superior jerárquico (el alcalde municipal) lo que garantiza el derecho al debido proceso y el derecho a la defensa”.

En consecuencia, ordena en el numeral 4 a la “alcaldía de Aguazul que emita las órdenes e instrucciones pertinentes para cumplir lo dispuesto en este fallo. Y al Comandante de la Estación de Policía de esa localidad para que realice, diariamente y en distintos horarios, rondas al establecimiento comercial (...) para garantizar que se cumplan los límites de nivel de ruido permitidos, el horario de atención, así como las medidas de seguridad, salubridad y ambiente”.

C- CONCLUSIONES:

Como se dijo el fenómeno del ruido desde su origen tiene la característica de vulnerar varios bienes jurídicamente tutelados, es decir se trata de un evento que jurídicamente se puede señalar de pluriofensivo, en tanto en el recorrido de sus ondas impacta, afecta, lesiona o daña primordialmente o *ab initio* la salud, la tranquilidad e intimidad de las personas, la paz, la convivencia pacífica, el espacio público y el ambiente en los eventos que cause daño alguno de los elementos que lo conforman, etc.

Es por ello y no por otro motivo que el legislador y la reglamentación administrativa se ha ocupado de controlar el ruido a través de estándares o límites exigibles básicamente desde la óptica o lógica antropocentrista, es decir resguardando los valores y bienes preciados de que son depositarios los humanos, se reitera como la salubridad, tranquilidad, intimidad y en general la convivencia pacífica. Así, lo deja entrever el recuento normativo expuesto en cuanto se encargan tanto a las autoridades de salud, municipales, distritales y de policía adoptar medidas eficaces o inmediatas ante su ocurrencia para contrarrestar dicho fenómeno perturbatorio.

De ello también da cuenta de manera unánime la jurisprudencia abordada en cuanto ya sea por vía de la acción de tutela o popular señalan que el ruido afecta derechos fundamentales como los justamente señalados y coinciden que le corresponde a las



PROSPERIDAD
PARA TODOS

autoridades municipales la tutela o garantía, de tal manera se les ha ordenado ejecutar y adoptar las medidas pertinentes para contrarrestar los eventos perturbatorios.

Adentrándonos en el tema, tanto el acervo normativo como jurisprudencial visto atina en señalar la competencia en *sub litem* o tema propuesto, en tanto es al Municipio de Armenia como la entidad responsable de la función de control y vigilancia frente al ruido o intensidad auditiva proveniente de los establecimientos de comercio en el área de su jurisdicción, en cumplimiento de lo dispuesto especialmente en los artículos 2, 3 y 4 de la Ley 232 de 1995.

Ello involucra que en la labor de control y seguimiento deba realizar las mediciones ruido cuando sean necesarias, con la asesora de la autoridad ambiental regional como lo ordena el literal h) del artículo 66 del Decreto 948 de 1995. Es decir, se trata de una competencia que proviene objetivamente de la Ley y los reglamentos que así lo consignan y que como se ve ha sido ratificada por la interpretación de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado especialmente quienes han sostenido la aplicación de la Ley 232 de 1995 y el Decreto 948 de 1995 en cuanto a las competencias de los municipios.

En consecuencia de lo dicho para el caso concreto expuesto le corresponde el control y vigilancia de los establecimientos de comercio en la jurisdicción del Municipio de Armenia a dicha entidad territorial, que implica realizar las mediciones necesarias para adelantar los procesos sancionatorios, con la asesoría de la C.R.Q, en el caso que aquel lo requiera.

A este respecto, dicha coordinación no es un asunto que provenga solamente de las normas estudiadas, sino que en tal sentido desde el orden constitucional como los señalan los principios establecidos en el artículo 209 que advierte que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y en consecuencia las autoridades administrativas deben 'coordinar' sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

En igual sentido, los numerales 10 y 11 de la Ley 1437 de 2011 "Código Contencioso Administrativo" atina en señalar que en virtud del principio de coordinación, las autoridades concertarán sus actividades con las de otras instancias estatales en el cumplimiento de sus cometidos y en el reconocimiento de sus derechos a los particulares. Conectado a su vez con el principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad, en cuyo caso es el de prevenir y adoptar las medidas correctivas para aquellas actividades que generen ruido.



PROSPERIDAD
PARA TODOS



En este orden y sin perjuicio de lo dicho, este ministerio exhorta tanto a la Alcaldía de Armenia a cumplir con sus funciones legales y a la C.R.Q para que en el ámbito de sus competencias contribuya a controlar el ruido²⁰.

Cordialmente,

CONSTANZA ATUESTA CEPEDA
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Tito Simón Ávila Suárez
Revisó: Claudia Fernanda Carvajal Miranda
Fecha: 29/05/14

²⁰ En las diferentes conferencias que ofreció el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en coordinación con Asocars en el año 2013, se enfatizó en el caso de estudio de la unión de esfuerzos y sinergias entre el Área Metropolitana del Valle de Aburrá y el Municipio de Medellín, que ha ofrecido resultados estimables en términos de control y reducción del ruido de los establecimientos de comercio que trascienden al espacio público.

