

CONCEPTO N° 02 de 2019

(Marzo 04 de 2019)

SECRETARÍA GENERAL Oficina Asesora Jurídica Ambiental

ASUNTO: Competencias de las diferentes autoridades administrativas en materia de atención de denuncias por presuntas afectaciones derivadas del funcionamiento de establecimientos de comercio¹; entendidos éstos como cualquier actividad comercial, industrial, de servicios, social, cultural, de recreación, de entretenimiento, de diversión, entre otras; con o sin ánimo de lucro o que siendo privadas, en el caso del ruido de sus actividades, éste trascienda a lo público o a otras zonas privadas; que se desarrollan o no a través de establecimientos abiertos o cerrados al público.

ANTECEDENTES:

Siendo lo primero indicar, que el Sistema Nacional Ambiental -SINA- desde la reestructuración que se le hizo con la expedición de la Ley 99 de 1993, estableció un reparto legal de competencias; indicando en su artículo 4², que dicho sistema está conformado entre otros elementos, por diferentes tipos de entidades e instituciones encargadas del medio ambiente, como lo son las públicas y privadas, incluida la misma sociedad civil; es pertinente señalar que de esta ley parten leyes que entregan competencias ambientales (con poder sancionador incluido) a otras entidades diferentes a las genéricamente denominadas autoridades ambientales; a manera de ejemplo se citan las competencias en materia de contaminación visual, las competencias en materia de residuos sólidos; las competencias por contaminación electromagnética; las competencias por afectaciones ambientales derivadas de fuentes móviles; entre otras.

PARAGRAFO. Para todos los efectos la jerarquía en el Sistema Nacional Ambiental, SINA, seguirá el siguiente orden descendente: Ministerio del Medio Ambiente, Corporaciones Autónomas Regionales, Departamentos y Distritos o Municipios.



¹ El Código de Comercio define el establecimiento de comercio como un conjunto de bienes organizados por el empresario para realizar los fines de la empresa. Una misma persona podrá tener varios establecimientos de comercio y, a su vez, un solo establecimiento de comercio podrá pertenecer a varias personas, y destinarse al desarrollo de diversas actividades comerciales (artículo 515 del Código de Comercio

² Ley 99 de 1993.

Artículo 4º. Sistema Nacional Ambiental, SINA. El Sistema Nacional Ambiental, SINA. es el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en esta Ley. Estará integrado por los siguientes componentes:

¹⁾ Los principios y orientaciones generales contenidos en la Constitución Nacional, en esta Ley y en la normatividad ambiental que la desarrolle.

²⁾ La normatividad específica actual que no se derogue por esta Ley y la que se desarrolle en virtud de la ley.

 ³⁾ Las entidades del Estado responsables de la política y de la acción ambiental, señaladas en la ley.
 4) Las organizaciones comunitarias y no gubernamentales relacionadas con la problemática ambiental.

⁵⁾ Las fuentes y recursos económicos para el manejo y la recuperación del medio ambiente.

⁶⁾ Las entidades públicas, privadas o mixtas que realizan actividades de producción de información, investigación científica y desarrollo tecnológico en el campo ambiental.

El Gobierno Nacional reglamentará la organización y funcionamiento del Sistema Nacional Ambiental, SINA.





Página 2 de 15

En este mismo orden de ideas, el legislador (a través de las leyes) y el Gobierno nacional (a través de las reglamentaciones), también para el caso de la mayor parte de los fenómenos por presión sonora (o contaminación por ruido) ha establecido las competencia a cargo principalmente de los entes territoriales municipales, como se verá en el análisis jurídico que a continuación se presenta.

Sea lo primero señalar que se debe dar una mirada integral al funcionamiento de los establecimientos de comercio desde el cumplimiento de los usos del suelo establecidos en los planes de ordenamiento territorial -POT-, planes básicos de ordenamiento territorial -PBO- o esquemas de ordenamiento territorial -EOT-, ya que si bien dichos establecimientos no requieren de licencia para su funcionamiento desde el año 1995 (véase en su momento Ley 232 de 1995), su actividad debe ser compatible con el uso del suelo establecido en dicha zona, cuyo control para su ubicación le compete a la *entidad de planeación* o quien haga sus veces en la jurisdicción municipal respectiva; y el control a su funcionamiento está en manos de las *autoridades de gobierno*.

En materia de ruido (presión sonora) la problemática actual y principal en casi todo territorio poblado en Colombia se presenta principalmente porque algunos establecimientos de comercio -especialmente los abiertos al público (los bares, discotecas, tabernas, etc)-, se les consiente su ubicación y funcionamiento en zonas que conforme las reglamentaciones pueden estar permitidos o restringidos (más no prohibidos) -depende de cada caso de ordenamiento en particular-; sin embargo los efectos de ese funcionamiento en la mayoría de las ocasiones causan molestia y/o perjuicio a las personas que los circundan, así como a las zonas donde se encuentran inmersos o contiguos, como lo son las zonas residenciales, entre otras. Pero la problemática también acontece cuando otro tipo de establecimientos de comercio como talleres de mecánica automotriz, distribuidores de alimentos, carpinterías, talleres de metalurgia, centros educativos, centros culturales, centros deportivos, centros de culto, entre otros; estando bien ubicados -o estando mal ubicados-, también generan con sus actividades diferentes fenómenos de ruido que especialmente afectan la tranquilidad de los vecinos contiguos, sean residenciales u otro tipo de actividades.

Frente al incumplimiento de la norma de usos del suelo prevista en el ordenamiento territorial, el artículo 103 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 1° de la Ley 810 de 2003, define como INFRACCIONES URBANÍSTICAS, las siguientes: (resaltos por fuera del texto legal)

ARTICULO 103. INFRACCIONES URBANÍSTICAS. Modificado. Lev 810 de 2003. Art. 1º. Toda actuación de construcción, ampliación, modificación, adecuación y demolición de edificaciones, de urbanización y parcelación, que contravenga los planes de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas que los desarrollan y complementan incluyendo los planes parciales, dará lugar a la imposición de sanciones urbanísticas a los responsables, incluyendo la demolición de las obras, según sea el caso, sin perjuicio de la eventual responsabilidad civil y penal de los infractores. Para efectos de la aplicación de las sanciones estas infracciones se considerarán graves o leves, según se afecte el interés tutelado por dichas normas.

Se considera igualmente infracción urbanística, la localización de establecimientos comerciales, industriales, institucionales y de servicios en contravención a las nomas de usos del suelo, lo mismo que el encerramiento, la intervención o la ocupación temporal o permanente del espacio público con cualquier tipo de amoblamiento, instalaciones o construcciones, sin la respectiva licencia.

Los municipios y distritos establecerán qué tipo de amoblamiento sobre el espacio público requiere de la licencia a que se refiere este artículo, así como los procedimientos y condiciones para su expedición.





Página 3 de 15

En los casos de actuaciones urbanísticas, respecto de las cuales no se acredite la existencia de la licencia correspondiente o que no se ajuste a ella, el alcalde o su delegado, de oficio o a petición de parte, dispondrá la medida policiva de suspensión inmediata de todas las obras respectivas, hasta cuando se acredite plenamente que han cesado las causas que hubieren dado lugar a la medida

A su vez, el artículo 104 y 105 de la Ley 388 de 1997, modificada por el artículo 2° de la Ley 810 de 2003 consagran: (resaltos por fuera del texto legal)

ARTICULO 104. SANCIONES URBANÍSTICAS. Modificado. Ley 810 de 2003. Art. 2º. El artículo 66 de la

Las infracciones urbanísticas darán lugar a la aplicación de las sanciones a los responsables que a continuación se determina, por parte de los alcaldes municipales y distritales, el gobernador del departamento de San Andrés y Providencia o el funcionario que reciba la delegación, quienes las graduarán de acuerdo con la gravedad y magnitud de la infracción y la reiteración o reincidencia en la falta, si tales conductas se presentaren:

1. Multas sucesivas que oscilarán entre quince (15) y treinta (30) salarios mínimos legales diarios vigentes por metro cuadrado de área de suelo afectado, sin que en ningún caso la multa supere los quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes, para quienes parcelen, urbanicen o construyan en terrenos no urbanizables o no parcelables, además de la orden policiva de demolición de la obra y la suspensión de servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo señalado por la Ley 142 de 1994.

En la misma sanción incurrirán quienes parcelen, urbanicen o construyan en terrenos afectados por el plan vial, de infraestructura de servicios públicos domicilianos, o destinado a equipamientos públicos.

- Si la construcción, urbanización o parcelación se desarrollan en terrenos de protección ambiental, o localizados en zonas calificadas como de riesgo, tales como humedales, rondas de cuerpos de agua o de riesgo geológico, la cuantía de las multas se incrementará hasta en un ciento por ciento (100%) sobre las sumas aquí señaladas, sin perjuicio de las demás responsabilidades y sanciones legales a que haya lugar.
- 2. Multas sucesivas que oscilarán entre doce (12) y veinticinco (25) salarios diarios vigentes por metro cuadrado de intervención u ocupación, sin que en ningún caso la multa supere los cuatrocientos (400) salarios mínimos mensuales legales vigentes, para quienes intervengan u ocupen, con cualquier tipo de amoblamiento, instalaciones o construcciones, los parques públicos zonas verdes y demás bienes de uso público, o los encierren sin la debida autorización de las autoridades encargadas del control del espacio público, además de la demolición de la construcción o cerramiento y la suspensión de servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo señalado en la Ley 142 de 1994. Esta autorización podrá concederse únicamente para los parques y zonas verdes por razones de seguridad, siempre y cuando la trasparencia del cerramiento sea de un 90% como mínimo, de suerte que se garantice a la ciudadanía el disfrute visual de los parques o zonas verdes y que no se vulnere su destinación al uso de común.

En la misma sanción incumrán quienes realicen intervenciones en área que formen parte del espacio público que no tengan el carácter de bienes de uso público, sin contar con la debida licencia o contraviniéndolo, sin perjuicio de la obligación de restitución de elementos que más adelante se señala.

3. Multas sucesivas que oscilarán entre diez (10) y veinte (20) salarios mínimos legales diarios vigentes por metro cuadrado de intervención sobre el suelo o por metro cuadrado de construcción según sea el caso, sin que en ningún caso la multa supere los trescientos (300) salarios mínimos mensuales legales vigentes, para quienes parcelen, urbanicen o construyan en terrenos aptos para estas actuaciones, sin licencia, y la suspensión de los servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo señalado en la Ley 142 de 1994.

También se aplicará esta sanción a quienes demuelan inmuebles declarados de conservación arquitectónica o realicen intervenciones sobre los mismos sin la licencia respectiva, o incumplan las obligaciones de adecuada conservación, sin perjuicio de la obligación de reconstrucción prevista en la presente ley. En estos casos la sanción no podrá ser inferior a los setenta (70) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

4. Multas sucesivas que oscilan entre ocho (8) y quince (15) salarios mínimos legales diarios vigentes por metro cuadrado de intervención sobre el suelo o por metros cuadrados de construcción según sea el caso, sin que en ningún caso la multa supere los doscientos (200) salarios mínimos legales vigentes para quienes parcelen, urbanicen o construyan en terrenos aptos para estas actuaciones en contravención a lo preceptuado en la licencia, o cuando esta haya caducado, y la suspensión de servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo señalado en la Ley 142 de 1994.

En la misma sanción incurrirán quienes usen o destinen un inmueble a un uso diferente al señalado en la licencia, o contraviniendo las normas urbanísticas sobre usos específicos del suelo.





Página 4 de 15

En el caso de establecimientos comerciales que no cumplan con las normas referentes a usos del suelo se aplicarán, en lo pertinente, los procedimientos v las sanciones previstas para este tipo de infracciones en la Ley 232 de 1995 ó en aquellas normas que la adicionen, modifiquen o complementen.

5. La demolición total o parcial de las obras desarrolladas sin licencia, o de la parte de las mismas no autorizada o ejecutada en contravención a la licencia, a costa del interesado, pudiéndose cobrar por jurisdicción coactiva si es del caso, cuando sea evidente que el infractor no se puede adecuar a la norma.

PARÁGRAFO. Tiene el carácter de grave toda infracción urbanística contemplada en la presente Ley que genere impactos ambientales no mitigables o el deterioro irreparable de los recursos naturales o del patrimonio arquitectónico y cultural la reincidencia de la falta, o la contravención a normas urbanísticas estructurales del Plan de Ordenamiento Territorial de acuerdo con lo establecido en el artículo 15 de la Ley 388 de 1997, así como la contravención a las normas establecidas en la Ley 400 de 1997.

Conc.: Sentencia C 495 de 1998.

ARTICULO 105. ADECUACIÓN A LAS NORMAS. Modificado. Ley 810 de 2003. Art. 3º. En los casos previstos en el numeral 3 del artículo precedente, en el mismo acto que impone la sanción se ratificará la medida policiva de suspensión y sellamiento de las obras y se dispondrá de un plazo de sesenta (60) días para que el infractor se adecue a las normas obteniendo la licencia correspondiente. Si vencido este plazo no se hubiere obtenido la licencia, se procederá a ordenar la demolición de las obras ejecutadas a costa del interesado y la imposición de las multas sucesivas en la cuantía que corresponda, teniendo en cuenta la gravedad de la conducta infractora, además de la ratificación de la suspensión de los servicios públicos domiciliarios.

En los casos previstos en el numeral 4 del artículo 104 de la presente ley, en el mismo acto que impone la sanción se ordenará la suspensión de los servicios públicos domiciliarios y se ratificará la medida policíva de suspensión y sellamiento de las obras. El infractor dispondrá de sesenta (60) días para adecuar las obras a la licencia correspondiente o para tramitar su renovación, según sea del caso. Si vencido este plazo no se hubiere tramitado la licencia o adecuado las obras a la misma, se procederá a ordenar, a costa del interesado, la demolición de las obras ejecutadas según la licencia caducada o en contravención a la misma, y a la imposición de las multas sucesivas, en la cuantía que corresponda, teniendo en cuenta la gravedad de la conducta infractora, además de la ratificación de la suspensión de los servicios públicos domiciliarios.

Las normas citadas (hoy vigentes, con sus respectivas actualizaciones normativas) dan cuenta que desde el año 1993 (muy paralelo a la normatividad ambiental, particularmente a la norma base que es la Ley 99 de 1993, y en concordancia con la Ley 232 de 1995 —hoy subrogada en las mismas disposiciones por el Código Nacional de Policía y Convivencia³-), existe una legislación que establece las competencias de control y sanción a los establecimientos de comercio (abiertos o no al público) que con sus actividades afectan con ruido (presión sonora) a terceros.

Lo anterior reafirma que en lo relacionado con los establecimientos de comercio, éstos deben dar estricto cumplimiento a los usos del suelo y a otras obligaciones normativas, como lo es la intensidad auditiva; siendo de competencia del alcalde municipal; y muy en particular de las oficinas de Planeación, Gobierno y Salud municipal, la atención a dicha situación.

Así las cosas se deberá mantener la orientación que hasta la fecha ha conceptualizado esta Entidad en su calidad de Autoridad Ambiental Urbana en materia de competencias administrativas por emisión de ruido, para lo cual desde hace varios años se ha procedido de la siguiente forma: una vez recibida la queja o denuncia por ruido proveniente de un establecimiento de comercio, se le deberá informar al quejoso que la autoridad competente es el ente territorial municipal correspondiente (más específicamente la dependencia de Gobierno municipal), y en caso de que éste insista para que su queja le sea recibida, se radicará y se

³ Ley 1801 del 29 de julio de 2016 "Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia"





Página 5 de 15

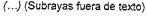
dará el traslado correspondiente acorde a lo señalado por el artículo 21⁴ de la Ley 1755 de 2015 "For medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Confencioso Administrativo"; para que dicha autoridad asuma el conocimiento de la misma y dentro del principio administrativo de colaboración armónica -según el tipo de afectación por ruido denunciada-, coordine las mediciones de ruido (con la autoridad de salud respectiva u otras) y despliegue las acciones de control y/o sancionatorias en particular.

Recopilando lo dicho, al ente territorial municipal respectivo cuando menos desde la Ley 388 de 1997 e incluso desde antes -Ley 232 de 1995-, le compete el control y sanción sobre el debido uso del suelo, y en ésté está el control y sanción sobre la intensidad auditiva (ruido) que emane de los establecimientos de comercio; un establecimiento en términos generales puede estar bien ubicado, o ubicado con restricciones, o mal ubicado; y adicional a ello en todas esas posibilidades generar otras problemáticas con su funcionamiento; por lo que aun estando bien ubicado puede generar problemas a la salud, a la tranquilidad y/o convivencia, al ambiente, a la sanidad, y muchas otras. La misma Ley 388 de 1997 remite a que el municipio controle las exigencias de funcionamiento conforme en su momento lo regulaba la Lay 232 de 1995.

Teniendo en cuenta lo anterior, y de conformidad con lo establecido en el artículo 87 de la Ley 1801 de 2016 "Código Nacional de Policía y Convivencia", las competencias en esta materia objeto de análisis no cambian de entidad competente, porque lo que hace la referida Ley 1801 de 2016, es subrogar la Ley 232 de 1995⁵, unificando una serie de contravenciones de policía como es indebida intensidad auditiva de los establecimientos de comercio; por ende, sigue estando vigente la misma orientación conceptual, no siendo el Área Metropolitana del Valle de Aburrá (en su calidad de Autoridad Ambiental Urbana), sino el ente Municipal (Secretaria de Gobierno de cada municipio, con apoyo de otros organismos según cada situación, ejemplo, los de Salud, o los de Planeación), la autoridad competente para ejercer las funciones de control y vigilancia relacionada con el tema de intensidad auditiva (ruido) de los establecimientos de comercio abiertos o no al público; veamos:

Artículo 87. Requisitos para cumplir actividades económicas. Es obligatorio, para el ejercicio de cualquier actividad: comercial, industrial, de servicios, social, cultural, de recreación, de entretenimiento, de diversión; con o sin ánimo de lucro, o que siendo privadas, trasciendan a lo público; que se desarrolle o no a través de establecimientos abiertos o cerrados al público, además de los requisitos previstos en normas especiales, cumplir previamente a la iniciación de la actividad económica los siguientes requisitos:

Artículo 4º. <u>El alcalde, quien haga sus veces, o el funcionario que reciba la delegación,</u> siguiendo el procedimiento señalado en el libro primero del Código Contencioso Administrativo, actuará con quien no cumpla los requisitos previstos en el artículo 2º de esta Ley, de la siguiente manera;



STATE OF LAND



⁴ Artículo 21. Funcionario sin competencia. Si la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente, se informará de inmediato al interesado si este actúa verbalmente, o dentro de los cinco (5) días siguientes al de la recepción, si obró por escrito. Dentro del término señalado remitirá la petición al competente y enviará copia del oficio remisorio al peticionario o en caso de no existir funcionario competente así se lo comunicará. Los términos para decidir o responder se contarán a partir del día siguiente a la recepción de la Petición por la autoridad competente.

⁵Artículo 2º. 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, <u>intensidad auditive</u>, 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. (...)

Artículo 3º. En cualquier tiempo las autoridades policivas podrán verificar el estricto cumplimiento de los requisitos señalados en el artículo anterior





Página 6 de 15

- 1. Las normas referentes al uso del suelo, (Resaltado fuera de texto reglamentario) destinación o finalidad para la que fue construida la edificación y su ubicación.
- 2. Mantener vigente la matrícula mercantil de la Cámara de Comercio de la respectiva jurisdicción donde se desarrolle la actividad.
- 3. La comunicación de la apertura del establecimiento, al comandante de estación o subestación de policía del lugar donde funciona el mismo, por el medio más expedito o idóneo, que para tal efecto establezca la Policía Nacional.
- 4. Para la comercialización de equipos terminales móviles se deberá contar con el permiso o autorización expedido por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones o su delegado.

Durante la ejecución de la actividad económica deberá cumplirse con los siguientes requisitos:

- 1. Las normas referentes a los niveles de intensidad auditiva.
- 2. Cumplir con los horarios establecidos para la actividad económica desarrollada.
- 3. Las condiciones de seguridad, sanitarias y ambientales determinadas en el régimen de policía.
- 4. El objeto registrado en la matrícula mercantil y no desarrollar otra actividad diferente.
- 5. Para aquellos establecimientos donde se ejecuten públicamente obras musicales causantes de pago, protegidas por las disposiciones legales vigentes 1 l sobre derechos de autor, mantener y presentar el comprobante de pago al día.
- 6. Para ofrecer los servicios de alojamiento al público u hospitalidad, se debe l contar con el registro nacional de turismo. (Resaltado fuera de texto reglamentario)
- Parágrafo 1°. Los anteriores requisitos podrán ser verificados por las autoridades de policía en cualquier momento, para lo cual éstas podrán ingresar por iniciativa propia a los lugares señalados, siempre que estén en desarrollo de sus actividades económicas.

Parágrafo 2°. Ninguna autoridad podrá exigir licencia, permiso o requisito adicional de funcionamiento, para el desarrollo de actividades económicas salvo lo previsto en la ley.

Entendiendo los conceptos ya expedidos en este tema bajo la vigencia de la Ley 232 de 1995, misma que hoy se aplica en igual forma con la Ley 1801 de 2016 "Código Nacional de Policía y Convivencia"; la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible), mediante Concepto con radicado 1200-E2-115363 de 2010, concluyó en su momento:

"(...) que la autoridad municipal en desarrollo de las competencias y funciones de policía otorgadas por la Ley 232 de 1995 para el control y vigilancia de los establecimientos de comercio, deberá realizar la medición de ruido que considere necesaria dentro de los procesos sancionatorios que adelante por inobservancia de las normas ambientales en materia de ruido, cumpliendo con los requisitos técnicos previstos en la resolución 0627 de 2006."(...)

MARCO JURÍDICO.

La Resolución Ministerial 627 de 2006 "por la cual se establece la norma nacional de emisión de ruido y ruido ambiental", emitida por el Ministerio de Ambiente, vivienda y Desarrollo Territorial hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial, estableció los estándares máximos permisibles de emisión de ruido y de ruido ambiental expresados en decibeles.

Con anterioridad, en el Decreto 948 de 1995 "Por el cual se reglamentan, parcialmente la Ley 23 de 1973, los artículos 33, 73, 74, 75 y 75 del Decreto-Ley 2811 de 1974; los artículos 41, 42, 43, 44, 45, 48 y 49 de la Ley 9 de 1979; y la Ley 99 de 1993, en relación con la prevención y control de la contaminación atmosférica y la protección de la calidad del aire", en los artículos 68 y 89 establecía (hoy compilado en el Decreto 1076 de 2015), se establecío:

Artículo 68°.- Funciones de los Municipios y Distritos. En desarrollo de lo dispuesto por el artículo 65 y concordantes de la Ley 99 de 1993, corresponde a los municipios y distritos en relación con la prevención y control de la contaminación del aire, a través de sus alcaldes o de los organismos del orden municipal o distrital a los que éstos las deleguen, con sujeción a la ley, los reglamentos y las normas ambientales superiores:



Página 7 de 15

(...)

- c) Establecer, las reglas y criterios sobre protección del aire y dispersión de contaminantes que deban tenerse en cuenta en el ordenamiento ambiental del territorio del municipio o distrito, en la zonificación del uso del suelo urbano y rural y en los planes de desarrollo; (...)
- 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 estáblecidos;
- 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 corresponda:

Artículo 89°.- Permisos de Emisión de Ruido. Los permisos para la realización de actividades o la ejecución de obras y trabajos, generadores de ruido que supere los estándares de presión sonora vigentes, o que deban ejecutarse en horarios distintos de los establecidos por los reglamentos, serán otorgados por los alcaldes municipales o distritales, o por la autoridad de policía del lugar, de conformidad con las normas y procedimientos establecidos por el Código Nacional de Policía.

El permiso de que trata este artículo, tendrá vigencia por el tiempo de duración de la actividad o trabajo correspondiente, su término se indicará en el acto de su otorgamiento, y procederá para la celebración de actos particulares. El otorgamiento del permiso de que trata este artículo se hará en el mismo acto que autorice la actividad generadora del ruido y en él se establecerán las condiciones y términos en que el permiso se concede. No podrá concederse permiso para la realización de actividades que emitan ruido al medio ambiente en los Sectores A, o de tranquilidad y silencio, de que trata el artículo 15 de este Decreto, salvo para la construcción de obras. (Resaltado fuera de texto regiamentario)

Ahora bien, el concepto del año 2010, emitido por la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – hoy Ministerio de Ambiente de Desarrollo Sostenible, ratifica en gran medida la posición sostenida por el Área Metropolitana del valle de Aburrá desde el año 2007, pero posiblemente se puede afirmar que es más contundente toda vez que deja en claro que es la autoridad municipal a quien le compete realizar las mediciones de ruido, afirmación que encuentra su fundamento jurídico en las disposiciones consagrada en le *litera f) del artículo 68 del Decreto 948 de 1995*, toda vez que es función de los municipios y distritos ejercer funciones de control y vigilancia de los fenómenos de contaminación atmosférica e imponer las medidas correctivas que en cada caso correspondan, las cuales para los establecimientos de comercio se encuentra en la Ley 232 de 1995 (hoy regulado en la Ley 1801 de 2016 "Código Nacional de Policía y Convivencia").

Por su parte, acorde con el <u>literal h</u>) del artículo 66 del Decreto 948 de 1995, es función de las autoridades ambientales, entre ellas el Área Metropolitana del Valle de Aburrá como autoridad ambiental, asesorar a los municipios de su jurisdicción en relación con la calidad y el control de fenómenos de contaminación atmosférica, dentro de los cuales se encuentra la emisión de ruido y ruido ambiental; obligación que se puede decir quedó reglamentada en gran medida con la expedición de la ya citada Resolución Ministerial 627 de 2006 "por la cual se establece la norma nacional de emisión de ruido y ruido ambiental", la cual ordena a las autoridades ambientales hacer cada cierto tiempo los estudios de "mapas de ruido"; estudios que se pueden considerar el principal elemento o sustento para que cada municipio acorde a su autonomía e idiosincrasia establezca una política propia para el control al ruido, a través del órgano competente (Acuerdo Municipal).

Por otra parte, desde las competencias de los organismos de salud, respecto al cumplimiento de la Resolución 8321 de 1983 expedida por el Ministerio de Salud, de acuerdo a la Ley 715 del 21 de diciembre de 2001 "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" también es coherente el legislador y el Gobierno Nacional al establecer que la Entidad competente para ejercer la vigilancia y control es el respectivo municipio:

"Artículo 44. Competencias de los municipios. Corresponde a los municipios dirigir y coordinar el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud en el ámbito de su jurisdicción, para lo cual cumplirán las siguientes funciones, sin perjuicio de las asignadas en otras disposiciones:

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." (Negrilla de fuera de texto). (Resaltado fuera de texto reglamentario)

En este sentido la Ley 715 de 20016 en el artículo 44 otorgó a los municipios la competencia de "dirigir y coordinar el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud en el ámbito de su jurisdicción". En desarrollo de esta atribución general estableció una serie de funciones, entre las cuales se destacan las vinculadas con la competencia en Salud Pública de "inspección, vigilancia y control de factores de riesgo que afecten la salud humana presentes en el ambiente, en coordinación con las autoridades ambientales".

Especialmente en materia de ruido la Ley le confirió (podría afirmarse que confirmó) al municipio la competencia de "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"8, (Resaltado fuera de texto reglamentario). El alcance de la vigilancia y control del ruido incluye los establecimientos y los espacios que puedan generar riesgo para la salud de la población entre los que se identifican diferentes establecimientos de comercio, educativos, deportivos, de salud, aeropuertos y terminales terrestres, plazas de mercado y plantas de sacrificio de animales, entre otros⁸.

En este sentido es conveniente citar el concepto del Ministerio de Salud y Protección Social¹⁰ en el que se reitera que el ruido proveniente de las viviendas o conjuntos habitacionales y de establecimientos de comercio que afecte la salud de las personas es objeto de control y vigilancia por parte de las autoridades de salud, teniendo en cuenta que la Ley 715 de 2001 no consignó ninguna limitación en la materia.

Para efectos de ejecutar las competencias y funciones descritas, en su momento la Resolución Ministerial 8321 de 198311 estableció la normativa correspondiente a los niveles de inmisión para la protección y conservación de la audición¹², y las competencias de control y vigilancia¹³,

¹³ Resolución 8321 de 1983, Art. 61: "El Ministerio de Salud, los Servicios Seccionales de Salud y todas las autoridades sanitarias del Sistema Nacional de Salud serán las encargadas del control y la vigilancia en el cumplimiento de las disposiciones contempladas en la presente Resolución".



⁶ 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".

Ley 715 de 2001, art. 44.3.3.

⁸ Ley 715 de 2001, art. 44.3.3.2.

⁹ Ley 715 de 2001, art. 44.3.5.

¹⁰ Concepto 74252 de 16 de abril de 2012. Asunto: Normativa que establece el procedimiento sancionatorio en materia de

ruido, pág.9. ¹¹ "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 ruido".

12 Se entiende por inmisión: "Transferencia de contaminantes de la atmósfera a un receptor. Se entiende por inmisión la acción opuesta a la emisión. Aire inmisible es el aire respirable al nivel de la tropósfera" (Decreto 948 de 1995, art. 2). En la sentencia del Tribunal Administrativo de Antioquia que dirimió el conflicto de competencias negativo entre el AMVA y el Municipio de Medellín, en especial se identifica la Resolución 8321 de 1983 como la norma de medición de ruido cuando este constituya un factor de riesgo para la salud (Sala Cuarta de Decisión, Fallo del 9 de diciembre de 2010. M.P. Edda Estrada Álvarez. Rad. 2007 02407 00).



Página 9 de 15

Esta resolución comprende las normas técnicas aplicables a la medición de ruido en el interior de las habitaciones, lo que incluye tanto residencias, establecimientos comerciales y sitios de trabajo.

El ruido entendido como un factor contaminante que representa riesgos para la salud humana y ambiental, exige la intervención del Estado en tanto sus funciones de prevención y control del deterioro del ambiente y de procura del bienestar general¹⁴. Por ello, para el cumplimiento de estas funciones, el ordenamiento jurídico colombiano ha dispuesto de una profusa estructura orgánica y competencial que hace parte del Sistema General de Seguridad Social en Salud y del Sistema Nacional Ambiental.

En materia de control y prevención de la contaminación del aire, el municipio posee importantes funciones relacionadas con la gestión del ruido15 que implican la expedición de normas dentro de su jurisdicción 16, entre ellas las de debido uso del suelo; las de horarios de funcionamiento; el otorgamiento de permisos de policía para ejecución de actividades que generen emisión de ruido más allá de lo permitido; el control y vigilancia de las emisiones contaminantes; la imposición de las medidas correctivas necesarias 17; además de las medidas preventivas y sancionatorias de policía, u otros tipos de procedimientos sancionatorios según de donde devenga la presunta infracción (sector salud, gobierno, planeación, etc)¹⁸.

Conforme con el anterior marco jurídico, el régimen de Seguridad Social en Salud y el Sistema Nacional Ambiental le otorgaron a los municipios un importante instrumental de funciones y competencias que le permiten abordar de manera integral los problemas asociados al ruido. La forma en que se configuró el sistema competencial que concurre para atender el fenómeno del ruido reconoce una visión interdependiente, sistémica y compleja del ambiente, en la que se trascienden los límites artificiales entre éste y lo humano 19. De esta manera sobre el fenómeno del ruido, la legislación si diferencia entre sus efectos en el ambiente y en la salud humana o en la tranquilidad y paz pública con el fin de constituir órganos y actuaciones diferenciadas para su gestión pública.

Con base en los argumentos citados, el Area Metropolitana del Valle de Aburrá, afirma que sus competencias radican en la asesoría y acompañamiento a sus municipios asociados en cuanto a la calidad del aire y fenómenos de contaminación atmosférica, los cuales comprende la emisión de ruido y ruido ambiental²⁰, para que éstos entes territoriales acorde a sus competencias legales y reglamentarias establezcan desde lo macro las políticas ambientales de control a los diferentes fenómenos de ruido; y desde lo micro, actúen a través de sus

¹⁴ Los fines y los correspondientes deberes del Estado relacionados con la prevención, control, protección y restauración de la salud humana y del ambiente frente a los distintos factores de contaminación ambiental son reconocidos entre otras disposiciones constitucionales en los artículos 2, 8, 44, 49, 79, 80 y 366.

Desde el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente (Decreto 2811 de 1974, art. 33) se consagró la obligación de regular "las condiciones y requisitos necesarios para preservar y mantener la salud y la tranquilidad de los habitantes, mediante control de ruidos, originados en actividades industriales, comerciales, domésticas, deportivas, de esparcimiento, de vehículos de transporte, o de otras actividades análogas".

De acuerdo con el Decreto 948 de 1995 artículo 68 parágrafo, esta competencia corresponde a los concejos municipales. ¹⁷ Ley 99 de 1993, art. 65 núm.6, 7-9; Decreto 948 de 1995, art. 68 lit. a, e y f.

¹⁸ Ley 1333 de 2009, art. 2.

Esta visión compleja e interdependiente del ambiente y el hombre es reconocida por el derecho internacional del medio ambiente, en especial cabe citar el reconocimiento que desde 1982 hizo la Carta de la Naturaleza al declarar que: "La especie humana es parte de la naturaleza y la vida depende del funcionamiento ininterrumpido de los sistemas naturales que son fuente de energía y de materias nutritivas". (Resolución 37/7 de 28 de octubre de 1982 de la Asamblea General de las Naciones). Sobre las causas de las dificultades de una gestión pública de lo ambiental en Colombia, el profesor Julio Carrizosa Umaña ha sostenido que "la dicotomía hombre-naturaleza oscurece el debate e imposibilita resolver la mayoría de los problemas ambientales" (Carrizosa, 2001, pág. 1).

²⁰ Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Concepto No. 000007 de 20 de diciembre de 2010...pág. 9.





Página 10 de 15

dependencias competentes, llegando a imponer sanciones administrativas y/o policivas contra los casos particulares que infrinjan el amplio pero específico marco normativo en la materia.

De esta manera, ante la interposición de quejas por ruido provenientes de establecimientos de comercio (o sea, de cualquier actividad comercial, industrial, de servicios, social, cultural, de recreación, de entretenimiento, de diversión; con o sin ánimo de lucro, o que siendo privadas trasciendan a lo público; que se desarrolle o no a través de establecimientos abiertos o cerrados al público), el Area Metropolitana del Valle de Aburrá ha dado traslado directo al respectivo municipio, quien debe asumir su conocimiento y las correspondientes mediciones²¹; y de encontrar mérito por infracción, imponer las sanciones administrativas y/o de policía que correspondan, según el procedimiento que adelante.

En tal virtud el Tribunal Administrativo de Antioquia, dentro del proceso con radicado N° 05011 23 31 000 2007 02407 00, mediante providencia del 9 de diciembre de 2010 aclaró que son los Municipios los entes encargados de conocer y tramitar las quejas, derechos de petición y demás solicitudes relacionadas con la <u>emisión de ruido que afecte la salud y el bienestar de las personas</u>:

(...) "SE DIRIME EL CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS, surgido entre el AREA METROPOLITANA DEL VALLE DE ABURRÁ y el MUNICIPIO DE MEDELLIN, en el sentido de atribuir la competencia al MUNICIPIO DE MEDELLIN, para conocer y tramitar las quejas, derechos de petición y demás solicitudes relacionadas con la emisión de ruidos que afectan la salud y el bienestar de las personas, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este proveído, aplicando las medidas coercitivas de rigor a que hubiere lugar de acuerdo con las leyes que rigen la materia."(...)

En este orden de ideas, el Tribunal Administrativo de Antioquia estimó que al municipio de Medellín le corresponde tramitar "las quejas, reclamos y solicitudes relativas a las emisiones de ruido que afecten la salud y bienestar de los habitantes dentro de la jurisdicción del municipio" siempre y cuando estén relacionadas con la vulneración de derechos individuales. Es importante destacar que el Tribunal enfatizó que la labor de los municipios además de verificar el cumplimiento de los niveles permisibles de ruido de acuerdo con la Resolución 8321 de 1983 a través de mediciones técnicas, debe tomar todas las medidas necesarias que garanticen "las condiciones mínimas de dignidad que merece todo ser humano en el desarrollo de su cotidianeidad", para ello exige tener en cuenta las especiales condiciones de vulnerabilidad de las personas afectadas²², así como las circunstancias de tiempo, modo y lugar correspondientes a cada caso en particular.

Debe tenerse presente que el Tribunal Administrativo de Antioquia no hizo distinciones entre las competencias del municipio de Medellín y las del Area Metropolitana del Valle de Aburrá en el control y vigilancia de establecimientos de comercio abiertos al público, por lo que se entiende que el parámetro de competencia establecido aplica a todo tipo de actividades que puedan generar quejas ciudadanas sobre ruido en el territorio (y es que recordemos que la ley tampoco distingue, o habla que la competencia de los municipios es sobre establecimientos de

²² El nivel de tolerancia social del ruido está condicionado, principalmente, por la situación espacial y temporal en la cual se produce. Es por ello que cuando se presenta una injerencia arbitraria, es decir, niveles de ruido que no se tiene la carga de soportar (Corte Constitucional, Sentencia T-1158 de 2005), bien sea porque provenga de máquinas (Corte Constitucional, Sentencias T-460 de 1996, T-589 de 1998, T-1015 de 2004, y T-1158 de 2005), industrias, establecimientos de comercio (Corte Constitucional, Sentencia T-1527 de 2000) o práctica de cultos religiosos (Corte Constitucional, Sentencias T-454 de 1995, T-1033 de 2001 y T-210 de 1994), el impacto negativo por el exceso de ruido sobre la órbita individual que demarca la intimidad personal o familiar (atendiendo el lugar, la hora y los instrumentos que lo produce), lesiona el núcleo esencial del derecho a la intimidad y trasgrede dicho nivel de tolerancia (Corte Constitucional, Sentencia T-210 de 1994).



²¹ lbid., pág. 11.



Página 11 de 15

comercio, lo cual agrupa muchos tipos de actividades, incluidas las industriales, de comercio, de servicios, abiertas o no al público).

Por su parte el citado fallo estimó que a los municipios "les fueron atribuidas claras competencias para ejercer el control y vigilancia de todos aquellos factores contaminantes del medio ambiente que afectan directamente la salud y el bienestar de la población, dentro de los que se encuentra el RUIDO ACÚSTICO O AUDITIVO" ²³, lo que implica, que en armonía con las competencias atribuidas por el artículo 44 de la Ley 715 de 2001, debe atender las situaciones que ponen en riesgo los derechos fundamentales como la salud, la tranquilidad, la intimidad entre otros derechos²⁴. Anótese, que por varias sentencias de la Corte Constitucional el ruido violenta el derecho fundamental a la intimidad, al igual que los olores.

Así las cosas, en los eventos en que se comprueba que existen actividades y/o fuentes de emisión de ruido que pueden afectar al mismo tiempo los derechos individuales y colectivos de las personas de la ciudad, se espera que la autoridad de gobierno establezca si la actividad denunciada cumple con los usos del suelo (y por tanto, no debe ordenarse su retiro del sitio), luego debe el mismo municipio realizar el control a las afectaciones de ruido intra-domiciliario; y una vez se hayan adecuado estas situaciones de orden territorial, se considera que en la mayoría de los casos —por no decir que en todos—, que cesarán con dichas afectaciones individuales las concomitantemente afectaciones de ruido ambiental; sin embargo, si en algún evento particular, el establecimiento objeto de investigación cumple con las normas de usos del suelo y cumple en su funcionamiento con las normas de intensidad auditiva que antes generaban afectaciones intra-dociciliarias; pero persiste afectaciones únicamente de tipo ambiental, el Area Metropolitana del Valle de Aburrá podrá actuar directamente con base en sus competencias ambientales de control y vigilancia (competencia residual).

Lo anterior, permite evitar el desgaste innecesario de varias entidades atendiendo competencias concomitantes, evita posibles violaciones al debido proceso, o sanciones paralelas; garantiza que las entidades ejerzan con personal idóneo las competencias correspondientes, por ejemplo, que los funcionarios de Planeación garanticen el debido uso del suelo (ubicación de los establecimientos de todo tipo); que los funcionarios de Salud en materia de tranquilidad y salud aseguren el respeto al derecho constitucional a la misma salud ciudadana, que los funcionarios de Gobierno con su personal uniformado -y que tienen turnos de permanencia 24 horas- protejan la tranquilidad, convivencia y seguridad de los ciudadanos en los establecimientos (especialmente los abiertos al público, sus horarios de funcionamiento, entre otros) al igual que protejan a los ciudadanos que residen aledaños a éstos, y finalmente; si persiste sólo un ruido ambiental, podrá la autoridad ambiental exigir lo que corresponda.

Por otro lado, reiteramos que la Ley 1801 de 2016, "por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia", en los artículos 33 y 87 establece:

²⁴ El nivel de tolerancia social del ruido está condicionado, principalmente, por la situación espacial y temporal en la cual se produce. Es por ello que cuando se presenta una injerencia arbitraria, es decir, niveles de ruido que no se tiene la carga de soportar (Corte Constitucional, Sentencia T-1158 de 2005), bien sea porque provenga de máquinas (Corte Constitucional, Sentencias T-460 de 1996, T-589 de 1998, T-1015 de 2004, y T-1158 de 2005), industrias, establecimientos de comercio (Corte Constitucional, Sentencia T-1527 de 2000) o práctica de cultos religiosos (Corte Constitucional, Sentencias T-454 de 1995, T-1033 de 2001 y T-210 de 1994), el impacto negativo por el exceso de ruido sobre la órbita individual que demarca la intimidad personal o familiar (atendiendo el lugar, la hora y los instrumentos que lo produce), lesiona el núcleo esencial del derecho a la intimidad y trasgrede dicho nivel de tolerancia (Corte Constitucional, Sentencia T-210 de 1994).



²³ Ibid nág 9



SOMESIO.

Página 12 de 15

"Artículo 33. Comportamientos que afectan la tranquilidad y relaciones respetuosas de las personas. Corregido por el art. 2, Decreto 555 de 2017. Los siguientes comportamientos afectan la tranquilidad y relaciones respetuosas de las personas y por lo tanto no deben efectuarse:

- 1. En el vecindario o lugar de habitación urbana o rural: Perturbar o permitir que se afecte el sosiego con:
- a) Sonidos o ruidos en actividades, fiestas, reuniones o eventos similares que afecten la convivencia del vecindario, cuando generen molestia por su impacto auditivo, en cuyo caso podrán las autoridades de Policía desactivar temporalmente la fuente del ruido, en caso de que el residente se niegue a desactivarlo; (...)
- c) Actividades diferentes a las aquí señaladas en vía pública o en privado, cuando trascienda a lo público, y perturben o afecten la tranquilidad de las personas.

ARTÍCULO 87. REQUISITOS PARA CUMPLIR ACTIVIDADES ECONÓMICAS. Es obligatorio, para el ejercicio de cualquier actividad: comercial, industrial, de servicios, social, cultural, de recreación, de entretenimiento, de diversión; con o sin ánimo de lucro, o que siendo privadas, trasciendan a lo público; que se desarrolle o no a través de establecimientos abiertos o cerrados al público, además de los requisitos previstos en normas especiales, cumplir previamente a la iniciación de la actividad económica los siguientes requisitos:

- 1. Las normas referentes al uso del suelo, destinación o finalidad para la que fue construida la edificación y su ubicación.
- 2. Mantener vigente la matricula mercantil de la Cámara de Comercio de la respectiva jurisdicción donde se desarrolle la actividad.
- 3. La comunicación de la apertura del establecimiento, al comandante de estación o subestación de Policía del lugar donde funciona el mismo, por el medio más expedito o idóneo, que para tal efecto establezca la Policía Nacional.
- 4. Para la comercialización de equipos terminales móviles se deberá contar con el permiso o autorización expedido por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones o su delegado.

Durante la ejecución de la actividad económica deberá cumplirse con los siguientes requisitos;

- 1. Las normas referentes a los niveles de intensidad auditiva.
- 2. Cumplir con los horarios establecidos para la actividad económica desarrollada.
- 3. Las condiciones de seguridad, sanitarias y ambientales determinadas en el régimen de Policía.
- 4. El objeto registrado en la matrícula mercantil y no desarrollar otra actividad diferente.
- 5. Para aquellos establecimientos donde se ejecuten públicamente obras musicales causantes de pago, protegidas por las disposiciones legales vigentes sobre derechos de autor, mantener y presentar el comprobante de pago al día.
- 6. Para ofrecer los servicios de alojamiento al público u hospitalidad, se debe contar con el registro nacional de turismo. (...)

En tal virtud, la Ley 1801 de 2016, establece que corresponde a las autoridades de policía (ente territorial - municipio) el conocimiento y solución de los conflictos de convivencia ciudadana, entre ellos lo relativo a las normas referentes a los niveles de intensidad auditiva, usos del suelo y perturbación de la tranquilidad; y a las autoridades de Salud del respectivo municipio atender las solicitudes relacionadas con la emisión de ruido entre ellos el intradomiciliario que afecte la salud y el bienestar de las personas. Pero, también congruentemente la norma sancionatoria ambiental²⁵ le permite (dada la mayor capacidad de control de los organismos de gobierno sobre los territorios --personal policivo-) imponer "a

²⁵ "Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones"





Página 13 de 15

prevención" medidas preventivas ambientales²⁶, debiendo de inmediato trasladar las mismas a la autoridad ambiental competente —para el efecto nos referimos a los casos donde no se presenta afectación de su competencia policiva, urbanística, etc; sino sólo sobre lo ambiental-, para que se adelante el debido procedimiento ambiental ya citado.

No obstante lo anterior, con el objeto de aclarar el alcance de la función de control y vigilancia, la Corte Constitucional ha considerado que el control por parte de las autoridades administrativas se ejerce en ámbitos estrictamente regulados por la ley, y consiste en "el poder de determinar la conformidad con la ley, esto es, encaminada a verificar si las normas respecto de un que sean del caso" 27.

En este orden de ideas, las autoridades ambientales están investidas del poder de controlar y tomar las medidas correctivas necesarias contra quienes no cumplen con las normas ambientales referidas al ruido, en casos muy residuales, o sea excepcionalmente; por ejemplo, normalmente esta Autoridad Ambiental Urbana atiende de forma directa (no traslada) denuncias por ruidos originados en el funcionamiento de cualquier tipo de actividad que para su funcionamiento cuentan con permisos, autorizaciones, concesiones o licencias de tipo ambiental, cuando ese ruido está directamente relacionado con el respectivo permiso (o sea, asumimos nuestra responsabilidad institucional por efectos derivados de un permiso que otorgamos). v. gr. El funcionamiento de un aeropuerto, el funcionamiento de equipos como plantas de tratamiento, hornos, calderas, etc; que obtuvieron previamente permisos ambientales; que como bien sabemos no toda actividad los requiere; de esta forma, la autoridad ambiental no otorga un permiso -así como así- desentendiéndose de la ejecución o efectos del mismo; ejecución que de generar consecuencias negativas (o contravencionales) nos permite tomar medidas inmediatas; en otras palabras, la autoridad ambiental de forma transparente se hace responsable de las afectaciones -v. gr. por ruido- derivadas de un permiso ambiental que hubiere otorgado, y asume su control; tal como se espera que las entidades que autorizan una ubicación de un establecimiento, la construcción de una obra, entre otros casos; evalúen y posteriormente hagan cumplir las normas -como las de intensidad auditiva- para el funcionamiento del mismo. Es una situación de corresponsabilidad según el origen de la problemática, y no la afectación tratada o vista indistintamente de que el origen tenga falencias.

No obstante lo anterior, debe reiterarse que la legislación ambiental estableció el principio de armonía regional entre todas las entidades del SINA como directriz para el cumplimiento de las

²⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-782 de 2007. Es conveniente citar que en la Corte ha explicado que la función de control comprende las funciones de vigilancia e inspección en las que se busca "que el sujeto, entidad u órgano controlado en relación con determinadas materias u ámbitos jurídicos se ajuste a la ley" de lo contrario se posee la potestad de ejecutar las medidas correctivas a las que haya lugar.



²⁶ Artículo 2°. Facultad a prevención. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales; las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible; las Unidades Ambientales Urbanas de los grandes centros urbanos a que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993; los establecimientos públicos a los que hace alusión el artículo 13 de la Ley 768 de 2002; la Armada Nacional; así como los departamentos, municipios y distritos, quedan investidos a prevención de la respectiva autoridad en materia sancionatoria ambiental. En consecuencia, estas autoridades están habilitadas para imponer y ejecutar las medidas preventivas y otras autoridades.

Parágrafo. En todo caso las sanciones solamente podrán ser impuestas por la autoridad ambiental competente para otorgar la respectiva licencia ambiental, permiso, concesión y demás autorizaciones ambientales e instrumentos de manejo y control ambiental, previo agotamiento del procedimiento sancionatorio. Para el efecto anterior, la autoridad que haya impuesto la hábiles siguientes a la imposición de la misma".





Página 14 de 15

funciones de control y vigilancia del medio ambiente (Ley 99 de 1993, art. 65 núm. 6 y art. 31, parágrafo 4); por ende, dada la complejidad del trámite de los asuntos relacionados con la emisión del ruido como factor contaminante y de riesgo para la salud pública, es evidente que la mejor forma de asumir las funciones ambientales en el ámbito municipal es a través de la coordinación y colaboración del Municipio y de su(s) autoridad(es) ambiental(es).

El enfoque de una gestión pública del ruido coordinada y colaborativa debe también ser el fundamento del reparto de competencias (cuyo fundamento está en el artículo 4 de la misma Ley 99 de 1993) y el cumplimiento de funciones administrativas al interior del municipio correspondiente. En este sentido, para el caso de Medellín es conveniente hacer referencia al Decreto Municipal 151 de 2002 art. 127 núm. 7 y 131 que define las competencias de la Secretaría de Salud en materia de inspección, vigilancia y control de los factores de riesgo sobre la salud, y el concepto 065 de 20 de mayo de 2011 de la Secretaría General del municipio de Medellín, que puntualizó:

Conforme a los documentos legales anteriormente citados, la Secretaría General del Municipio de Medellín determinó que la competencia para la medición de ruido le corresponde a la Secretaría de Salud; y por su parte, la Secretaría de Gobierno, a través de los Inspectores de Policía, es la encargada de recibir los informes técnicos de medición de ruido y las quejas ciudadanas con el objeto de iniciar los procedimientos policivos respectivos. El Concepto 065 no se pronuncia sobre la distribución de las competencias de salud pública y ambiental que en materia de ruido corresponden al Municipio, con lo cual entiende que la Secretaría de Salud es la competente para abordar en general estas competencias.

CONCLUSIÓN.

El presente concepto debe leerse y analizarse de forma completa e integral, para poder entender lo que a continuación se concluye:

La Oficina Asesora Jurídica Ambiental del Área Metropolitana del valle de Aburrá, reitera y actualiza nuestra línea interpretativa en materia de: "Competencias de las diferentes autoridades administrativas en materia de atención de denuncias por presuntas afectaciones derivadas del funcionamiento de establecimientos de comercio²⁸; entendidos éstos como cualquier actividad comercial, industrial, de servicios, social, cultural, de recreación, de entretenimiento, de diversión, entre otras; con o sin ánimo de lucro o que siendo privadas, en el caso del ruido de sus actividades, éste trascienda a lo público o a otras zonas privadas; que se desarrollan o no a través de establecimientos abiertos o cerrados al público" la cual se viene manejando desde antes del año 2006 (Concepto Jurídico interno Nº 08 de 2006); misma línea que fue validada por la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible), mediante concepto con radicado 1200-E2-115363 de 2010; y que en igual sentido se pronunció en proceso de única instancia sobre "conflicto de competencias" por el mismo tema, el honorable Tribunal Administrativo de Antioquia, dentro del proceso con radicado N° 05011 23 31 000 2007 02407-00, en la providencia del 9 de diciembre de 2010, donde sentó la posición de que son los municipios los entes encargados de conocer y tramitar las quejas, derechos de petición y demás solicitudes relacionadas con la emisión de ruido que afecte la salud y el bienestar de las personas.

²⁸ El Código de Comercio define el establecimiento de comercio como un conjunto de bienes organizados por el empresario para realizar los fines de la empresa. Una misma persona podrá tener varios establecimientos de comercio y, a su vez, un solo establecimiento de comercio podrá pertenecer a varias personas, y destinarse al desarrollo de diversas actividades comerciales (artículo 515 del Código de Comercio



Página 15 de 15

Dado lo anterior, deben los entes territoriales municipales a través de sus órganos de Gobierno, Planeación y Salud aplicar los procedimientos de ley que en cada caso le son propios como ya fue explicado; liegando hasta la aplicación de las sanciones que correspondan en cada caso en particular.

Por su parte, acorde a lo establecido en la Ley 99 de 1993, y particularmente en la Resolución Ministerial 0631 de 2016, las autoridades ambientales asesorarán a los municipios (con la realización de los estudios de mapas de ruido que por ley les ha sido encomendada) para que éstos a su vez a través de sus Concejos Municipaies adopten las políticas públicas que busquen controlar la contaminación auditiva acorde a la idiosincrasia de cada municipalidad; política pública que se convierte en la base que fundamenta las reglamentaciones a cargo de los mismos entes territoriales municipales para establecer la planificación urbanística, los usos del suelo, los horarios de funcionamiento de ciertas actividades, y entre otras, las necesidades logísticas, de personal y administrativas para efectivizar los procedimientos policivos en la materia.

Excepcionalmente, cuando un establecimiento de comercio no afecte la tranquilidad, salud, y en general el bienestar individual de los nacionales con la intensidad auditiva generada en el desarrollo de sus actividades; sino que la presunta afectación auditiva se circunscriba únicamente al medio ambiente (ejemplo, que afecte a los recursos fauna y/o fiora) sin que se vea involucrado otro ciudadano; la autoridad ambiental tomará las decisiones que correspondan.

Así mismo, bajo el principio de la corresponsabilidad, el Área Metropolitana del valle de Aburrá asume -sin perjuicio de las acciones a cargos de las autoridades municipales competentes-, dentro de los principios de armonía regional y coordinación administrativa; la responsabilidad por afectaciones sonoras que exclusivamente se generen en proceso(s) objeto de permisos, licencias, concesiones, u otro tipo de autorizaciones ambientales que hubiere otorgado en su calidad de autoridad ambiental urbana, ya que ésta Entidad se responsabiliza en las evaluaciones integrales hechas al momento del otorgamiento de ese tipo de autorizaciones; y en tales casos residuales, realizará a los presuntos contraventores los requerimientos de ley, por cuyo incumplimiento, podrá realizar las investigaciones e imponer sanciones bajo la Ley 1333 de 2009 (véase art. 5).

Concepto Elaporado por:

Revisado-v

CARLOS MARIO SALAZAR MANCO

Avalago.

Profesional Universitario – abogado / proyectó

0800 ACISCÓ ALEJANDRO CORREA GIL

Asésor Equipo Asesoría Jurídica Ambiental

GERMÁN ANDRÉS BOTERO FERNÁNDEZ

Secretario General

		•				
						* * * *
						-
				•		
	•					
	•					
	•					
	•					
•						
				•		
			. :			•
			•			
		÷				
			·			
					•	
			•			
			•			
					- .	
		•				
•						
		•				•
	•					
						•