

ACCIÓN POPULAR / IMPROCEDENCIA DE LA SOLICITUD DE NULIDAD POR INDEBIDA NOTIFICACIÓN DE LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA EN EL ESCRITO DE APELACIÓN - Al no ser la etapa procesal pertinente / INCIDENTE DE NULIDAD - Mecanismo idóneo y eficaz

[La Sala deberá establecer si ¿existe nulidad procesal en la notificación de la sentencia de primera instancia, cuando se omite la remisión del salvamento de voto y, además cuando se adelanta el trámite procesal por el medio de control tipificado en el artículo 144 del CPACA?] (...) El apoderado del municipio de Caucasia sostuvo en el recurso de apelación que se configura una indebida notificación de la sentencia de primera instancia, debido a que en el momento en que le fue notificado el fallo, no le entregaron el salvamento de voto presentado por uno de los magistrados del Tribunal. También indicó que de acuerdo con la regulación planteada en el artículo 144 del CPACA, la protección de los derechos colectivos es un medio de control ordinario, luego, a su juicio, se entiende derogada la regulación de la Ley 472 de 1998 y el proceso que debió iniciarse en este caso era el medio de control ordinario de protección de los derechos e intereses colectivos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. (...) [L]a Sala advierte que los argumentos planteados por el recurrente no atacan el sentido de la decisión adoptada por el Tribunal sino el trámite surtido, tanto en lo que el recurrente considera un nuevo procedimiento previsto en el artículo 144 del CPACA, como en la falta de notificación del salvamento de voto a la sentencia que se apela. Al respecto, la Sala destaca que, de conformidad con los artículos 320 y 322 numeral 3 del Código General del Proceso, aplicables por remisión del artículo 37 de la Ley 472 de 1998, el recurso de apelación tiene como objetivo controvertir uno o varios de los fundamentos de la decisión adoptada por el a quo. (...) [Teniendo en cuenta lo anterior,] [l]a Sala ha reiterado en otras oportunidades que el recurso de apelación no es el mecanismo para impugnar presuntas irregularidades que ocurrieron durante el trámite de la acción. (...) [Ahora bien,] [e]n el caso concreto, la Sala observa que el recurrente ha debido promover en su oportunidad un incidente de nulidad ante el tribunal si consideraba que la decisión que adoptó el a quo se encontraba indebidamente notificada. (...) Así mismo, si consideraba que la acción judicial que debía iniciarse era un medio de control ordinario y no la acción popular, debió plantearlo oportunamente en la contestación a la demanda, y no esperar a que se profiera el fallo de primera instancia para alegar de manera extemporánea dicha presunta irregularidad, pues se reitera, el recurso de apelación tiene como objetivo estudiar lo decidido por el a quo, no examinar asuntos procesales que las partes han debido alegar oportunamente. No obstante, la Sala no observa la configuración de nulidad alguna que invalide lo actuado.

ACCIÓN POPULAR / DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS A UN AMBIENTE SANO, A UN ESPACIO PÚBLICO Y A LA SEGURIDAD Y SALUBRIDAD PÚBLICAS / EXCESO DE CONTAMINACIÓN AUDITIVA POR PARTE DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO UBICADOS EN LA ZONA ROSA DEL MUNICIPIO DE CAUCASIA - Ante los altos niveles de presión sonora generados / COMPETENCIA SOBRE LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS FRENTE A ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO ABIERTOS AL PÚBLICO Y POR CONTAMINACIÓN AUDITIVA - En cabeza de los alcaldes y la Policía Nacional

[La Sala deberá establecer si] ¿es responsable la Policía Nacional por la vulneración de los derechos colectivos al ambiente sano y a la salubridad pública cuando, a pesar de adelantar diversas actuaciones tendientes a mitigar y resolver la problemática de altos niveles de sonido que producen los establecimientos de

comercio ubicados en la zona rosa de un municipio, actualmente todavía se presenta contaminación auditiva? (...) [A juicio de la Sala,] en el plenario obran diversas actuaciones adelantadas por parte de la Policía Nacional tendientes a mitigar o a solucionar el problema de la vulneración de los derechos colectivos al medio ambiente sano y la salubridad pública, las cuales han sido ejercidas dentro del marco de sus competencias (tanto las que tenía en vigencia de la Ley 232 de 1995 como con las que cuenta con el nuevo Código Nacional de Policía y Convivencia), tales como realizar acompañamiento a las pruebas de monitoreo de sonido realizadas por CORANTIOQUIA, pedir la realización de reuniones interinstitucionales, requerir la coordinación de operativos con CORANTIOQUIA, efectuar el cierre temporal de establecimientos, adelantar procesos sancionatorios, y realizar visitas a los establecimientos. Por lo anterior (...), se encuentra acreditado que la Policía Nacional ha actuado de forma diligente y dentro de la órbita de sus funciones para prevenir y mitigar el problema de contaminación auditiva presentada en la zona rosa del municipio de Caucasia. En este escenario, la Sala modificará los ordinales primero, segundo y sexto de la sentencia apelada en el sentido de no declarar responsable a la Policía Nacional por la vulneración del derecho colectivo al medio ambiente sano, sin perjuicio que continúe ejerciendo sus competencias constitucionales y legales, esto es, acompañando las decisiones que asuma el municipio de Caucasia para superar la problemática presentada en el sector.

ACCIÓN POPULAR / EXCESO DE COMPETENCIA EN LAS ÓRDENES IMPARTIDAS POR EL JUEZ DE PRIMERA INSTANCIA - No configuración / CONCERTACIÓN DE UNA MESA DE COORDINACIÓN PARA GARANTIZAR LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS - Se requiere para dar cumplimiento al fallo

[La Sala determinará si] ¿el juez de primera instancia excedió su competencia al ordenar al municipio que conformara, junto a las demás entidades demandadas, una mesa de coordinación interinstitucional para determinar un plan de acción tendiente a mitigar la contaminación auditiva en la zona rosa del ente territorial, y realizara visitas técnicas para imponer las medidas preventivas a que haya lugar, así como un censo de los establecimientos ubicados en el sector con el fin de determinar si cumplen o no con los usos del suelo y que adopte las medidas tendientes a la recuperación del espacio público? (...) [P]ara la Sala es claro que, contrario a lo manifestado por el recurrente, no se han creado procedimientos no previstos en la ley, dado que las órdenes impuestas al municipio de Caucasia, consistentes en coordinar con CORANTIOQUIA y la Policía Nacional para determinar un plan de acción para mitigar la contaminación auditiva en la zona rosa del ente territorial, realizar visitas técnicas para imponer las medidas preventivas a que haya lugar, realizar un censo de los establecimientos ubicados en el sector con el fin de determinar si cumplen o no con los usos del suelo e imponer las medidas tendientes a la recuperación del espacio público con las sanciones a que haya lugar, no resultan ajenas a las funciones que le asigna la [normativa] vigente como autoridad de policía y autoridad ambiental en relación con la protección de los derechos colectivos al ambiente sano, a la salubridad pública y a la protección del espacio público. Por lo tanto, no se configura un exceso de competencias por parte del a quo, como quiera que adoptó decisiones en el marco legal y reglamentario de las funciones y competencias que corresponden a las autoridades del orden municipal en defensa de los derechos colectivos, y quien, a falta de una adecuada gestión administrativa, interviene en el marco del proceso constitucional de acción popular para ordenar la protección de los derechos e intereses colectivos que se advierten vulnerados.

NOTA DE RELATORÍA: Sobre la improcedencia para controvertir aspectos procesales en la impugnación en acciones populares, véanse las sentencias de: 15 de septiembre de 2016, expediente 17001-23-31-000-2012-00320-02, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés, y 1º de marzo de 2018, expediente 66001-23-31-000-2010-00356-02, C.P. Oswaldo Giraldo López.

FUENTE FORMAL: LEY 99 DE 1993 / LEY 232 DE 1995 / LEY 388 DE 1997 / LEY 472 DE 1998 / LEY 715 DE 2001 / LEY 810 DE 2003 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 144 / LEY 1564 DE 2012 - ARTÍCULO 320 - ARTÍCULO 322.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejero ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

Bogotá, D.C., cinco (5) de diciembre de dos mil diecinueve (2019)

Radicación número: 05001-23-33-000-2016-02245-01(AP)

Actor: JAIME CARTAGENA BERMÚDEZ

Demandado: MUNICIPIO DE CAUCASIA, LA NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICÍA NACIONAL, Y CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE ANTIOQUIA (CORANTIOQUIA)

La Sala decide los recursos de apelación interpuestos por los apoderados judiciales del municipio de Caucasia y del Ministerio de Defensa – Policía Nacional, en contra del fallo de 14 de noviembre de 2017, proferido por el Tribunal Administrativo de Antioquia, por medio del cual se concedió el amparo de los derechos colectivos a gozar de un ambiente sano, al espacio público, y a la seguridad y salubridad públicas.

I. DEMANDA

El ciudadano Jaime Cartagena Bermúdez interpuso acción popular en contra de la Corporación Autónoma Regional de Antioquia (en adelante CORANTIOQUIA), del municipio de Caucasia y del Ministerio de Defensa – Policía Nacional, debido a que los bares y discotecas conocidos como Tropical Cocktails, Chupe Guadalupe, La Cantina, Bora Bora, Ibiza, Guatapuri, Baltimore, Los Rieles, Wappa, La Barra, Los Guaros, La Mulera, El Rancho y La Herradura, ubicados en los alrededores de

la vía Pajonal del referido municipio, generan niveles de sonido superiores a los permitidos y ocupan los andenes y aceras de la zona.

Como consecuencia de lo anterior, pidió lo siguiente:

«Solicito, Señor juez en atención a los hechos y consideraciones expuestas, efectuar los siguientes pronunciamientos:

1. Ordenar a las autoridades demandadas a ejecutar las acciones pertinentes conforme a jurisprudencia en esta materia, con el fin de evitar el daño contingente y cesar definitivamente esta vulneración sobre los derechos e intereses colectivos referidos.

2. Ordenar de manera inmediata a la autoridad competente, la insonorización de los establecimientos de comercio enunciados.

3. Ordenar al alcalde el inicio de los procesos tendientes a la recuperación inmediata del espacio de uso público invadido (andenes y antejardines). Y que se realicen las obras tendientes a levantar los muros que delimitan los parámetros privados con los de uso público, que identifiquen como en los demás inmuebles del sector y del municipio los antejardines y andenes a un mismo nivel, y recuperar la adecuada movilidad peatonal y la armonía del paisaje urbano.

4. Ordenar suspensión (sic) de las obras del inmueble ubicado en la avenida el pajonal con el parque de la Ceiba, frente al Palacio Municipal. Por apoderamiento de espacio público y antejardín».

En la acción popular, el actor también solicitó como medida cautelar ordenar el cierre inmediato de dichos establecimientos de comercio.

II. TRÁMITE

En auto proferido el 7 de octubre de 2016, se admitió la demanda y se ordenó notificar a CORANTIOQUIA, al municipio de Caucaasia y al Ministerio de Defensa - Policía Nacional. En ese mismo auto se negó la medida cautelar solicitada por la parte actora; sin embargo, le ordenó a CORANTIOQUIA hacer un monitoreo del ruido en los establecimientos implicados, elaborando un informe que debía allegar al proceso.

En proveído fechado el 20 de enero de 2017, el Tribunal Administrativo de Antioquia decretó de oficio la medida cautelar consistente en ordenar a las entidades demandadas que ejecuten todas las actuaciones y actividades tendientes a que se sancionen y corrijan las conductas trasgresoras y causantes del ruido en el municipio de Caucaasia – Antioquia, para lo cual concedió el plazo de un mes. Adicionalmente, pidió a las entidades demandadas que mensualmente presenten un informe de las actividades desplegadas en el sector.

Lo anterior en consideración a que de acuerdo con el informe allegado por CORANTIOQUIA todos los establecimientos ubicados en el sector objeto de la acción popular sobrepasaban los niveles permitidos de ruido.

II.1. CORANTIOQUIA, al contestar la acción popular, solicitó no ser declarada responsable por los siguientes motivos:

Manifestó que desde el año 2010 viene realizando monitoreo a la calidad del ruido en la zona urbana del municipio de Caucasia, en donde encontró que los establecimientos de comercio mencionados en la demanda sobrepasaban los niveles de ruido, razón por la cual inició los respectivos procedimientos sancionatorios.

Alegó que le corresponde al municipio de Caucasia ejercer los controles y vigilancia a los fenómenos de contaminación atmosférica e imponer las medidas preventivas y sanciones por su infracción.

Propuso como excepciones las que denominó falta de legitimación en la causa por pasiva, competencia del ente municipal frente a los establecimientos abiertos al público, existencia de un procedimiento para obligar al cumplimiento de los requisitos que señala la ley para los establecimientos abiertos al público, y cumplimiento de las funciones propias de la Corporación.

Por lo anterior, solicitó ser desvinculada del proceso.

II.2. El Municipio de Caucasia, por intermedio de su apoderado judicial, solicitó negar las pretensiones de la demanda en lo que a éste respecta, por los siguientes motivos:

Explicó que sí existen quejas y reclamos por el exceso de ruido causado en el sector objeto de la demanda, por lo cual realizó una reunión con los ciudadanos donde se fijaron unos compromisos quedando a cargo del tema la Policía Nacional y la exclusiva competencia para pronunciarse sobre los hechos de la demanda.

En cuanto a la invasión del espacio público, señaló que donde han ocurrido hechos de ese tipo se ha actuado de inmediato.

Respecto de las pretensiones de la demanda, indicó que está presta a procurar la defensa de los derechos colectivos que se anuncian como vulnerados con el fin de superar tales situaciones.

Por último, indicó que si se demuestran las violaciones de los derechos colectivos no se opone a las pretensiones presentadas.

II.3. El Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional pidió negar las pretensiones de la demanda en lo que a dicha entidad atañe por los siguientes motivos.

Indicó que es cierto que ha sido necesaria la presencia de miembros de esa institución para controlar la situación manifestada por el accionante, por lo que ha realizado acompañamientos a las autoridades competentes para la medición del ruido en los establecimientos abiertos al público, cuyos resultados ha remitido a la alcaldía del municipio con el fin de que adopte las medidas necesarias.

Resaltó que no ha sido omisiva respecto de las obligaciones a su cargo y que no es cierto que exista una anuencia con los dueños de los establecimientos comerciales; por el contrario, ha ejecutado materialmente, como actividad de policía, el poder y la función de policía.

Finalmente, resaltó que la obligación de garantizar los derechos que se demandan en este proceso es del alcalde del municipio de Caucasia, por tanto, es a esa autoridad a quien le compete adelantar las gestiones necesarias para que cese la vulneración a los derechos colectivos.

Finalmente, propuso como excepciones las que denominó falta de legitimación en la causa por pasiva, inexistencia de incumplimiento de mandato legal, falta de competencia en la recuperación del espacio público e inexistencia de responsabilidad.

III. LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Antioquia, en fallo proferido el 14 de noviembre de 2017, accedió a las pretensiones de la acción popular e impartió las siguientes órdenes:

«PRIMERO. DECLÁRESE que los derechos colectivos a gozar de un ambiente sano, al espacio público, a la seguridad y a la salubridad públicas han sido desconocidos por la (sic) entidades demandadas **MUNICIPIO DE CAUCASIA - ANTIOQUIA y NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICÍA NACIONAL (ESTACIÓN DE POLICÍA DE CAUCASIA)**

SEGUNDO. En consecuencia, SE ORDENA al Municipio de Caucasia y a la Policía Nacional, junto con funcionarios de Corantioquia que en un plazo de OCHO (8) DIAS, contados a partir de la notificación de la presente decisión, conformen una mesa de coordinación interinstitucional, integrada por el Alcalde Municipal, un delegado del Secretario de Ambiente o dependencia similar, un representante de Planeación Municipal, el Comandante de la Estación de Policía de la localidad, la Inspectora de Policía, el Personero Municipal en calidad de representante del Ministerio Público, un funcionario de la Defensoría del Pueblo y el actor popular. Esta mesa tendrá por objeto coordinar y determinar un plan de acción sobre las actuaciones que cada entidad se comprometa a llevar a cabo dentro del marco de sus competencias, para mitigar a corto plazo la contaminación auditiva que se presenta en los barrios Centenario, el Pajonal, el Centro y el Palmar del Municipio de Caucasia, mientras se alcanza una solución definitiva y a largo plazo. La mesa deberá emitir un informe a más tardar en un mes calendario después de notificada esta sentencia, en el que consten los compromisos adoptados por las entidades, los plazos de ejecución, los métodos para verificar su cumplimiento y los funcionarios o las dependencias responsables de los mismos.

TERCERO. La Secretaría de Ambiente del Municipio o dependencia similar deberá organizar al menos dos visitas técnicas mensuales nocturnas a la zona con el acompañamiento de la autoridad ambiental CORANTIOQUIA con el fin de imponer las medidas preventivas a que haya lugar contra los establecimientos que se encuentren en incumplimiento de la normativa ambiental, al tratarse de una zona que comprende viviendas.

CUARTO. CORANTIOQUIA deberá finiquitar en el menor tiempo posible los procesos sancionatorios ambientales que se encuentran vigentes e iniciar aquellos a que haya lugar, dentro de los términos previstos por la Ley y sin que haya lugar a declarar la nulidad de los procesos o a iniciarlos nuevamente por el simple cambio de enseña comercial de los establecimientos investigados o por el cambio en la razón social de sus dueños. Para efectos de estas visitas, los funcionarios deberán contar con la compañía y el apoyo de los miembros de la Policía Nacional.

QUINTO. Al municipio de Caucasia SE LE ORDENA la realización de un censo de establecimientos comerciales ubicados en los barrios mencionados, con detalles sobre la ubicación exacta de los mismos, con el fin de determinar si cumplen o no con los usos del suelo establecido por la normatividad vigente (POT) y se evalúen las actividades que estos realizan en razón de su objeto social, para que, **en caso de no cumplir con el uso de suelo, se proceda a abrir los procedimientos administrativos correspondientes**, como medida de prevención de la contaminación auditiva y para corregir la vulneración de los restantes derechos colectivos amenazados y/o vulnerados como se ha explicado en el texto de esta providencia. El plazo para la realización de dicho censo no podrá superar UN (1) mes contado a partir de la notificación de esta providencia. A partir de los resultados, si el Alcalde considera necesario deberá ordenar a los dueños de los establecimientos la insonorización de los mismos. Adicionalmente, deberá garantizar la recuperación del espacio público, aun ordenando la demolición de aquellas construcciones que sobrepasan el espacio privado permitido y

adelantando todas las gestiones necesarias para que los ciudadanos puedan transitar de manera normal por los andenes de uso peatonal. Ante el incumplimiento deberá imponer las sanciones administrativas y pecuniarias analizadas ut supra y contenidas en la Ley 232 de 1995. Para lo anterior, se concede el término de un mes, contado a partir de la notificación de esta decisión.

SSEXTO. La Policía Nacional (Inspección/Comando de Caucaasia) deberá i) deberá (sic) disponer de los agentes de policía necesarios para acompañar a los funcionarios de la Secretaría de Ambiente y Corantioquia que realicen las visitas técnicas y la imposición de medidas preventivas, ii) adelantar, en ejercicio de sus funciones, operativos policiales **constantes** en la zona con el fin de verificar el cumplimiento de las normas policivas y de sancionar a los infractores.

SÉPTIMO: El Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios ejercerá una vigilancia especial a los procesos sancionatorios ambientales que cursen ante la Secretaría de Ambiente o similar del Municipio de Caucaasia con el fin de garantizar la celeridad en el trámite de los mismos.

OCTAVO: Todas las órdenes que se emiten respecto del Municipio de Caucaasia y sus autoridades locales, se entienden radicadas en primer lugar en cabeza de su **Alcalde Municipal, quien deberá coordinar y dirigir las acciones pertinentes que deben adelantar los funcionarios municipales.** Adicionalmente, todo lo aquí expuesto y ordenado se entiende que aplica para los establecimientos de comercio que se encuentran abiertos al público y aquellos que llegaren a funcionar al municipio sin observancia de la Constitución y la Ley

NOVENO: Una vez ejecutoriada la presente providencia, REMÍTASE copia de esta providencia a la Defensoría del Pueblo, para que sea incluida en el registro público centralizado de las acciones populares, previsto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998. (...)

Como fundamentos de la decisión, el Tribunal expuso los siguientes argumentos:

En relación con las emisiones de ruido, explicó que, de acuerdo con las pruebas recaudadas en el proceso, varias resoluciones expedidas por CORANTIOQUIA dan cuenta que cada uno de los establecimientos de comercio ubicados en el sector, en el momento de la medición de ruido, se encontraba excediendo los niveles permitidos de ruido para la zona urbana en que se encuentran ubicados, razón por la cual se iniciaron varios procesos sancionatorios, en los cuales se declaró como infractores ambientales a los dueños de los establecimientos, "*por alterar la calidad del aire por expresiones de ruido derivados de los altos niveles de presión sonora generados*".

Manifestó que CORANTIOQUIA, en ejercicio de sus competencias, ha iniciado los respectivos procesos sancionatorios en contra de los propietarios de los establecimientos de comercio relacionados por el demandante, los cuales ha quedado demostrado son los causantes de la contaminación del ambiente al exceder el nivel de ruido permitido.

Explicó que, de acuerdo con los informes rendidos por la Policía Nacional, se han realizado reuniones con la presencia del Secretario de Gobierno, el Personero Municipal, el Inspector Segundo de Policía, el Jefe Territorial Oficina Panzenú-Corantiquia, el Comandante de la Estación de Policía de Caucasia y los propietarios de los establecimientos relacionados en esta acción. En dichas reuniones, se expusieron los decretos que regulan la emisión del ruido y los propietarios se comprometieron a *"tomar todas las medidas para cumplir con lo establecido en las normas y leyes vigentes, planteando la posibilidad de insonorizar estos establecimientos"*.

Manifestó que en varias ocasiones la ciudadanía afectada elevó derechos de petición y solicitudes encaminadas a que se termine con el problema de la contaminación auditiva, lo cual implica que tal situación no ha sido ajena a las autoridades competentes. También es claro que tanto CORANTIOQUIA como la Policía Nacional han desplegado ciertas acciones encaminadas a resolver la problemática.

No obstante lo anterior, indicó que no se evidencian muchos avances, principalmente en el tema de ruido, como quiera que existen procesos administrativos sancionatorios adelantados desde el año 2012, sin que hasta la fecha las condiciones hubiesen cambiado, situación que fue manifestada por el demandante en los hechos y que además reiteró cuando allegó un informe de incumplimiento fechado el 30 de junio del año 2017.

Encontró que se han suscrito compromisos que no se han cumplido, pese a que incluso hubo multas de carácter pecuniario impuestas a algunos de los dueños de los establecimientos ubicados en la zona.

Advirtió que las soluciones que se han adoptado hasta el momento tienen un carácter transitorio y los pactos realizados se cumplen por determinado tiempo y después se vuelve a infringir la norma. Lo que a su vez indica que las medidas de control adelantadas por las autoridades accionadas no han sido efectivas y para nada han dado solución a las necesidades de la población.

Por lo anterior, infirió que no se han adoptado las medidas necesarias para ponerle fin a las actuaciones ilegales que están realizando los dueños de los

establecimientos en comento, pese a los múltiples llamados de la ciudadanía para que éstas cesen, especialmente, el municipio de Caucasia quien aun en desarrollo de la presente acción se mantuvo apático al cumplimiento de sus deberes y no asistió a la audiencia de pacto de cumplimiento.

Explicó que dentro de las competencias de las alcaldías se encuentra la obligación de verificar que los establecimientos de comercio cumplan con las normas relativas a los usos del suelo y las regulaciones urbanísticas, así como mantener el orden público y la convivencia dentro del municipio, lo cual implica llevar a cabo acciones tendientes a garantizar la eficacia de las normas previstas en el Código de Policía vigente. Estas competencias tienen consecuencias en la prevención de la contaminación auditiva, por cuanto el cumplimiento de las normas de uso del suelo puede ayudar a garantizar que, por ejemplo, establecimientos de comercio o industrias que por su actividad pueden producir mucho ruido se encuentren alejadas de zonas residenciales si así lo establece el Plan de Ordenamiento Territorial.

Señaló que, en virtud del artículo 55 del Decreto 498 de 1995, en áreas residenciales o de tranquilidad, no se permite a ninguna persona la operación de parlantes, amplificadores, instrumentos musicales o cualquier dispositivo similar que perturbe la tranquilidad ciudadana o que genere en la vecindad o medio ambiente niveles de ruido superiores a los establecidos.

En lo concerniente a la responsabilidad de la Policía Nacional, explicó que pese a las constancias de reuniones que se allegaron por esta institución, es claro que la actitud que ha asumido es pasiva y pone de presente la grave omisión de sus deberes, lo cual concluye a partir de la ineffectividad de dichas reuniones, dado que la vulneración de los derechos continuó vigente por no existir un control efectivo por parte de esta autoridad.

Por otro lado, en relación con la invasión del espacio público, advirtió que, según el informe rendido por el Secretario de Planeación Municipal de Caucasia, se advierte claramente el área que tiene cada uno de los establecimientos de comercio y la forma como están ocupando el espacio público, especialmente los andenes y aceras. Esto perjudica a los ciudadanos quienes han tenido que desplazarse por las vías de uso vehicular ante la imposibilidad de usar los

andenes. Ante el incumplimiento deberá imponer las sanciones administrativas y pecuniarias contenidas en la Ley 232 de 1995.

Por lo anterior, resaltó que es a la administración local a quien le compete tomar las medidas necesarias para recuperar el espacio público, como quiera que el mismo es para el uso, goce y disfrute de los administrados.

IV. RECURSOS DE APELACIÓN

IV.1. El municipio de Caucasia por intermedio de apoderado judicial solicitó revocar la sentencia recurrida con base en los siguientes argumentos:

En primer lugar, explicó que hubo una indebida notificación de la sentencia apelada en tanto que en ella se presentó un salvamento de voto que no le fue remitido con el texto de la sentencia que le notificaron. Aseguró que si bien es cierto existe una norma jurídica que le concede al magistrado que salva el voto un tiempo para que lo redacte, esa norma está derogada, debido a que no se encuentra ni en el CPACA ni en el CGP.

Sobre el particular explicó lo siguiente:

« Para el caso particular, la presente sentencia fue proferida con fecha noviembre 14 de 2017, cuando de seguro se llevó a cabo la reunión de la Sala Cuarta de Oralidad, conformado por los H. Magistrados PILAR ESTRADA GONZALEZ, RAFAEL DARIO RESTREPO QUIJANO Y GONZALO ZAMBRANO VELANDIA quien hizo salvamento de voto, lo que indica que la decisión fue adoptada por la Mayoría de los Magistrados que conforman esa Sala. La sentencia fue notificada tanto a la Alcaldía Municipal como al suscrito como apoderado judicial del Municipio de Caucasia, mediante correo electrónico el mismo 14 de Noviembre de 2017; por tener que asistir a una audiencia inicial dentro de un proceso judicial, tuve que trasladarme a esta ciudad de Medellín e inquieto por la decisión adoptada y por el salvamento de voto presentado por el H. M. Gonzalo Zambrano, me dirigí a la Secretaría del Tribunal y solicité el respectivo proceso judicial y me informaron que se encontraba todavía en el Despacho de la Honorable Magistrada ponente Pilar Estrada, me dirigí a este Despacho y las asistentes o auxiliares me informaron que se encontraba en el Despacho del Magistrado Gonzalo Zambrano para el respectivo salvamento de voto; manifesté entonces mi inconformidad por la ejecutoria de la sentencia, y me manifestaron que era dentro de los tres días siguientes a la notificación, y que ese término en esa sentencia vencía el 17 de Noviembre a las 6 p.m., exponiendo mi inconformidad por esa indebida notificación de la sentencia, cuando en primer lugar, no se encontraba en la secretaría del Tribunal y en segundo lugar no se había aportado o agregado el salvamento de voto en la notificación por correo electrónico, lo que constituía una irregularidad procesal.(...).»

En segundo lugar, expuso que tiene una inquietud, consistente en que la Ley 1437 de 2011 estableció en su artículo 144 como un medio de control ante la jurisdicción contenciosa administrativa, la protección de los derechos e intereses colectivos, lo cual indica que esa protección debe impetrarse mediante proceso ordinario contencioso administrativo, cuyo trámite está contemplado en esa misma ley. Ese artículo no discrimina qué derechos e intereses colectivos deben tramitarse por ese medio de control, lo cual conduce a que la Ley 472 de 1998 y las demás normas sobre competencia de que trata la Ley 1395 de 2010, así como el artículo 132 del antiguo Código Contencioso Administrativo, fueron derogados por el artículo 144 de la Ley 1437 de 2011.

En tercer lugar, adujo que no comparte la sentencia adoptada por el *a quo*, debido a que hay un exceso de autoridad por parte del juez, dado que prácticamente está dictando una reglamentación legal que debe ser adoptada por el Congreso de la República como cuerpo soberano que representa al pueblo.

Aseguró que si bien es cierto en las acciones populares se procura la defensa de los derechos e intereses colectivos, las medidas de protección están plenamente reglamentadas en el Código Nacional de Policía o la Ley 1801 de 2016, donde se contemplan todos los procedimientos y acciones que se deben tomar cuando exista violación de estos derechos e intereses colectivos, y en esta sentencia se están creando e imponiendo nuevos procedimientos y acciones no contempladas en ese Código.

Así mismo, apuntó que las cargas y obligaciones que se le imponen al municipio son bastante excesivas, tales como la conformación de la mesa de coordinación interinstitucional, las dos visitas técnicas mensuales nocturnas acompañados de funcionarios de CORANTIOQUIA y la imposición de medidas preventivas a que haya lugar, medidas que a su juicio debe cumplir la Policía Nacional, pues es deber de dicha institución cumplir las órdenes que imparta el Alcalde, *“correspondiéndole al Alcalde Municipal únicamente la de cierre de los establecimientos cuando sean reiterativos en el incumplimiento sobre las normas que trae el Código Nacional de Policía sobre los aspectos u objeto de la acción popular.- Al Alcalde Municipal le compete la conservación del orden público, es cierto, pero es a la Policía Nacional a quien le corresponde cumplir con las órdenes que imparta el Alcalde”*.

IV.2. La Policía Nacional, por intermedio de apoderado judicial, solicitó revocar la sentencia apelada por los siguientes motivos:

Aseguró que de acuerdo con lo establecido en el artículo “2018 (sic)” de la Constitución Política, la Policía adscrita al municipio de Caucasia ha materializado dentro de su competencia la actividad que por ley le está definida, como lo es en este caso, el control de los establecimientos y el acompañamiento a las autoridades del orden municipal para el mantenimiento y goce de un ambiente sano, especialmente en el campo del espacio público y el control de ruido.

Explicó que prueba de las acciones realizadas por la Policía Nacional es la respuesta al derecho de petición dada al accionante obrante en el traslado de la demanda, en el cual, mediante Oficio 1437 DIEPO CAUCASIA – ESCAU de 26 de junio de “20156 (sic)”, suscrito por el Comandante de la Estación de Policía de Caucasia, informó los operativos de control efectuados el día 8 de mayo de 2015 en compañía de CORANTIOQUIA, en el cual se expresó que el día 8 de mayo de 2015 realizaron una serie de operativos de control a la contaminación auditiva en varios establecimientos abiertos al público, entre ellos, La Cantina, Bora Bora, Chupe, Guadalupe y Recuca, ubicados en la Avenida Pajonal.

En dicho informe se indicó que los resultados fueron remitidos a la alcaldía municipal para que se adopten las medidas correctivas y sancionatorias con el fin de proteger la salud de las personas que residen cerca a estos establecimientos e igualmente dar aplicación a la Resolución 0627 de 2006, por la cual se establece la norma nacional de emisión de ruido del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Así mismo, señaló que en el expediente obran varios comunicados que dan cuenta de la labor permanente de prevención y control que se realiza en la municipalidad de Caucasia en lo que respecta a la Zona Rosa, afirmación que guarda consonancia con lo expresado en el Oficio nro. 6938 DIECA ESCUA de 18 de noviembre de 2016, en el cual el señor teniente Diego Germán Montealegre, Comandante de la Estación de Policía de Caucasia, informó las actividades desplegadas, relacionadas con el control a dichos establecimientos, donde da cuenta que ha abierto más de 48 procesos contravencionales y ha dado aplicación a la medida correctiva de cierre temporal, de los cuales 23 casos han sido remitidos a la alcaldía municipal. Así mismo, realizaron controles en el marco de la

Ley 1098 de 2006 para garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes en los lugares destinados al consumo de alcohol y bebidas embriagantes.

Adicional a lo anterior, relacionó los soportes de las actividades desplegadas por la Policía Nacional, así:

- Copia del informe técnico de CORANTIOQUIA 1506-10700 de 13 de 05 de 2015.
- Oficio 1381 DIECA ESCAU de 3 de enero de 2016, mediante el cual se solicitó a la alcaldía municipal de Caucasia estudiar la posibilidad de expedir decretos municipales donde se regulara el horario de funcionamiento de los establecimientos abiertos al público y la regulación de los equipos de sonido.
- Oficio 2021 DIECA – ESCAU DE 6 DE ABRIL DE 2016 mediante el cual la Policía Nacional solicita a la alcaldía municipal de Caucasia Antioquia acompañamiento en los operativos en los establecimientos abiertos al público.
- Oficio 2022 DIECA – ESCAU de 06 de 04 de 2016 mediante el cual la Policía Nacional y CORANTIOQUIA acompañan los operativos en los establecimientos abiertos al público.
- Informe de actividades de 30 de mayo de 2016 dirigido al alcalde del Municipio mediante el cual se informa las actividades realizadas el 27 de mayo de 2016 por CORANTIOQUIA.
- Oficio 6640 DIECA ESCAU de 1 de noviembre de 2016 en el cual hay un informe de actividades suscrito por Walter Velez Roldan responsable de la oficina de atención al ciudadano.
- Oficio 6914 DIECA – ESCAU de 17 del 11 de 2016 mediante el cual el comandante de la Estación de Policía de Caucasia solicita información a CORANTIOQUIA.

Ahora bien, por otro lado, explicó que la Policía Nacional tiene un tratamiento especial ante la ley, como quiera que constitucionalmente es definida como un cuerpo civil armado de carácter permanente, luego su forma de actuar está determinada por el régimen especial previsto en los Decretos 1355 de 1970, la Ley 1801 de 2016 y la Ordenanza nro. 18 de 2002.

Consideró de vital importancia revisar lo referente a las competencias de las autoridades de policía, por cuanto de allí se desprende, en su concepto, la forma en la cual se debe resolver el caso. Al respecto, citó la sentencia C-024 de 27 de enero de 1994, en la cual la Corte Constitucional determina cuáles son los actos propios de policía en funciones preventivas y en reacción. También establece la parte sustantiva y procedimental que la rige.

Explicó que la Policía es el organismo competente solo para preservar el orden público en el ámbito interno, para lo cual cuenta con facultades correctivas de tipo

material y con atribuciones de prevención necesarias para el cumplimiento de la protección de la vida, honra y bienes de los asociados.

Manifestó que la Policía Nacional es un cuerpo de apoyo a las autoridades administrativas con el fin de dar cumplimiento a las directrices que éstas toman para la consecución de los fines esenciales del Estado.

Explicó la distinción que existe entre poder de policía, función de policía y actividad de policía, para concluir que en lo que respecta a esta última, dicha entidad ha cumplido con las órdenes impartidas por la rama ejecutiva con el fin de ejercer un control efectivo y vigilancia.

En el caso concreto, explicó que, de conformidad con el material probatorio y los mismos hechos expuestos en la demanda, no ha sido negligente en el cumplimiento de sus funciones, toda vez que no solo ha procurado coordinar con el municipio y CORANTIOQUIA los controles a los establecimientos públicos en la zona rosa del municipio de Caucasia, sino que ha agotado todos los recursos humanos y logísticos para cumplir su rol preventivo dentro de la actividad de policía, tal como lo ordena la Constitución Política.

Concluyó que el actor popular no probó que dicha institución haya incumplido las normas legales, porque dentro del marco constitucional y legal ha ejecutado una prestación efectiva y segura del servicio de policía con los planes de prevención y control que se han venido ejerciendo en la zona objeto de la acción popular.

V. TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA

En auto proferido el 5 de marzo de 2018, se admitió el recurso de apelación interpuesto por el municipio de Caucasia y por la Policía Nacional.

En memorial fechado el 16 de marzo de 2018¹, CORANTIOQUIA allegó un CD con los adelantos de los procesos sancionatorios que ha iniciado en contra de los establecimientos de comercio ubicados en la zona objeto de la acción popular.

En auto proferido el 8 de abril de 2018, se corrió traslado del memorial allegado por CORANTIOQUIA, respecto del cual no hubo manifestación alguna.

¹ Folio 725

Mediante proveído de 27 de abril de 2018, se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto, de lo cual se allegó lo siguiente:

V.1. CORANTIOQUIA, por intermedio de su apoderado judicial, manifestó que de acuerdo con las obligaciones impuestas en el fallo de primera instancia está ejecutando todas las actuaciones y actividades tendientes a que se sancionen o corrijan las conductas causantes del ruido en el municipio de Caucasia.

Resaltó que inició los procesos sancionatorios a los establecimientos de comercio que no cumplían con la normatividad. Relacionó el listado de los procesos sancionatorios por ruido de acuerdo con la Ley 1333 de 2009, en los cuales se encuentran los establecimientos denominados El Despacho – Hoy El Rancho, Tropical Cocktail, Chupe Guadalupe, Bar Los Guaros, La Mulera, La Barra, Ibiza, Fonda los Rieles, Baltimore, Guatapurí, Estadero y Billares la Herradura, Wappa, Discoteca Bora Bora, y La Cantina, ubicados en la zona rosa del municipio de Caucasia.

V.2. La Policía Nacional, por intermedio de apoderado judicial, alegó que se opone a la totalidad de las pretensiones de la parte actora, habida cuenta que ella no es responsable por la vulneración de los derechos colectivos, en tanto que se trata de un problema social.

Indicó que, de acuerdo con la normatividad, es al ente territorial, a través de sus secretarías de gobierno y de defensa del espacio público, a quien le corresponde ejecutar las labores diarias con apoyo en algunas oportunidades de la Policía Nacional para atender la indisciplina de orden social que se presenta.

Explicó que la actividad de policía cumple una función de apoyo a las demás autoridades públicas en el cumplimiento de los fines esenciales previstos por la Constitución Política.

Aseguró que de los hechos de la demanda y las pruebas allegadas al proceso se desprende que la Policía no es la llamada a responder, dado que, como fuerza pública y dentro de su actividad, se encarga de ejecutar las órdenes de policía haciendo un acompañamiento a la autoridad competente.

Por último, indicó que no se puede perder de vista que para predicar responsabilidad es menester demostrar que hay una omisión de parte suya, pues la Constitución determinó que la Policía debe garantizar el ejercicio de los derechos y libertades pero su función es de medio y no de resultado.

V.3. El Ministerio Público no presentó concepto.

VI. CONSIDERACIONES DE LA SALA

VI.1. COMPETENCIA DE LA SECCIÓN

Acorde con lo establecido por el artículo 37 de la Ley 472 de 1998, así como en el artículo 13, numeral 7º del Acuerdo núm. 080 de 2019 proferido por el Consejo de Estado, esta Corporación es competente para conocer en segunda instancia de los recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias proferidas por los tribunales administrativos en las acciones populares.

VI.2. CUESTIÓN PREVIA

El apoderado del municipio de Caucasia sostuvo en el recurso de apelación que se configura una indebida notificación de la sentencia de primera instancia, debido a que en el momento en que le fue notificado el fallo, no le entregaron el salvamento de voto presentado por uno de los magistrados del Tribunal. También indicó que de acuerdo con la regulación planteada en el artículo 144 del CPACA, la protección de los derechos colectivos es un medio de control ordinario, luego, a su juicio, se entiende derogada la regulación de la Ley 472 de 1998 y el proceso que debió iniciarse en este caso era el medio de control ordinario de *protección de los derechos e intereses colectivos* ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

En primer lugar, la Sala advierte que los argumentos planteados por el recurrente no atacan el sentido de la decisión adoptada por el Tribunal sino el trámite surtido, tanto en lo que el recurrente considera un nuevo procedimiento previsto en el artículo 144 del CPACA, como en la falta de notificación del salvamento de voto a la sentencia que se apela.

Al respecto, la Sala destaca que, de conformidad con los artículos 320 y 322 numeral 3 del Código General del Proceso, aplicables por remisión del artículo 37 de la Ley 472 de 1998, el recurso de apelación tiene como objetivo controvertir uno o varios de los fundamentos **de la decisión adoptada por el a quo**. Es decir, por medio de la apelación el recurrente debe exponer razones de hecho y de derecho tendientes a controvertir los fundamentos de la decisión adoptada por el a quo, con el fin de esta sea revocada o modificada.

La Sala ha reiterado en otras oportunidades que el recurso de apelación no es el mecanismo para impugnar presuntas irregularidades que ocurrieron durante el trámite de la acción. Por ejemplo, en sentencia proferida el 15 de septiembre de 2016, la Sala, al examinar un recurso de apelación en el cual se pedía, entre otros asuntos, declarar la nulidad por una indebida notificación de la sentencia de primera instancia, se expuso lo siguiente:

*«Alega el recurrente que el trámite de la acción popular se encuentra viciado, por no haberse realizado correctamente la notificación a las personas indeterminadas de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de la Ley 472 de 1998, también **por no habersele notificado, en debida forma, la sentencia de primera instancia** y por no vincularse al proceso al dueño del inmueble donde se encuentra ubicada la Registraduría Nacional del Servicio Civil.*

*Sobre el particular, la Sala pone de relieve, que **ésta no es la etapa procesal pertinente para impugnar las presuntas irregularidades que se presentaron en el trámite de la acción popular. Ciertamente, si el actor popular consideraba que se había configurado un vicio en el trámite del proceso, debió formular, en su debida oportunidad, un incidente de nulidad y no utilizar el recurso de alzada para revivir términos y etapas precluidas.***

Sobre ese tema vale la pena citar la providencia de 26 de septiembre de 2013, proferida por la Sección Cuarta de la Corporación, en la que se indicó:

*“[...] La potestad-deber del Juez de sanear el proceso en cada etapa procesal se funda en la regla contenida en el artículo 25 de la Ley 1285, según la cual **“agotada cada etapa del proceso, el Juez ejercerá el control de legalidad para sanear los vicios que acarrear nulidades dentro del proceso, los cuales, salvo que se trate de hechos nuevos, no se podrán alegar en las etapas siguientes en aras de evitar dilaciones injustificadas”**, salvo aquellas otras irregularidades que **“comporten una grave afectación del núcleo esencial de las garantías constitucionales de las cuales son titulares los sujetos procesales”**, de acuerdo con la sentencia C-713 de 2008 que declaró exequible el artículo 25 de la Ley 1285 [...]”²»³*

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta Consejero ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Bogotá D.C., veintiséis (26) de septiembre de dos mil trece (2013). Radicación número: 08001-23-333-004-2012-00173-01(20135). Actor: Sociedad DORMIMUNDO LTDA. Demandado: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN. Auto

³ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA, Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS, Bogotá, D.C., quince

En este mismo sentido, la Sala, en sentencia proferida el 1º de marzo de 2018⁴, reiteró que el recurso de apelación no es la etapa procesal pertinente para impugnar las presuntas irregularidades que se presentaron en el trámite de la acción popular. En este caso, si el actor popular consideraba que se había configurado una nulidad en el trámite del proceso, debió formular, en su debida oportunidad, un incidente de nulidad y no utilizar el recurso de alzada para revivir términos y etapas precluidas.

En el caso concreto, la Sala observa que el recurrente ha debido promover en su oportunidad un incidente de nulidad ante el tribunal si consideraba que la decisión que adoptó el *a quo* se encontraba indebidamente notificada; es decir, cuando se notificó de la sentencia ha debido promover el incidente para que el propio tribunal hubiera corregido, si era el caso, la notificación de la decisión. Así mismo, si consideraba que la acción judicial que debía iniciarse era un medio de control ordinario y no la acción popular, debió plantearlo oportunamente en la contestación a la demanda, y no esperar a que se profiera el fallo de primera instancia para alegar de manera extemporánea dicha presunta irregularidad, pues se reitera, el recurso de apelación tiene como objetivo estudiar lo decidido por el *a quo*, no examinar asuntos procesales que las partes han debido alegar oportunamente.

No obstante lo anterior, la Sala no observa la configuración de nulidad alguna que invalide lo actuado. En relación con el primer cuestionamiento, esto es, que ha debido promoverse un medio de control ordinario y no la acción popular, se destaca que el artículo 144 del CPACA no derogó expresa ni tácitamente la Ley 472 de 1998; en primer lugar, porque la Ley 1437 de 2011 no estableció expresamente que se derogaba la Ley 472 de 1998; en segundo lugar, porque el artículo 144 del CPACA que cita el actor no establece un contenido normativo contrario a lo previsto en la referida Ley 472; el hecho de que se haya denominado la acción popular como medio de control de protección de los derechos e intereses

(15) de septiembre de dos mil dieciséis (2016), Radicación número: 17001-23-31-000-2012-00320-02(AP), Actor: JAVIER ELIAS ARIAS IDARRAGA, Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS.

⁴ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA, CONSEJERO PONENTE: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ, Bogotá, D.C., primero (1º) de marzo de dos mil dieciocho (2018), Radicación: 66001-23-31-000-2010-00356-02 (AP), Actor: Javier Elías Arias Idárraga, Demandados: Municipio de Risaralda, Municipio de Pereira, Instituto Nacional de Vías (IVÍAS) y el Instituto Nacional de Concesiones (INCO), Vinculada: Sociedad Autopistas del Café S.A.

colectivos y se haya incorporado el requisito de requerimiento previo a la entidad demandada para interponer la acción, no quiere decir que el procedimiento previsto en esa norma se hubiera derogado, simplemente cambió la denominación y estableció un requisito adicional que debe cumplirse para promover una acción popular, pero en ninguna manera estableció una regulación contraria a las disposiciones de la Ley 472 de 1998 que, se observa, regula una acción constitucional y no contencioso administrativa.

En lo concerniente al segundo reparo, relacionado con que el salvamento de voto no le fue notificado al recurrente en el mismo momento en que se le puso en conocimiento la sentencia que apela, se aclara que el salvamento no integra la decisión recurrida, pues éste no constituye el fundamento jurídico de la decisión, por ser precisamente una postura disidente a ella, la cual no tiene efecto vinculante. En este escenario se garantizó el derecho de contradicción, pues el recurrente plantea su recurso respecto de la sentencia apelada, la cual en este caso fue conocida oportunamente por aquél, tal y como lo reconoce en su recurso.

Hechas las anteriores consideraciones, la Sala procede al análisis del recurso de apelación.

VI.3. CUESTIÓN DE HECHO

De manera previa al planteamiento de los cuestionamientos jurídicos formulados por los recurrentes, la Sala debe resolver un problema de hecho indicado en el recurso de apelación interpuesto por la Policía Nacional, consistente en determinar si es cierto que dicha institución ha efectuado actuaciones tendientes a mitigar o solucionar el problema de contaminación auditiva que producen los establecimientos ubicados en la zona rosa del municipio de Caucasia, Antioquia.

Para resolver este punto, la Sala relacionará las pruebas relevantes en el expediente y con base en ellas determinará si la institución en comento ha efectuado actuaciones tendientes a mitigar o solucionar el problema de contaminación auditiva.

Una vez se defina este asunto, se explicarán los hechos probados del caso, y con base en ellos, la Sala formulará los problemas jurídicos que debe resolver.

VI.3.1. Pruebas relevantes para la segunda instancia

En relación con las pruebas que dan cuenta de la superación de los niveles permitidos de ruido en el sector, se encuentran las siguientes:

- Informe técnico fechado el 8 de mayo de 2015, por el Técnico Operativo Ingeniero Ambiental Oficina Territorial Panzenú de CORANTIOQUIA, en el cual se dejó constancia de la medición de las emisiones de ruido de los establecimientos abiertos al público Recuca, La Cantina, Bora Bora, Chupe Guadalupe, Fonda La Mulera, Fonda Los Guaros y Bariloche Licores Bar. En la fecha de elaboración del informe hubo presencia de la Policía Nacional y de integrantes de Protección Ambiental y Ecológica en el cual se indica: ***“CONCLUSIONES: La emisión o aporte de ruido del establecimiento “Recuca” ubicado en la Avenida Pajonal del municipio de Caucasia fue de 84.0 db(A), el cual no cumple con el límite máximo permisible de nivel de emisión de ruido de la Resolución 627 de 2006 de 60 Db(A), para sector C, Horario nocturno.”*** (Se destaca)

En este informe también se puso de presente que los establecimientos “La Cantina, Bora Bora, Shupe Guadalupe, Fonda Mulera, Fonda Los Guaros y Bariloche Licores” **sobrepasan los límites permisibles de ruido en el sector.**⁵

- Resoluciones expedidas por CORANTIOQUIA por medio de las cuales se impusieron multas a los propietarios de los establecimientos de comercio denominados “El Despacho, Tropical Cocktail y Chupe Guadalupe” fechadas el 23 y 24 de febrero de 2017. Así mismo, se iniciaron procesos sancionatorios respecto de los demás establecimientos.⁶
- Informe Técnico de Evaluación de Ruido por Emisión elaborado por CORANTIOQUIA el 20 de abril de 2017, en el cual se deja constancia que: ***“La emisión o parte de ruido del establecimiento “La Cantina” ubicado en la Calle 21 Avenida el Pajonal del Municipio de Caucasia, fue de 83.0 Db (A), el cual no cumple con el límite máximo permisible de nivel de emisión de ruido de la Resolución 627 de 2006, el cual permite 60 Db (A), para Sector C, en horario nocturno.”***⁷ (Se destaca)
- Fotografía y derechos de petición allegados por el actor popular allegados el 30 de junio de 2017, donde se explica que la vulneración de los derechos colectivos persiste y en las fotos se observa la ocupación de andenes que rodean varios establecimientos comerciales con muebles en concreto y barandas metálicas.
- Informe técnico rendido por el Secretario de Planeación Municipal de Caucasia en el cual advierte que los establecimientos de comercio ubicados en el sector objeto de la acción popular ocupan el espacio público, especialmente los andenes y aceras, por lo que los ciudadanos deben desplazarse por las vías de uso vehicular.

⁵ Folios 16 a 18 y folios 237 a 241

⁶ Folios 292 a 335

⁷ Folio 442

- Informes técnicos fechados en julio de 2017, en los cuales CORANTIOQUIA da cuenta que los establecimientos de comercio Fonda La Mulera, Taberna La Barra, Ibiza, Fonda Los Rieles, Baltimore, Guatapurí, Wappa Bar, **no cumplen con los estándares de ruido permitido.**⁸

Por otro lado, la Policía Nacional ha aportado las siguientes pruebas en relación con las actuaciones tendientes a solucionar la problemática presentada en el sector:

- Respuesta a derecho de petición nro. 1437 DIEPO CAUCASIA-ESCAU 2.22 de 26 de junio de 2015, en la cual el Teniente Coronel Luis Fernando Muñoz Martínez, Comandante de la Estación de Policía de Caucasia, informa lo siguiente:

«1- Solicitud: copia del informe de las acciones concretas (preventivas y sancionatorias) tendientes a controlar que no se traspase los niveles de contaminación ambiental y auditiva permitidos por parte de los establecimientos de comercio (bares, fondas y discotecas) ubicados en la avenida pajonal, que ustedes hayan realizado durante este primer semestre de 2015.

RESPUESTA: El día 08 de marzo de 2015 en compañía de la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia (CORANTIOQUIA) oficina territorial Panzenu y la Policía Ambiental, se realizaron una serie de operativos de control a la contaminación en varios establecimientos abiertos al público del Municipio, entre ellos, (la Cantina, Bora Bora, Chupe Guadalupe y Recuca) los cuales se encuentran ubicados sobre la avenida pajonal, este procedimiento fue certificado por el Técnico Operativo – Ingeniero Ambiental Oficina Territorial Panzenu, mediante radicado 1506-10700 de fecha 04 de julio de 2015.»⁹

- Oficio nro. 1381 DIECA – ESCAU 29.25 de 3 de marzo de 2016, en el cual el Comandante de la Estación de Policía de Caucasia le solicita al Alcalde Municipal estudiar la posibilidad de expedir una serie de decretos municipales que permitan a las unidades policiales que componen el Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes realizar un mejor control a los procedimientos de ámbito policial y contravencional en aras de mejorar la convivencia. En dichos decretos se debería fijar el horario de funcionamiento de establecimientos públicos abiertos al público con venta de bebidas alcohólicas y también la regulación del volumen de los equipos de sonido.¹⁰
- Oficio nro. 2021 de 6 de abril de 2016, por medio del cual el comandante de la Estación de Policía de Caucasia le solicita al alcalde del municipio coordinar un operativo con la compañía de CORANTIOQUIA para verificar los decibeles de sonido en estos establecimientos. También solicita la realización de reuniones interadministrativas donde se establezcan compromisos por parte de los propietarios y administradores de los establecimientos.¹¹

⁸ Folios 526 a 560

⁹ Folio 15 del cuaderno principal.

¹⁰ Folio 244.

¹¹ Folio 245

- Oficio nro. 2022 DIECA ESCAU 2925 de 6 de abril de 2016, en la cual el Comandante de la Policía de Caucasia le solicita a CORANTIOQUIA realizar una coordinación interinstitucional con el fin de realizar los controles de ruido emitidos por la música de los establecimientos abiertos al público ubicados en la vía Pajonal y el sector del Barrio El Palmar.¹²
- Oficio 6640 DIECA – ESCAU 29.25 fechado el 1 de noviembre de 2016, suscrito por el Patrullero Walter Vélez Roldán responsable de la Oficina de Atención al Ciudadano en el cual relaciona 27 establecimientos comerciales del municipio de Caucasia que han sido objeto de **cierre temporal durante el año 2016. También da cuenta del adelantamiento de 24 procesos sancionatorios en contra de establecimientos comerciales, entre los cuales se encuentran los que son objeto de la presente acción popular.**¹³
- Oficio nro. 6914 DIECA-ESCAU-29.25 fechado el 17 de noviembre de 2016 en el cual el comandante de la Estación de Policía de Caucasia le solicita a CORANTIOQUIA que le allegue copia de los soportes de las acciones que se han desplegado respecto a la acción popular de la referencia.¹⁴
- Oficio nro. 1344 DIECA – ESCAU 29.25 fechado el 9 de marzo de 2017, en el cual el comandante de la Policía de Caucasia informa que envió comunicaciones a la Secretaría de Gobierno, a CORANTIOQUIA y a la Policía del Municipio de Caucasia para coordinar cómo le darán cumplimiento a la medida cautelar decretada. Da cuenta que se reunieron las autoridades competentes y que asumieron compromisos para darle cumplimiento a la medida cautelar a más tardar en un mes.¹⁵
- Informe rendido el 2 de mayo de 2017 por el comandante de la Estación de Policía de Caucasia en el cual da cuenta de reuniones para pactar compromisos con las autoridades, solicitudes de apoyo a CORANTIOQUIA, la Secretaría de Gobierno, la Personería e inspectores, para realizar controles y medidas en los establecimientos de comercio objeto de la acción popular, órdenes y directrices al personal de policía del municipio. Lo anterior soportado con actas de reuniones, oficios e instrucciones.¹⁶

De conformidad con la exposición probatoria anterior, es dable concluir lo siguiente:

Se encuentra debidamente acreditado que los bares y discotecas conocidos como Tropical Cocktails, Chupe Guadalupe, La Cantina, Bora Bora, Ibiza, Guatapuri, Baltimore, Los Rieles, Wappa, La Barra, Los Guaros, La Mulera, El Rancho y La Herradura, ubicados en los alrededores de la vía Pajonal del referido municipio, generan niveles de sonido superiores a los permitidos y ocupan los andenes y aceras de la zona.

¹² Folio 246

¹³ Folios 257 a 261

¹⁴ Folio 262.

¹⁵ Folios 409 a 411

¹⁶ Folios 451 a 456

Por otro lado, también se advierte que la Policía Nacional antes y después de la fecha en que se decretó la medida cautelar por parte del *a quo* (20 de enero de 2017), específicamente entre el 26 de junio de 2015 y el 2 de mayo de 2017, ha adelantado una serie de actuaciones tendientes a mitigar y resolver la problemática de exceso de ruido generado por los establecimientos comerciales ubicados sobre la vía Pajonal del municipio de Caucasia - Antioquia, tales como realizar acompañamiento a las pruebas de monitoreo de sonido efectuadas por CORANTIOQUIA, solicitar a la alcaldía del municipio que expida decretos que le otorgue mayores herramientas para controlar los horarios y el sonido que emiten los bares, pedir la realización de reuniones interinstitucionales, requerir la coordinación de operativos con CORANTIOQUIA, efectuar el cierre temporal de establecimientos, adelantar procesos sancionatorios, y realizar visitas a los establecimientos.

En este escenario, se tiene por resuelto el problema de hecho planteado, como quiera que es cierto que la Policía Nacional ha llevado a cabo actuaciones tendientes a mitigar o solucionar el problema de contaminación auditiva que producen los establecimientos ubicados en la zona rosa del municipio de Caucasia, Antioquia.

Sin embargo, también es cierto que los recientes informes técnicos de CORANTIOQUIA dan cuenta que todavía no se ha resuelto la problemática del exceso de ruido generado en el sector.

VI.3.2. Hechos probados y relevantes para desatar la segunda instancia

- Los bares y discotecas conocidos como Tropical Cocktails, Chupe Guadalupe, La Cantina, Bora Bora, Ibiza, Guatapuri, Baltimore, Los Rieles, Wappa, La Barra, Los Guaros, La Mulera, El Rancho, La Herradura entre otros, ubicados sobre la vía Pajonal del municipio de Caucasia - Antioquia generan un ruido superior al permitido.
- La Policía Nacional adelantó actividades con el fin de resolver la problemática de generación de exceso de ruido, como acompañamiento a las pruebas de monitoreo de sonido realizadas por CORANTIOQUIA; solicitó a la alcaldía del municipio la expedición de normas para controlar los horarios y el sonido en los establecimientos de comercio objeto de la acción popular; requirió la realización de reuniones interinstitucionales y la coordinación de operativos con CORANTIOQUIA; efectuó el cierre temporal de establecimientos de comercio; adelanta procedimientos de policía y visitas a los establecimientos.

- Pese a las actuaciones desplegadas por la Policía Nacional, actualmente todavía persiste la problemática de generación de ruido por encima de los niveles permitidos.
- Los bares y discotecas mencionadas invaden los andenes y aceras que se encuentran a su alrededor.
- Como consecuencia de lo anterior, el ciudadano Jaime Cartagena Bermúdez interpuso una acción popular en contra de en contra de la Corporación Autónoma Regional de Antioquia (en adelante CORANTIOQUIA), del municipio de Caucasia y del Ministerio de Defensa – Policía Nacional.

VI.3.3. ANÁLISIS

La sentencia objeto del recurso de apelación declaró responsables al municipio de Caucasia y a la Policía Nacional por la vulneración de los derechos colectivos al ambiente sano, al espacio público, a la seguridad y a la salubridad pública. Les ordenó, junto con CORANTIOQUIA, que conformen una mesa de coordinación interinstitucional, con el objetivo de coordinar y determinar un plan de acción para mitigar la contaminación auditiva que se presenta.

Al municipio de Caucasia le ordenó realizar al menos dos visitas técnicas mensuales nocturnas a la zona con el acompañamiento de la autoridad ambiental CORANTIOQUIA con el fin de imponer las medidas preventivas a que haya lugar. También se le ordenó al municipio la realización de un censo a los establecimientos comerciales, con el fin de determinar si cumplen o no con los usos del suelo, para que, en caso de advertir incumplimientos, se proceda a abrir los procedimientos administrativos correspondientes, y ordene, de ser el caso, la insonorización de los mismos. Adicionalmente, le ordenó garantizar la recuperación del espacio público, aun disponiendo la demolición de aquellas construcciones que sobrepasan el espacio privado permitido.

Por su parte, a la Policía Nacional (Inspección/Comando de Caucasia) se le ordenó disponer de los agentes necesarios para acompañar a los funcionarios de la Secretaría de Ambiente y de CORANTIOQUIA a que realicen las visitas técnicas e impongan las medidas preventivas y, a su vez, adelantar operativos policiales constantes en la zona con el fin de verificar el cumplimiento de las normas policivas y de sancionar a los infractores.

En los recursos de apelación presentados, el municipio de Caucasia señaló como inconformidad que, en su criterio, la decisión judicial desbordaba las facultades judiciales, al dictar una reglamentación legal e imponerle cargas y obligaciones excesivas. La Policía Nacional, por su parte, señaló las acciones concretas que ha adelantado en defensa de los derechos e intereses colectivos y adujo que su papel es de apoyo a las autoridades administrativas de policía, lo que fundamentó en el concepto de actividad de policía.

De conformidad con lo expuesto en los recursos de apelación, a la Sala le corresponde resolver los siguientes problemas jurídicos: 1) ¿es responsable la Policía Nacional por la vulneración de los derechos colectivos al ambiente sano y a la salubridad pública cuando, a pesar de adelantar diversas actuaciones tendientes a mitigar y resolver la problemática de altos niveles de sonido que producen los establecimientos de comercio ubicados en la zona rosa de un municipio, actualmente todavía se presenta contaminación auditiva?; y 2) ¿el juez de primera instancia excedió su competencia al ordenar al municipio que conformara, junto a las demás entidades demandadas, una mesa de coordinación interinstitucional para determinar un plan de acción tendiente a mitigar la contaminación auditiva en la zona rosa del ente territorial, y realizara visitas técnicas para imponer las medidas preventivas a que haya lugar, así como un censo de los establecimientos ubicados en el sector con el fin de determinar si cumplen o no con los usos del suelo y que adopte las medidas tendientes a la recuperación del espacio público?

Para resolver estos cuestionamientos, la Sala explicará los siguientes puntos: 1) los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y la salubridad pública en relación con la generación del ruido, dado que la problemática planteada en las apelaciones gira fundamentalmente en torno a estos derechos; 2) la distinción entre los conceptos de poder, función y actividad de policía, la cual permite delimitar las actividades que le correspondía realizar a la Policía Nacional y al municipio en este caso; 3) las competencias de los alcaldes municipales y de la Policía Nacional en relación con la adopción de medidas frente a establecimientos de comercio abiertos al público que generan ruido, dado que en los dos recursos de apelación se controverten las funciones que le corresponde desempeñar a cada uno de esos entes para el caso sometido a examen, y 5) solución del caso concreto.

VI.3.3.1. Los derechos colectivos al medio ambiente sano y a la salubridad pública en relación con la generación de ruido

La Sala pone de presente que un caso semejante fue resuelto por esta Sección en fallo proferido el 11 de abril de 2019¹⁷. En dicha oportunidad se estudió una acción popular en la cual se solicitaba adoptar las medidas necesarias para superar la vulneración de los derechos colectivos al espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público y al goce de un ambiente sano de los habitantes del municipio de San Juan de Girón, con ocasión de la contaminación auditiva que se generó en su casco histórico por el funcionamiento de diversos establecimientos comerciales que excedían los niveles permitidos de ruido.

En ese momento, esta Sección tuvo la oportunidad de explicar todo el marco normativo y jurisprudencial que rige la protección del derecho al medio ambiente sano y la regulación de los niveles permitidos de sonido, consideraciones que se reiteran en esta oportunidad.

En relación con el medio ambiente sano, en la Constitución Política hay más de 30 disposiciones que desarrollan la materia, entre las cuales se destacan los artículos 58, 79, 80, 82 y 95 que prevén: i) la función social de la propiedad; ii) el derecho a gozar de un ambiente sano y el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservando las áreas de especial importancia ecológica y fomentando la educación para el logro de estos fines; iii) el deber del Estado de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados, así como velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común,

¹⁷ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA, Consejero ponente: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Bogotá D.C., once (11) de abril de dos mil diecinueve (2019), Radicación número: 68001-23-31-000-2012-00258-01(AP), Actor: HERNANDO RUEDA DÍAZ Y MAURO SERRANO ESCOBAR, Demandado: MUNICIPIO DE SAN JUAN DE GIRÓN, DEPARTAMENTO DE SANTANDER Y NACIÓN - MINISTERIO DE CULTURA Y OTROS.

y iv) el deber de la persona y el ciudadano de proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano.

Ahora bien, en lo concerniente a la importancia de este derecho colectivo en cuanto a que su deterioro por factores como el ruido, el artículo 3º del Código de Recursos Naturales y Protección al Medio Ambiente señala lo siguiente:

« ARTICULO 3o. De acuerdo con los objetivos enunciados, el presente Código regula:

(...)

c). Los demás elementos y factores que conforman el ambiente o influyen en el denominador de este Código elementos ambientales, como:

1o. Los residuos, basuras, desechos y desperdicios.

2o. El ruido.

3o. Las condiciones de vida resultantes de asentamiento humano urbano o rural.

4o. Los bienes producidos por el hombre o cuya producción sea inducida o cultivada por él, en cuanto incidan o puedan incidir sensiblemente en el deterioro ambiental » (Se destaca)

En concordancia con lo anterior, el artículo 8 del código en comento define algunos de los factores que deterioran el ambiente, de la siguiente manera:

« Artículo 8º.- Se consideran factores que deterioran el ambiente, entre otros:

a.- La contaminación del aire, de las aguas, del suelo y de los demás recursos naturales renovables.

*Se entiende por contaminación **la alteración del ambiente con sustancias o formas de energía puestas en él, por actividad humana o de la naturaleza, en cantidades, concentraciones o niveles capaces de interferir el bienestar y la salud de las personas, atentar contra la flora y la fauna, degradar la calidad del ambiente o de los recursos de la nación o de los particulares.***

*Se entiende por contaminante **cualquier elemento, combinación de elementos, o forma de energía que actual o potencialmente puede producir alteración ambiental de las precedentemente escritas.** La contaminación puede ser física, química, o biológica;*

(...)

m.- El ruido nocivo;

(...)» (Se destaca)

De acuerdo con lo señalado, no cualquier alteración del ambiente por ruido es una actividad que provoca efectos negativos sobre el mismo, sino que esta debe ser

calificada como nociva para estar sometida a la implementación de medidas de precaución, prevención, reparación o compensación, según sea el caso.

Sobre este factor de deterioro ambiental, el Decreto 2811 de 1974 mencionó en su artículo 33 que “[...] se establecerán 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 [...]**” (Destacado de la Sala).

En lo concerniente al derecho colectivo a la salubridad pública, con fundamento en las disposiciones del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, mencionadas *ut supra*, el Ministerio de Salud expidió la Resolución 8321 de 4 de agosto de 1983, “*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***”. (Se destaca)

En cuanto a las personas responsables de fuentes emisoras de ruido, la resolución estableció en su artículo 21 que “(...) Los propietarios o personas responsables de fuentes emisoras de ruido están en la obligación de evitar la producción de ruido **que pueda afectar y alterar la salud y el bienestar de las personas lo mismo que de emplear los sistemas necesarios para su control con el fin de asegurar niveles sonoros que no contaminen las áreas aledañas habitables**. Deberán proporcionar a la autoridad sanitaria correspondiente la información que se les requiera respecto a la emisión de ruidos contaminantes (...)”; en sentido similar, el artículo 22 señaló que “(...) Ninguna persona permitirá u ocasionará la emisión de cualquier ruido, que al cruzar el límite de propiedad del predio originador pueda exceder los niveles establecidos en el Capítulo II de la presente Resolución (...)”

El Capítulo IV de la norma en cita, referido a las “Normas especiales de emisión de ruido para algunas fuentes emisoras” estableció: “ARTICULO 33. Ninguna persona operará o permitirá la operación de radios, **instrumentos musicales, amplificadores o cualquier artefacto similar para la producción o reproducción de sonido, de tal forma que se ocasione contaminación por ruido a través del límite de propiedad o en zonas de tranquilidad**, en violación de los límites fijados en esta Resolución”. (Se destaca).

Posteriormente, se expidió el Decreto 948 de 5 de junio de 1995, mediante el cual se reglamentaron algunas normas relacionadas con la prevención y control de la contaminación atmosférica y la protección de la calidad del aire. En relación con el tema bajo análisis la norma previó las siguientes definiciones:

« **ARTICULO 2o. DEFINICIONES.** Para la interpretación de las normas contenidas en el presente Decreto y en las regulaciones y estándares que en su desarrollo se dicten, se adoptan las siguientes definiciones:

(...)

- **CONTAMINANTES:** **son fenómenos físicos**, o sustancias, o elementos en estado sólido, líquido o gaseoso, **causantes de efectos adversos en el medio ambiente**, los recursos naturales renovables y **la salud humana** que, solos, o en combinación, o como productos de reacción, **se emiten al aire como resultado de actividades humanas**, de causas naturales, **o de una combinación de éstas.**

(...)

- **EMISION DE RUIDO:** es la presión sonora que, generada en cualesquiera condiciones, trasciende al medio ambiente o al espacio público.

(...)

- **NIVEL NORMAL (NIVEL I):** es aquél en que la concentración de contaminantes en el aire y su tiempo de exposición o duración son tales, que no se producen efectos nocivos, directos ni indirectos, en el medio ambiente, o la salud humana.

-**NIVEL DE PREVENCION (NIVEL II):** es aquél que se presenta cuando las concentraciones de los contaminantes en el aire y su tiempo de exposición o duración, causan efectos adversos y manifiestos, aunque leves, en la salud humana o en el medio ambiente tales como irritación de las mucosas, alergias, enfermedades leves de las vías respiratorias o efectos dañinos en las plantas, disminución de la visibilidad u otros efectos nocivos evidentes.

- **NIVEL DE ALERTA (NIVEL III):** es aquél que se presenta cuando la concentración de contaminantes en el aire y su duración o tiempo de exposición, puede causar alteraciones manifiestas en el medio ambiente o la salud humana y en especial alteraciones de algunas funciones fisiológicas vitales, enfermedades crónicas en organismos vivos y reducción de la expectativa de vida de la población expuesta.

- **NIVEL DE EMERGENCIA (NIVEL IV):** es aquél que se presenta cuando la concentración de contaminantes en el aire y su tiempo de exposición o duración, puede causar enfermedades agudas o graves u ocasionar la muerte de organismos vivos, y en especial de los seres humanos (...).».

Ahora bien, frente a los estándares máximos permisibles de emisión de ruido y la clasificación de sectores de restricción de ruido ambiental, los artículos 14 y 15 del decreto en cita establecieron lo siguiente:

« **ARTICULO 14.** Norma de emisión de ruido y norma de ruido ambiental. **El Ministerio del Medio Ambiente fijará mediante resolución los estándares máximos permisibles de emisión de ruido y de ruido ambiental**, para todo el territorio nacional.

Dichos estándares determinarán **los niveles admisibles de presión sonora**, para cada uno de los sectores clasificados por el artículo 15 de este Decreto, **y establecerán los horarios permitidos**, teniendo en cuenta los requerimientos de salud de la población expuesta.

Las normas o estándares de ruido de que trata este artículo se fijarán **para evitar efectos nocivos que alteren la salud de la población**, afecten el equilibrio de ecosistemas, **perturben la paz pública o lesionen el derecho de las personas a disfrutar tranquilamente de los bienes de uso público y del medio ambiente.**

Las regulaciones sobre ruido podrán afectar toda presión sonora que, generada por fuentes móviles o fijas, **aún desde zonas o bienes privados, trascienda a zonas públicas o al medio ambiente.**

ARTICULO 15. Clasificación de sectores de restricción de ruido ambiental. Para la fijación de las normas de ruido ambiental el Ministerio del Medio Ambiente atenderá a la siguiente sectorización:

1. Sectores A. (Tranquilidad y silencio): áreas urbanas donde estén situados hospitales, guarderías, bibliotecas, sanatorios y hogares geriátricos.
2. Sectores B. (Tranquilidad y ruido moderado): **zonas residenciales o exclusivamente destinadas para desarrollo habitacional**, parques en zonas urbanas, escuelas, universidades y colegios.
3. Sectores C. (**Ruido intermedio restringido**): zonas con usos permitidos industriales y **comerciales**, oficinas, uso institucional y otros usos relacionados.
4. Sectores D. (Zona suburbana o rural de tranquilidad y ruido moderado): áreas rurales habitadas destinadas a la explotación agropecuaria, o zonas residenciales suburbanas y zonas de recreación y descanso [...]» (Destacado de la Sala).

El Capítulo V de la norma bajo análisis, titulado “De la generación y emisión de Ruido”, prevé lo relacionado con el control a emisiones de este factor de deterioro ambiental en los siguientes términos:

« CAPITULO V.

DE LA GENERACION Y EMISION DE RUIDO

ARTICULO 42. Control a emisiones de ruidos. Están sujetos a restricciones y control todas las emisiones, sean continuas, fluctuantes, transitorias o de impacto.

Las regulaciones ambientales tendrán por objeto la prevención y control de la emisión de ruido urbano, rural doméstico y laboral que trascienda al medio ambiente o al espacio público.

El Ministerio del Medio Ambiente establecerá los estándares aplicables a las diferentes clases y categorías de emisiones de ruido ambiental y a los lugares donde se genera o produce sus efectos, así como los mecanismos de control y medición de sus niveles, siempre que trascienda al medio ambiente y al espacio público.

(...)

ARTICULO 48. Establecimientos industriales y comerciales ruidosos. En sectores A y B, no se permitirá la construcción o funcionamiento de establecimientos comerciales e industriales susceptibles de generar y emitir ruido que pueda perturbar la tranquilidad pública, tales como almacenes, tiendas, tabernas, bares, discotecas y similares.

(...)

ARTICULO 51. Obligación de impedir perturbación por ruido. Los responsables de fuentes de emisión de ruido que pueda afectar el medio ambiente o la salud humana, **deberán emplear los sistemas de control necesarios para garantizar que los niveles de ruido no perturben las zonas aledañas habitadas, conforme a los niveles fijados por las normas que al efecto establezca el Ministerio del Medio Ambiente.**

(...)

ARTICULO 55. Restricción al ruido en zonas residenciales. En áreas residenciales o de tranquilidad, no se permitirá a ninguna persona la operación de parlantes, amplificadores, instrumentos musicales o cualquier dispositivo similar que perturbe la tranquilidad ciudadana, **o que genere hacia la vecindad o el medio ambiente, niveles de ruido superiores a los establecidos en los estándares respectivos [...]**» (Destacado de la Sala).

Ahora bien, en virtud del citado Decreto 948 de 1995, el Ministerio de Ambiente profirió la Resolución 627 de 7 de abril de 2006, “Por la cual se establece la norma nacional de emisión de ruido y de ruido ambiental”. Esta resolución fijó los criterios de medición de la contaminación auditiva, así como los límites máximos de ruido permitidos dependiendo del respectivo uso del suelo. En ese sentido, el artículo 9 previó lo siguiente:

«Artículo 9º. Estándares máximos permisibles de emisión de ruido. En la Tabla 1 de la presente resolución se establecen los estándares máximos permisibles de niveles de emisión de ruido expresados en decibeles ponderados A (dB(A)):

TABLA 1

Estándares máximos permisibles de niveles de emisión de ruido expresados en decibeles DB(A)

(...)

Sector	Subsector	Estándares máximos permisibles de niveles de emisión de ruido en dB(A)	
		Día	Noche
Sector B. Tranquilidad y Ruido Moderado	Zonas residenciales o exclusivamente destinadas para desarrollo habitacional, hotelería y hospedajes.	65	55
	Universidades, colegios, escuelas, centros de estudio e investigación.		

	<i>Parques en zonas urbanas diferentes a los parques mecánicos al aire libre.</i>		
<i>Sector C. Ruido Intermedio Restringido</i>	<i>Zonas con usos permitidos industriales, como industrias en general, zonas portuarias, parques industriales, zonas francas.</i>	75	75
	<i>Zonas con usos permitidos comerciales, como centros comerciales, almacenes, locales o instalaciones de tipo comercial, talleres de mecánica automotriz e industrial, centros deportivos y recreativos, gimnasios, restaurantes, bares, tabernas, discotecas, bingos, casinos.</i>	70	60
	<i>Zonas con usos permitidos de oficinas.</i>	65	55
	<i>Zonas con usos institucionales.</i>		
	<i>Zonas con otros usos relacionados, como parques mecánicos al aire libre, áreas destinadas a espectáculos públicos al aire libre.</i>	80	75

(...)» (Se destaca).

Como puede apreciarse, en las zonas con usos comerciales permitidos, como **bares, tabernas y discotecas**, clasificadas como “Sector C. Ruido Intermedio Restringido”, el nivel permitido de ruido durante el día es de 70 decibeles ponderados A (en adelante dBA) y durante la noche 60 db(A).

Es importante destacar que la regulación anterior se debe aplicar en concordancia y sin desmedro de las regulaciones específicas que adopten las entidades territoriales en relación con los usos del suelo, dada la facultad que tienen para regularlos de conformidad con lo previsto en el artículo 8º de la Ley 388 de 1997, la cual preceptúa que la función pública del ordenamiento del territorio municipal o

distrital se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales.

Ahora bien, es importante destacar la relación que existe entre la expuesta normativa ambiental y de salubridad pública con las funciones de policía de los municipios y distritos. En efecto, de conformidad con el párrafo del artículo 4º de la Ley 99 de 1993, el Sistema Nacional Ambiental (SINA) está conformado, entre otras autoridades, por los Distritos y los Municipios. Esta ley, asigna a las mentadas entidades territoriales las siguientes funciones ambientales:

« Artículo 65º.- Funciones de los Municipios, de los Distritos y del Distrito Capital de Santafé de Bogotá. *Corresponde en materia ambiental a los municipios, y a los distritos con régimen constitucional especial, además de las funciones que le sean delegadas por la ley o de las que se le deleguen o transfieran a los alcaldes por el Ministerio del Medio Ambiente o por las Corporaciones Autónomas Regionales, las siguientes atribuciones especiales:*

1) Promover y ejecutar programas y políticas nacionales, regionales y sectoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables; elaborar los planes programas y proyectos ambientales municipales articulados a los planes, programas y proyectos regionales, departamentales y nacionales.

2) Dictar con sujeción a las disposiciones legales reglamentarias superiores, las normas necesarias para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico del municipio;

3) Adoptar los planes, programas y proyectos de desarrollo ambiental y de los recursos naturales renovables, que hayan sido discutidos y aprobados a nivel regional, conforme a las normas de planificación ambiental de que trata la presente ley;

4) Participar en la elaboración de planes, programas y proyectos de desarrollo ambiental y de los recursos naturales renovables a nivel departamental.

5) Colaborar con las Corporaciones Autónomas Regionales, en la elaboración de los planes regionales y en la ejecución de programas, proyectos y tareas necesarias para la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables;

6) Ejercer, a través del alcalde como primera autoridad de policía con el apoyo de la Policía Nacional y en Coordinación con las demás entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA), con sujeción a la distribución legal de competencias, funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de velar por el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares en materia ambiental y de proteger el derecho constitucional a un ambiente sano;

7) Coordinar y dirigir, con la asesoría de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades permanentes de control y vigilancia ambientales que se realicen en el territorio del municipio o distrito con el apoyo de la fuerza pública, en relación con la movilización, procesamiento, uso, aprovechamiento y comercialización de los recursos naturales renovables o con actividades contaminantes y degradantes de las aguas, el aire o el suelo;

8) *Dictar, dentro de los límites establecidos por la ley, los reglamentos y las disposiciones superiores, las normas de ordenamiento territorial del municipio y las regulaciones sobre usos del suelo;*

9) *Ejecutar obras o proyectos de descontaminación de corrientes o depósitos de agua afectados por vertimientos del municipio, así como programas de disposición, eliminación y reciclaje de residuos líquidos y sólidos y de control a las emisiones contaminantes del aire.*

10) *Promover, cofinanciar o ejecutar, en coordinación con los entes directores y organismos ejecutores del Sistema Nacional de Adecuación de Tierras y con las Corporaciones Autónomas Regionales, obras y proyectos de irrigación, drenaje, recuperación de tierras, defensa contra las inundaciones y regulación de cauces o corrientes de agua, para el adecuado manejo y aprovechamiento de cuencas y micro-cuencas hidrográficas.» (Se destaca)*

Como puede observarse, los alcaldes, como representantes legales de los municipios, los cuales conforman el SINA, deben colaborar con las Corporaciones Autónomas Regionales en la elaboración de los planes regionales y en la ejecución de programas, proyectos y tareas necesarias para la conservación del medio ambiente. A su vez, como primera autoridad de policía, en materia ambiental, los alcaldes deben, con el apoyo de la Policía y en coordinación con las demás entidades que conforman el SINA, **ejercer funciones de control y vigilancia para proteger el derecho a un ambiente sano**. También deben coordinar y dirigir, con la asesoría de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades permanentes de control y vigilancia ambiental en relación con actividades contaminantes, como lo es en este caso, el exceso de ruido.

VI.3.3.3. Marco normativo sobre el poder, la función y la actividad de policía

La diferenciación entre los conceptos de *poder*, *función* y *actividad de Policía* ha sido de suma importancia para establecer cómo y en qué forma se reparten las competencias entre las diferentes autoridades del Estado con el fin de mantener y conservar el orden público.

En la sentencia C-825 de 2004¹⁸, la Corte Constitucional tuvo la oportunidad de explicar la constitucionalidad de los aludidos conceptos. En relación con el poder de policía, se explicó que este hace alusión a:

“la facultad legítima de regulación de la libertad con actos de carácter general e impersonal, con fines de convivencia social, en ámbitos ordinarios y dentro

¹⁸ Magistrado Ponente (e): Rodrigo Uprimny Yepes

de los términos de la salubridad, seguridad y tranquilidad públicas que lo componen. Esta facultad que permite limitar en general el ámbito de las libertades públicas en su relación con estos términos, generalmente se encuentra en cabeza del Congreso, quien debe ejercerla obviamente dentro de los límites de la Constitución. Excepcionalmente, también en los términos de la Carta, ciertas autoridades administrativas pueden ejercer un poder de policía subsidiario o residual, como en el caso de la competencia de las asambleas departamentales para expedir disposiciones complementarias a las previstas en la ley.”

En cuanto a la función de policía, la jurisprudencia constitucional ha indicado que es la manera como se hacen cumplir jurídicamente y a través de actos administrativos concretos, las disposiciones establecidas en las hipótesis legales. Esta función se define como:

“la gestión administrativa concreta del poder de policía, ejercida dentro del marco impuesto por éste, ya que la función de policía se encuentra supeditada al poder de policía. Supone el ejercicio de competencias concretas asignadas por el poder de policía a las autoridades administrativas de policía. Dicha función no otorga competencia de reglamentación ni de regulación de la libertad. Su ejercicio compete al Presidente de la República, a nivel nacional, según el artículo 189-4 de la Carta, y en las entidades territoriales a los gobernadores y a los alcaldes, quienes ejercen la función de policía (arts. 303 y 315-2 C.P.), dentro del marco constitucional, legal y reglamentario.”¹⁹

Finalmente, en relación con la actividad de policía, en la sentencia en comento se indicó que esta hace alusión a:

“los oficiales, suboficiales y agentes de policía quienes no expiden actos sino que actúan, no deciden sino que ejecutan; son ejecutores del poder y de la función de policía; despliegan por orden superior la fuerza material como medio para lograr los fines propuestos por el poder de policía; sus actuaciones están limitadas por actos jurídicos reglados de carácter legal y administrativo. Una instrucción, una orden, que son ejercicio concreto de la función de policía, limitan el campo de acción de un agente de policía, quien es simple ejecutor al hacer cumplir la voluntad decisoria del alcalde o inspector, como funcionario de policía. Es una actividad estrictamente material y no jurídica, corresponde a la competencia del uso reglado de la fuerza, y está necesariamente subordinada al poder y la función de policía.”²⁰

Ahora bien, la distinción entre los mentados conceptos ha sido recogida en los artículos 11²¹, 16²² y 20²³ del Código Nacional de Policía y Convivencia, Ley 1801 de 2016²⁴, el cual entró a regir a partir del 29 de enero de 2017.

¹⁹ *Ibíd.*

²⁰ *Ibíd.*,

²¹ *“la facultad de expedir las normas en materia de Policía, que son de carácter general, impersonal y abstracto, ejercido por el Congreso de la República para regular el ejercicio de la libertad, los*

VI.3.3.4. Competencias de los alcaldes municipales y de la Policía Nacional en relación con la adopción de medidas frente a establecimientos de comercio abiertos al público y la generación de ruido

De conformidad con el artículo 218 de la Constitución Política, la Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.

En lo concerniente a este caso, el artículo 315 numeral 2º de la Constitución preceptúa que **a los alcaldes** les corresponde conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. Se destaca que esta norma establece que el alcalde **es la primera autoridad de policía del municipio**, por lo tanto, **la Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.**

De lo anterior se desprende que en desarrollo de la actividad de policía, a los miembros de la Policía Nacional les corresponde prestar apoyo y cumplir las órdenes que imparta el alcalde, quien ejerce la función de policía mediante la expedición de órdenes, resoluciones y demás actos necesarios para materializar el poder de policía.

Por otro lado, también se otorgaron funciones expresas a los miembros de la Policía Nacional para la protección del orden público con el fin de mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas según lo señalado en el citado artículo 218 constitucional. Con el fin de lograr

derechos y los deberes constitucionales, para la convivencia y establecer los medios y las medidas correctivas en caso de su incumplimiento.”

²² *“la facultad de hacer cumplir las disposiciones dictadas en ejercicio del poder de Policía, mediante la expedición de reglamentos generales y de acciones apropiadas para garantizar la convivencia. Esta función se cumple por medio de órdenes de Policía.”*

²³ *el ejercicio de materialización de los medios y medidas correctivas, de acuerdo con las atribuciones constitucionales, legales y reglamentarias conferidas a los uniformados de la Policía Nacional, para concretar y hacer cumplir las decisiones dictadas en ejercicio del poder y la función de Policía, a las cuales está subordinada. La actividad de Policía es una labor estrictamente material y no jurídica, y su finalidad es la de preservar la convivencia y restablecer todos los comportamientos que la alteren”*

²⁴ *“Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”*

estos propósitos los miembros de la policía pueden aplicar medios de policía y medidas correctivas acorde con las normas que los hayan facultado para ello, y cuando se encuentran ante situaciones que exigen una acción inmediata para contrarrestar las alteraciones del orden público que ponen en peligro los derechos y bienes de las personas.

En concordancia con este propósito, para el momento en que se inició la acción popular, se encontraba vigente el Decreto Ley 1355 de 1970, “*Por el cual se dictan normas sobre policía*”, el cual preveía en su artículo 208 la atribución directa de los comandantes de estación o subestación para cerrar temporalmente los establecimientos abiertos al público, cuando se configure alguna de las siguientes causales: 1) Cuando se quebrante el cumplimiento de horario de servicio señalado en los reglamentos de policía nacional y de policía local; 2) Cuando el establecimiento funcione sin permiso de la autoridad o en estado de notorio desaseo o cuando la licencia concedida haya caducado; 3) Cuando se ejerzan actividades no incluidas en el permiso; 4) Cuando el dueño o el administrador del establecimiento tolere riñas o escándalos; 5) Cuando el dueño o administrador del establecimiento auspicie o tolere el uso o consumo de marihuana, cocaína, morfina o cualquiera otra droga o sustancia estupefaciente o alucinógena, sin perjuicio de la sanción penal a que hubiere lugar.

La Corte Constitucional en la sentencia C-492 de 2002 examinó una demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 208 en comento, en la cual los demandantes sostenían que esta disposición desconocía el artículo 315 numeral 2º de la Constitución Política, como quiera que el alcalde es la primera autoridad del municipio y está facultado para ejercer la función de policía local, en cambio, la norma demandada atribuyó a los comandantes de estación la posibilidad del cierre temporal de los establecimientos abiertos al público. Al respecto, la Corte Constitucional explicó que:

«(...) 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 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 (...)»

Ahora bien, la Ley 232 de 1995²⁵, “*Por medio de la cual se dictan normas para el funcionamiento de los establecimientos comerciales*”, derogó los numerales 2 y 3 del artículo 208 del Decreto Ley 1355 de 1970, los cuales establecían la facultad de los comandantes de estación y subestación para cerrar temporalmente los establecimientos abiertos al público cuando funcionen sin permiso o se ejerzan actividades no incluidas en este, en virtud de la prohibición de exigir licencia o permiso de funcionamiento para la apertura de los establecimientos comerciales contenida en el artículo 1º de la Ley 232 de 1995.

El artículo 2º literal a) de la Ley 232 de 1995 preveía que es obligatorio para el ejercicio del comercio que los establecimientos abiertos al público cumplan con todas las normas referentes al uso del suelo, **intensidad auditiva**, horario, **ubicación** y destinación expedida por la autoridad competente del respectivo municipio. El artículo 3 establecía que, “*En cualquier tiempo **las autoridades policivas** podrán verificar el estricto cumplimiento de los requisitos señalados en el artículo anterior.*”

En concordancia con lo anterior, el artículo 4º de la norma en comento asignó en esta ocasión a cargo del alcalde municipal la competencia para adelantar, bajo un procedimiento de gradualidad, la imposición de sanciones como consecuencia del incumplimiento de los requisitos legales indicados en el artículo 2 de la citada ley.

Como puede apreciarse, en vigencia de la Ley 232 de 1995, los establecimientos de comercio abiertos al público debían cumplir con las normas sobre intensidad auditiva, usos del suelo y ubicación y, para ello, se facultó al alcalde municipal para adelantar el procedimiento e imponer multas, ordenar la suspensión de actividades comerciales y el cierre definitivo del establecimiento. Situación en la cual, correspondía a la Policía Nacional, en ejercicio de la actividad de policía, materializar las órdenes expedidas por el alcalde local.

²⁵ La ley 232 de 1995 fue citada por el *a quo* como uno de los fundamentos para declarar la responsabilidad de la Policía Nacional y ordenarle imponer medidas correctivas, en atención a que para el momento de la presentación de la acción popular y del desarrollo de algunos controles por parte de la policía, esa era la norma vigente, todavía no había entrado en vigencia la Ley 1801 de 2016²⁵, la cual entró a regir a partir del 29 de enero de 2017.

La regulación contemplada en la Ley 232 de 1995 fue derogada por la Ley 1801 de 2016²⁶, “*por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia*”, el cual entró a regir a partir del 29 de enero de 2017.

Este código define en su artículo 198 las autoridades de policía así: 1. El Presidente de la República. 2. Los gobernadores. 3. Los Alcaldes Distritales o Municipales. 4. Los inspectores de policía y los corregidores. 5. Las autoridades especiales de policía en salud, seguridad, ambiente, minería, ordenamiento territorial, protección al patrimonio cultural, planeación, vivienda y espacio público y las demás que determinen la ley, las ordenanzas y los acuerdos. 6. Los comandantes de estación, subestación y de centro de atención inmediata de policía y demás personal uniformado de la Policía Nacional.

En este código se mantiene la clasificación entre unas competencias que son propias de los alcaldes y otras que son de los uniformados de la Policía Nacional.

En relación con los alcaldes, el artículo 204 preceptúa que, “*El alcalde es la primera autoridad de Policía del Distrito o Municipio. En tal condición, le corresponde garantizar la convivencia y la seguridad en su jurisdicción. **La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el Alcalde por conducto del respectivo comandante.***” (Se destaca)

El artículo 205 establece que en materia de policía al alcalde le corresponde, entre otras funciones, la de dirigir y coordinar las autoridades de policía en el municipio o distrito; ejercer la función de policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, así como el cumplimiento de los deberes de conformidad con la Constitución, la ley y las ordenanzas, y velar por la aplicación de las normas de policía en el municipio y por la pronta ejecución de las órdenes y las medidas correctivas que se impongan.

De lo anterior se desprende que el alcalde, al ser la primera autoridad de policía, le corresponde coordinar y dirigir a todas las autoridades de policía dentro de su municipio o distrito, y para el caso, los uniformados de la Policía Nacional deben cumplir las órdenes que imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

²⁶ “*Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia*”.

Por otro lado, el código establece una serie de atribuciones concretas a cargo de los inspectores, los comandantes y el personal uniformado de la Policía Nacional.

El artículo 206 estableció a cargo de los inspectores de policía la facultad para aplicar una serie de medidas correctivas, entre las cuales se destacan las de conocer los comportamientos contrarios a la convivencia en materia de seguridad, tranquilidad, **ambiente y recursos naturales**, derecho de reunión, protección a los bienes y privacidad, **actividad económica, urbanismo, espacio público** y libertad de circulación; las demás que le señalen la Constitución, la ley, las ordenanzas y los acuerdos; y conocer, en única instancia, de la aplicación de medidas correctivas como multas y la suspensión definitiva de la actividad.

El párrafo 2 de este artículo preceptúa que cada alcaldía tendrá el número de inspectores de policía que el alcalde considere necesario para una rápida y cumplida prestación de la función de policía en el municipio.

El artículo 209 *ibidem* atribuyó a los comandantes de estación, subestación y centros de atención inmediata de la Policía Nacional conocer los siguientes asuntos:

- «1. Los comportamientos contrarios a la convivencia.*
- 2. Conocer en primera instancia de la aplicación de las siguientes medidas:*
 - a) Amonestación;*
 - b) Remoción de bienes;*
 - c) Inutilización de bienes;*
 - d) Destrucción de bien;*
 - e) Disolución de reunión o actividad que involucra aglomeraciones de público no complejas;*
 - f) Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.*
- 3. Conocer en primera instancia la aplicación de la medida de suspensión temporal de la actividad.»*

El artículo 210 estableció que el personal uniformado de la Policía Nacional le corresponde conocer de los siguientes asuntos:

- «(...) 1. Los comportamientos contrarios a la convivencia.*
- 2. Conocer en primera instancia la aplicación de las siguientes medidas de conformidad con el proceso verbal inmediato de policía contenido en el presente Código:*
 - a) Amonestación;*
 - b) Participación en Programa Comunitario o Actividad Pedagógica de Convivencia;*
 - c) Remoción de Bienes;*
 - d) Inutilización de Bienes;*
 - e) Destrucción de bien»*

De lo anterior, puede observarse que en el actual Código Nacional de Policía y Convivencia hay un conjunto de funciones que tienen los alcaldes como primera autoridad de policía del municipio, las cuales ejecutan los miembros de la Policía Nacional a través del respectivo comandante, y hay otro conjunto de funciones que ejercen directamente el personal uniformado de la institución.

De lo anterior se desprende que hay un conjunto de funciones propias de los comandantes de estación y subestación de policía, y del personal uniformado de la Policía Nacional en materia de establecimientos abiertos al público, tales como la aplicación de medios de policía y medidas correctivas enunciadas en los artículos 209 y 210 de la Ley 1801 de 2016 y, por otro lado, deben cumplir las órdenes y directrices que imparta el alcalde del respectivo municipio como primera autoridad y en ejercicio de la función de policía.

Ahora bien, es importante destacar que, de conformidad con el artículo 96 del código en comento, **en materia ambiental, las mencionadas autoridades de policía en el ejercicio de sus funciones, velarán por el cumplimiento de las normas mineras y ambientales vigentes e informarán de los incumplimientos a las autoridades competentes con el fin de que éstas apliquen las medidas a que haya lugar.** Así mismo, las faculta para adoptar las medidas correctivas establecidas en el Código de Policía.

El artículo 87 estableció el deber de los establecimientos de comercio abiertos al público de cumplir con las normas referentes a intensidad auditiva y de ubicación como requisitos para ejercer sus actividades económicas, así:

*[...] 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.***

[...]

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

*1. **Las normas referentes a los niveles de intensidad auditiva.***

[...]

Parágrafo 1º. Los anteriores requisitos podrán ser verificados por las autoridades de Policía en cualquier momento, para lo cual estas podrán ingresar por iniciativa propia a los lugares señalados, siempre que estén en desarrollo de sus actividades económicas [...]” (Se destaca).

Como puede apreciarse, los establecimientos de comercio deben cumplir con las normas referentes a la ubicación y las referidas a los niveles de intensidad auditiva, estas últimas definidas por el Ministerio del Medio Ambiente a nivel nacional según el artículo 14 del Decreto 948 de 1995²⁷, o las reglamentaciones locales que se dispongan a nivel municipal.

En concordancia con lo anterior, el artículo 91 de la Ley 1801 de 2016, define los comportamientos que afectan la actividad económica de los establecimientos de comercio, entre los cuales se encuentra aquellos relacionados con el **cumplimiento de la normatividad** y los relacionados con **el ambiente y la salud pública**.

El artículo 92 define cada uno de los comportamientos relacionados con el cumplimiento de la normatividad que afectan la actividad económica y las medidas correctivas que se deben imponer. Entre los comportamientos que afectan la actividad económica se destacan los señalados en los numerales 10 y 16, los cuales preceptúan **“Propiciar la ocupación indebida del espacio público”**; y **“Desarrollar la actividad económica sin cumplir cualquiera de los requisitos establecidos en la normatividad vigente.”** (Se destaca) El parágrafo 2º prevé como medidas correctivas las multas, la destrucción del bien, la suspensión temporal de la actividad, la participación en programa comunitario o actividad pedagógica y la suspensión definitiva de la actividad.

VI.3.3.4. Caso concreto

²⁷ De acuerdo con el artículo 14 del Decreto 948 de 1995, las normas sobre intensidad auditiva le corresponde definir las al Ministerio del Medio Ambiente así: **“DISPOSICIONES GENERALES SOBRE NORMAS DE CALIDAD DEL AIRE, NIVELES DE CONTAMINACIÓN, EMISIONES CONTAMINANTES Y DE RUIDO Artículo 14. Norma de emisión de ruido y norma de ruido ambiental. El Ministerio de Medio Ambiente fijará mediante resolución los estándares máximos permisibles de emisión de ruido y de ruido ambiental, para todo el territorio nacional. Dichos estándares determinarán los niveles admisibles de presión sonora, para cada uno de los sectores clasificados por el artículo 15 de este Decreto, y establecerán los horarios permitidos, teniendo en cuenta los requerimientos de salud de la población expuesta. Las normas o estándares de ruido de que trata este artículo se fijarán para evitar efectos nocivos que alteren la salud de la población, afecten el equilibrio de ecosistemas, perturben la paz pública o lesionen el derecho de las personas a disfrutar tranquilamente de los bienes de uso público y del medio ambiente. Las regulaciones sobre ruido podrán afectar toda presión sonora que generada por fuentes móviles o fijas, aun desde zonas o bienes privados, trascienda a zonas públicas o al medio ambiente.”**

VI.3.3.4.1. Responsabilidad de la Policía Nacional

La Policía Nacional adujo en el recurso de apelación que ha adelantado todas las actuaciones dentro del ámbito de sus competencias para superar el exceso de ruido que se presenta en el sector objeto de la acción popular, tales como el control a los establecimientos, el acompañamiento a las autoridades del orden municipal, la imposición de medidas correctivas y la respuesta a derechos de petición.

Sobre el particular, la Sala observa que en el citado caso resuelto por la Sección en fallo proferido el 11 de abril de 2019²⁸, se analizó entre otros problemas jurídicos si la Nación – Ministerio de Defensa Nacional - Policía Nacional debía ser eximida de responsabilidad en atención a que ha desarrollado actuaciones dentro del marco de sus competencias para solucionar el problema de contaminación auditiva que se presentaba en el casco histórico del municipio de San Juan de Girón por el funcionamiento de diversos establecimientos comerciales que exceden los niveles permitidos de ruido.

En esa oportunidad, la Sala encontró acreditado un actuar diligente por parte de la Policía Nacional y, en consecuencia, la eximió de responsabilidad por la vulneración de los derechos colectivos así:

«Por el otro, la Sala considera que se encuentra probado que la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga, la Policía Nacional de Girón y el Área Metropolitana de Bucaramanga han actuado en forma diligente en la medida en que, en el marco de sus competencias, han adelantado actuaciones orientadas a superar la vulneración o amenaza de derechos colectivos en el caso sub examine, entre ellas: i) adelantar mediciones de emisión de ruido a varios establecimientos, cuyos resultados evidenciaron niveles sonoros que contribuyen a la contaminación auditiva del sector; ii) iniciar procesos sancionatorios con el fin de tomar los correctivos, sanciones y multas de conformidad con la Ley 1333 de 21 de julio de 2009²⁹; iii) hacer requerimientos de control de volumen e insonorización; iv) imponer sanciones por superar el límite máximo de decibeles de sonido establecido para el sector; v) aplicar sanciones establecidas en el Código Nacional de Policía entre las que se incluyeron algunos cierres temporales y; vi) hacer recomendaciones a la Secretaría de Salud del Municipio para requerir a los propietarios de algunos

²⁸ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA, Consejero ponente: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Bogotá D.C., once (11) de abril de dos mil diecinueve (2019), Radicación número: 68001-23-31-000-2012-00258-01(AP), Actor: HERNANDO RUEDA DÍAZ Y MAURO SERRANO ESCOBAR, Demandado: MUNICIPIO DE SAN JUAN DE GIRÓN, DEPARTAMENTO DE SANTANDER Y NACIÓN - MINISTERIO DE CULTURA Y OTROS.

²⁹ “Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.”

establecimientos con el fin de que implementen obras de aislamiento acústico e insonorización para evitar que el ruido generado no trascienda a las viviendas colindantes.

102. Sin embargo, estas acciones no han sido suficientes para superar la vulneración de los derechos colectivos objeto de la presente acción, habida cuenta que, como acertadamente lo expone el actor popular e incluso lo reconoce la entidad territorial en la contestación de la demanda (Supra 14.1.), los establecimientos comerciales que se encuentran en el sector de “El Malecón” continúan funcionando en las mismas condiciones por las cuales se han llevado a cabo los diferentes procesos sancionatorios, multas y correctivos mencionados supra; vale decir, infringiendo la normativa existente en materia de emisión de ruidos y el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio.

(...)

106. Ahora bien, en relación con las acciones adelantadas por la Nación – Ministerio de Defensa Nacional - Policía Nacional en el asunto, **se encuentra debidamente acreditado en el proceso que la mencionada entidad ha adelantado las medidas que tiene a su alcance para intentar mitigar la situación que se presenta en el sector de “El Malecón” y ha atendido los diferentes requerimientos hechos por parte de la comunidad y la Alcaldía del Municipio, informando oportunamente cada una de las acciones adelantadas e incluso recomendando a la administración municipal la apertura de investigaciones y la cancelación de licencias de funcionamiento de algunos de los establecimientos por perturbación a la tranquilidad del vecindario³⁰.**

107. Con base en estas premisas, **la Sala ordenará modificar la sentencia apelada en el sentido de declarar que la Nación – Ministerio de Defensa Nacional - Policía Nacional no es responsable de la vulneración de los derechos colectivos en el caso sub examine. Lo anterior sin perjuicio de que dicha autoridad, en el marco de sus competencias, continúe apoyando en forma activa a las autoridades territoriales encargadas de adoptar las medidas definitivas orientadas a superar la amenaza y vulneración de derechos colectivos derivados de la infracción a las normas ambientales sobre control de ruido y las contenidas en el Plan de Ordenamiento Territorial.**

(...)

115.6. Por otra parte, en relación con la responsabilidad atribuida por el Tribunal a la Nación – **Ministerio de Defensa Nacional - Policía Nacional, la Sala considera que a esa autoridad no le es adjudicable la responsabilidad por la vulneración o amenaza de derechos colectivos en el caso sub examine, y, en consecuencia, no debe ser condenada en costas, como lo consideró el Tribunal a quo en la sentencia proferida, en primera instancia. Lo anterior, sin perjuicio de que la Nación – Ministerio de Defensa Nacional - Policía Nacional, continúe ejerciendo sus competencias constitucionales y legales, acompañando las decisiones que asuma el Municipio de San Juan de Girón para superar la problemática ».** (Se destaca)

Como puede apreciarse, a partir de la acreditación de un actuar diligente por parte de la Policía Nacional dentro del marco de sus competencias, no se le puede endilgar responsabilidad por la vulneración del derecho colectivo al ambiente sano.

³⁰ Pruebas supra 97.15., 97.17., 97.30., 97.34. y 97.36.

En el caso bajo examen sucede una situación similar, dado que, como se expuso en el acápite probatorio, en el plenario obran diversas actuaciones adelantadas por parte de la Policía Nacional tendientes a mitigar o a solucionar el problema de la vulneración de los derechos colectivos al medio ambiente sano y la salubridad pública, las cuales han sido ejercidas dentro del marco de sus competencias (tanto las que tenía en vigencia de la Ley 232 de 1995 como con las que cuenta con el nuevo Código Nacional de Policía y Convivencia), tales como realizar acompañamiento a las pruebas de monitoreo de sonido realizadas por CORANTIOQUIA, pedir la realización de reuniones interinstitucionales, requerir la coordinación de operativos con CORANTIOQUIA, **efectuar el cierre temporal de establecimientos, adelantar procesos sancionatorios, y realizar visitas a los establecimientos.**

Especialmente, las actividades de suspensión temporal de la actividad y el adelantamiento de procesos sancionatorios se encuentran dentro de las medidas contempladas tanto en la Ley 232 de 1995 como con en la Ley 1801 de 2016 que puede imponer la autoridad de policía.

Por lo anterior, en el plenario se encuentra acreditado que la Policía Nacional ha actuado de forma diligente y dentro de la órbita de sus funciones para prevenir y mitigar el problema de contaminación auditiva presentada en la zona rosa del municipio de Caucasia.

En este escenario, la Sala modificará los ordinales primero, segundo y sexto de la sentencia apelada en el sentido de no declarar responsable a la Policía Nacional por la vulneración del derecho colectivo al medio ambiente sano, sin perjuicio que continúe ejerciendo sus competencias constitucionales y legales, esto es, acompañando las decisiones que asuma el municipio de Caucasia para superar la problemática presentada en el sector.

VI.3.3.4.2. Presunto exceso de competencias del juez de primera instancia

El apoderado del municipio de Caucasia adujo que el Tribunal Administrativo de Antioquia excedió sus competencias al ordenarle conformar, junto a las demás entidades demandadas, una mesa de coordinación interinstitucional para determinar un plan de acción para mitigar la contaminación auditiva en la zona rosa del ente territorial, que realice visitas técnicas para imponer las medidas

preventivas a que haya lugar, que haga un censo de los establecimientos ubicados en el sector con el fin de determinar si cumplen o no con los usos del suelo y que adopte las medidas tendientes a la recuperación del espacio público.

Contrario a lo manifestado por el recurrente, se observa una serie de normas que atribuyen en cabeza de las autoridades municipales funciones como autoridad de policía, en materia ambiental, en materia de usos del suelo y en relación con la ocupación del espacio público, las cuales legitiman las órdenes impuestas por el tribunal.

- *Autoridad de policía*

En relación con las funciones como autoridad de policía, el citado artículo 204 de la Ley 1801 de 2016 establece que, ***“El alcalde es la primera autoridad de Policía del Distrito o Municipio. En tal condición, le corresponde garantizar la convivencia y la seguridad en su jurisdicción. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el Alcalde por conducto del respectivo comandante.”*** (Se destaca)

El referido artículo 205, preceptúa que en materia de policía al alcalde le corresponde dirigir y coordinar las autoridades de Policía en el municipio o distrito; ejercer la función de Policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y velar por la aplicación de las normas de Policía en el municipio y por la pronta ejecución de las órdenes y las medidas correctivas que se impongan.

En este caso, el tribunal le impuso al municipio la función de conformar una mesa de coordinación interinstitucional, entre otras autoridades, con la policía nacional para determinar un plan de acción para mitigar la contaminación auditiva en la zona rosa del ente territorial y realizar visitas técnicas e imponer las medidas correctivas a que haya lugar, aspectos que se encuentran comprendidos en la función del alcalde como primera autoridad de policía de velar por la aplicación de las normas de Policía y por la pronta ejecución de las órdenes y las medidas correctivas.

Es importante aclarar que en el ordinal quinto de la parte resolutive de la sentencia apelada se le ordenó al municipio de Caucasia el adelantamiento de las medidas

correctivas previstas en la Ley 232 de 1995. Como quiera que actualmente dicha ley se encuentra derogada, la Sala modificará este ordinal en el sentido de aclarar que las medidas se deben adelantar en el marco de la Ley 1801 de 2016 Código Nacional de Policía y Convivencia.

- *Autoridad ambiental*

De conformidad con el párrafo del artículo 4º de la Ley 99 de 1993, el Sistema Nacional Ambiental (SINA) está conformado, entre otras autoridades, por los Distritos y los Municipios.

Como puede observarse, los alcaldes, como representantes legales de los municipios, los cuales conforman el SINA, deben colaborar con las Corporaciones Autónomas Regionales en la elaboración de los planes regionales y en la ejecución de programas, proyectos y tareas necesarias para la conservación del medio ambiente. A su vez, como primera autoridad de policía, en materia ambiental, los alcaldes deben, con el apoyo de la Policía y en coordinación con las demás entidades que conforman el SINA, **ejercer funciones de control y vigilancia para proteger el derecho a un ambiente sano**. También deben coordinar y dirigir, con la asesoría de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades permanentes de control y vigilancia ambiental en relación con actividades contaminantes, como lo es en este caso, el exceso de ruido.

En este sentido, hay una serie de funciones que los alcaldes deben cumplir como primera autoridad de policía vinculadas al medio ambiente, por medio de las cuales deben brindar (i) apoyo a las autoridades ambientales, y por el otro, (ii) velar por el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares en materia ambiental y de proteger el derecho a un ambiente sano. Luego, no resulta ajeno a las competencias de los alcaldes la conformación de una mesa interinstitucional cuyo objetivo es precisamente coordinar con las demás autoridades para adoptar medidas tendientes a proteger el medio ambiente.

Por otro lado, la Ley 715 de 21 de diciembre de 2001³¹ asignó a los municipios las siguientes obligaciones relacionadas con el sector salud, es decir, en relación con el derecho colectivo a la salubridad pública, así:

³¹ 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

“(...) 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. De Salud Pública

(...)

*44.3.3. Además de las funciones antes señaladas, 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.*

(...)

*44.3.5. **Ejercer vigilancia y control** sanitario en su jurisdicción, **sobre los factores de riesgo para la salud, en los establecimientos y espacios que puedan generar riesgos para la población**, tales como establecimientos educativos, hospitales, cárceles, cuarteles, albergues, guarderías, ancianatos, puertos, aeropuertos y terminales terrestres, transporte público, piscinas, estadios, coliseos, gimnasios, **bares, tabernas**, supermercados y similares, plazas de mercado, de abasto público y plantas de sacrificio de animales, entre otros. [...]*
(Resaltado de la Sala).

En concordancia con el artículo 76 de la ley en cita, referente a las competencias del municipio en otros sectores, establece las siguientes en materia ambiental:

“[...] Artículo 76. Competencias del municipio en otros sectores. Además de las establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, corresponde a los Municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias:

[...]

76.5. En materia ambiental

*76.5.1. **Tomar las medidas necesarias para el control**, la preservación y la defensa **del medio ambiente en el municipio**, en coordinación con las **corporaciones autónomas regionales**.*

*76.5.2. Promover, participar y ejecutar programas y políticas para **mantener el ambiente sano**.*

dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

76.5.3. Coordinar y dirigir, con la asesoría de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades permanentes de control y vigilancia ambientales, que se realicen en el territorio del municipio.” (Se destaca)

Como puede observarse, el alcalde municipal, como autoridad de policía y como autoridad que conforma el SINA tiene un amplio conjunto de funciones para la protección de los derechos colectivos al medio ambiente sano y la salubridad pública, tendientes a vigilar y controlar factores que deterioren estos derechos por medio de las medidas correctivas, hoy previstas en el Código Nacional de Policía y Convivencia.

- *Usos del suelo*

Del numeral 8° del citado artículo 4° de la Ley 99 de 1993 se desprende que las funciones de los municipios en la protección ambiental también se hace a través de las regulaciones del uso del suelo, lo cual es concordante con el numeral 6° del artículo 101 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 9 de la Ley 810 de 2003, el cual preceptúa que el alcalde municipal o distrital, o su delegado permanente, será la instancia encargada de vigilar y controlar el cumplimiento de las normas urbanísticas, como lo es en este caso el uso del suelo. Por lo tanto, tampoco es ajeno a las competencias del municipio la orden de efectuar un censo de los establecimientos ubicados en el sector con el fin de determinar si cumplen o no con los usos del suelo y los niveles permitidos de intensidad auditiva.

- *Espacio público*

En relación con el espacio público, el Tribunal le impuso al municipio de Caucasia la orden de garantizar la recuperación del espacio público, aun ordenando la demolición de aquellas construcciones que sobrepasan el espacio privado permitido y adelantando todas las gestiones necesarias para que los ciudadanos puedan transitar de manera normal por los andenes de uso peatonal. Ante el incumplimiento deberá imponer las sanciones administrativas y pecuniarias.

La Sala observa que esta orden también se encuentra en plena concordancia con el marco legal vigente al momento de adelantarse la acción popular, toda vez que de conformidad con el artículo 103 de la Ley 388 de 1997, en la forma en como

quedó modificada por el artículo 1° de la Ley 810 de 2003, preceptuaba lo siguiente:

«Infracciones urbanísticas. 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 normas 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.

(...)

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. (...)”

Como puede advertirse, de acuerdo con esta regulación, los alcaldes estaban facultados para disponer medidas de suspensión de la obra y sanciones de multas y demolición de obras que constituya infracción urbanística, como lo es la invasión del espacio público. Aplicable actualmente en los términos del régimen de transición dispuesto por el artículo 239 de la Ley 1801 de 2016.

Esta norma fue derogada por el artículo 242 de la Ley 1801 de 2016, Código Nacional de Policía y Convivencia. Actualmente, según el referido artículo 206 de este código, los inspectores de policía, como autoridades de policía del municipio, tienen la facultad para aplicar una serie de medidas correctivas **cuando se afecte espacio público y cada alcaldía tiene la facultad para definir el número de inspectores de policía que necesita para cumplir sus funciones de policía en el municipio.**

En concordancia con lo dicho, el artículo 140 del nuevo Código Nacional de Policía y Convivencia preceptúa como comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público, ocupar el espacio público en violación de las normas vigentes, para lo cual se establecen una serie de medidas correctivas a imponer como

consecuencia de esta ocupación, entre las cuales se encuentran las de destrucción o remoción del bien, multa, reparación de daños, entre otras.

En este contexto, no resulta ajeno a las competencias del municipio de Caucasia la imposición de medidas tendientes a la recuperación del espacio público y a la imposición de las sanciones correctivas a que haya lugar, incluida la de destrucción o remoción del bien.

Así las cosas, para la Sala es claro que, contrario a lo manifestado por el recurrente, no se han creado procedimientos no previstos en la ley, dado que las órdenes impuestas al municipio de Caucasia, consistentes en coordinar con Corantiquia y la Policía Nacional para determinar un plan de acción para mitigar la contaminación auditiva en la zona rosa del ente territorial, realizar visitas técnicas para imponer las medidas preventivas a que haya lugar, realizar un censo de los establecimientos ubicados en el sector con el fin de determinar si cumplen o no con los usos del suelo e imponer las medidas tendientes a la recuperación del espacio público con las sanciones a que haya lugar, no resultan ajenas a las funciones que le asigna la normatividad vigente como autoridad de policía y autoridad ambiental en relación con la protección de los derechos colectivos al ambiente sano, a la salubridad pública y a la protección del espacio público.

Por lo tanto, no se configura un exceso de competencias por parte del *a quo*, como quiera que adoptó decisiones en el marco legal y reglamentario de las funciones y competencias que corresponden a las autoridades del orden municipal en defensa de los derechos colectivos, y quien, a falta de una adecuada gestión administrativa, interviene en el marco del proceso constitucional de acción popular para ordenar la protección de los derechos e intereses colectivos que se advierten vulnerados.

Las órdenes impuestas por el *a quo* tampoco constituyen cargas excesivas, porque de acuerdo con lo sostenido por la Sala en sentencia proferida el 28 de marzo de 2014³², el juez popular se encuentra facultado para fijar todas las medidas que sean necesarias para volver las cosas al estado anterior de la vulneración con el fin de garantizar la eficacia de los derechos colectivos, así:

³² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno, Bogotá, D.C., veintiocho (28) de marzo de dos mil catorce (2014), radicación número: 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP), actor: Gustavo Moya Angel y otros, demandado: Empresa de Energía de Bogotá y otros.

*“En cuanto a los poderes del juez popular, resulta de gran importancia precisar que de acuerdo con la Ley reguladora de la acción popular, la misma se ejerce para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior si ello fuere posible- (ARTÍCULO 2 LEY 472 DE 1998 / ARTÍCULO 144 LEY 1437 DE 2011)-, cuando quiera que por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, sean violados o amenazados – (ARTÍCULO 9 LEY 472 DE 1998) -. **Casos en los que corresponde al juez adoptar las órdenes de hacer o de no hacer, definiendo de manera precisa la conducta a cumplir, condenar al pago de perjuicios cuando se haya causado daño y, en fin, exigir la realización de las conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o del interés colectivo, cuando fuere físicamente posible -(ARTÍCULO 34 LEY 472 DE 1998), de manera tal que se garantice la eficacia de los derechos vulnerados, como lo exige el artículo 88 constitucional.***

*Ciertamente, en la sentencia que ampara los derechos colectivos **el juez está facultado para adoptar las medidas que, conforme a la situación fáctica probada, sean conducentes y pertinentes para obtener la protección de dichos derechos.***

*Lo anterior guarda coherencia con el artículo 2º de la Constitución Política al establecer que **“las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.***

En cuanto a los fines esenciales del Estado encontramos entre otros los de “servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo” (ARTÍCULO 2 C.P.).

*Cabe mencionar que la supremacía de las normas constitucionales exige, **antes que la evocación de un enunciado formal de prevalencia de los derechos colectivos, su plena eficacia material. Y a ese objetivo debe orientarse imperiosamente la actividad de las autoridades, incluyendo la tarea del juez de la acción popular, pues un entendimiento distinto conduciría al desconocimiento de uno de los fines esenciales del Estado social, para el efecto la participación en la protección de los derechos colectivos con la eficacia que su trascendencia exige.** Desde antaño se conoce que un derecho se garantiza si está dotado de mecanismos de protección eficaces, de manera que no es dable sostener que la Carta Política garantiza los derechos colectivos si las autoridades encargadas de su protección no cumplen los deberes que les son exigibles y **si el juez no corrige eficazmente las irregularidades que lesionan principios rectores de la actividad administrativa, conjurando oportunamente hechos u omisiones capaces de generar daños colectivos, con el fin de superarlos, restituyendo las cosas a su estado anterior, si ello resulta posible.** Quiere decir, entonces que, en atención a la naturaleza de la acción, su origen constitucional, la clase de derechos e intereses que protege y los efectos de las medidas que puede adoptar, **el juez de la acción popular no limita su decisión a los hechos, pretensiones y excepciones alegadas y probadas por las partes, como se infiere de los poderes que le otorgó la Ley 472 de 1998, sino que su deber tiene que ver con la adopción de las medidas que sean necesarias para restablecer las cosas al estado precedente a la vulneración***

del derecho o del interés colectivo, de ser ello posible, como lo demandan los mandatos superiores bajo análisis.” (Se destaca)

Como puede apreciarse, el juez popular con el fin de garantizar la efectiva protección de los derechos e intereses colectivos se encuentra facultado para adoptar las medidas que, conforme a la situación fáctica probada, sean conducentes y pertinentes. Luego, en este caso, las órdenes que adoptó el tribunal, aparte de encontrarse dentro del ámbito competencial de las entidades demandadas, también se enmarcan en la finalidad de lograr la efectiva protección de los derechos colectivos al ambiente sano, a la salubridad pública y a la protección del espacio público.

Por último, la Sala pone de presente que en relación a quienes integran la mesa de coordinación interinstitucional, en el recurso de apelación no se dijo nada al respecto, motivo por el cual, la Sala no se pronunciará sobre el punto.

VI.3.4. COSTAS

En materia de condena en costas en acciones populares, el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, establece: ***“El juez aplicará las normas de procedimiento civil relativas a las costas. Sólo podrá condenar al demandante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe. En caso de mala fe de cualquiera de las partes, el juez podrá imponer una multa hasta de veinte (20) salarios mínimos mensuales, los cuales serán destinados al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, sin perjuicio de las demás acciones a que haya lugar”.*** (Se destaca)

Como se desprende de lo anterior, las reglas aplicables a las costas en acción popular resultan ser las contenidas en el cuerpo normativo de procedimiento civil vigente, que actualmente resultan ser aquellas establecidas en el Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012), que regula esta materia en su integridad cuando la parte vencida en la acción popular es la demandada.

Las normas del procedimiento civil (Ley 1564 de 2012) que han de ser tenidas en cuenta establecen:

“Artículo 361. Composición. *Las costas están integradas por la totalidad de las expensas y gastos sufragados durante el curso del proceso y por las agencias en derecho.*

Las costas serán tasadas y liquidadas con criterios objetivos y verificables en el expediente, de conformidad con lo señalado en los artículos siguientes”.

“Artículo 365. Condena en costas. *En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:*

(...)

3. En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda (...) (Se destaca)

En cuanto a la definición de costas y agencias en derecho, la Sala, en sentencia de 18 de febrero de 2016³³, con ponencia de la Magistrada María Elizabeth García González sostuvo:

“Es preciso recordar que las costas constituyen la erogación económica que debe efectuar la parte vencida en un proceso judicial, y están conformadas tanto por las expensas como por las agencias en derecho. Las primeras corresponden a los gastos surgidos con ocasión del proceso y necesarios para su desarrollo, pero distintas al pago de apoderado, esto es, los impuestos de timbre, los honorarios de los auxiliares de la justicia, y en general todos los gastos surgidos en el curso de aquel. Por su parte, las agencias en derecho no son otra cosa que la compensación por los gastos de apoderamiento en que incurrió la parte vencedora que pueden fijarse sin que necesariamente hubiere mediado la intervención directa de un profesional del derecho.” (Se destaca)

La Corte Constitucional en sentencia C-157 de 2013, precisó:

“La condena en costas no resulta de un obrar temerario o de mala fe, o siquiera culpable de la parte condenada, sino que es resultado de su derrota en el proceso o recurso que haya propuesto, según el artículo 365. Al momento de liquidarlas, conforme al artículo 366, se precisa que tanto las costas como las agencias en derecho corresponden a los costos en los que la parte beneficiaria de la condena incurrió en el proceso, siempre que exista prueba de su existencia, de su utilidad y de que correspondan a actuaciones autorizadas por la ley. De esta manera, las costas no se originan ni tienen el propósito de ser una indemnización de perjuicios causados por el mal proceder de una parte, ni pueden asumirse como una sanción en su contra.” (Se destaca)

³³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Rad: 17001-23-31-000-2012-00321-02(AP). M.P. María Elizabeth García González.

Como puede apreciarse, una de las hipótesis que define el artículo 365 del CGP para la condena en costas de segunda instancia es cuando la providencia del superior confirme en todas sus partes la de primera instancia. Así mismo, para proceder a condenar en costas, un elemento importante es que las mismas se encuentren debidamente acreditadas en el proceso.

En este caso, la sentencia que se profiere en esta instancia no confirma en todas sus partes la decisión del *a quo*, pues varios de sus ordinales son objeto de modificaciones. En consecuencia, no habrá condena en costas en segunda instancia.

VI.3.5. PODERES

A folio 769 del expediente obra renuncia de poder presentada por la abogada Gloria María Gutiérrez Álvarez, apoderada de CORANTIOQUIA. Como quiera que cumple con los requisitos previstos en el artículo 76 para la terminación de poderes, la Sala tendrá por bien presentada la renuncia al poder conferido.

A folio 749 obra poder conferido por el Secretario General de la Policía Nacional en favor del profesional del derecho José Oswaldo Suarez Silva. Como quiera que cumple con los requisitos previstos en el artículo 75 del Código General del Proceso, el despacho le reconocerá personería en los términos del poder otorgado.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia el 14 de noviembre de 2017.

SEGUNDO: MODIFICAR los ordinales primero, segundo, quinto y sexto de la providencia apelada, los cuales quedarán así:

“PRIMERO. DECLÁRESE que los derechos colectivos a gozar de un ambiente sano, al espacio público, a la seguridad y a la salubridad públicas han sido desconocidos por el MUNICIPIO DE CAUCASIA –ANTIOQUIA.

SEGUNDO. En consecuencia, SE ORDENA al municipio de Caucasia que junto con funcionarios de Corantioquia y con el apoyo de la Policía Nacional, en un plazo de OCHO (8) DIAS, contados a partir de la notificación de la presente decisión, conforme una mesa de coordinación interinstitucional, integrada por el Alcalde Municipal y sus delegados en materias de ambiente y planeación, el Comandante de Policía, las Inspecciones de Policía del sector, el Personero Municipal en calidad de representante del Ministerio Público, un funcionario de la Defensoría del Pueblo y el actor popular.

Esta mesa tendrá por objeto coordinar y determinar un plan de acción liderado por el municipio en el cual se comprometa a llevar a cabo dentro del marco de sus competencias, acciones para mitigar en el corto plazo la contaminación auditiva que se presenta en los barrios Centenario, el Pajonal, el Centro y el Palmar del municipio de Caucasia, y determinar las soluciones definitivas sostenibles en el mediano y largo plazo. La mesa deberá emitir un informe a más tardar en un mes calendario después de notificada esta sentencia, en el que consten los compromisos adoptados por el municipio, los plazos de ejecución, los métodos para verificar su cumplimiento y los funcionarios o las dependencias responsables de los mismos.

(...)

QUINTO. Al municipio de Caucasia SE LE ORDENA la realización de un censo de establecimientos comerciales ubicados en los barrios mencionados, con detalles sobre la ubicación exacta de los mismos, con el fin de determinar si cumplen o no con los usos del suelo establecido por la normatividad vigente (POT) y se evalúen las actividades que estos realizan en razón de su objeto social, para que, en caso de no cumplir con el uso de suelo, se proceda a abrir los procedimientos correspondientes, como medida de prevención de la contaminación auditiva y para corregir la vulneración de los restantes derechos colectivos amenazados y/o vulnerados como se ha explicado en el texto de esta providencia. El plazo para la realización de dicho censo no podrá superar un (1) mes contado a partir de la notificación de esta providencia. A partir de los resultados, si el Alcalde lo considera necesario, en atención a los programas y normas del municipio, deberá ordenar a los dueños de los establecimientos la insonorización de los mismos. Adicionalmente, deberá garantizar, por intermedio de las autoridades y dependencias competentes, la recuperación del espacio público, aun ordenando la demolición de aquellas construcciones que sobrepasan el espacio privado permitido y adelantando todas las gestiones necesarias para que los ciudadanos puedan transitar de manera normal por los andenes de uso peatonal. Ante el incumplimiento deberá imponer las sanciones o medidas correctivas procedentes, según aplique la Ley 1801 de 2016, nuevo Código Nacional de Policía y Convivencia. Para lo anterior, se concede el término de un mes, contado a partir de la notificación de esta decisión.

SEXTO. La Policía Nacional deberá, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, 1) prestar apoyo y acompañar a los funcionarios del municipio de Caucasia y a Corantioquia en la realización de las visitas técnicas y la materialización de las medidas preventivas y sancionatorias impuestas, y 2) continuar ejerciendo sus competencias en relación con el adelantamiento de operativos policiales constantes en la zona con el fin de verificar el cumplimiento de las normas policivas, mediante el ejercicio de los medios y medidas correctivas para el mantenimiento del orden público interno”.

TERCERO: NO CONDENAR en costas en segunda instancia.

CUARTO: TENER por bien presentada la renuncia de poder allegada por la abogada Gloria María Gutiérrez Álvarez, apoderada de CORANTIOQUIA.

QUINTO: RECONOCER personería al abogado José Oswaldo Suarez Silva como apoderado del Ministerio de Defensa – Policía Nacional en los términos del poder obrante a folio 749 del expediente.

SEXTO: REMITIR copia auténtica de esta decisión a la Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

SÉPTIMO: DEVOLVER el expediente al Tribunal de origen, una vez ejecutoriado este proveído.

Se deja constancia de que la anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala de la Sección Primera, en la sesión de la fecha.

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado
Presidente

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Consejero de Estado