

CONCEPTO JURÍDICO

Bogotá D.C.,

Respetado:
Edward Pascuas Rengifo
pascuase@yahoo.es
Florencia, Caquetá

	
1 3 0 0 2 0 2 5 E 2 0 2 7 2 1 3	
Al responder por favor cite este número 13002025E2027213	
Fecha Radicado: 2025-08-04 10:12:42	
Código de Verificación: 85897	Folios: 10
Radicator: Ventanilla Minambiente	Anexos: 0
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	

ASUNTO: CONCEPTO JURIDICO. Competencias de los municipios en materia de contaminación de ruido, agua y aire. Radicado No. 2025E1031117 de fecha 20 de junio de 2025

Respetado Edward,

Teniendo en cuenta la consulta presentada mediante el radicado del asunto, nos permitimos plantear las siguientes consideraciones, dejando de presente que en concordancia con lo establecido la Ley 99 de 1993, el Decreto 3570 de 2011, por la Ley 1755 de 2015, y el artículo 1.1.1.1 del Decreto 1076 de 2015, la presente consulta será resuelta en abstracto y no se referirá a ningún caso particular o concreto.

I. CONCEPTOS EMITIDOS POR LA OAJ

Realizada la revisión, se encuentran los anteriores pronunciamientos emitidos por la OAJ, relacionados con el tema objeto de consulta:

- Oficio dirigido a la Alcaldía de la Estrella, con radicado No. 8140-E2-001722 del 8 de agosto de 2019, relacionado con las competencias en materia de ruido de los municipios como autoridades de policía.
- Oficio dirigido a la Corporación Autónoma Regional del Cauca- CRC con radicado OAJ-8140-E2-2017-004985 del 9 de marzo de 2017 sobre las competencias de los municipios en materia de ruido.
- Oficio con radicado E1-2022-08118 del 9 de marzo de 2022 sobre competencias de los alcaldes Municipales o Distritales y las autoridades de Policía en materia de ruido
- Oficio dirigido a la Secretaría de Ambiente de la Alcaldía de Sincelejo – Sucre, con radicado 13002022E2016097 del 27 de octubre de 2022 sobre competencias de las autoridades sanitarias, municipios, autoridades ambientales en materia de ruido.
- Concepto Jurídico No. 13002023E3001840 del 08 de febrero de 2023

II. ANTECEDENTES JURIDICOS

- **Ley 99 de 1993.** *“por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.”*

“ARTÍCULO 65. 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:*

CONCEPTO JURÍDICO

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 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.”

- **Ley 715 de 2001.** Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

“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

(...)

44.3.2. Establecer la situación de salud en el municipio y propender por el mejoramiento de las condiciones determinantes de dicha situación. De igual forma, promoverá la coordinación, cooperación e integración funcional de los diferentes sectores para la formulación y ejecución de los planes, programas y proyectos en salud pública en su ámbito territorial.

44.3.3. Además de las funciones antes señaladas, los distritos y municipios de categoría especial, 1o., 2o. y 3o., 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.

44.3.3.3. Vigilar en su jurisdicción, la calidad del agua para consumo humano; la recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos; manejo y disposición final de radiaciones ionizantes, excretas, residuos líquidos y aguas servidas; así como la calidad del aire. Para tal efecto, coordinará con las autoridades competentes las acciones de control a que haya lugar.”

- **Resolución 8321 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”.
- **LEY 1801 DE 2016**, “Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”

CONCEPTO JURÍDICO

“ARTÍCULO 33. COMPORTAMIENTOS QUE AFECTAN LA TRANQUILIDAD Y RELACIONES RESPETUOSAS DE LAS PERSONAS. *Los siguientes comportamientos afectan la tranquilidad y relaciones respetuosas de las personas y por lo tanto no deben efectuarse:*

1. *En el vecindario o lugar de habitación urbana o rural: Perturbar o permitir que se afecte el sosiego con:*
- Sonidos o ruidos en actividades, fiestas, reuniones o eventos similares que afecten la convivencia del vecindario, cuando generen molestia por su impacto auditivo, en cuyo caso podrán las autoridades de Policía desactivar temporalmente la fuente del ruido, en caso de que el residente se niegue a desactivarlo;*
 - Cualquier medio de producción de sonidos o dispositivos o accesorios o maquinaria que produzcan ruidos, desde bienes muebles o inmuebles, en cuyo caso podrán las autoridades identificar, registrar y desactivar temporalmente la fuente del ruido, salvo sean originados en construcciones o reparaciones en horas permitidas;*
 - Actividades diferentes a las aquí señaladas en vía pública o en privado, cuando trascienda a lo público, y perturben o afecten la tranquilidad de las personas (...)*

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

(...)

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

- Las normas referentes a los niveles de intensidad auditiva. (...)*

PARÁGRAFO 1. *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”.*

“ARTÍCULO 93. COMPORTAMIENTOS RELACIONADOS CON LA SEGURIDAD Y TRANQUILIDAD QUE AFECTAN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA. *Los siguientes comportamientos relacionados con la seguridad y tranquilidad afectan la actividad económica y por lo tanto no deben realizarse:*

(...)

- 3. Generar ruidos o sonidos que afecten la tranquilidad de las personas o su entorno.*

(...)”

“CAPÍTULO I. AMBIENTE

“ARTÍCULO 97. Aplicación de medidas preventivas. *Las autoridades de Policía podrán imponer y ejecutar las medidas preventivas consagradas en la Ley 1333 de 2009 por los comportamientos señalados en el presente título. Una vez se haya impuesto la medida preventiva deberán dar traslado de las actuaciones a la autoridad ambiental competente dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la imposición de la misma, tal como lo ordena el artículo 2 de la Ley 1333 de 2009.*

(...) CAPÍTULO II. RECURSO HÍDRICO, FAUNA, FLORA Y AIRE

CONCEPTO JURÍDICO

ARTÍCULO 100. Comportamientos contrarios a la preservación del agua. Los siguientes comportamientos son contrarios a la preservación del agua y por lo tanto no deben efectuarse:

1. Utilizarla en actividades diferentes a la respectiva autorización ambiental.
2. Arrojar sustancias contaminantes, residuos o desechos a los cuerpos de agua.
3. Deteriorar, dañar o alterar los cuerpos de agua, zonas de ronda hídrica y zonas de manejo y preservación ambiental en cualquier forma.
4. Captar agua de las fuentes hídricas sin la autorización de la autoridad ambiental.
5. Lavar bienes muebles en el espacio público, vía pública, ríos, canales y quebradas.
6. Realizar cualquier actividad en contra de la normatividad sobre conservación y preservación de humedales, y sobre cananguchales y morichales.”

ARTÍCULO 102. Comportamientos que afectan el aire. Los siguientes comportamientos afectan el aire y por lo tanto no se deben efectuar:

1. Realizar quemas de cualquier clase salvo las que de acuerdo con la normatividad ambiental estén autorizadas.
2. Emitir contaminantes a la atmósfera que afecten la convivencia.

(...)

“ARTÍCULO 198. AUTORIDADES DE POLICÍA. Corresponde a las autoridades de Policía el conocimiento y la solución de los conflictos de convivencia ciudadana.

Son autoridades de Policía:

(...)

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. (...)”

“ARTICULO 202. COMPETENCIA EXTRAORDINARIA DE POLICÍA DE LOS GOBERNADORES Y LOS ALCALDES, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA Y CALAMIDAD. Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores: (...)

10. Presentar, ante el concejo distrital o municipal, proyectos de acuerdo en que se definan los comportamientos particulares de la jurisdicción, que no hayan sido regulados por las leyes u ordenanzas, con la aplicación de las medidas correctivas y el procedimiento establecidos en la legislación nacional.”

- **DECRETO 1076 DE 2015**

Artículo 2.2.5.1.6.4. Funciones de los Municipios y Distritos. En desarrollo de lo dispuesto por el artículo 65 y concordantes de la Ley 99 de 1993, corresponde a los municipios y distritos en relación con la prevención y control de la contaminación del aire, a través de sus alcaldes o de los organismos del orden municipal o distrital a los que estos las deleguen, con sujeción a la ley, los reglamentos y las normas ambientales superiores:

CONCEPTO JURÍDICO

- a) *Dictar normas para la protección del aire dentro de su jurisdicción;*
- b) *Dictar medidas restrictivas de emisión de contaminantes a la atmósfera, cuando las circunstancias así lo exijan y ante la ocurrencia de episodios que impongan la declaratoria, en el municipio o distrito, de niveles de prevención, alerta o emergencia;*
- c) *Establecer, las reglas y criterios sobre protección del aire y dispersión de contaminantes que deban tenerse en cuenta en el ordenamiento ambiental del territorio del municipio o distrito, en la zonificación del uso del suelo urbano y rural y en los planes de desarrollo;*
- d) *Adelantar programas de arborización y reforestación en zonas urbanas y rurales;*
- e) *Otorgar, de conformidad con lo dispuesto en el presente decreto, permisos de policía para la realización de actividades o la ejecución de obras y trabajos que impliquen la emisión de ruido que supere excepcionalmente los estándares vigentes o que se efectúen en horarios distintos a los establecidos;*
- f) *Ejercer funciones de control y vigilancia municipal o distrital de los fenómenos de contaminación atmosférica e imponer las medidas correctivas que en cada caso correspondan;*
- g) *Imponer, a prevención de las demás autoridades competentes, las medidas preventivas y sanciones que sean del caso por la infracción a las normas de emisión por fuentes móviles en el respectivo municipio o distrito, o por aquellas en que incurran dentro de su jurisdicción, fuentes fijas respecto de las cuales le hubiere sido delegada la función de otorgar el correspondiente permiso de emisión.*

Parágrafo. Corresponde a los concejos municipales y distritales el ejercicio de las funciones establecidas en los literales a. y c. del presente artículo. Las demás serán ejercidas por los alcaldes o por los organismos a los que los reglamentos municipales o distritales, o los actos de delegación, atribuyan su ejercicio.

Artículo 2.2.5.1.7.17. Permisos de emisión de ruido. *Los permisos para la realización de actividades o la ejecución de obras y trabajos, generadores de ruido que supere los estándares de presión sonora vigentes, o que deban ejecutarse en horarios distintos de los establecidos por los reglamentos, serán otorgados por los alcaldes municipales o distritales, o por la autoridad de policía del lugar, de conformidad con las normas y procedimientos establecidos por el Código Nacional de Policía.*

El permiso de que trata este artículo, tendrá vigencia por el tiempo de duración de la actividad o trabajo correspondiente, su término se indicará en el acto de su otorgamiento, y procederá para la celebración de actos culturales, políticos o religiosos; la realización de espectáculos públicos o la ejecución de trabajos u obras que adelanten las entidades públicas o los particulares. El otorgamiento del permiso de que trata este artículo se hará en el mismo acto que autorice la actividad generadora del ruido y en él se establecerán las condiciones y términos en que el permiso se concede.

No podrá concederse permiso para la realización de actividades que emitan ruido al medio ambiente en los Sectores A, o de tranquilidad y silencio, de que trata el artículo 2.2.5.1.2.13, salvo para la construcción de obras.

- **RESOLUCIÓN 627 DE 2006**, “Por la cual se establece la norma nacional de emisión de ruido y ruido ambiental”.

CONCEPTO JURÍDICO

III. ASUNTO A TRATAR:

Mediante correo electrónico, el peticionario formula las siguientes peticiones, clasificadas en tres grupos:

“Facultades de Control y Sanción Ambiental

1. *En Colombia, ¿los alcaldes municipales tienen la capacidad legal de actuar como **inspectores de policía ambiental** o de ejercer funciones de **autoridad ambiental** en casos de ruido, contaminación del agua o contaminación del aire? Si es así, ¿cuál es la base normativa que les confiere esta facultad?*
2. *¿Puede una alcaldía municipal, a través de su Secretaría de Ambiente, elaborar **informes técnicos** relacionados con ruido y manejo inadecuado de residuos sólidos, y presentarlos como prueba válida ante la Policía Nacional para la imposición de medidas o sanciones?*
3. *¿Tienen los municipios la capacidad legal de imponer multas o sanciones pecuniarias por medio de decretos o acuerdos municipales, basándose en el principio de prevención, especialmente cuando ya existe normativa local que prohíbe conductas que afectan la flora o fauna? En caso afirmativo, ¿cuál es el respaldo legal que ampara esta acción sancionatoria?*
4. *¿Puede una alcaldía municipal imponer multas por acciones que afecten el medio ambiente, tales como ruido excesivo, contaminación hídrica o deforestación, y simultáneamente puede la Policía Nacional emitir un comparendo ambiental por la misma conducta, conforme a la Ley 1801 de 2016?*
5. *¿Bajo qué criterios legales puede una persona ser sancionada múltiples veces por una misma infracción ambiental? Por ejemplo, ¿es posible recibir multas de la alcaldía, la Policía Nacional y la Corporación Autónoma Regional (CAR) por un único hecho infractor?*

Designación de Autoridad Administrativa Especial de Policía Ambiental

6. *En un municipio con menos de 180.000 habitantes, ¿puede el alcalde, mediante decreto, designar la **autoridad administrativa especial de policía en materia ambiental** a la Secretaría de Ambiente? ¿Qué normatividad legal específica avala este recurso y su legalización mediante decreto?*

Asesoría del Ministerio de Ambiente

7. *¿Puede el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible brindar **asesoría técnica y jurídica** para analizar y emitir un concepto sobre un decreto y un acuerdo municipal que hagan referencia a temas ambientales? ¿Cuál es el procedimiento para solicitar este tipo de acompañamiento?”*

IV. CONSIDERACIONES JURIDICAS

Los entes municipales ocupan un lugar importante dentro del Sistema Nacional Ambiental. El título IX de la Ley 99 de 1993 establece competencias ambientales específicas a los entes territoriales, cuyo ejercicio debe realizarse atendiendo a los principios normativos de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario. El artículo 65 de la ley general ambiental establece las competencias ambientales de los municipios y distritos, entre las que destacan para el objeto del presente concepto, las establecidas en los numerales 6°, 7° y 9°, referidas al control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales, control y vigilancia de actividades contaminantes y degradantes de las aguas, el aire o el suelo, y la ejecución de obras de descontaminación de aguas, veamos:

CONCEPTO JURÍDICO

“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 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.

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

Adicionalmente, Ley 715 de 2021 establece la función de los municipios de dirigir y coordinar el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud en el ámbito de su jurisdicción, para lo cual: (i) los municipios y distritos tienen por competencia establecer la situación de salud del municipio y propender por el mejoramiento de las condiciones determinantes de dicha situación; y (ii) los distritos y municipios de categoría especial, 1°, 2° y 3°, ejercen 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, entre ellos los establecidos en los numerales 44.3.3.2 y 44.3.3.3, que establecen competencias en específicas en materia de ruido, calidad de agua, residuos y olores, así:

“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.

“44.3.3.3. Vigilar en su jurisdicción, la calidad del agua para consumo humano; la recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos; manejo y disposición final de radiaciones ionizantes, excretas, residuos líquidos y aguas servidas; así como la calidad del aire. Para tal efecto, coordinará con las autoridades competentes las acciones de control a que haya lugar.”

De otro lado, la norma ambiental determina la competencia de los Alcaldes Municipales o Distritales o la autoridad de Policía del lugar, para otorgar los permisos por emisión de ruido para la realización de actividades o la ejecución de obras y trabajos generadores de ruido que supere los estándares de presión sonora vigentes, o que deban ejecutarse en horarios distintos de los establecidos por los reglamentos (artículo 2.2.5.1.7.17. del Decreto 1076 de 2015).

Respecto a las funciones de los Municipios y Distritos relacionadas con la contaminación atmosférica, les corresponde, entre otras, dictar normas para la protección del aire, otorgar permisos de policía para la realización de actividades o la ejecución de obras y trabajos que impliquen la emisión de ruido que supere excepcionalmente los estándares vigentes o que se efectúen en horarios distintos a los establecidos, ejerce funciones de control y vigilancia municipal o distrital de los fenómenos de contaminación atmosférica e impone las medidas correctivas que en cada caso correspondan (artículo 2.2.5.1.6.4. del Decreto 1076 de 2015).

De otro lado, la Ley 1801 de 2016, o Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, establece que los alcaldes municipales Alcaldes Distritales o Municipales, así como los inspectores de Policía y los corregidores, tienen la calidad de autoridades de policía, y en cuanto tales, les corresponde el conocimiento y solución de los conflictos de convivencia ciudadana y ostentan una competencia policiva frente a los comportamientos que afectan la tranquilidad y relaciones respetuosas de las personas, así como la capacidad de imponer y ejecutar medidas preventivas

CONCEPTO JURÍDICO

(L.1333/09, art. 2) por conductas contrarias al ambiente, en materia de ruido (art. 33), preservación del agua (art. 100) y contaminación del aire (art. 102).

Al respecto, la Corte Constitucional mediante Sentencia C- 308 de 2019, declaró exequible el numeral 1 del artículo 33 de la Ley 1801 de 2016, y manifestó:

“(...) las autoridades de Policía podrán ejercer la potestad de desactivar temporalmente la fuente de ruido prevista en los numerales demandados, con sujeción al procedimiento previsto en el artículo 222 del CNP, siempre que resulte evidente la perturbación auditiva en razón a las circunstancias de tiempo, modo y lugar. En efecto, las autoridades de Policía deberán evaluar el contexto respecto: i) al tiempo, el horario en que se produce el ruido, v. gr. no es lo mismo un evento a las 6 p.m. que a las 2 a.m.; ii) al modo o circunstancias desde el cual se produce el sonido por ejemplo si se trata de parlantes, equipo de sonido, barras de sonido, amplificadores, etc. o si este es generado en un bazar, una fiesta, un vehículo en la vía pública, etc.; y iii) al lugar, si se trata de una zona residencial o comercial, o si por ejemplo está cerca de lugares que tienen prohibición de emisión de sonidos como hospitales, bibliotecas, hogares geriátricos, entre otros.”

En complemento, 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, es obligatorio **cumplir durante la ejecución de la actividad económica, entre otras, las normas referentes a los niveles de intensidad auditiva** (artículo 87, numeral 1, Ley 1801 de 2016).

El anterior requisito podrá ser verificado por las autoridades de policía en cualquier momento, para lo cual éstas podrán ingresar por iniciativa propia a los lugares señalados, siempre que estén en desarrollo de sus actividades económicas (parágrafo 1, artículo 87, numeral 1, Ley 1801 de 2016).

Lo anterior, sin perjuicio de las funciones establecidas por el Municipio a las entidades ambientales, como las Secretarías de Ambiente.

A modo de conclusión frente a los **interrogantes No. 1, 2, y 3** de la petición, los municipios, en tanto entes territoriales, ostentan competencias ambientales exclusivas en materia ambiental, establecidas en el artículo 65 de la Ley 99 de 1993, el artículo 44 de la Ley 715 de 2001, la ley 1801 de 2016 y demás normatividad concordante, varias de las cuales hacen referencia explícita a problemáticas como el ruido, la contaminación del agua y la contaminación del aire. Los municipios tienen una función general de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales, en cabeza de los alcaldes como primera autoridad de policía, y coordinan y dirigen la vigilancia y control sobre actividades contaminantes y degradantes de las aguas, el aire o el suelo. Valga resaltar que el ejercicio de tales competencias debe desarrollarse, por mandato legal, en coordinación y bajo la asesoría de las Corporaciones Autónomas Regionales, y con el apoyo de la Policía Nacional.

Asimismo, la norma ambiental determina la competencia de los alcaldes para otorgar permisos por emisión de ruido para la realización de actividades o la ejecución de obras generadores de ruido, así como la competencia de dictar normas para la protección del aire y la vigilancia y control de los fenómenos de contaminación atmosférica, incluyendo la competencia para la imposición de medidas correctivas. En asuntos de salud pública, la ley otorga competencia a los municipios para la inspección, vigilancia y control de factores de riesgo que afecten la salud humana presentes en el ambiente, incluidos los asuntos de ruido, calidad de agua, residuos y olores, en coordinación con las autoridades ambientales.

CONCEPTO JURÍDICO

Por último, en virtud de lo dispuesto en los apartados transcritos del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, las autoridades de policía, entre las que se cuentan los inspectores de Policía, los alcaldes municipales y la Policía Nacional, cuentan con facultades sancionatorias y policivas en materia ambiental frente a los comportamientos determinados en el código, que afecten la tranquilidad y las relaciones respetuosas de las personas, como los asuntos de ruido, y frente a comportamientos contrarios a la protección del ambiente, como la contaminación o mal uso de las aguas, y la afectación del aire. Sobre estos asuntos, las autoridades de policía podrán imponer y ejecutar las medidas preventivas de que trata el artículo 2° de la Ley 1333 de 2009.

En relación con los **interrogantes No. 4 y 5**, y reafirmando las competencias policivas y sancionatorias en materia ambiental de las autoridades de policía, entre ellas de la Alcaldía municipal como principal autoridad a nivel local, a la función administrativa sancionadora le son plenamente aplicables las garantías propias del principio de legalidad y el debido proceso. El artículo 29 de la Constitución Política establece que el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y **administrativas**, erigiendo como un derecho subjetivo la imposibilidad de ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

A la luz de dicho principio constitucional, acuñado bajo su forma latina como *non bis in ídem*, una persona puede recibir varias sanciones como consecuencia de una misma conducta, siempre que las mismas persigan objetivos o finalidades distintas o correspondan a regímenes distintos de responsabilidad. Mas no permite que una misma sanción pueda aplicarse dos veces sobre una misma conducta reprochable y bajo un mismo régimen de responsabilidad. En voz de la Corte Constitucional:

*“La jurisprudencia constitucional ha reconocido que el principio de non bis in ídem es de aplicación restringida, en el entendido que no prohíbe que una misma conducta sea castigada y valorada desde distintos ámbitos del derecho, esto es, como delito y al mismo tiempo como infracción disciplinaria o administrativa o de cualquier otra naturaleza sancionatoria. Para la Corte, dicho principio adquiere relevancia constitucional y resulta exigible, sólo en los casos en que, bajo un mismo ámbito del derecho, y a través de diversos procedimientos, sanciona repetidamente un mismo comportamiento, ya que en esta hipótesis se produce una reiteración ilegítima del ius puniendi del Estado, como también un claro y flagrante desconocimiento de la justicia material y la presunción de inocencia. A manera de conclusión, esta Corporación ha considerado que es posible juzgar y sancionar un mismo comportamiento en los siguientes casos: **(i) cuando la conducta imputada ofenda distintos bienes jurídicamente protegidos; (ii) cuando las investigaciones y las sanciones tengan distintos fundamentos normativos; (iii) cuando los procesos y las sanciones atiendan a distintas finalidades; y (iv) cuando el proceso y la sanción no presenten identidad de causa, objeto y sujetos.**”¹ (Subraya propia)*

Las anteriores son las reglas jurídicas establecidas por la jurisprudencia constitucional para valorar la legalidad de juzgar y sancionar, a través de múltiples procedimientos, un mismo comportamiento que contrarie las normas ambientales.

En lo atinente al **interrogante No. 6**, la Ley 99 de 1993 sólo hace distinción en relación con los municipios, distritos o áreas metropolitanas cuya población urbana es igual o superior a un millón de habitantes (1'000.000), a los cuales se les asignan, dentro del perímetro urbano, las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas regionales (art. 66). Igualmente, la Ley 768 de 2002, que reguló los distritos especiales de Barranquilla, Cartagena de Indias y Santa Marta, en su artículo 13, les otorgó las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales dentro del perímetro urbano y ordenó a los Consejos Distritales, a iniciativa del alcalde, crear un establecimiento público que desempeñe las funciones de autoridad ambiental en el área de su jurisdicción.

¹ Sentencia C-478 de 2007. MP. RODRIGO ESCOBAR GIL.



CONCEPTO JURÍDICO

De conformidad con lo anterior, los municipios con población urbana inferior a un millón de habitantes (1'000.000), y distintos a los distritos especiales de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta, cuentan con la potestad administrativa de determinar su propia estructura y organización para el desarrollo de sus funciones, entre ellas, de las competencias en materia ambiental referidas anteriormente, bien sea a través de la constitución de una secretaría de ambiente, un departamento administrativo, la distribución de funciones a las secretarías ya existentes, o cualquier otra forma que el municipio encuentre pertinente y conveniente de acuerdo a las necesidades y a la capacidad administrativa del ente territorial. Esto, en cumplimiento del principio de autonomía territorial y, por consiguiente, en el marco de las facultades asignadas a los municipios en el artículo 313 constitucional, específicamente del numeral 6 según el cual corresponde a los municipios “*determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias*”.

Finalmente, en cuanto al **interrogante No. 7**, las funciones y competencias del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se encuentran estipuladas en el artículo 5 de la Ley 99 de 1993 y en el Decreto 3570 de 2011, en las que no figura una labor de asesoría técnica y jurídica a los municipios para la elaboración de actos administrativos en temas ambientales. No obstante, es función de la Oficina Asesora Jurídica de la cartera ambiental “*Establecer criterios y directrices para unificar la interpretación y aplicación de la normativa del sector y absolver las consultas que le formulen*” (D.3570/11, art. 11, núm. 5). Por tal razón, es obligación de esta Oficina atender las consultas elevadas al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en cuanto a la interpretación y aplicación de la normativa del sector ambiente y desarrollo sostenible, tal y como se realiza por petición ciudadana a través del presente concepto.

V. CONCLUSIONES

Aténgase a las conclusiones rendidas en el capítulo de consideraciones jurídicas.

El presente concepto se expide a solicitud de **Edward Pascuas Rengifo** y con sujeción a lo consagrado en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015 el que reza: “*Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución*”.

Atentamente,

JOSÉ EDUARDO CUAICAL ALPALA

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: David Alirio Uribe Laverde – Abogado contratista

Revisó: Myriam Amparo Andrade Hernández – Coordinadora Grupo de Conceptos y Normatividad en Biodiversidad