

REPÚBLICA DE COLOMBIA

Logotipo

Descripción generada automáticamente

CORTE CONSTITUCIONAL

-Sala Segunda de Revisión-

SENTENCIA T-003 DE 2026

Referencia: expediente T-11.223.740

Asunto: acción de tutela interpuesta por personero municipal de Callao en contra de la Alcaldía Municipal de Callao

Temas: derecho a un entorno escolar seguro de las niñas, niños y adolescentes y derecho a la intimidad y tranquilidad de las personas mayores

Magistrado sustanciador

Juan Carlos Cortés González

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de enero de dos mil veintiséis (2026)

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Lina Marcela Escobar Martínez y los magistrados Vladimir Fernández Andrade y Juan Carlos Cortés González, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la presente

SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo de primera instancia, proferido el 3 de abril de 2025 por el Juzgado Promiscuo Municipal de Callao, y del fallo de segunda instancia, proferido el 22 de mayo de 2025 por el Juzgado Penal del Circuito de Venecia, con ocasión de la solicitud de amparo promovida por el personero municipal de Callao en contra de la Alcaldía Municipal de Callao.

Aclaraciones previas

Dado que este caso involucra derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes, se procede a proteger su identidad omitiendo en esta providencia toda información que permita identificarlos e individualizarlos, de conformidad con el Acuerdo 01 de 2025[1] y en la Circular Interna No. 10 de 2022. Por ello, la presente providencia contará con una segunda versión que utilizará nombres ficticios para hacer referencia a la institución educativa, al municipio, al personero municipal, a los juzgados de instancia y a los establecimientos de comercio involucrados: Institución Educativa Palmeras, municipio de Callao, personero municipal de Callao, establecimientos de comercio A, B, C, D, E, F, G, H e I, respectivamente.

Síntesis de la decisión

¿Qué estudió la Corte?

La Corte Constitucional estudió una acción de tutela interpuesta por un personero municipal contra una alcaldía por la presunta vulneración del derecho a un entorno escolar seguro de las niñas, niños y adolescentes y del derecho a la intimidad y tranquilidad de las personas mayores. Esto, por cuanto en el sector en el que se ubica el centro educativo y donde estos últimos residen, la actividad de los establecimientos de comercio interfiere en el disfrute de esos derechos.

¿Qué consideró la Corte?

En el curso del trámite de revisión se valoró el material probatorio recaudado y se expusieron consideraciones relacionadas con la prevalencia de los derechos fundamentales de los menores de edad, los derechos fundamentales de las personas mayores y la competencia de las autoridades para garantizar la convivencia en el municipio. Este último aspecto, con énfasis en el rol del alcalde en la planeación urbanística y en la política de calidad acústica, en la que opera el principio democrático y participativo como criterio orientador en la toma de decisiones.

¿Qué decidió la Corte?

La Sala amparó los derechos fundamentales a la vida, la integridad y la educación de los estudiantes, y los derechos a la intimidad y tranquilidad de las personas mayores residentes del sector. Como remedio constitucional ordenó al alcalde formular la normativa necesaria en materia de entornos escolares seguros y política de calidad acústica. Para ello, deberá convocar espacios dialógicos con la comunidad y tener en cuenta las conclusiones que allí se construyan.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos y acción de tutela

1. El 19 de marzo de 2025, el personero municipal presentó escrito de tutela para lograr el amparo de los derechos fundamentales a la vida, integridad física, educación y medio ambiente sano de los menores de edad estudiantes de la Institución Educativa Palmeras, y de los derechos a la intimidad, tranquilidad y medio ambiente sano de los adultos mayores y residentes del barrio Centro de ese municipio.

2. En consecuencia, solicitó al juez constitucional ordenar a la Alcaldía Municipal de Callao (i) reubicar los establecimientos comerciales involucrados, que actualmente se encuentran dentro del perímetro cercano a la institución educativa referida; (ii) emitir los actos administrativos que regulen la distancia que debe existir entre establecimientos comerciales e instituciones educativas; (iii) y que adelante una revisión exhaustiva de los requisitos para el funcionamiento de los establecimientos de comercio que expendan licor en el perímetro cercano a la institución educativa.

3. También solicitó (iv) vincular a la Comisaría de Familia, a la Estación de Policía de Callao, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, a la Defensoría del Pueblo y a la Asociación de Padres de Familia y directivos docentes de la institución educativa; y, “mientras se surta el estudio de esta acción constitucional y se decida sobre la misma, se ordene a la administración municipal limitar la actividad comercial de los establecimientos que expenden licor en el perímetro de la Institución Educativa Palmeras en la franja horaria de la jornada académica”[2].

4. Como fundamento de la solicitud, expuso que la Institución Educativa Palmeras está ubicada en la esquina de la carrera sexta con calle octava, en la zona céntrica del municipio

de Callao. Explicó que en los últimos años se han abierto al público varios establecimientos de comercio en cercanías de la institución dedicados a la venta de bebidas alcohólicas. Entre esos establecimientos figuran establecimientos de comercio A, B, C, D y E.

5. De acuerdo con el escrito, la comunidad le expresó a la personería municipal las alteraciones en la convivencia generadas por las riñas, porte y uso de armas blancas y de fuego, así como el ruido excesivo que generan esos establecimientos y que alteran la tranquilidad, descanso y paz de los residentes del sector. Aludieron además a la indebida disposición de residuos por parte de esos establecimientos de comercio, por lo cual es frecuente encontrar botellas, vidrios rotos, rastros de deposiciones y micciones humanas en cercanías de la institución educativa y del sector[3].

6. Señaló que el 18 de febrero de 2024 recibió una petición presentada por una[4] residente del sector. En ese escrito la ciudadana señaló que los propietarios de los establecimientos ejercen su actividad comercial de expendio y consumo de bebidas embriagantes en uso del espacio público y con excesivo ruido de las bocinas allí ubicadas. Con ello alteran el descanso y la tranquilidad de los vecinos, al tiempo que restringen la libre circulación. En ese sentido, dirigió peticiones al Comandante de la estación de policía, al Inspector de policía, al personero municipal y al Secretario general y de gobierno del municipio de Callao, a fin de que actúen en el marco de las competencias de cada una de estas autoridades.

7. Posteriormente, el 12 de abril de 2024 se celebró audiencia en proceso policivo verbal abreviado[5] convocada por la Inspección de Convivencia y Paz de Callao. En esa diligencia se constató la existencia de un conflicto de convivencia ciudadana por perturbación a la tranquilidad, cuyos presuntos infractores son los propietarios o administradores de los establecimientos de comercio A, B, C.

8. Consecuentemente, el inspector de policía decidió imponer medidas correctivas

consistentes en que las bocinas de los equipos de sonido estuvieran dirigidas hacia la parte interior de los establecimientos; usar un volumen moderado y disminuirlo a partir de las 12 de la noche; mantener cerradas las puertas de los locales, y no ocupar el espacio público con la actividad comercial. Asimismo, se ordenó oficiar a la Alcaldía Municipal de Callao para que “facilite a este despacho u otras personas especializadas en dicha actividad, la compra de un sonómetro, para así estar verificando los decibeles de volumen de todo establecimiento”[6]. El accionante precisó que estas medidas han sido parcialmente cumplidas y que la problemática persiste.

9. Refirió que la situación ha sido puesta de presente al alcalde municipal en diversos consejos de seguridad y mediante el oficio No. 116 de 2024[7], del cual a la fecha no ha recibido respuesta. No obstante, las medidas que ha adoptado la administración han sido transitorias y posteriormente revertidas, o han sido desobedecidas por los establecimientos de comercio sin consecuencias por no acatarlas o por reincidir en las conductas. Añadió que, de manera informal ha tenido conocimiento de que presuntamente algunos de esos establecimientos no cumplen con los requisitos mínimos para el ejercicio de las actividades comerciales. Incluso desconoce si se ha proferido un acto administrativo que regule lo relacionado con la distancia existente entre esta clase de establecimientos y las instituciones educativas.

2. Trámite de la acción de tutela y sentencias objeto de revisión

10. Trámite de la acción de tutela. La acción de tutela fue repartida al Juzgado Promiscuo Municipal de Callao. El 19 de marzo de 2025, ese juzgado avocó conocimiento de la tutela y requirió a la Alcaldía Municipal de Callao para que se pronunciara sobre el escrito, para que remitiera el Plan de Ordenamiento Territorial – POT vigente y para que informara a ese despacho si los establecimientos vinculados cuentan con la documentación requerida para llevar a cabo las actividades comerciales que desarrollan.

11. De igual forma decidió vincular a los representantes legales de los establecimientos de comercio A, B, C, D, y E; al presidente de la Junta de Acción Comunal del barrio Centro del municipio de Callao; a la Secretaría de Educación Departamental del aa; a las secretarías municipales de planeación, general y de gobierno, y de desarrollo social de Callao; a la Inspección de Convivencia y Paz de Callao; a la comisaría de familia municipal de Callao; a la Institución Educativa Palmeras; a la Estación de Policía de Callao; al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- ICBF-; a la Defensoría del Pueblo; y a la asociación de padres de familia y directivos docentes del citado centro educativo.

12. A continuación, la Sala sintetiza el contenido de las respuestas brindadas en el trámite de primera instancia por parte de la entidad accionada y de los vinculados.

Tabla 1. Respuesta de la entidad accionada y vinculados.

Parte o vinculado

Contenido de la respuesta

Alcaldía Municipal de Callao y dependencias municipales vinculadas[8]

Solicitaron que se declarara la improcedencia de la acción de tutela por falta de legitimación en la causa por pasiva de la alcaldía, pues las encargadas de la vigilancia y control del ruido, así como el cierre de establecimientos de comercio, son la Inspección de Convivencia y Paz y

la Policía Nacional. Además, consideraron que no se demostró que la alcaldía hubiese vulnerado los derechos invocados, y que la acción de tutela es improcedente por falta de subsidiariedad al existir mecanismos administrativos idóneos ante la misma Inspección de Convivencia y Paz y la Secretaría de Gobierno o Convivencia del municipio.

Como sustento de lo anterior, en primer lugar, indicaron que los hechos presentados por el accionante tienen su origen en el ruido generado por las discotecas, las cuales funcionan, de lunes a viernes, desde las 8 o 9 p.m. hasta las 12 a.m. Los sábados, domingos y festivos el horario se extiende hasta las 3 a.m. conforme a la regulación vigente. Estos horarios no interfieren con la actividad educativa, por lo que no es cierto que la apertura de esos comercios se haga “a tempranas horas de la mañana”. Además, no se probó que los establecimientos nocturnos generen un riesgo real o inminente para la vida o integridad física de los estudiantes o residentes, ni se han presentado quejas por parte de la institución educativa.

En segundo lugar, expusieron que si el personero considera que se han incumplido las medidas adoptadas por el inspector de policía en el procedimiento policivo del 12 de abril de 2024, debe informar directamente a ese funcionario para que tome los correctivos necesarios e imponga las sanciones correspondientes. Esto, por cuanto la competencia de la alcaldía municipal está restringida a expedir las autorizaciones, licencias o permisos de funcionamiento conforme a la normatividad aplicable, y es la Policía Nacional la encargada de garantizar el cumplimiento de horarios, la prohibición de bebidas embriagantes en el espacio público y la salubridad.

En tercer lugar, precisaron que, aun cuando el esquema de organización territorial está desactualizado, este permite el funcionamiento de discotecas en ese sector. Sobre el asunto, el inspector de policía municipal ha adelantado los trámites pertinentes y controles para constatar que los establecimientos de comercio tienen los documentos y permisos en regla. Asimismo, señalaron que existe confianza legítima por parte de los comerciantes que han

actuado conforme a la normativa vigente de organización territorial, de manera que disponer el cierre de esos establecimientos afecta sus derechos fundamentales al trabajo y al desarrollo económico.

Al escrito se adjuntaron (i) los certificados de uso del suelo del lugar donde funcionan varios de los establecimientos de comercio, y que coinciden en categorizarse como zona de uso múltiple, donde la única prohibición corresponde al uso industrial. (ii) Se allegaron los registros de medidas correctivas adoptadas contra el establecimiento de comercio A por auspicar riñas y comportamientos que afectaron la integridad de dos adolescentes, contra el establecimiento de comercio B por desobedecer el horario de funcionamiento, y contra el establecimiento de comercio I por comportamientos que afectan la integridad de niños, niñas y adolescentes (consumo de bebidas embriagantes).

También (iii) anexaron una versión Word con control de cambios del esquema de ordenamiento territorial que data de diciembre de 2002, y (iv) la versión digital del Decreto No. 089 del 11 de octubre de 2024, por medio del cual se deroga el Decreto No. 087 del 2 de octubre de 2024 y se restablecen los horarios de funcionamiento de los establecimientos abiertos al público que expenden bebidas embriagantes. Según este acto, el horario permitido se fija de lunes a jueves, desde las 8:00 horas hasta las 24:00 horas; viernes y sábados desde las 8:00 horas hasta las 03:00 horas del día siguiente, y los domingos y festivos desde las 8:00 horas hasta las 2:00 horas del día siguiente. El mismo decreto municipal establece unas obligaciones a cargo de los establecimientos de comercio[9].

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – Regional[10]

Señaló que el ICBF no ha vulnerado los derechos fundamentales del accionante y que carece de legitimación en la causa por pasiva. Expuso que en el municipio de Callao no hay presencia de defensores de familia, por lo que le corresponde a la comisaría de familia municipal, y de manera subsidiaria al inspector de policía, velar por la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes del lugar.

Establecimiento de comercio B [11]

Solicitó no amparar los derechos invocados por el accionante e indicó su disposición para atender las recomendaciones provenientes de las autoridades y conciliar los asuntos manifestados, “comprendiendo también los derechos fundamentales que nos asiste como comerciantes y trabajadores en el marco de la garantía que tiene el diálogo social”[12].

En primer lugar, manifestó que la actividad principal de la discoteca así como de otros establecimientos de comercio aledaños a la institución educativa se ha llevado a cabo por décadas, por lo que esta problemática no es nueva. Normalmente la actividad se desarrolla los fines de semana y en horas de la noche, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto municipal 089 del 11 de octubre de 2024, sin que interfiera de manera directa con la actividad académica de los niños, niñas y adolescentes de la institución educativa. Señaló también que no existe ninguna regulación a nivel nacional o municipal que imposibilite el expendio de bebidas embriagantes a una distancia menor de 200 metros de la institución educativa[13].

Aceptó que se han presentado riñas dentro y fuera de los establecimientos comerciales, las cuales han sido debidamente atendidos por los funcionarios de la Policía Nacional, en virtud del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (CNSCC), al punto que se ha ordenado el cierre temporal y preventivo de los establecimientos de comercio según la circunstancia que se presente. Además, aludió a que se han presentado diferencias con vecinos del sector por ocupación del espacio público o sonido, las cuales se han resuelto de manera conciliada y respetuosa. Explicó que el ruido es un asunto de apreciación “muy subjetiva”[14], y que para determinar los excesos de ruido debe mediar un reporte técnico, pese a lo cual “se han generado compromisos con la Administración Municipal y la Policía Nacional para mitigar el ruido que suele producir esta actividad comercial”[15].

Precisó que los establecimientos de comercio no son responsables de la mala utilización del

espacio público, toda vez que al interior de los locales se ofrece servicio de baños y depósitos de basura, sin que se induzca a los ciudadanos a malas prácticas en zonas públicas.

Resaltó que es un microempresario que, en ejercicio de su actividad comercial, otorga trabajo directo a 4 personas y de forma indirecta favorece a 9 personas, y que cumple con los requisitos establecidos por la ley para el efecto[16]. Con ello contribuye a la dinámica comercial y a la conservación de la identidad cultural del municipio.

Establecimiento de comercio F[17]

Solicitó no amparar los derechos fundamentales cuya protección se pretende, al tiempo que pidió considerar los derechos de los que son titulares los comerciantes del sector. Siguiendo una exposición similar a la presentada por el establecimiento de comercio B, indicó que el baile, la danza y la gastronomía hacen parte de la noción social de encuentro cultural, el cual debe entenderse como una práctica ancestral. También expresó que el funcionamiento de los establecimientos de comercio alrededor de la institución educativa no es nuevo y no interfiere con las actividades académicas. Por ello, su actividad se rige por lo dispuesto en el precitado Decreto municipal No. 089 del 11 de octubre de 2024.

Coincidió en las apreciaciones que el establecimiento de comercio B presentó sobre las riñas, el exceso de ruido y la mala utilización del espacio público, así como en que se han fijado compromisos para contribuir a la mejora en la convivencia ciudadana. Señaló también su condición de microempresaria que genera fuentes de empleo y cumple con los requisitos previstos para operar[18].

Establecimiento de comercio E[19]

En el escrito de respuesta a la acción de tutela presentó argumentos que coinciden en la mayoría de los aspectos puestos de presente por los establecimientos de comercio B y F. Expuso que el establecimiento de comercio E lleva más de 30 años funcionando y está ubicada dentro del marco perimetral del parque principal del casco urbano de municipio de Callao, es decir, a 100 metros aproximados de la sede educativa, por lo que es imposible que

el sonido que genera interfiera con la actividad académica[20].

Reiteró las manifestaciones hechas por los otros establecimientos de comercio en cuanto al exceso de ruido, las riñas presentadas y las competencias de las autoridades municipales y policivas del lugar, así como en la voluntad para llegar a acuerdos en procura de la convivencia ciudadana y la solicitud de no amparar los derechos fundamentales invocados.

Finalmente, el propietario del establecimiento precisó que es una persona de la tercera edad y que en la actualidad brinda trabajo directo a 6 personas e indirecto a 10 personas, cumpliendo la regulación existente para el ejercicio de su actividad económica[21].

Establecimiento de comercio A [22]

Coincidió en la solicitud de no amparar los derechos fundamentales. Manifestó cumplir con los requisitos exigidos por la ley para desempeñar su actividad comercial[23] y generar empleo en el sector. Reiteró los aspectos relevantes de la respuesta presentada por sus vecinos comerciantes respecto de los horarios de funcionamiento, el ruido en el desarrollo de la actividad comercial y la no interferencia con la actividad educativa, así como en las malas prácticas en el espacio público, el manejo dado a las riñas presentadas y los acuerdos a los que se ha llegado con las autoridades competentes.

Establecimiento de comercio D[24]

El 26 de marzo de 2025 respondió a la acción de tutela. Reiteró los aspectos relevantes de la respuesta presentada por los comercios reseñados respecto de los horarios de funcionamiento, el ruido en el desarrollo de la actividad comercial y la no interferencia con la actividad educativa, las malas prácticas en el espacio público, el manejo dado a las riñas presentadas y los acuerdos a los que se ha llegado con las autoridades competentes. Coincidió en la solicitud de no amparar los derechos fundamentales, y manifestó cumplir con los requisitos exigidos por la ley para desempeñar su actividad comercial[25] y generar empleo en el sector.

Secretaría de Educación Departamental[26]

Indicó que la secretaría de educación departamental no está legitimada en la causa por pasiva y solicitó su desvinculación del proceso de tutela. De una parte, sostuvo que esa entidad no ha vulnerado ni amenazado ningún derecho fundamental de los alegados en el escrito de amparo. Además, resaltó que el accionante no probó ninguna conducta omisiva por parte de la secretaría de educación.

De otra parte, precisó que la reglamentación de uso del suelo le corresponde a la oficina de planeación del respectivo municipio, previa aprobación por parte del Concejo municipal, y paralelamente le corresponde a la alcaldía municipal ejecutar todas las políticas y planes que aquel establezca.

Policía Nacional de Colombia – Departamento de Policía[27]

Solicitó la desvinculación del proceso de tutela y se declare la carencia actual de objeto por hecho superado en lo que corresponde a la Estación de Policía. Sostuvo que no se evidencia vulneración de los derechos fundamentales por parte de la Estación de Policía de Callao, pues ha cumplido con el marco normativo que regula las funciones de policía frente a las actividades desarrolladas por los establecimientos de comercio.

Describió las actuaciones desplegadas por la Policía Nacional en el municipio de Callao y relacionadas con los hechos expuestos en la acción de tutela. En concreto, hizo mención al oficio con el que el comandante de la Estación de Policía de Callao le informó sobre la gestión adelantada desde febrero de 2024 para controlar el orden público y preservar la tranquilidad en el municipio, perturbadas por algunas situaciones suscitadas en establecimientos de comercio del lugar.

Informó sobre dos órdenes de comparendo que dejó a disposición del inspector de policía municipal, relacionadas con los establecimientos de comercio A y I, así como la medida

correctiva de actividad pedagógica al propietario del establecimiento de comercio A. Además, en proceso verbal abreviado dirigido por la Inspección de Convivencia y Paz, los propietarios de los establecimientos de comercio A, B y C se comprometieron a moderar el ruido; por ello se les impuso medidas correctivas, de conformidad con los artículos 172 y 173 de la Ley 1801 de 2016. A este último establecimiento se le sancionó con un comparendo por infringir el artículo 38 de la Ley 1801 y, una vez agotado el respectivo proceso verbal abreviado, con la multa y cierre del establecimiento por reincidir en la comisión de conducta. Sobre estas conductas reiteradas se le informó al inspector de policía municipal. Nuevamente se ordenó la medida correctiva procedente al propietario del establecimiento de comercio A por infringir el numeral 2 del artículo 93 de la Ley 1801 de 2016. Señaló también que se suscribió orden de comparendo a la propietaria del establecimiento de comercio B, por exceder el horario de funcionamiento de los establecimientos de comercio que expenden licor y evidenciarse la presencia de clientes después de las 3 a.m.

Informó que la Estación de Policía de Callao ha realizado varias actividades de control a los establecimientos de comercio A, D y F, las cuales han generado diversas imposiciones de órdenes de comparendo e incluso la suspensión temporal de la actividad económica de algunos establecimientos de comercio.

De otra parte, sostuvo que las acciones de evaluación, control y seguimiento de los establecimientos de comercio corresponde a los inspectores de policía y a la secretaría de gobierno del municipio. Respecto de la petición recibida de parte de una residente, indicó que la misma se remitió por competencia al inspector de policía el 15 de marzo de 2024.

Defensoría del Pueblo – Regional[28]

Solicitó que se declare la improcedencia de la acción de tutela contra la Defensoría del Pueblo por falta de legitimación en la causa por pasiva, así como que se le desvincule. Preciso que a la Defensoría no le asiste responsabilidad sobre los derechos fundamentales reclamados, dado que la situación objeto de amparo no es competencia de esa entidad ni se constató que hubiere omitido deberes legalmente asignados a ella.

13. Sentencias objeto de revisión. A continuación, la Sala sintetiza el contenido de los principales argumentos de la sentencia de primera instancia, de la impugnación y de la sentencia de segunda instancia.

Tabla 2. Decisiones de instancia e impugnación.

Decisión o impugnación

Contenido de la respuesta

Decisión de primera instancia[29]

El 3 de abril de 2025, el Juzgado Promiscuo Municipal de Callao decidió amparar parcialmente los derechos fundamentales a la salud, a la vida, a la educación, a la intimidad y a la tranquilidad invocados por el personero municipal en favor de los niños, niñas y adolescentes de la Institución Educativa Palmeras y de los residentes del sector de la calle 8 del municipio.

El juzgado encontró que la institución educativa se encuentra ubicada en un área circundante a los establecimientos de comercio involucrados en la acción de tutela y que, como lo expusieron el personero y los ciudadanos, hay una problemática por la perturbación ambiental generada por el ruido excesivo, la seguridad y las alteraciones al orden público. Asimismo, encontró probado que hay algunos establecimientos que funcionan en horario de la mañana coincidiendo con la jornada escolar, a lo que se suman los problemas de salubridad por la disposición de las basuras alrededor del colegio. Indicó que la administración municipal, como primera autoridad de policía, es competente para garantizar la seguridad y convivencia ciudadana, y un ambiente sano y seguro para los niños, niñas y adolescentes integrantes de ese centro educativo.

Así las cosas, ordenó a la Alcaldía Municipal de Callao que, en el término de un (1) mes contado a partir de la notificación de la providencia, elaborara y llevara a cabo un cronograma de capacitación y sensibilización a los propietarios y administradores de los establecimientos de comercio involucrados sobre la normativa vigente en cuanto a contaminación auditiva y ambiental, horario escolar, ocupación del espacio público y medidas correctivas en las que podrían incurrir; los compromisos pactados deberían socializarse con la comunidad del sector. También ordenó a la alcaldía que realizara las gestiones administrativas pertinentes para la adquisición de un sonómetro que cumpla con los requisitos fijados por la normativa vigente, debiendo capacitar sobre el manejo de ese instrumento al inspector y comandante de policía.

Impugnación[30]

El 8 de abril de 2025, residentes del barrio Centro del municipio de Callao, impugnaron el fallo de primera instancia.

En primer lugar, manifestaron que antes de la interposición de la acción de tutela se propusieron soluciones similares a las órdenes impartidas por el juez de primera instancia. Con el propósito de solucionar el conflicto de convivencia que se presenta, en 2024 la alcaldía municipal y la inspección intentaron adoptar algunas medidas, las cuales no surtieron el efecto esperado. Asimismo, señalaron que el 4 de septiembre de 2024 varios ciudadanos del sector, entre los cuales se incluyen, presentaron una solicitud al personero municipal a fin de que este interpusiera una acción de tutela en procura de la garantía de sus derechos fundamentales[31].

En segundo lugar, sostuvieron que el fallo es contrario a la ley porque no debe permitirse que establecimientos de comercio que expenden bebidas alcohólicas estén ubicados a menos de 200 metros de una institución educativa. Resaltaron que en el presente caso los locales se encuentran a menos de 100 metros de la Institución Educativa Palmeras[32]. Según los impugnantes, el establecimiento de comercio C se encuentra a 20 cm de distancia del colegio, el establecimiento de comercio G a 6 metros de distancia, el establecimiento de

comercio A a 12 metros de distancia, y el establecimiento de comercio H a 16 metros de distancia. Por ese motivo, la administración municipal, la Policía Nacional y el personero municipal deben garantizar que los niños gocen de un ambiente sano que permita su desarrollo adecuado, lo que implica que tengan entornos escolares seguros.

En tercer lugar, señalaron que la orden de comprar un sonómetro a la alcaldía municipal no salvaguarda los derechos fundamentales de los habitantes del sector, ya que no se les ordenó a los comerciantes acondicionar sus establecimientos, espacios que generan una contaminación auditiva desmedida.

Por lo anterior, solicitaron al juez constitucional que se tutelen los derechos fundamentales invocados y se ordene (i) que la alcaldía cumpla con la normatividad vigente, la cual le impone la responsabilidad de proteger y respetar los derechos de los particulares, y consecuentemente solucionar la problemática de ruido en el sector; (ii) que la alcaldía revise el POT (incluyendo la distancia que debe existir entre los establecimientos que expenden bebidas embriagantes y si deben reubicarse) y fije los horarios de funcionamiento de los establecimientos de comercio; (iii) que los propietarios de los negocios insonoricen y adapten los locales para el desarrollo de la actividad; (iv) que la secretaría de planeación municipal se abstenga de renovar u otorgar permisos de uso del suelo a los propietarios de los establecimientos de comercio accionados; (v) que el comandante de la estación de policía de Callao adopte las medidas policivas correspondientes; y (vi) que el personero sea el garante del cumplimiento de la decisión.

Decisión de segunda instancia[33]

El 22 de mayo de 2025, el Juzgado Penal del Circuito de Venecia revocó la sentencia de primera instancia y declaró la improcedencia de la acción de tutela por no cumplir con el requisito de subsidiariedad ni haberse acreditado la vulneración de derechos fundamentales. El juzgado consideró que existen otros medios de defensa como el procedimiento policivo y administrativo o la acción popular, en el marco de los cuales pueden atenderse los asuntos expuestos en el escrito de tutela.

Asimismo, expuso que las entidades y autoridades accionadas dentro del trámite de tutela han realizado todas las gestiones encaminadas al cumplimiento de la normativa vigente, lo cual impide desplazar los mecanismos ordinarios y acudir a la acción constitucional. En ese sentido, reiteró que corresponde al alcalde o al funcionario a quien delegue actuar para atender las situaciones de ruido anormal o de salubridad de establecimientos abiertos al público, pues son los competentes para ejercer los instrumentos preventivos y sancionatorios necesarios para garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos que habitan en el respectivo territorio.

3. Trámite en sede de revisión ante la Corte Constitucional

14. Selección y reparto. El 29 de julio de 2025, la Sala de Selección de Tutelas Número Siete de la Corte Constitucional seleccionó el expediente T-11.223.740, con fundamento en el criterio objetivo de pronunciarse sobre una determinada línea jurisprudencial y el criterio subjetivo de urgencia de proteger un derecho fundamental[34]. Por sorteo, el expediente se asignó a la Sala Segunda de Revisión y fue enviado al despacho sustanciador el 13 de agosto de 2025.

15. Auto de vinculación y pruebas. El 27 de agosto de 2025[35], el magistrado sustanciador ofició al personero municipal de Callao, a la alcaldía, a la Institución Educativa Palmeras, a la Secretaría de Educación Departamental y a la Inspección de Convivencia y Paz municipal para que presentaran información relacionada con las circunstancias de la vulneración alegada.

16. El 26 de septiembre de 2025[36], el magistrado sustanciador profirió un segundo auto en el que requirió a la Secretaría de Educación Departamental y a la Inspección de Convivencia

y Paz municipal el envío de la información solicitada en el primer auto de pruebas.

17. Respuesta de las partes, y entidades y particulares vinculados[37]. A continuación, la Sala sintetiza las respuestas recibidas dentro del trámite de revisión:

Tabla 3 Respuesta de las partes, entidades vinculadas e instituciones invitadas al auto de pruebas

Parte o vinculado

Contenido de la respuesta

Institución Educativa Palmeras [38]

Expuso que en las reuniones convocadas por la alcaldía municipal en las que ha participado, el centro educativo manifestó la preocupación por (i) el expendio de bebidas embriagantes en los alrededores de la sede educativa, (ii) el exceso de ruido que generan los establecimientos, y (iii) los riesgos para la comunidad escolar derivados de indebida disposición de desechos. Con todo, a la fecha no se han adoptado medidas que garanticen la protección integral de los estudiantes.

Señaló que, mientras algunos funcionarios de la alcaldía refieren que los propietarios de los establecimientos tienen derecho al trabajo y que el sector se ha destinado a esas actividades comerciales, “la institución continúa viéndose perjudicada por el ruido excesivo, así como por

el desorden generado por la acumulación de basuras, vasos desechables y otros elementos en descomposición, además de la presencia de orines y materia fecal (humana y animal) en los alrededores de la sede”[39].

Explicó que, según lo han expresado verbalmente varios docentes, la problemática se presenta desde hace más de 3 años y afecta la convivencia, la salubridad, el ambiente escolar y la seguridad de los estudiantes, al tiempo que “transmite un mensaje equivocado a los niños, niñas y adolescentes en relación con el cuidado de la salud y la prevención de los vicios, contrariando el discurso pedagógico que los docentes promueven de manera permanente”[40]. Consecuentemente, solicitó que se adopten medidas oportunas y eficaces para solucionar de manera integral la situación, la cual impacta la vida escolar y el bienestar de los estudiantes.

Para sustentar su respuesta, envió fotografías que dan cuenta de los desechos alrededor de la institución y de las fachadas de algunos establecimientos de comercio, especialmente del establecimiento de comercio C, que está ubicado justo al costado del colegio.

Alcaldía Municipal de Callao [41]

En el escrito de respuesta al requerimiento probatorio, se hizo referencia tanto a los interrogantes dirigidos a la alcaldía como a los indicados para la Inspección de Convivencia y Paz. Con relación a la información solicitada a la alcaldía, indicó que la problemática que fundamenta la acción de tutela se circunscribe a las diferencias ocasionadas entre los establecimientos de comercio y una residente. En procura de su solución se han adelantado procedimientos policivos y se generó una reunión entre la ciudadana, el inspector de policía y el personero municipal.

Manifestó también que la alcaldía incorporó en el Plan de Compras del 2026 la compra de dos sonómetros para optimizar la actividad de policía en atención a la “Política de Calidad Acústica”. Sobre este punto aclaró que el 98 % del municipio es rural y que la población

aproximada es de 24.000 habitantes, de manera que, si bien no han implementado el plan de acción de calidad acústica, aplican el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, siguiendo las modificaciones establecidas en la Ley 2450 de 2025. Con ese fin, y en cumplimiento de lo decidido en primera instancia por el Juez Promiscuo de Callao en el marco de la misma acción de tutela, también se realizaron dos jornadas de capacitación sobre contaminación acústica dirigidas a los comerciantes concernidos, y con presencia del personero y del inspector.

Respecto de los horarios de funcionamiento de los establecimientos públicos con expendio de bebidas embriagantes, precisó que está vigente el Decreto Municipal No. 042 del 15 de abril de 2025, por medio del cual se restringe a nivel municipal la venta y consumo de bebidas embriagantes en el horario escolar. Según este acto, del cual remitió copia, se permite el funcionamiento de los comercios de lunes a viernes desde las 14:00 a las 24:00 horas, los sábados desde las 08:00 hasta las 03:00 horas del día siguiente, y los domingos y festivos desde las 08:00 hasta las 02:00 horas del día siguiente.

Asimismo expuso una breve caracterización geográfica del centro del municipio, según la cual la institución educativa mencionada en la acción de tutela está ubicada en una esquina del parque principal del pueblo, en torno al cual también están la iglesia, la estación de policía, la sede de la alcaldía municipal y otras entidades públicas. Allí también se ubica otra institución educativa que está más próxima a las discotecas y bares. Con esto evidencia que “la actividad comercial y académica se encuentra aglutinada en el centro del pueblo como dinámica social ancestral, sin embargo, estas actividades de ocio no se cruzan con los horarios de funcionamiento de las entidades educativas”[42]. Visto que el pueblo es “relativamente pequeño”[43], la única posibilidad de funcionamiento de las discotecas está ubicada “prácticamente en tres cuadras del pueblo, fuera de allí, ya esta clase de actividad no está permitida de acuerdo al uso del suelo”[44]; agregó que no se cuenta con ninguna reglamentación que restrinja el funcionamiento de estos establecimientos de comercio en cercanías de las instituciones educativas.

Como sustento de lo manifestado, la alcaldía envió ejemplares digitales (i) de algunos procedimientos policivos adelantados; (ii) del Acuerdo Municipal No. 013 de 2003, contentivo del “Esquema de Ordenamiento Territorial Municipio de Callao” y del Acuerdo Municipal No. 013 de 2010, “[p]or medio del cual se adopta la modificación excepcional del Esquema de Ordenamiento Territorial”, de los que señala están desactualizados; y (iii) de las actas de las dos jornadas de capacitación dirigidas a los comerciantes con las respectivas constancias de asistencia.

De otra parte, para atender los interrogantes dirigidos a la Inspección de Convivencia y Paz del municipio, remitió (iv) las actas de las audiencias adelantadas en el marco de proceso verbal abreviado durante los años 2024 y 2025, y de las acciones adelantadas por la inspección en casos de reincidencia. Esta inspección guardó silencio frente al requerimiento hecho en el auto del 26 de septiembre de 2025.

Personero Municipal de Callao[45]

Frente a la solicitud de indicar si los hechos relacionados con la contaminación auditiva y ambiental habían variado, señaló que, si bien la alcaldía municipal modificó el horario de apertura de los establecimientos de comercio que expenden bebidas alcohólicas mediante el Decreto No. 043 del 25 de abril de 2025, la contaminación auditiva se mantiene. Esta afecta a los docentes y directivos de la institución educativa que permanecen en las instalaciones de la sede, y a los residentes y trabajadores del sector.

Adjuntó un video en el que se evidencia lo sucedido en el establecimiento de comercio A, que resultó en la destrucción del mobiliario del lugar por cuenta de una riña múltiple con elementos cortantes, lanzamiento de botellas y sillas, y posterior incautación de armas de fuego en la que tuvo que intervenir la Policía con apoyo del Grupo de Operaciones Especiales de la Policía – GOES. Según el reporte de la novedad presentada por el Comandante de la Estación de Policía ante el Inspector de Policía, la comunidad informó que ese establecimiento “se está prestando para la venta y consumo de estupefacientes, como el ingreso de menores de edad, es uno de los establecimientos públicos que más riña y

alteración ha presentado (...) debido a ese problema en días anteriores se verificó la documentación y está al día y ha contado con permisos de extensión de horario por parte de la administración municipal de Callao"[46]. Por ello solicitó al inspector adoptar las medidas pertinentes para prevenir la comisión de un hecho punible, y por permitir el ingreso de menores de edad sin que se evidencie ningún control.

Detalló que la Inspección de Convivencia y Paz ordenó el cierre temporal del establecimiento de comercio A por un término de 30 días por los reiterados hechos de violencia y comisión de infracciones. No obstante, en ejercicio de sus competencias, el alcalde municipal decidió reducir ese término a 20 días, dejando de lado que la reincidencia en esa tipología de conductas puede derivar en la suspensión definitiva de la actividad comercial.

Expuso también que a la fecha la alcaldía municipal no cuenta con un sonómetro o herramientas técnicas para verificar los niveles de ruido, así como tampoco ha expedido un acto administrativo donde especifique la distancia que debe existir entre los centros educativos y los espacios destinados al consumo de sustancias psicoactivas, según lo dispuesto en el párrafo 3° del artículo 34 de la Ley 1801 de 2016. Rescata que se hayan realizado capacitaciones dirigidas a los comerciantes; no obstante, en su concepto no han tenido resultados efectivos.

Para concluir, informó que están a la espera de la decisión que adopte la Corte Constitucional en sede de revisión de la acción de tutela antes de interponer otra acción constitucional. Además de adjuntar la documentación que consideró relevante, anexó tres registros audiovisuales que dan cuenta de la riña colectiva a la que aludió en el escrito y que tuvo lugar en el establecimiento de comercio A [47].

Secretaría de Educación Departamental

Guardó silencio.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

18. La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos seleccionados, con fundamento en los artículos 86 y 241 de la Constitución Política.

2. Cuestión previa.

2.1. Primera cuestión previa: análisis de la legitimación para impugnar

19. El trámite de impugnación en el caso bajo revisión. La Sala recuerda que en el caso bajo estudio la acción de tutela fue interpuesta por el personero municipal de Callao. Luego, la sentencia dictada en primera instancia por el Juzgado Promiscuo Municipal de Callao fue impugnada dentro del término previsto por algunos residentes. Para ello aludieron a su “calidad de habitantes del sector, y amparados parcialmente por el fallo de tutela”[48]. Posteriormente, y sin referirse a la legitimación para impugnar la decisión, el Juzgado Penal del Circuito de Venecia revocó la sentencia de primera instancia y, en su lugar, declaró la improcedencia de la acción por no acreditarse la subsidiariedad ni la vulneración de derechos fundamentales.

20. La impugnación en el trámite de la acción de tutela. La impugnación a la sentencia de tutela está establecida en el artículo 86 superior, el cual indica que la decisión de primera instancia “podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión”. Al respecto, esta Corporación ha sostenido

que “la impugnación de las providencias de tutela constituye un derecho de rango constitucional, a través del cual se busca que el superior jerárquico de la autoridad judicial que realizó el pronunciamiento, evalúe nuevamente los argumentos debatidos y adopte una decisión definitiva, ya sea confirmando o revocando la sentencia de primera instancia”[49].

21. Por su parte, el Decreto 2591 de 1991 reguló de manera expresa dicho trámite. El artículo 31 fija el término de 3 días para presentar el recurso “por el Defensor del Pueblo, el solicitante, la autoridad pública o el representante del órgano correspondiente”. El artículo 32 indica que el expediente debe remitirse al superior jerárquico dentro de los 2 días siguientes a la recepción de la impugnación, luego de lo cual el funcionario de segunda instancia decidirá lo pertinente sobre el fallo y remitirá el expediente para revisión.

22. Si bien en principio el tenor literal de esas disposiciones podría indicar que solo aquellos 4 sujetos podrían impugnar la decisión de primera instancia, esta Corporación admitió que “quien tenga interés legítimo y se considere afectado por un fallo de tutela pueda impugnar la sentencia que estima desfavorable, así aparentemente no aparezca dentro de los sujetos procesales llamados a impugnar las decisiones de tutela”[50]. Más recientemente, la Corte reiteró que, además de los sujetos señalados en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991, la impugnación también la puede presentar el tercero con interés legítimo[51] en la decisión, quien ejerza el cargo de Procurador General de la Nación y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado[52].

23. Es a partir de lo anterior, y acorde con el principio de informalidad que rige la acción de tutela, que esta Corporación ha sostenido que el único requisito de procedibilidad para el trámite de impugnación es que ésta se haya presentado dentro del término legalmente estipulado para ello, sin que se pueda exigir el cumplimiento de alguna otra formalidad[53]. Solo así se garantiza el derecho constitucional de defensa, al tiempo que se imparte una correcta administración de justicia y se asegura el principio de la doble instancia, prevista por la propia Constitución para la tutela.

24. En el caso concreto se cumple la legitimidad para impugnar la decisión. Está probado que la impugnación se presentó por algunas personas distintas a quien promovió la acción de tutela. Sin embargo, la Sala considera que estaban legitimados para promover dicha impugnación, en tanto son personas con interés legítimo y se vieron afectados por la decisión de tutela.

25. Esto se explica porque (i) como ellos mismos lo indicaron en el escrito de impugnación, resultaron afectados por la decisión que adoptó el juez de tutela, en tanto están ubicados en el sector donde se presentan los hechos narrados, de manera que “[sus] intereses pued[e]n verse afectados por la decisión que el juez constitucional tome en relación con la solicitud de protección presentada”[54]. Además, (ii) son residentes del sector Centro del municipio de Callao y titulares del derecho fundamental a la intimidad y tranquilidad cuyo amparo se solicitó en la acción de tutela objeto de revisión. Por último, (iii) previamente al ejercicio de la acción constitucional la ciudadana presentó una solicitud ante el personero municipal para que este actuara en procura de solucionar la problemática presentada por cuenta de la actividad ejercida por los establecimientos de comercio de la zona[55], y con posterioridad varios ciudadanos, entre los que se incluyen los dos impugnantes, solicitaron al personero la interposición de una acción de tutela para garantizar sus derechos fundamentales[56], lo que da cuenta de un interés genuino en la controversia y diligencia para solucionarla.

2.2.Segunda cuestión previa: medida provisional

26. Solicitud de medida provisional. En el escrito de tutela, el personero municipal solicitó ante el juez de instancia que, en tanto se decide la acción constitucional, se ordenara a la administración municipal limitar la actividad comercial de los establecimientos que expenden licor en el perímetro de la institución educativa, durante la jornada académica.

27. La Sala advierte que los jueces de instancia no resolvieron la medida, por lo que analizará

si al momento en que la solicitaron procedía su decreto.

28. Requisitos para el decreto de una medida provisional en sede de tutela. En distintos pronunciamientos esta Corporación se ha referido a la naturaleza de las medidas provisionales en el trámite de una acción de tutela[57]. Por tratarse de una prerrogativa excepcional, que otorga un margen amplio de actuación al juez de tutela[58], deben acreditarse tres requisitos para su decreto. Ello con el propósito de que dichas medidas se encuentren debidamente sustentadas y su uso sea razonable, responsable y justificado[59]: vocación aparente de viabilidad[60], riesgo probable[61] y proporcionalidad de la medida[62].

29. Decisión de la solicitud de medida provisional. Para la Sala la medida provisional solicitada por el personero no resultaba viable. Lo anterior obedece a que (i) la medida cautelar solicitada carece del elemento de la apariencia de buen derecho del accionante, en tanto busca materializar una pretensión que no parte de apreciaciones jurídicas ni fácticas razonables. Si bien al momento de interposición de la acción estaba vigente un decreto municipal que permitía el funcionamiento de los establecimientos de comercio ubicados en cercanías del centro educativo en horarios simultáneos con la actividad académica, dicha coincidencia no daba cuenta de una afectación sustentada fáctica y jurídicamente que permitiera la limitación de funcionamiento de los establecimientos, pues se requería una actividad probatoria para determinar la relación entre el decreto y los derechos de los menores. Además, en la solicitud de la medida nada se dijo sobre la afectación de los derechos de la población mayor.

30. Asimismo, (ii) la demora en el tiempo no implica riesgo probable de afectación a los derechos cuyo amparo pretende, dado que no se advierte al menos prima facie que la adopción de la aludida restricción antes de dictarse el fallo de primera instancia fuera imperiosa para evitar la materialización de una vulneración de los derechos fundamentales de los menores de edad. Además, como se dijo, en el escrito de la acción de tutela nada se

explicó sobre las personas mayores que residen en el sector y las razones por las cuales el término para dictar el fallo permitiría una violación de los derechos de esta población.

31. Por último, (iii) la adopción de la medida cautelar solicitada sería desproporcionada, en tanto pretendía que por ese medio se adoptara una decisión de notorio impacto en la seguridad jurídica y en el ejercicio de una actividad económica cuyo ejercicio fue autorizado por la alcaldía municipal, sin que se argumentara por qué su adopción se vería compensada por la protección de los derechos fundamentales alegados en la acción de tutela.

32. A partir de lo anterior, esta Sala negará la solicitud de medida provisional consistente en limitar la actividad de expendio de bebidas alcohólicas de los establecimientos ubicados en el perímetro de la Institución Educativa Palmeras durante la jornada académica, solicitada por el personero y prevendrá a los jueces para que decidan de forma oportuna las medidas provisionales solicitadas.

3. Análisis sobre la procedencia formal de la acción

33. A continuación, se analizarán los requisitos formales de procedencia de la acción de tutela, de conformidad con el Decreto 2591 de 1991 y la jurisprudencia constitucional sobre estos.

34. La acción de tutela cumple parcialmente con el requisito de legitimación en la causa por activa. La jurisprudencia constitucional ha establecido que la legitimación en la causa por activa se acredita: (i) en ejercicio directo de la acción por quien es titular de los derechos fundamentales, (ii) por medio de los representantes legales (como es el caso de los niños, niñas y adolescentes), (iii) a través de apoderado judicial, (iv) mediante agencia oficiosa[63]

o (v) a través de la Defensoría del Pueblo o del personero municipal[64].

35. Respecto de esta última hipótesis, la Corte ha indicado que la legitimación por activa de los personeros municipales para interponer acciones de tutela se justifica en la posibilidad “de asegurar, por todos los medios posibles y por distintas vías institucionales, la efectividad de los derechos básicos de las personas”[65]. A esto se suma que también resultan facultados para actuar cuando los hechos que ocasionan la amenaza o vulneración de derechos suceden en su área de jurisdicción[66], y que al ser las autoridades encargadas constitucional y legalmente de proteger los derechos fundamentales, se tornan en un importante apoyo para identificar cuáles son aquellos casos que requieren con mayor urgencia protección judicial[67].

36. Para que los personeros estén legitimados para presentar la acción de tutela, esta Corporación ha considerado necesario que: “(i) exista autorización expresa de la persona víctima de la amenaza o vulneración de los derechos, con el objetivo de promover la intervención del personero o del Defensor del Pueblo, a no ser que se trate de menores de edad, incapaces o personas en estado de indefensión; (ii) se individualicen o determinen las personas perjudicadas; y (iii) se argumente la forma en que se comprometen los derechos fundamentales de los representados”[68].

37. En este caso particular, la Sala de Revisión encuentra que el personero municipal de Callao interpuso la acción de tutela en nombre de tres grupos: primero, de los estudiantes de la Institución Educativa Palmeras; segundo, de las personas mayores que habitan en el sector Centro del municipio; y tercero, de manera genérica de las personas que residen en la misma zona. Del primer grupo pretende la protección de los derechos fundamentales a la vida, integridad física, educación y medio ambiente sano, y del segundo y tercer grupo, de los derechos a la intimidad, tranquilidad y medio ambiente sano.

38. Claro lo anterior, para la Sala se cumple el requisito de legitimación en la causa por activa respecto del primer grupo, por cuanto se trata de un conjunto de personas determinables integrado por las niñas, niños y adolescentes que hacen parte del citado centro educativo. Además, conforme al texto superior, cualquier persona puede exigir de la autoridad competente la garantía del desarrollo armónico y el ejercicio pleno de los derechos de los menores de edad (art. 44, inciso 2°, C.P.). Por último, de estos estudiantes se presume una situación de indefensión por causa del proceso de desarrollo de sus facultades y atributos personales, en su relación con el entorno natural y social[69], en aplicación del principio de interés superior de los menores de edad y de la cláusula de prevalencia establecidos en el artículo 44 superior.

39. Respecto del segundo grupo, también se tiene por cumplida la legitimación en la causa por activa. Esto, en la medida que es un grupo determinable porque se refiere concretamente a las personas mayores que habitan en el barrio Centro del municipio. Según el artículo 46 de la Constitución, estas personas también conforman un grupo etario sujeto de especial protección, de cuya vulneración de derechos fundamentales tuvo conocimiento por una solicitud que previamente recibió de parte de cuatro ciudadanos[70], uno de los cuales tiene 62 años[71].

40. No sucede lo propio con el tercer grupo, que según el escrito de tutela engloba a los residentes del sector. Si bien parece ser un grupo determinable en la medida que se trata de quienes habitan en el sector Centro del municipio, la mención resulta genérica y de allí no es posible inferir que se trate de personas que sean sujetos de especial protección, por lo que se desconoce si pueden acudir directamente ante el juez constitucional para lograr la protección de sus derechos.

41. Sin embargo, en el presente caso está probado que los residentes del sector están legitimados en la causa por activa por dos razones: (i) primero, se trata de personas determinadas que son titulares de los derechos fundamentales a la intimidad y a la

tranquilidad que habitan el barrio Centro del municipio; y (ii) solicitaron de manera expresa al personero la interposición de una acción de tutela para garantizar sus derechos fundamentales[72], los cuales consideran vulnerados por el desarrollo de la actividad comercial de bares y discotecas ubicados en el sector. Así, respecto de los ciudadanos que firmaron la petición también se tiene como cumplida la legitimación en la causa por activa.

42. Finalmente, con la interposición de la acción de tutela el personero acreditó de manera general la forma en que se desconocen los derechos fundamentales de las poblaciones a las que alude, sin perjuicio de lo analizado respecto de la medida cautelar.

43. La acción de tutela cumple parcialmente con el requisito de legitimación en la causa por pasiva. La legitimación por pasiva se refiere a la aptitud legal que tiene una persona para responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental invocado como violado. Según el artículo 86 de la Constitución y los artículos 1° y 5° del Decreto 2591 de 1991, por regla general, dicha aptitud se predica de las autoridades públicas, sin perjuicio de que los particulares también resulten concernidos cuando se cumplan las condiciones previstas en la ley.

44. En el caso concreto, figura como accionada la Alcaldía Municipal de Callao, y el juzgado de primera instancia ordenó vincular a los representantes legales del establecimiento de comercio A, B, C, D y E; al presidente de la Junta de Acción Comunal del barrio Centro del municipio de Callao; a la Secretaría de Educación Departamental; a las secretarías municipales de planeación, general y de gobierno, y de desarrollo social de Callao; a la Inspección de Convivencia y Paz de Callao; a la comisaría de familia municipal de Callao; a la Institución Educativa Palmeras; a la Estación de Policía de Callao; al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- ICBF-; a la Defensoría del Pueblo; y a la asociación de padres de familia y directivos docentes de la citada institución educativa.

45. Frente a la Alcaldía Municipal de Callao, representada legalmente por el alcalde municipal[73], está legitimada en la causa por pasiva. Esto, porque dicho representante legal es la autoridad que tiene a su cargo, entre otras, la función de cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley y los acuerdos del concejo, de conformidad con el artículo 315 de la Constitución. El alcalde es también el encargado de expedir la reglamentación para aplicar las leyes en materias policivas conforme a lo dispuesto en la Ley 1801 de 2016, Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (CNSCC)[74] y normatividad concordante. Esta legitimación en la causa por pasiva de la alcaldía, representada legalmente por el alcalde, se predica también de sus dependencias, como lo son las secretarías municipales de planeación, general y de gobierno, y de desarrollo social de Callao, y la Comisaría de Familia del municipio y la Inspección de Policía, ahora denominada Inspección de Convivencia y Paz[75]. Se trata de entidades que hacen parte de la alcaldía municipal.

46. Sobre la Inspección de Convivencia y Paz de Callao, debe anotarse, además, que conforme al artículo 198.4 del CNSCC está clasificada como una autoridad de policía y sus atribuciones definidas en el artículo 206 de la misma codificación. En esos términos, le corresponde conocer sobre los comportamientos contrarios a la convivencia en materia de seguridad, tranquilidad, actividad económica, urbanismo, espacio público, así como conocer en única instancia de las medidas correctivas respectivas, entre otras funciones.

47. Asimismo, la legitimidad en la causa por pasiva está acreditada respecto de la Estación de Policía de Callao, en tanto se enlista como una autoridad de policía según el artículo 198.6 del CNSCC, y sus atribuciones definidas en el artículo 209 subsiguiente. Le corresponde, en principio, conocer los comportamientos contrarios a la convivencia, por lo que su actuar sí puede relacionarse con los hechos narrados en el escrito de tutela.

48. En lo que tiene que ver con los representantes legales del establecimiento de comercio A, B, C, D y E, si bien son particulares, se tiene por acreditada su legitimación en la causa por pasiva. En efecto, conforme al artículo 42.9 del Decreto 2591 de 1991, cuando la solicitud de

amparo busca tutelar los derechos de quien se encuentra en situación de subordinación e indefensión respecto del particular contra quien se interpone, procede la acción de tutela.

49. En decisiones anteriores relacionadas con actividades comerciales que producen ruido, la Corte ha sostenido que procede la acción de tutela contra particulares cuando se constate una afectación “grave y directamente [al] interés colectivo y [en] particular a los accionantes quienes se encuentran en estado de indefensión a partir de la falta de respuesta adecuada de las autoridades municipales”[76]. Consecuentemente, además de la indefensión que se presume de los menores de edad en los términos ya explicados (§ 38), tanto el grupo de estudiantes como el grupo de personas mayores se encuentran en un estado de indefensión respecto de los particulares vinculados al trámite como accionados, en tanto aquellos no han recibido una respuesta eficiente y duradera a la problemática de ruido y funcionamiento de los establecimientos de comercio que presuntamente afectan el goce de sus derechos fundamentales.

50. Bajo esta lógica y a partir de los hechos descritos en la acción de tutela, la Sala encuentra que, en principio, los establecimientos de comercio vinculados son los que ocasionan las presuntas conductas de contaminación auditiva y ambiental que alteran la tranquilidad e impactan en el disfrute de derechos fundamentales e incluso en el derecho al medio ambiente sano. Así, se encuentra que respecto de los propietarios y/o administradores de dichos establecimientos se cumple también la legitimación en la causa por pasiva.

51. Hasta este punto, para la Sala la Alcaldía Municipal de Callao, representada legalmente por el alcalde municipal, la Inspección de Convivencia y Paz de Callao, la Estación de Policía de Callao y los establecimientos de A, B, C, D y E, están legitimados en la causa por pasiva.

52. Sobre la Institución Educativa Palmeras, debe anotarse que es el centro educativo en el que se encuentran matriculados los estudiantes en cuya representación actúa el personero

municipal. Se trata pues de una entidad pública que, conforme al artículo 3° de la Ley 115 de 1994, tiene a su cargo la formación integral de los menores de edad conforme a la normatividad vigente y directrices emanadas de las autoridades competentes. Con todo, no fue quien ocasionó los hechos presuntamente vulneradores de los derechos fundamentales objeto de la acción de tutela. Similar apreciación se presenta a propósito de la asociación de padres de familia y directivos docentes de la citada institución educativa, así como de la junta de acción comunal, de quienes no es posible inferir que incurrieron en una conducta que amenace o ponga en riesgo los derechos cuya tutela pretende el accionante.

53. La Secretaría de Educación Departamental también fue vinculada por el juez de instancia. Si bien es que fija las políticas, planes y lineamientos del sector educativo en el departamento, no se probó que hubiere contribuido en los hechos que provocaron las decisiones objeto de revisión. Del ICBF y la Defensoría del Pueblo, tampoco se advierte que hayan incurrido en acciones u omisiones que pudieran comprometer el ejercicio de los derechos por parte de los estudiantes y de los residentes del sector en el que parecen causarse los hechos constitutivos de contaminación auditiva y ambiental. Para la Sala es claro que la Institución Educativa Palmeras, la asociación de padres de familia y directivos docentes de dicho centro educativo, la junta de acción comunal del barrio Centro del municipio de Callao, la Secretaría de Educación Departamental, el ICBF y la Defensoría del Pueblo, no están legitimados en la causa por pasiva, por lo que se ordenará su desvinculación.

54. La acción de tutela cumple con el requisito de inmediatez. La inmediatez como requisito de procedibilidad implica que la acción de tutela debe ser presentada dentro de un plazo razonable, contabilizado a partir del momento en que se generó la vulneración o amenaza del derecho fundamental, de forma que el amparo responda a la exigencia constitucional de ser un instrumento de aplicación inmediata y urgente.

55. En el expediente bajo examen se encuentra acreditado este requisito, pues la acción de

tutela fue interpuesta el 19 de marzo de 2025, y la presunta vulneración de derechos fundamentales de los estudiantes, de las personas mayores y de los residentes determinables que residen en el sector es actual y permanente. En efecto, en el caso está acreditado que, desde el año 2024, el personero solicitó al Municipio de Callao que adoptara medidas para evitar conflictos de convivencia y llegar a acuerdos que permitan el desarrollo de las actividades económicas y el descanso, tranquilidad y paz de los habitantes del municipio, época desde la que también se han llevado a cabo procedimientos policivos sin que la problemática sea superada, de manera que los hechos que dieron origen a la supuesta afectación a los derechos fundamentales no ha cambiado y se mantiene. La última de esas peticiones está contenida en el oficio No. PMA116 del 15 de agosto de 2024, en la que el personero solicitó a la Alcaldía requerir a los propietarios y administradores de bares y gastrobares llegar a acuerdos y así evitar conflictos de convivencia. En consecuencia, la acción de tutela cumple el requisito de inmediatez.

56. La acción de tutela cumple el requisito de subsidiariedad. El inciso 4º del artículo 86 de la Constitución establece que la acción de tutela no reemplaza otros mecanismos de defensa judicial idóneos y eficaces para la protección de los derechos que se consideran amenazados o vulnerados. A su vez, el mencionado artículo 86 superior y el 6.1 del Decreto Ley 2591 de 1991[77] disponen que la inobservancia del requisito de subsidiariedad es causal de improcedencia de la acción. Excepcionalmente, el amparo constitucional es procedente a pesar de la existencia de un mecanismo ordinario de protección: (i) cuando no exista otro medio de defensa judicial que permita resolver el conflicto relativo a la afectación de un derecho fundamental; (ii) cuando el mecanismo existente no resulte eficaz e idóneo; o (iii) cuando la intervención transitoria del juez constitucional sea necesaria para evitar la consumación de un perjuicio irremediable[78].

57. En el asunto bajo examen, la Sala analiza la vulneración de los derechos fundamentales de dos grupos: el primero, compuesto por las niñas, niños y adolescentes que pertenecen a una institución educativa y de quienes se pretende el amparo de sus derechos a la vida, la integridad y la educación; y el segundo, por personas mayores que habitan en la zona

céntrica municipal y residentes determinados del mismo sector que ven afectados sus derechos a la intimidad y tranquilidad. El personero también presenta como derecho vulnerado común a ambos grupos el derecho al medio ambiente sano, al cual se hará mención más adelante.

58. Frente al primer grupo, se solicitó el amparo de los derechos fundamentales a la vida, la integridad y la educación de los menores de edad, de quienes el texto superior predica un interés superior y una condición de especial protección constitucional. Respecto de los derechos a la vida y a la integridad, los estudiantes carecen de medios judiciales idóneos y eficaces para cuestionar las actuaciones provenientes de actores particulares y públicos, y evitar su exposición a un daño, descartando por esas razones el posible inicio de medios de control ante la jurisdicción ordinaria o contencioso administrativa. A esto se suma que en el ordenamiento jurídico colombiano no existe un mecanismo ordinario de defensa judicial distinto a la acción de tutela para la protección del derecho a la educación[79], por tanto, procederá como mecanismo definitivo[80].

59. Sobre el segundo grupo, conformado por personas del cual se busca la garantía de sus derechos a la intimidad y tranquilidad, también tienen la calidad de ser sujetos especialmente protegidos por el ordenamiento jurídico, por lo que requieren una especial consideración de parte de las autoridades y de los jueces[81]. En concreto, sus condiciones de vulnerabilidad e indefensión propias de la edad y estereotipos que generan la exclusión social presentan a la acción de tutela como un mecanismo efectivo para solucionar la situación de convivencia y que afecta sus derechos fundamentales.

60. Ahora bien, sobre el derecho a la intimidad, la jurisprudencia de la Corte ha sostenido que el impacto derivado del ruido es cualificado. No se trata de cualquier molestia, sino que debe ser una cuya magnitud constituya una “una injerencia arbitraria sobre el derecho a la intimidad de las personas que deben soportar tales olores o ruidos. Si se llega a comprobar la anotada magnitud y, además, se cumplen los restantes requisitos de procedibilidad de la

acción de tutela, la cuestión adquiere entidad constitucional y, el anotado mecanismo procesal, se convierte en el instrumento adecuado para lograr el cese de las emanaciones auditivas u olfativas que violan el derecho fundamental a la intimidad”[82].

61. Incluso, en la sentencia de constitucionalidad C-308 de 2019 se hizo referencia a la protección del derecho a la intimidad por afectaciones auditivas y se recordó que el tribunal ha considerado procedente la acción de tutela por vulneraciones a ese derecho:

Al respecto, en la Sentencia T-904 de 2013, la Sala de Revisión realizó la siguiente acotación sobre la procedencia de la acción de tutela en estos casos: en la sentencia T-210 de 1994, la Corte sostuvo que: “la inactividad y la ineficiencia de las autoridades públicas en el cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales, coloca a las personas, huérfanas de su protección, a merced de los particulares que, por esta circunstancia, ven aumentado su poder social y su esfera de acción, con manifiesto riesgo para los derechos fundamentales de otras personas”. Esta regla de decisión ha sido empleada de manera constante y pacífica para admitir a trámite tutelas interpuestas contra particulares en razón de ruidos provenientes de establecimientos comerciales, iglesias, centrales telefónicas, terminales de buses en vías públicas de zonas residenciales, cuartos de máquinas de ascensores, construcción de edificios, criaderos de animales y factorías instaladas en viviendas o locales ubicados en zonas residenciales.

62. Similar suerte sigue el derecho a la tranquilidad. La Corte ha entendido que, aun si este no se enlistó como un derecho fundamental, “cuando surge una alteración de dicho derecho, y dadas las circunstancias o situaciones concretas, esto puede traer consigo la vulneración o amenaza de violación de derechos fundamentales, que deben ser protegidos a través del mecanismo de la tutela; es así como se produce una especie de absorción del derecho a la tranquilidad por el derecho constitucional fundamental que requiere la protección la vulneración o amenaza de violación de derechos fundamentales, que deben ser protegidos a través del mecanismo de la tutela”[83]. Así, tampoco existe otro medio judicial que resulte

idóneo y eficaz para proteger los derechos fundamentales a la intimidad y tranquilidad de las personas mayores que residen en el sector Centro del municipio.

63. Con todo, los hechos que dan origen a la acción de tutela bajo revisión podrían indicar que la acción popular resulta idónea para proteger los derechos de los accionantes, más aún cuando se alegó como vulnerado el derecho a un medio ambiente sano. Sin embargo, la Sala considera que la acción popular no resulta idónea para proteger los derechos a la vida, integridad y educación de los menores de edad, y a la intimidad y tranquilidad de las personas mayores dado que (i) existe una vulneración inminente y directa de los derechos fundamentales que fueron específicamente enunciados por el personero, (ii) la afectación de estos derechos fue acreditada de manera preliminar y permanece aún con el inicio de mecanismos policivos, y (iii) se busca proteger derechos fundamentales cuya garantía no es posible por medio del ejercicio de la acción popular, pues esta propende por la protección de derechos colectivos y los hechos descritos en la demanda de tutela aluden a los derechos fundamentales de dos grupos poblacionales.

64. En esta línea, para la Sala el requisito de subsidiariedad también se supera respecto de los residentes del sector y legitimados en la causa por activa, pues la acción popular no es idónea para proteger los derechos fundamentales a la intimidad y a la tranquilidad, de los cuales argumentaron una vulneración.

65. Recapitulando, para proteger los derechos fundamentales de los estudiantes, de las personas mayores que habitan en el sector, así como de los cinco residentes mencionados, la Sala evidencia una carencia de medios judiciales idóneos y eficaces para cuestionar las actuaciones provenientes de los actores particulares y públicos. Respecto de las acciones policivas, en el proceso está probado que se promovió una querrella que dio lugar a la diligencia de audiencia pública en el proceso verbal abreviado surtido ante la Inspección de Convivencia y Paz [84]. Adicionalmente, el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana dispone que, en caso de reincidencia en alguno de los comportamientos

prohibidos por afectar la integridad de los menores, será objeto de suspensión definitiva de la actividad (par. 8º, art. 38, CNSCC). Sin embargo, esas actuaciones no son suficientes para garantizar la dimensión de los derechos fundamentales que se discute en el caso, ni se trata de un mecanismo judicial, por lo que no desplaza a la acción de tutela. Así, para la Sala se acredita la subsidiariedad de la acción con relación a los derechos fundamentales a la vida, integridad física y educación de los niños, niñas y adolescentes de la Institución Educativa Palmeras, y de los derechos a la intimidad y tranquilidad de las personas mayores que habitan en el sector y de los residentes legitimados.

66. No sucede lo propio respecto del derecho a un medio ambiente sano, en tanto no se acreditó que implicara la amenaza o vulneración de un derecho fundamental. Sea lo primero anotar que el ambiente sano es un derecho indispensable para la consolidación de los proyectos de vida particulares en condiciones dignas, el cual se materializa en la defensa del entorno inmediato de cada persona y es una condición de vigencia de otros derechos fundamentales, especialmente, la salud y la vida[85]. Como derecho colectivo, tiene una naturaleza difusa, lo que implica que cada persona lo disfruta, sin exclusión de las demás[86].

67. Ahora bien, respecto de la procedibilidad de la acción de tutela para proteger derechos de carácter colectivo, la Corte ha indicado que si la afectación de un presunto interés colectivo implica también la vulneración o amenaza de un derecho fundamental, entonces la acción de tutela es procedente y prevalece sobre las acciones populares. Concretamente, con la Sentencia SU-1116 de 2001[87] se sintetizaron los cuatro criterios que dan lugar al juicio material, así:

“(i) que la afectación iusfundamental sea una consecuencia inmediata y directa de la perturbación del derecho colectivo (conexidad); (ii) que la persona que presenta la acción de tutela acredite –y así lo considere el juez– que su derecho fundamental, no el de otros, está directamente afectado (legitimación); (iii) que la afectación pueda considerarse cierta a la luz

de las pruebas aportadas al expediente (prueba de la amenaza o violación), y (iv) que las pretensiones tengan por objeto la protección del derecho fundamental y no del derecho colectivo en sí mismo considerado (objeto de la pretensión o efecto hipotético de la orden judicial de protección)".

68. A ese juicio material se suma un juicio de eficacia[88] para determinar de forma clara si procede la acción de tutela como el mecanismo idóneo para amparar el derecho fundamental vulnerado en conexidad con el derecho colectivo. Algunos de los criterios[89] para determinar la procedencia de la acción son los siguientes: cuando el trámite de una acción popular en curso ha tomado un tiempo considerable; cuando existe un déficit de cumplimiento de una sentencia adoptada en el curso de una acción popular; cuando, a pesar de alegar la violación simultánea de derechos colectivos y fundamentales, se evidencia una violación del derecho fundamental independiente del derecho colectivo; cuando, por las circunstancias del caso, exista necesidad de ofrecer una respuesta judicial rápida por la presencia de sujetos de especial protección constitucional; e improcedencia de la acción de tutela cuando la controversia suscita un debate probatorio especialmente complejo.

69. Bajo esas pautas, a continuación se presenta el análisis:

Tabla 4. Análisis del juicio material y de eficacia para determinar la procedencia de la acción de tutela respecto del derecho a un medio ambiente sano

Juicio material de procedencia

Criterio

Análisis

Conexidad

El accionante no se ocupa en presentar una consecuencialidad entre los hechos narrados

desde una perspectiva de derecho colectivo y los derechos fundamentales indicados. Así, no se colige la vulneración de los derechos fundamentales derivada de la perturbación del derecho colectivo al medio ambiente.

Legitimación

Se acredita la legitimación por activa en relación con los derechos fundamentales a la vida, a la integridad física y a la educación de los niños, niñas y adolescentes de la Institución Educativa Palmeras, y a los derechos a la intimidad y a la tranquilidad de las personas mayores que habitan en el sector y de los residentes ya mencionados.

Prueba de la amenaza o violación

Como pruebas de la vulneración del derecho a un medio ambiente sano, el personero presentó registros fotográficos de residuos sólidos en el espacio público y la institución educativa mencionó la indebida disposición de los desechos como una problemática que aqueja al colegio. No obstante, esas pruebas no son suficientes para inferir la amenaza singular de un derecho fundamental a partir de la afectación de un derecho colectivo. Para la Sala no es claro cómo se amenaza o viola el citado derecho u otros derechos fundamentales, ni cómo esta conducta se puede endilgar a las autoridades municipales o a los establecimientos de comercio vinculados, por lo que no se justifica la procedencia de la acción popular para amparar el derecho colectivo.

Objeto de la pretensión o efecto hipotético de la orden judicial de protección

Las pretensiones contenidas en el escrito de tutela están orientadas a la garantía de derechos fundamentales. En consecuencia, no hay certeza sobre cómo las pretensiones del escrito de tutela contribuirán a garantizar el precitado derecho colectivo.

Juicio de eficacia

Criterio

Análisis

Determinar de forma clara si es el mecanismo idóneo para amparar el derecho fundamental

vulnerado en conexidad con el derecho colectivo

Si bien el personero argumentó y acreditó que hay una vulneración de derechos fundamentales como consecuencia del actuar de los establecimientos de comercio y de las autoridades municipales, no explicó cómo aquellas acciones y omisiones impactan en el disfrute de un medio ambiente sano. Así, la acción de tutela no encuadra en ninguna de las causales de procedencia para lograr la garantía de un derecho colectivo.

70. Se tiene entonces cumplido el requisito de subsidiariedad de la acción de tutela para lograr el amparo de los derechos fundamentales a la vida, integridad física y educación de los niños, niñas y adolescentes de la Institución Educativa Palmeras, y de los derechos a la intimidad y tranquilidad de las personas mayores que residen en el sector y de las personas determinadas a las que se aludió, a quienes se hará referencia como residentes legitimados.

71. De lo hasta aquí expuesto, se tiene por acreditada la procedencia de la acción de tutela bajo revisión en los siguientes términos:

Tabla 5. Resumen del análisis de procedencia de la acción de tutela

Requisito de procedencia

Análisis del requisito

Legitimación en la causa por activa

Se cumple en relación con los menores de edad estudiantes de la institución, y de las personas mayores y los residentes legitimados que habitan en el sector por los hechos que puso en conocimiento del juez constitucional.

Legitimación en la causa por pasiva

Este requisito se acredita en cuanto a la Alcaldía Municipal de Callao, la Inspección de Convivencia y Paz de Callao, la Estación de Policía de Callao y los establecimientos de comercio A, B, C, D y E.

No se cumple en relación con la Institución Educativa Palmeras, la asociación de padres de familia y directivos docentes de dicho centro educativo, la junta de acción comunal del barrio Centro del municipio de Callao, la Secretaría de Educación Departamental, el ICBF y la Defensoría del Pueblo, por lo que se ordenará su desvinculación

Inmediatez

Se cumple.

Subsidiariedad

Se cumple respecto de los derechos fundamentales a la vida, integridad física y educación de los niños, niñas y adolescentes de la Institución Educativa Palmeras, y de los derechos a la intimidad y tranquilidad de las personas mayores que habitan en el sector y de los residentes legitimados.

No se cumple respecto del derecho a un medio ambiente sano.

72. Verificada la procedencia de la acción, la Sala adelantará el estudio de fondo por encontrar acreditados los requisitos para su trámite. Para tal efecto, procederá a formular los problemas jurídicos correspondientes (§ 75), desarrollará los temas propuestos (§ 77, 105 y 112), para luego revisar las decisiones adoptadas en este proceso (§ 124) y emitir la decisión procedente.

4. Problema jurídico y metodología de decisión

73. Precisión preliminar. Antes de formular el problema jurídico, se recuerda que si bien en el

escrito de tutela se alude a la vulneración de los derechos fundamentales a la vida, integridad física, educación y medio ambiente sano de los niños, niñas y adolescentes de la Institución Educativa Palmeras, y de los derechos a la intimidad, tranquilidad y medio ambiente sano de los adultos mayores y residentes del barrio Centro de ese municipio, la Sala revisará las decisiones de tutela respecto de dos grupos poblacionales: el primero está conformado por los estudiantes del centro educativo, y el segundo por las personas mayores que habitan en el sector, así como por los residentes legitimados, y sin valorar lo relacionado con el derecho a un medio ambiente sano, por no ser la acción de tutela el escenario idóneo para su consideración. Lo anterior porque, como se expuso en el estudio de procedencia, el requisito de legitimación en la causa por activa y de subsidiariedad tan solo se agota respecto de esos dos grupos en la categoría de los derechos fundamentales indicados.

74. Conforme al escrito de tutela, la postura de las entidades requeridas y las pruebas obrantes en el expediente, la Sala considera que los problemas jurídicos que se deben resolver son los siguientes:

¿la Alcaldía Municipal de Callao, representada legalmente por el alcalde municipal, la Inspección de Convivencia y Paz, la Estación de Policía y los establecimientos de comercio A, B, C, D y E vulneraron los derechos fundamentales a la vida, la integridad física y la educación de los estudiantes de la Institución Educativa Palmeras al no adoptar e implementar medidas eficaces para controlar el exceso de ruido, el expendio de bebidas embriagantes a menores de edad y prevenir situaciones de violencia contrarias a la convivencia en el entorno escolar?

¿la Alcaldía Municipal de Callao, representada legalmente por el alcalde municipal, la Inspección de Convivencia y Paz, la Estación de Policía y los establecimientos de comercio A, B, C, D y E violaron los derechos fundamentales a la intimidad y tranquilidad de los adultos mayores residentes y de los residentes legitimados del barrio Centro al no adoptar e implementar medidas eficaces para controlar el exceso de ruido, el expendio de bebidas

embriagantes y prevenir situaciones de violencia contrarias a la convivencia?

75. En su análisis, la Sala expondrá (i) la prevalencia de los derechos fundamentales de los menores de edad; (ii) los derechos fundamentales de las personas mayores; (iii) la competencia de las autoridades para garantizar la convivencia en el municipio, y, finalmente, (iv) resolverá el caso concreto.

5. La prevalencia de los derechos fundamentales de las niñas, niños y adolescentes, así como los derechos fundamentales a la vida, la integridad y la educación. Reiteración de jurisprudencia

76. Fundamento. El artículo 44 de la Constitución dispone que “son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social (...)”, al tiempo que establece una protección especial y prevalente de sus derechos y reconoce la obligación a cargo de la familia, la sociedad y del Estado de asistir y garantizar los derechos fundamentales de este grupo poblacional. Aun tratándose de derechos fundamentales con contenidos distintos, el principio del interés superior de las niñas, niños y adolescentes obliga a todas las autoridades públicas y a las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de los mismos a partir de un enfoque orientado al logro de su integridad física, psicológica, moral y espiritual[90].

77. Para la Corte ese interés superior de la niñez es un criterio orientador que invita a evitar juicios abstractos y a considerar las particularidades de cada niño o niña o adolescente, como la edad, el sexo, el grado de madurez, la experiencia, la pertenencia a un grupo minoritario, la existencia de una condición de discapacidad física, sensorial o intelectual y el contexto social y cultural[91]. Es pertinente mencionar la perspectiva de enfoque de curso de vida, herramienta incorporada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y por el Ministerio de Salud para entender que las experiencias y condiciones a lo largo de la vida de

un ser humano desde etapas tempranas, se acumulan e inciden en su cotidianidad y etapas posteriores:

En el caso de los niños, las niñas y los adolescentes que se encuentran en proceso de crecimiento y formación, atravesando por etapas de especial sensibilidad para asegurar su adecuado desarrollo, alcanzar estas metas implica brindarles protección integral de manera corresponsable, garantizándoles un ambiente en el que ellos y sus familias y/o redes vinculares de apoyo y comunidades a las que pertenecen puedan identificar, reconocer y fortalecer sus recursos, y llevar una vida digna de acuerdo con sus intereses y potencialidades[92].

78. Esto se articula con el entendimiento según el cual el desarrollo humano es un proceso continuo a lo largo de la vida, en el que los cambios son multidimensionales en los ámbitos biológico, psicológico y social, y multidireccionales, por la misma interacción y transformaciones propiciadas entre el individuo y su ambiente[93]. Para esta Corporación, el enfoque de curso de vida aporta una mirada a las trayectorias de las personas en sus respectivos contextos, sin ceñirse a etapas fijas, y funciona como un criterio orientador para el operador judicial, sin limitar su autonomía y permitiéndole valorar el impacto que la misma tendrá en el desarrollo social y emocional de los menores de edad[94].

79. Derecho fundamental a la vida. La Convención sobre los derechos del niño[95] establece en su artículo 6° el principio del derecho a la vida, la supervivencia y desarrollo de los menores de edad, en virtud del cual los Estados parte reconocen que toda niña, niño y adolescente tiene el derecho intrínseco a la vida. Esto guarda entera armonía con el derecho a la vida establecido en el artículo 11 de la Constitución Política, es decir, el acto de vivir[96], el cual es inviolable y desprovisto de reserva alguna. De su posicionamiento como el primer derecho en el capítulo de derechos fundamentales lo dota del carácter de necesario para el ejercicio de otros derechos y la obligación de respetarlo recae tanto en el Estado como en la comunidad y asociados[97].

80. El Legislador dio continuidad a ese mandato imperativo y en el Código de Infancia y Adolescencia dispuso que los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a la vida, a una buena calidad de vida y a un ambiente sano en condiciones de dignidad y goce de todos sus derechos en forma prevalente[98], y agrega que la calidad de vida es esencial para su desarrollo integral acorde con la dignidad de ser humano.

81. Derecho fundamental a la integridad. Los artículos 19, 34 y 36 de la Convención en comento imponen a los Estados el deber de adoptar medidas, de índole legislativo, administrativo, social y educativo, con el propósito de proteger a los menores de edad de toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, violencias sexuales. Esto, con independencia de que la niña, niño o adolescente esté bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo. Además, se les debe proteger e impedir cualquier forma de explotación de la que puedan ser víctimas, dada la afectación que comporta para el bienestar.

82. Sobre la integridad personal, la Corte interpretó que el derecho a la integridad física y moral se puede leer como una extensión del derecho a la vida y representa la plenitud y totalidad de la armonía corporal y espiritual del hombre[99]. Ese derecho a la integridad personal es inherente a la persona humana, por cuanto que es un bien constitutivo de su ser: “[e]l derecho a la vida genera el derecho a la integridad física, porque la vida humana es integral, por un lado, y tiene un componente corpóreo indiscutible, por otro”[100].

83. Para el caso de los menores de edad, el Constituyente dispuso la protección de la integridad personal de los menores de edad en varias cláusulas: prohibición de sometimiento a desaparición forzada, torturas, tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes (art. 12, C.P.); prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de personas (art. 17, C.P.);

alusión a la familia como núcleo fundamental de la sociedad (art. 42, C.P.); prevalencia de los derechos de los menores de edad (art. 44, C.P.); protección al adolescente (art. 45, C.P.); y atención gratuita para toda niña o niño menor de un año de edad (art. 50, C.P.). De otra parte, el legislador dispuso en el artículo 18 del Código de la Infancia y la Adolescencia que los menores de edad tienen derecho a ser protegidos contra toda acción o conducta que le cause sufrimientos físicos, sexuales o psicológicos, daños o la muerte.

84. Derecho fundamental a la educación. Continuando con la Convención sobre los derechos del niño, esta también asigna a los Estados el deber de reconocer el derecho a la educación y adoptar las medidas apropiadas para que los menores de edad puedan acceder al mismo en condiciones de igualdad (art. 28, Convención). Entre las características definidas por el instrumento internacional, figura la enseñanza primaria obligatoria y gratuita, el fomento de la enseñanza secundaria en procura de su gratuidad y asistencia financiera, la educación superior accesible, la disponibilidad de información en materia educativa, y la adopción de medidas para fomentar la permanencia y reducir las tasas de deserción escolar. Además, la educación impartida debe sujetarse a unos criterios orientadores, del cual se destaca el desarrollo de la personalidad, las aptitudes, la capacidad mental y física de los estudiantes hasta el máximo de sus posibilidades (art. 29.1.a, Convención).

85. El artículo 67 de la Constitución Política señala que la educación es un derecho de las personas y un servicio público, cuyo propósito es el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a la cultura. En vista del papel que cumple en la promoción del desarrollo humano y la erradicación de la pobreza, y al permitir la concreción de un plan de vida, así como la realización de las capacidades de la persona, guarda un vínculo cercano y esencial con la dignidad humana[101].

86. En esa misma construcción conceptual, la jurisprudencia constitucional ha establecido que la educación tiene cuatro facetas[102]. En primer lugar, se trata de un servicio público. En segundo lugar, la relación entre prestadores del servicio y estudiantes (usuarios) la

denota como un derecho-deber, en la medida que se refiere a las obligaciones que se generan para los planteles educativos con los estudiantes y a las obligaciones de estos frente a los reglamentos estudiantiles. En tercer lugar, y por su nexo con la dignidad humana de las personas, el libre desarrollo de la personalidad, la igualdad de oportunidades y el acceso a la cultura, se tiene que la educación se constituye como derecho fundamental, al menos, en tres eventos: (i) cuando busca garantizar la educación de los niños, niñas y adolescentes; (ii) cuando se pide la garantía de educación primaria y básica de los adultos; y, (iii) de manera excepcional, cuando se busca la protección del derecho a la educación superior de estos últimos. Por último, se trata de un derecho de contenido prestacional, debido a su adscripción a la categoría de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, por lo que su efectividad pende de la disponibilidad de recursos económicos, una regulación legal y una estructura organizacional.

87. El derecho a la educación encuentra su basamento en 4 pilares a cargo del Estado[103], los cuales deben confluir:

Tabla 6. Componentes del derecho fundamental a la educación

Disponibilidad del servicio, entendida como la obligación de crear y financiar suficientes establecimientos educativos para cubrir la demanda de ingreso al sistema educativo. La asequibilidad requiere garantizar instalaciones educativas seguras y adecuadas, con entornos libres de violencia y políticas claras que promuevan el respeto mutuo.

Accesibilidad o garantía de acceso al sistema en condiciones de igualdad y evitando la discriminación, con la remoción de obstáculos económicos, geográficos o de barreras para los más vulnerables.

Adaptabilidad a las necesidades de los estudiantes y con la respectiva continuidad en la prestación del servicio. Exige un sistema educativo flexible que se ajuste a las diversas realidades de los estudiantes, promoviendo su desarrollo personal, respetando sus derechos y atendiendo sus necesidades.

Aceptabilidad o necesidad de aseguramiento de la calidad del servicio educativo prestado,

respetuoso de los derechos humanos, que promueva la diversidad y garantice una educación inclusiva, enseñando valores de igualdad y respeto para que todos los estudiantes se sientan valorados en su entorno de aprendizaje.

88. Para los menores de edad el derecho a la educación es indispensable para su desarrollo físico, mental y social[104], lo que incide en que se trate de un derecho fundamental de aplicación inmediata[105]. Así, las instituciones educativas se tornan en el principal espacio formativo que contribuirá a alcanzar un propósito relevante, cual es la necesidad de que la educación gire en torno al niño, le sea favorable y lo habilite de manera integral: de ahí la importancia de una pedagogía de mayor colaboración y participación[106].

89. Como un desarrollo del derecho a la educación, se ha hecho referencia Entornos escolares seguros, cuyo alcance se puede relacionar con el componente de disponibilidad del servicio y de asequibilidad, el cual exige garantizar instalaciones educativas seguras y adecuadas, con entornos[107] libres de violencia y políticas claras que promuevan el respeto mutuo[108]. Este elemento se orienta a exigir de las instituciones educativas poner a disposición de los estudiantes procesos educativos que les permitan contar con un proceso educativo adecuado y que no ponga en riesgo su vida, integridad física y salud. De ahí la importancia de que este no sea un deber cuya exigencia se restrinja a los directivos y entes del sector educativo, sino que las autoridades deben contribuir en su cumplimiento.

90. La Ley General de Educación, Ley 115 de 1994, dispone que corresponde al Estado, a la sociedad y a la familia velar por la calidad de la educación y promover el acceso al servicio público educativo. Aunado a ello, indica que la Nación y las entidades territoriales son las responsables de garantizar su cubrimiento y atender permanentemente los factores que inciden en la calidad y mejoramiento de la educación (art. 4°, Ley 115). En complemento de lo anterior, el legislador también definió medidas de prevención y protección para las niñas, niños y adolescentes que han sido víctimas del conflicto armado y así garantizar su vida, integridad y libertad (art. 31.5, Ley 1448 de 2011).

91. El Código de Infancia y Adolescencia también resalta la importancia de garantizar que los menores de edad ejerzan sus derechos y libertades. En concreto, dispone que este grupo poblacional será protegido contra “[e]l consumo de tabaco, sustancias psicoactivas, estupefacientes o alcohólicas y la utilización, el reclutamiento o la oferta de menores en actividades de promoción, producción, recolección, tráfico, distribución y comercialización” (art. 20.3, Código de Infancia y Adolescencia). En su garantía concurren la familia, la sociedad y el Estado. También se refiere a las funciones de la Policía Nacional, para lo cual le asigna la función de adelantar labores de vigilancia y control en lugares habitualmente concurridos por niñas, niños y adolescentes, en particular al ingreso de los establecimientos educativos (art. 89.3).

92. El Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana contiene varios artículos que buscan proteger a los menores de edad. Sea lo primero destacar que conserva como principio la prevalencia de los derechos de niños, niñas y adolescentes, por lo cual dedica un capítulo a proteger este grupo, especialmente su vida, integridad y salud. De manera puntual, en el artículo 38 se enlistan aquellos comportamientos cuyo incumplimiento da lugar a la imposición de sanciones, como sucede al permitir, auspiciar, tolerar, inducir o constreñir el ingreso de los niños, niñas y adolescentes a los lugares donde se realicen actividades de diversión destinadas al consumo de bebidas alcohólicas y consumo de cigarrillo, tabaco y sus derivados y sustancias psicoactivas[109]. Después de categorizar las medidas correctivas a imponer, en la misma norma se establece que “[q]uien en el término de un año contado a partir de la aplicación de la medida reincida en alguno de los comportamientos prohibidos en el presente capítulo que dan lugar a la medida de suspensión temporal, será objeto de suspensión definitiva de la actividad” (par. 8°, art. 38, CNSCC).

93. El artículo 140 del mismo código enlista los comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público. En concreto, el numeral 13 restringe el consumo y el porte de sustancias psicoactivas, inclusive la dosis personal, en el perímetro de centros educativos, centros deportivos y parques, y el numeral 14 limita el consumo y porte de sustancias

psicoactivas, inclusive de la dosis personal, en áreas o zonas del espacio público, tales como zonas históricas o declaradas de interés cultural, u otras establecidas por motivos de interés público, que sean definidas por el alcalde.

94. En este punto es preciso mencionar la Sentencia C-127 de 2023, que estudió la demanda de constitucionalidad interpuesta contra algunos apartes de los numerales 13 y 14 mencionados porque, en concepto de los demandantes, desconocían los principios de libre desarrollo de la personalidad, la dignidad humana y el derecho a la salud. La Corte decidió declarar la exequibilidad condicionada en estos términos:

“i) la exequibilidad de la conducta porte, en el entendido de que esta restricción no se aplica cuando se trata del porte con fines de consumo propio o de dosis medicada; ii) la exequibilidad condicionada del comportamiento consumo, en los espacios establecidos en las normas, para que la restricción aplique, además de la protección del espacio público, en garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, y conforme a la regulación que expidan las autoridades que ejercen poder de policía en todos los niveles, en el ámbito de sus competencias, con base en los principios pro infans, de proporcionalidad, razonabilidad y autonomía territorial, en los términos de la presente providencia”[110].

95. Para llegar a esa conclusión integradora, entre otros desarrollos conceptuales, consideró que, si bien las disposiciones acusadas propenden por la protección y prevalencia de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, restringen la oferta ilegal de sustancias psicoactivas en los lugares indicados en los numerales acusados y evitan el impacto de otras conductas en los derechos de aquella población, tampoco puede tornarse en una prohibición absoluta y anule materialmente el derecho al consumo de la dosis personal.

96. En esa oportunidad también señaló que el Estado tiene deberes impostergables relacionados con la garantía del interés superior de los menores de edad. En ese contexto,

aludió a la generación de entornos seguros, incluso en los espacios públicos como los parques, donde debe garantizarse su desarrollo integral sin que se vean impactados por comportamientos que, aunque sean ejercidos de manera legítima por los mayores de edad, puedan afectarlos en su desarrollo[111]. Explicó que “[l]os entornos seguros guardan una relación intrínseca y material con la lucha contra las drogas y con la necesaria protección de los niños ante el consumo, para evitar la ocurrencia de un riesgo prohibido”[112].

97. Asimismo, destacó la observancia del principio de territorialidad, de manera que son las regulaciones locales las que precisarán las condiciones para la aplicación razonable y proporcionada de las normas estudiadas, conforme las especificidades de los territorios y las comunidades[113]. Recordó, pues, que al tenor del artículo 12 del CNSCC, el poder subsidiario y residual de policía que tienen las asambleas departamentales y el Concejo Distrital de Bogotá, así como los demás concejos distritales y municipales, tendrá como pautas: (i) pueden dictar normas que no tengan reserva legal, (ii) no pueden establecer limitaciones, restricciones o normas adicionales a los derechos y deberes de las personas que no hayan sido previstas por el Legislador, (iii) ni se les permite establecer medios o medidas correctivas diferentes a las establecidas en la ley.

98. Una de las órdenes impartidas al Gobierno nacional con esa decisión fue la expedición de un protocolo de aplicación de los precitados numerales 13 y 14 del artículo 140 del CNSCC. En cumplimiento de ello, expidió el Protocolo para la aplicación de los numerales 13 y 14 del parágrafo 2 del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016 – Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, relacionados con la restricción del porte y consumo de sustancias psicoactivas (SPA)[114]. En este documento se presentan los criterios para el ejercicio de la actividad material de policía al aplicar los numerales en comento y que permitan comprender las circunstancias de tiempo, modo y lugar, y la consecuente aplicación de medidas preventivas. Al proponer esos criterios, se hace referencia, entre otros descriptores, al perímetro de centros educativos o entornos escolares, por lo que recomienda a las autoridades territoriales definir e identificar esos lugares, así como los horarios de clases en escuelas y colegios.

99. Aún más, respecto del consumo de bebidas alcohólicas, el Ministerio de Justicia y del Derecho – Observatorio de Drogas de Colombia y el Ministerio de Educación Nacional desarrollaron el Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas Colombia 2022[115]. En la publicación final se evidenció que los estudiantes manifestaron haber iniciado el consumo de bebidas alcohólicas, en promedio, a los 13,4 años. Respecto de la disponibilidad y oferta de sustancias, para el 63,2% de los escolares resultó fácil conseguir bebidas alcohólicas, siendo esta diferencia significativa por sexo con un 65,5% de las mujeres y un 61% de los hombres. Destaca también que las sustancias consideradas legales son el tabaco/cigarrillo, el alcohol[116] y los psicofármacos como tranquilizantes y estimulantes usados sin prescripción médica. Las bebidas alcohólicas son las que los escolares consumen con más frecuencia y presentan las mayores prevalencias en vida, año y mes.

100. Estos referentes estadísticos son necesarios a fin de revisar cómo estos cambios han afectado a los estudiantes y a los entornos educativos, insumo con el cual las instituciones educativas y las autoridades municipales podrán adoptar estrategias pedagógicas y de apoyo que aborden las necesidades emocionales, académicas y sociales de los menores de edad. Esto puede incluso contribuir al diseño de regulaciones en materia de convivencia, uso del suelo y eficacia de los procedimientos policivos, todo lo cual redundará en la garantía del derecho a la educación y de otros derechos de los menores de edad.

101. Como parte de la apuesta gubernamental para enfrentar esta situación, el Ministerio de Educación Nacional recientemente adoptó los lineamientos de la Política Pública de Gestión Integral del Riesgo Escolar y Educación[117]. El objetivo de la política es proteger el derecho a la educación de niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos y salvaguardar su vida e integridad, así como la de los docentes, directivos docentes y personal administrativo. Se busca entonces reducir la vulneración de derechos en entornos escolares por riesgos derivados de los fenómenos amenazantes de origen natural, socio natural y antrópico no intencionado, y de los fenómenos sociales, en particular los que se asocian al conflicto

armado interno.

102. Una de las líneas de esa política pública es la Gestión Integral del Riesgo Escolar y Educación en Emergencia (GIRE) como una dimensión en la toma de decisiones intersectoriales para la reducción del riesgo[118]. Con esta línea se busca una respuesta coordinada y consecuente con las competencias de entidades del orden nacional y territorial, de modo que incorporen las necesidades del sector educativo con las de otros sectores como salud, protección, bienestar, infraestructura, ambiente y planeación territorial. Tal articulación se debe proyectar desde la prevención, la mitigación del riesgo y la educación en emergencias en el territorio respectivo. Esto presupone el conocimiento del riesgo en ese contexto educativo, lo cual permitirá determinar las características específicas del fenómeno amenazante, y reducir las situaciones de vulneración de derechos en entornos escolares.

103. Se tiene entonces que la protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, debe ser una prioridad absoluta para el Estado, la sociedad y la familia, pues se trata de una población en situación de vulnerabilidad que requiere medidas especiales y reforzadas de cuidado y salvaguarda[119]. Esto porque, como se expuso, particularmente los derechos a la vida, a la integridad y a la educación, pueden verse amenazados o vulnerados a falta de un entorno educativo seguro, protector y que promueva el desarrollo integral de los menores de edad.

6. Las personas mayores como sujetos de especial protección constitucional y los derechos a la intimidad y a la tranquilidad. Reiteración de jurisprudencia[120]

104. Esta Corporación ha reiterado que los adultos mayores son sujetos de especial protección constitucional debido a su situación de vulnerabilidad, por razón de la edad, así como por la discriminación sistémica derivada de estereotipos etarios y paternalistas que históricamente han enfrentado y les ha generado escenarios de discriminación en los que son

percibidos como una carga para sus familias y para la sociedad[121].

105. Los cambios fisiológicos atados al paso del tiempo pueden representar para quienes se encuentran en un estado de edad avanzada un obstáculo para el ejercicio y la agencia independiente de sus derechos fundamentales[122]. Es justamente por esas condiciones de desventaja que enfrentan los adultos mayores, que, por ejemplo, la garantía de su derecho a la salud y todos los servicios que le son propios, adquiere una especial prevalencia, pues su materialización contribuye a hacer efectivo el principio de igualdad como presupuesto constitucional[123].

106. Los derechos a la intimidad y a la tranquilidad. De cara al caso que es objeto de revisión, es preciso mencionar el derecho a la intimidad, establecido en el artículo 15 superior, y que protege a cada persona de intervenciones arbitrarias por parte del Estado o de la sociedad, de manera que puedan lograr un pleno desarrollo de su vida personal, familiar y social[124]. Esta plena garantía de contar con privacidad y libertad para actuar personal y familiarmente, las cuales solo pueden ser limitadas por intereses constitucionales igualmente legítimos[125]. Una de las formas de intromisiones injustificadas es la violación del domicilio, entendido éste como el espacio físico donde se desarrolla la vida privada y familiar y que debe encontrarse libre de ataques materiales e inmateriales, como lo son los ruidos, los olores y las emisiones, entre otras[126].

107. Sobre el derecho a la tranquilidad, esta Corte ha indicado que aun cuando no se haga mención expresa del mismo en la Constitución, el Preámbulo y artículos posteriores de la Carta “señalan los elementos esenciales de dicho derecho”[127]. Incluso consideró que podrá ser objeto de protección constitucional por vía de tutela cuando, como consecuencia de su perturbación o violación, se atente contra otros derechos, que sí sean fundamentales, como la vida, la integridad física, etc. En estos casos, la protección por medio de la acción de tutela es apropiada, y por lo mismo el derecho a la tranquilidad puede ser protegido por esa vía[128].

108. Bajo esta pauta, la Corte ha considerado que se violan los derechos fundamentales a la intimidad y tranquilidad, entre otros, cuando establecimientos de comercio como bares y discotecas que colindan con las viviendas, no respetan los niveles de ruido permitidos y las autoridades municipales no realizan los controles necesarios para evitar la perturbación de esos derechos[129].

109. Es por esto que, en línea con la competencia asignada al alcalde en el artículo 315 superior, el legislador ha dispuesto diferentes mecanismos orientados a regular la reducción de los niveles de ruido, cuya manifestación más reciente es la Ley 2450 de 2025, denominada Ley contra el ruido. Esta normativa persigue, en principio, tres fines: (i) para garantizar la sana convivencia, la tranquilidad, y el disfrute de los derechos al ambiente sano, la salud, la intimidad y la integridad personal, definir la reglamentación marco que aborde las problemáticas de ruido y vibraciones de forma integral; (ii) formular la política pública de calidad acústica (ruido y vibraciones) y planes de acción para la prevención, mitigación, evaluación, seguimiento y control de los impactos generados por la contaminación acústica y ruidos que afecten la salud, la fauna, el ambiente y la convivencia; y (iii) la medición y revisión periódica del marco regulatorio, las políticas públicas y planes de acción sobre el tema. Una de las piedras angulares del modelo formulado en esta ley es la necesidad de controlar la contaminación acústica o ruidos que afecten la tranquilidad o la convivencia.

110. En consonancia con lo expuesto y desde un enfoque diferencial, puede concluirse que, además de comportar un problema de salud pública, la contaminación acústica tiene un especial impacto en las personas mayores, llegando a afectar incluso su derecho a la intimidad y tranquilidad.

7. La autoridad municipal como responsable de garantizar el goce efectivo de los derechos

fundamentales de las personas

111. El artículo 315 de la Constitución Política dispone que son atribuciones del alcalde, entre otras, las de cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley y los actos administrativos; conservar el orden público en su jurisdicción de conformidad con la ley; ejercer como primera autoridad de policía dentro de su municipio; y dirigir la acción administrativa del ente territorial, asegurando el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios.

112. Es cierto que los alcaldes son el centro de la autonomía territorial, para lo cual el artículo 287 superior establece que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses. No obstante, en lo que tiene que ver con la función de policía administrativa tal autonomía se difumina, pues pasan a actuar como agentes jerarquizados o subordinados a las decisiones que el Presidente de la República pueda dictar para conservar o restablecer el orden público, y luego a las decisiones que con el mismo propósito adopten los respectivos gobernadores (art. 295, C.P.)[130].

113. En coherencia con ese mandato, se dictó la Ley 136 de 1994 o Régimen Municipal. Allí se estableció que le corresponde al alcalde, entre otras funciones, la de conservar el orden público (artículo 91.b.1), dictar medidas como la restricción o prohibición del expendio y consumo de bebidas embriagantes (artículo 91.b.2.c), y promover la seguridad y convivencia ciudadana a partir de relaciones armónicas con las autoridades de policía y fuerza pública, así como el diseño e implementación de planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana (artículo 91.b.3/5).

114. Posteriormente, por medio de la Ley 1801 de 2016 se expidió el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, de cuyos objetivos se destacan el de propiciar comportamientos que favorezcan la convivencia en lugares abiertos al público, el de promover el respeto y ejercicio responsable de derechos y deberes, así como la promocionar

el uso de mecanismos alternativos o comunitarios para la solución pacífica de desacuerdos.

115. Al revisar la constitucionalidad del artículo 86 del citado código, la Corte Constitucional consideró que “el orden público, que es responsabilidad primaria de los alcaldes, como autoridades de Policía, es un conjunto de condiciones de interés general, de seguridad pública, tranquilidad pública y sanidad medioambiental, cuyo ámbito se determina, en virtud del principio constitucional de separación entre lo público y lo privado, tanto por la naturaleza del espacio (público, privado o intermedio), como por la incidencia de la actividad, lo que permite sostener que, incluso existen necesidades de orden público, en el desarrollo de actividades realizadas en espacios privados o semi privados, cuando su efecto trasciende o desborda lo privado y, por lo tanto, dejan de ser actividades de mero interés particular, pues se involucra el interés general. Por lo anterior, es razonable que se disponga que estas actividades se someten al Código Nacional de Policía. (...)”[131].

116. A partir de esa premisa, se puede comprender la obligación que el CNSCC le impuso a los alcaldes municipales para que fijen los horarios de funcionamiento de las actividades lícitas —como las relacionadas con el expendio de bebidas embriagantes— que trasciendan a lo público y cuyo desempeño pueda afectar la convivencia[132]. Correlativamente, quienes ejercen la actividad económica respectiva, deben cumplir los horarios establecidos, así como las condiciones de seguridad, sanitarias y ambientales establecidas[133]. De hecho, el mismo código detalla aquellos comportamientos relacionados con el cumplimiento de la normativa, con la seguridad y tranquilidad que afectan la actividad económica, de manera que de acaecer alguna de esas conductas, se aplicarán las medidas correctivas a que haya lugar. Se destaca que la reciente Ley 2450 de 2025 modificó las medidas correctivas a imponer en caso de generarse ruidos o sonidos que afecten la tranquilidad de las personas o su entorno.

117. Retomando la mención que líneas atrás se hizo de la Sentencia C-127 de 2023, esta Corporación ha mantenido el rol central de la autonomía territorial para la formulación de los

esquemas de ordenamiento territorial y gestión como autoridad de policía. En esa decisión sostuvo que:

Las entidades territoriales son las más próximas a las necesidades de la comunidad. De tal forma que, una intervención del Estado más próxima al ciudadano es una expresión del principio democrático y de un criterio de racionalización administrativa, ‘en la medida en que son esas autoridades las que mejor conocen los requerimientos ciudadanos’. En específico, aquellas ‘están en contacto más íntimo con la comunidad y, sobre todo, las que tienen en últimas el interés, así sea político, de solucionar los problemas locales’. Por lo tanto, cada departamento o municipio es el agente más idóneo para solucionar las necesidades y problemas de su nivel. De esta forma, el principio de autonomía debe desarrollarse dentro de los límites de la Constitución y la ley. Adicionalmente, el principio unitario debe respetar un espacio esencial de autonomía cuyo límite lo constituye el ámbito en que se desarrolla esta última.

118. Esa autonomía respecto de la planeación urbanística debe entenderse inserta en un contexto de participación democrática. Esto es así porque la Ley de Desarrollo Territorial dispuso que el ordenamiento del territorio municipal comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas que permitan orientar el desarrollo del territorio y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales (art. 5°, Ley 388 de 1997). De esta manera, la participación democrática adquiere una particular relevancia, en tanto es una de las herramientas de concertación de los intereses sociales, económicos y urbanísticos en el territorio, y que deberá garantizarse en las distintas etapas del plan de ordenamiento, abarcando la fase de diagnóstico inclusive (art. 4° y 24, Ley 388)[134].

119. Esta Corporación indicó que “[e]l principio de participación democrática previsto en el artículo 4º de la Ley 388 de 1997 tiene aplicación en el trámite que debe surtir para la

aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial, ya que deben agotarse “instancias de concertación y de consulta” en las que se incluye a la comunidad”[135]. En esta misma línea argumentativa, y acorde con lo establecido en el preámbulo y en los artículos 1°, 2°, 3° y 95.5 superiores, precisó que la participación democrática se instaure como un deber ciudadano de hacer parte de la vida política, cívica y comunitaria del país e intervenir en la gestión pública[136].

120. Además, bajo un esquema de participación democrática, esa autonomía territorial mantiene en el alcalde municipal la responsabilidad de coordinar tanto la formulación oportuna del proyecto del plan de ordenamiento territorial, como su presentación para consideración del concejo municipal. (art. 24, Ley 388).

121. Claro lo anterior respecto de las atribuciones del alcalde municipal, es pertinente mencionar otras dos autoridades competentes en materia de actuación policiva. De una parte, y conforme al artículo 218 superior, a la Policía Nacional le corresponde el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y así asegurar que los habitantes del territorio nacional vivan en paz. Bajo ese mandato, esta Corporación ha sostenido que la función atribuida a la Policía es esencialmente preventiva[137], de manera que su gestión se orienta a adoptar de manera oportuna y eficaz medidas que aseguren el ejercicio pleno y efectivo de las garantías constitucionales en un marco de seguridad ciudadana y humana[138]. Las medidas que adopten los comandantes de las respectivas estaciones o subestaciones en ejercicio de la actividad de policía deben sujetarse, entre otros, a principios como el de legalidad, de necesidad en las medidas que adopte, de proporcionalidad y razonabilidad[139].

122. De otra parte, la inspección de convivencia y paz también figura como autoridad de policía y le corresponde, entre otras atribuciones, la de conciliar y conocer comportamientos contrarios a la convivencia en materia de seguridad, tranquilidad y actividad económica[140]. Es el artículo 198 de la Ley 1801 de 2016 el que establece quiénes son las

autoridades policivas en el país: el Presidente de la República, los gobernadores, los alcaldes distritales o municipales, los inspectores de Policía y los corregidores, las autoridades especiales de Policía (las establecidas en materia de salud, seguridad, ambiente, minería, ordenamiento territorial, protección al patrimonio cultural, planeación, vivienda y espacio público, entre otras), y los comandantes de estación, subestación y de centro de atención inmediata de Policía y demás personal uniformado de la Policía Nacional. Le corresponde al alcalde definir el número de inspectores, y el mismo CNSCC define las medidas correctivas que puede aplicar, como las multas y suspensión definitiva de actividad.

8. Análisis del caso concreto

123. Síntesis del caso. El personero municipal de Callao interpuso una acción de tutela contra la alcaldía del mismo municipio. Expresó que la entidad vulneró los derechos fundamentales a la vida, integridad física, educación de los menores de edad estudiantes de la Institución Educativa Palmeras, y de los derechos a la intimidad, tranquilidad de los adultos mayores y residentes legitimados del barrio Centro de ese municipio. Esto, en tanto dicha alcaldía no adoptó medidas eficaces para controlar la problemática generada por el funcionamiento de los establecimientos de comercio que expenden bebidas embriagantes en el sector, y ocasionan ruido y otras problemáticas que impactan a la comunidad.

124. A partir de los documentos que hacen parte del expediente y de las pruebas recaudadas en sede de revisión, la Sala precisó la procedencia de la acción de tutela (i) en favor de los estudiantes del centro educativo y las personas mayores y residentes legitimados del sector, (ii) contra la Alcaldía Municipal de Callao, la Inspección de Convivencia y Paz de Callao, la Estación de Policía de Callao y los establecimientos de comercio A, B, C, D y E, y (iii) sin valorar lo relacionado con el derecho a un medio ambiente sano, por no ser la acción de tutela el escenario idóneo para su consideración.

125. La Alcaldía Municipal de Callao vulneró los derechos a la vida, a la integridad y a la educación de los estudiantes del centro educativo. Tras el análisis de las pruebas aportadas con la acción de tutela y las que fueron allegadas en sede de revisión, la Sala encuentra que la alcaldía municipal, representada legalmente por el alcalde municipal, vulneró los derechos fundamentales de los menores de edad. Esto, por cuanto adoptó estrategias o medidas que garanticen un entorno escolar seguro para los estudiantes de la Institución Educativa Palmeras, limitándose a dictar actos administrativos que regulan de manera fluctuante los horarios de funcionamiento de los establecimientos de comercio del municipio.

126. Antes de explicar esa afirmación, es preciso contextualizar al municipio de Callao, que según el Departamento Nacional de Estadística, para el 2024 registró una población de 20.114 habitantes[141]. Está clasificado como de sexta categoría y fue priorizado como uno de los 170 municipios de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET, por cuanto fue de los más afectados por el conflicto armado, la pobreza, la debilidad institucional y la presencia de cultivos de uso ilícito. Además, la tasa de analfabetismo en estos territorios es 3 veces la del promedio nacional[142]. Por esos motivos reciben recursos dirigidos a proyectos para mejorar el desarrollo social, económico y ambiental de ese territorio.

127. Retomando, en lo que tiene que ver con la falta de estrategias o medidas que garanticen un entorno seguro para los estudiantes, en primer lugar, se acreditó la cercanía geográfica del centro educativo respecto de los establecimientos de comercio. Para ello, tanto el personero como los impugnantes allegaron registros fotográficos en los que consta que la institución educativa es contigua a los bares y discotecas que ejercen su actividad en el sector, como se expone a continuación:

Tabla 7. Registros fotográficos sobre la ubicación del centro educativo y los establecimientos de comercio que expenden bebidas embriagantes

Registros fotográficos allegados por el personero municipal[143]

Registros fotográficos allegados por los impugnantes[144]

Una casa al lado de un coche

El contenido generado por IA puede ser incorrecto.

128. En el escrito de impugnación, se detallaron las distancias existentes entre el establecimiento educativo y algunos de los establecimientos de comercio ubicados en el sector:

Tabla 8. Distancia entre el centro educativo y los establecimientos de comercio

Reporte de la distancia entre la Institución Educativa Palmeras y los establecimientos de comercio [145]

Desde la institución educativa hasta el establecimiento de comercio C

20 cm

Desde la institución educativa hasta establecimiento de comercio G

6 m

Desde la institución educativa hasta el establecimiento de comercio A

12 m

Desde la institución educativa hasta el establecimiento de comercio H

16 m

Desde la institución educativa hasta otros bares que se encuentran al cruzar la calle

7 m

129. Como lo indicaron la parte accionada y algunos de los vinculados a la presente acción, los establecimientos de comercio están ubicados en la zona céntrica del municipio, que corresponde al núcleo del territorio y en torno al cual convergen actividades propias de la administración municipal, bancario, educativo y comercial. Además, en las contestaciones que allegaron al juez de primera instancia (§ 12), los propietarios o administradores de los establecimientos de comercio A, B, C, D y E allegaron la documentación de la que se desprende que la actividad comercial que ejercen implica el expendio de bebidas embriagantes.

130. Así lo confirmó la alcaldía, representada legalmente por el alcalde municipal, quien indicó que es sobre esa cartografía que se planeó y aprobó el Acuerdo Municipal número 013 de 2003, contentivo del Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio, y sobre el cual se han concedido los permisos para el funcionamiento de establecimientos como los concernidos en la vulneración de derechos aquí evidenciada. Concretamente, el alcalde señaló que “la actividad comercial y académica se encuentra aglutinada en el centro del pueblo como dinámica social ancestral, sin embargo, estas actividades de ocio no se cruzan con los horarios de funcionamiento de las instituciones educativas”[146].

131. En segundo lugar, y a propósito de esa última afirmación, se tiene que los actos administrativos que ha expedido el alcalde municipal, como representante del municipio, se han limitado a regular los horarios de funcionamiento de los establecimientos de comercio. En los últimos 12 meses se han dictado los siguientes actos administrativos:

Tabla 9. Actos administrativos expedidos por el alcalde municipal

Decretos expedidos por el alcalde municipal de Callao para fijar los horarios de funcionamiento de los establecimientos que expenden bebidas embriagantes [147]

Acto administrativo

Lunes a jueves

Viernes y sábados

Domingos y festivos

Decreto No. 087 del 02 de octubre de 2024

De las 08:00 horas a las 24:00 horas

Desde las 8:00 a las 1:00 horas del día siguiente

Desde las 8:00 horas a las 24:00 horas del día siguiente

Decreto No. 089 del 11 de octubre de 2024

De las 08:00 horas a las 24:00 horas

Desde las 8:00 a las 3:00 horas del día siguiente

Desde las 8:00 horas a las 2:00 horas del día siguiente

Acto administrativo

Lunes a viernes

Sábados

Domingos y festivos

Decreto No. 042 del 15 de abril de 2025

De las 14:00 horas a las 24:00 horas

Desde las 8:00 a las 3:00 horas del día siguiente

Desde las 8:00 horas a las 2:00 horas del día siguiente

132. Este último decreto indica en su parte motiva que se profiere “[d]e conformidad con lo ordenado por el Juzgado Promiscuo Municipal de Callao, a través de fallo de tutela de fecha 03/04/2025, interpuesta por la Personería Municipal, se hace necesario modificar el horario de apertura de los establecimientos de comercio que expenden bebidas embriagantes y tomar otras medidas de protección a favor de los niños, niñas, adolescentes y Jóvenes”[148]. Así, la diferencia más importante entre esos actos es que el que se encuentra vigente, fijó las 14:00 horas para la apertura de los locales, con lo cual se propende por no interferir en las actividades académicas en acatamiento de un fallo de tutela.

133. En tercer lugar, se evidenció que el alcalde, como representante legal del municipio, no ha regulado lo atinente al consumo de bebidas alcohólicas o sustancias psicoactivas en el perímetro de los centros educativos. Sobre este aspecto, la misma alcaldía afirmó que “a nivel municipal no se tiene vigente reglamentación alguna que restrinja el funcionamiento de establecimientos que expenden bebidas embriagantes en cercanías a instituciones educativas”[149], lo cual justifica en que es un pueblo de infraestructura rural, relativamente pequeño con distancias mínimas dentro del mismo y de 4.500 habitantes aproximadamente. Por ello, explica, la posibilidad de funcionamiento de las discotecas solo es posible en tres cuadras del pueblo, y fuera de allí está prohibida esa actividad por el uso del suelo[150].

134. En cuarto lugar, los procedimientos policivos dan cuenta del riesgo al que están expuestos los menores de edad. De las actuaciones adelantadas, la Sala destaca que, en el trámite de tutela el comandante de la Estación de Policía informó[151] que, el 25 de febrero de 2024, dentro del trámite policivo número 73-067-6-2024-14, se realizó orden de comparendo y suspensión temporal de la actividad durante 5 días. La autoridad policiva constató que el establecimiento de comercio A incurrió en comportamientos relacionados con la seguridad y tranquilidad que afectan la actividad económica, como lo es auspiciar riñas o incurrir en confrontaciones violentas que puedan derivar en agresiones físicas o escándalos, según el artículo 93.2 del CNSCC. Se condujo a una persona a las instalaciones de la estación y se estableció que era menor de edad.

135. Posteriormente, dentro del trámite policivo identificado con número 73-067-6-2024-87, el 23 de junio de 2024 se aplicó otra medida correctiva al establecimiento de comercio A, que consistió en pago de multa y cierre temporal del establecimiento durante 8 días. Los hechos que dieron ocasión a esta sanción fueron permitir el ingreso de dos menores de edad al local comercial, donde se generó una riña en la cual una de las jóvenes resultó malherida, lo cual se encuadró en la conducta definida en el artículo 38.1.e del CNSCC: comportamientos que afectan la integridad de las niñas, niños y adolescentes, y que consisten en permitir, auspiciar, tolerar, inducir o constreñir el ingreso de los menores de edad a lugares donde se realicen actividades de diversión destinadas al consumo de bebidas alcohólicas, consumo de cigarrillo o tabaco, y sustancias psicoactivas.

136. A estos eventos se suma la novedad que reseñó el personero municipal en la respuesta presentada en sede de revisión[152]. Detalló que la Inspección de Convivencia y Paz ordenó el cierre temporal del establecimiento de comercio A por un término de 30 días por los reiterados hechos de violencia y comisión de infracciones, siendo el sucedido el 28 de julio de 2025 uno de los más complejos, pues consistió en una riña múltiple que desencadenó múltiples daños al mobiliario del lugar, la incautación de armas de fuego y la conducción de dos personas a la Estación de Policía. Esa sanción fue reducida a 20 días por el alcalde en el

trámite del recurso de apelación, tras considerar que “todos los hechos mencionados en el informe policial no ocurrieron dentro del citado establecimiento sino en varias vías urbanas del Municipio”[153].

137. Para la Sala los cuatro aspectos referidos, en los que se evidenció la cercanía de la institución educativa respecto de los establecimientos de comercio en los que se expenden bebidas alcohólicas, los cambios en los horarios de funcionamiento de esos locales, la ausencia de normativa local respecto del consumo de bebidas alcohólicas y sustancias psicoactivas en el perímetro del centro educativo, y los casos de los que ha tenido conocimiento el personal de la Estación de Policía del lugar, dan cuenta de una regulación insuficiente para consolidar un entorno educativo para los menores de edad, lo cual se constituye en una vulneración de sus derechos fundamentales.

138. Esa inacción de la alcaldía municipal, representada legalmente por el alcalde, respecto de los entornos escolares seguros obvió la prevalencia de los derechos de los menores de edad y la obligación del Estado de garantizar tanto su desarrollo armónico e integral, como el ejercicio pleno de sus derechos a la vida, la integridad y la educación. En efecto, la alcaldía no consideró los principios de rango constitucional ni la normativa legal que busca eliminar cualquier estado de desprotección y riesgo: la Sala recuerda que disponer de un entorno educativo seguro implica adoptar medidas desde los distintos sectores y que abarca la planeación desde sectores como la salud, el bienestar, la infraestructura, el medio ambiente, la misma planeación territorial y la educación. En efecto, aún no formula una estrategia que regule de manera específica el funcionamiento de los establecimientos que expenden bebidas embriagantes en el perímetro de la institución educativa, y el mismo consumo de esa y otras sustancias psicoactivas en espacios públicos como plazas y parques.

139. Si bien el alcalde municipal, como representante del municipio, ha expedido actos administrativos para regular el horario de funcionamiento de esos establecimientos de comercio, lo cierto es que no existe ningún lineamiento o directriz que explique cómo se

adoptan esas decisiones y cuáles serían los motivos por los que puede cambiar. De hecho, el acto administrativo que está vigente (Decreto número 042 del 15 de abril de 2025) fijó el horario de esos locales en función de las jornadas académicas, permitiendo que la actividad de aquellos inicie después de las 2 de la tarde, de lunes a viernes. Con todo, este decreto municipal resulta insuficiente, en tanto el alcalde podría restablecer los horarios que estaban previamente fijados de manera simultánea con las jornadas estudiantiles, y la fijación de esos horarios es tan solo una de las estrategias para construir un entorno educativo seguro.

140. La inspección de convivencia y paz, la estación de policía y los establecimientos de comercio amenazan los derechos a la vida, a la integridad y a la educación de los estudiantes del centro educativo. Ahora bien, en el expediente también aparece probado que la Inspección de Convivencia y Paz, y la Estación de Policía permanentemente han adelantado operativos en los establecimientos de comercio circundantes a la institución educativa, y que han aplicado las sanciones correspondientes de acuerdo con lo establecido en el CNSCC. No obstante, limitar su actuar a los procedimientos sancionatorios ocasionados por las conductas presentadas en los bares y discotecas, amenaza el goce de los derechos fundamentales a la vida, integridad y educación de los estudiantes.

141. Aun cuando se enfrenta una ausencia de regulación destinada a garantizar un entorno educativo seguro en el municipio, tanto la inspección de convivencia y paz como la estación de policía, en su calidad de autoridades de policía, también tienen el deber de aplicar el CNSCC con fines preventivos, según lo dispuesto en el artículo 10° de esa codificación. No se advierten en el expediente actuaciones o rutas de gestión que busquen prevenir situaciones y comportamientos que pongan en riesgo la convivencia, o con las que se promuevan mecanismos alternativos para la resolución de conflictos y búsqueda de acuerdos, herramientas estas que podrían incidir significativamente en el manejo de la problemática.

142. En cuanto a los propietarios o administradores de los establecimientos de comercio A, B, C, D y E, es preciso que cumplan lo dispuesto en la Constitución y la ley. La familia, la

sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger a los menores de edad para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos, dispone la Constitución en el artículo 44. De ahí que, como integrantes de la sociedad, deban implementar estrategias para, entre otros aspectos, restringir el acceso de menores de edad a los locales y cumplir con la prohibición de no expender bebidas embriagantes a ese grupo de jóvenes. No hacerlo, además de incumplir la ley vigente y de amenazar sus derechos fundamentales, comportaría una vulneración de los mismos. Se recuerda que las niñas, niños y adolescentes son sujeto de especial protección constitucional y requieren del concurso de múltiples actores para cuidar su proceso formativo.

143. Conclusión. Para la Sala se acreditó que la Alcaldía Municipal de Callao, representada legalmente por el alcalde municipal, vulneró los derechos fundamentales a la vida, la integridad y la educación de los estudiantes, en tanto la Inspección de Convivencia y Paz, la Estación de Policía y los establecimientos de comercio A, C, D y E amenazaron los mismos derechos, por no proveerles a los menores de edad un entorno educativo seguro.

144. Se vulneraron los derechos a la intimidad y tranquilidad de las personas mayores. La Sala evidencia que las entidades y establecimientos concernidos vulneraron los derechos a la intimidad y tranquilidad de las personas mayores.

145. Ruido excesivo. En el escrito de tutela, el personero indicó que la actividad comercial de los bares y discotecas genera un ruido excesivo que también afecta a las personas mayores y residentes legitimados de ese sector[154]. Frente a ello, además de los argumentos reseñados en el anterior acápite, el alcalde[155] afirmó que su función constitucional y legal está restringida a la expedición de permisos, autorizaciones, y licencias de funcionamiento para los propietarios y administradores de establecimientos de comercio, y que los únicos garantes en lo relacionado con los horarios, el expendio de bebidas y la salubridad misma sean de competencia exclusiva de la Estación de Policía del municipio de Callao. Aunado a ello, los propietarios o administradores indicaron que ejercen la actividad comercial que les

fue autorizada, y que el ruido hace parte de la misma; varios de ellos[156] señalaron que para determinar el exceso de ruido se debe hacer una valoración técnica, no obstante lo cual están dispuestos a llegar a acuerdos para mitigar el ruido que suele producir esa actividad comercial.

146. Respecto de la generación de ruido excesivo que afecta los derechos a la intimidad y tranquilidad, es preciso comprenderlo como un “factor de contaminación ambiental o sonidos molestos, de potencial vulneración al disfrute de los derechos, de riesgo para la salud pública, de afectación para el bienestar de las personas, los animales y la salud y equilibrio de los ecosistemas”[157].

147. Si bien la alcaldía municipal, representada legalmente por el alcalde municipal, no cuenta con un sonómetro que permita hacer la medición técnica que determine con exactitud los decibeles que alcanzan los establecimientos en el ejercicio de su actividad comercial, no puede desconocerse que en el expediente obran pruebas del ruido que ocasionan. Primero, tanto el personero en el escrito de tutela y en la intervención que presentó ante esta Corporación[158] (“un ruido excesivo que afecta el sentido auditivo y altera la tranquilidad, el descanso y la paz de los residentes del sector (...) el ruido es tan alto que se puede escuchar en diversas zonas del barrio Centro y Campoalegre”), como los impugnantes[159] de la decisión de primera instancia que son residentes del sector (“las discotecas ubicadas en la calle 8 entre las Carreras 5ª y 6ª mantienen un alto volumen de música durante todo el día y la noche, ya no solo los fines de semana sino entre semana desde tempranas horas de la mañana hasta la madrugada”), y la rectora de la institución educativa[160] (“la institución continúa viéndose perjudicada por el ruido excesivo”) pusieron de presente el exceso de ruido.

148. Segundo, en el marco de una diligencia de audiencia pública en proceso verbal abreviado adelantada por la inspección de convivencia y paz municipal el 12 de abril de 2024, se impuso medida correctiva a los establecimientos de comercio A, B y C. Allí se les

ordenó, entre otras, que las bocinas de sus equipos estén dirigidas hacia el interior de sus establecimientos, usar un volumen moderado, mantener las puertas del establecimiento cerradas, y bajar el volumen a partir de las 12 de la noche[161].

149. Tercero, inclusive los mismos encargados de los establecimientos aludieron a que esa práctica es propia de las costumbres del municipio y del ejercicio de la actividad comercial, y por ello, en el marco de las diligencias policivas, suscribieron compromisos dirigidos a mitigar el ruido que generan (§ Tabla 1. Respuesta de la entidad accionada y vinculados).

150. Para la Sala está probado que la operación de los establecimientos de comercio, específicamente bares y discotecas, genera ruido excesivo, hecho que afecta los derechos a la intimidad y a la tranquilidad de las personas mayores y los residentes legitimados en esta acción. Esto es así porque esos registros sonoros inciden de manera injustificada en el ámbito privado y personal de quienes habitan en la zona donde están ubicados esos locales.

151. La alcaldía vulneró los derechos a la intimidad y a la tranquilidad de las personas mayores y residentes legitimados del sector. Para la Sala está acreditada tal vulneración porque la alcaldía municipal, representada por el alcalde municipal, no adoptó medidas oportunas y suficientes para controlar el exceso de ruido que generan los establecimientos de comercio en el desarrollo de su actividad económica. No basta, como lo afirmó en la respuesta a la acción de tutela la misma autoridad, con otorgar el permiso de funcionamiento, pues el Régimen Municipal le exige conservar el orden público (artículo 91.b.1, Ley 136 de 1994), y promover la seguridad y convivencia ciudadana a partir de relaciones armónicas con las autoridades de policía y fuerza pública, así como el diseño e implementación de planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana (artículo 91.b.3/5).

152. La Sala reconoce que la alcaldía está adelantando los trámites para incluir en el plan de

compras de la vigencia 2026 la adquisición de dos (2) sonómetros, con los cuales espera fortalecer la actividad de policía y “optimizar los procedimientos teniendo en cuenta la Política de Calidad Acústica” [162]. Sin embargo, esto no puede ser óbice para adoptar medidas inmediatas a fin de controlar el exceso de ruido que generan los bares y discotecas que operan en el sector.

153. Además de ello, es preciso que esa autoridad acate lo dispuesto en la Ley 2450 de 2025, donde se exponen los lineamientos y las competencias específicas de los entes territoriales, autoridades ambientales y de policía en materia de calidad acústica en el país. Con esta normativa se propende por contar con una reglamentación que atienda de manera integral aquellas problemáticas que surgen con ocasión del ruido y las vibraciones, así como la aplicación de acciones preventivas y correctivas. Persigue también la formulación de una política pública de calidad acústica, planes de acción, y la medición y evaluación periódicas.

154. El artículo 10° de la Ley 2450 dispone que los municipios, los distritos y las áreas metropolitanas con población mayor o igual a 100.000 habitantes deberán contar con un plan de acción, que deberá contener las diferentes medidas de gestión, prevención, mitigación, evaluación, seguimiento y de control de la contaminación acústica en su respectivo territorio. Si bien el municipio de Callao tiene una población inferior a los 100.000 habitantes, es deber del alcalde, como representante legal del municipio, formular un plan de acción que atienda las pautas ya mencionadas, pues el parágrafo del mismo artículo 10° establece que ese plan de acción también se construirá en los municipios que tengan problemáticas de contaminación acústica[163], independiente de su población total.

155. La misma Ley 2450, vigente desde el 5 de marzo de 2025, modificó disposiciones del CNSCC. Para el caso bajo revisión, es importante el cambio hecho al artículo 93 de la Ley 1801 de 2016, el cual enlista los comportamientos relacionados con la seguridad y tranquilidad que afectan la actividad económica. La modificación consistió en introducir el parágrafo 10° en los siguientes términos:

PARÁGRAFO 10. <Parágrafo adicionado por el artículo 21 de la Ley 2450 de 2025. El nuevo texto es el siguiente:> Para demostrar la perturbación a la tranquilidad o el descanso de las personas debida a contaminación acústica o la generación de ruidos o sonidos molestos a los que se hace referencia en el presente artículo, la autoridad de policía no está limitada a constatar de que se haya excedido los indicadores o descriptores acústicos contemplados en las normas vigentes. La autoridad de policía podrá adelantar un ejercicio de ponderación de los derechos de las personas que presentan una situación de vulnerabilidad y de indefensión manifiesta y que, por tal hecho, gozan de especial protección constitucional frente a los derechos de quienes, en ejercicio de su libertad, en una actividad comercial, abusan de la emisión de ruidos.

156. Es claro entonces que la Ley 2450 se armoniza con el CNSCC, en el sentido que esta última codificación le atribuyó al Municipio de Callao, representado legalmente por el alcalde, la definición de los perímetros en los que se restringe el consumo de sustancias psicoactivas, y aquella le impuso la obligación de formular un plan de acción de calidad acústica dadas las problemáticas de contaminación acústica que se evidenciaron. Son estas las pautas que deben orientar la gestión de la alcaldía para enfrentar la problemática ocasionada por la generación de ruido excesivo en establecimientos comerciales donde se expenden bebidas embriagantes, y la consecuente vulneración de los derechos fundamentales a la intimidad y la tranquilidad de las personas mayores y residentes legitimados de la zona céntrica del municipio.

157. A esta altura la Sala recuerda que esta Corporación[164] declaró la inexecutable de la medida contenida en el CNSCC que permitía prohibir de manera amplia y genérica, so pena de medidas de policía, el consumo de bebidas alcohólicas y sustancias psicoactivas “en espacio público, lugares abiertos al público, o que siendo privados trasciendan a lo público”. Si bien la medida buscaba un fin imperioso, cual era la tranquilidad y las relaciones respetuosas, lo hacía a través de un medio que no resultaba necesario, en tanto existen otros medios de policía en la misma codificación que permiten alcanzar esos fines y terminaba por

imponer cargas desproporcionadas al ejercicio del derecho al libre desarrollo de la personalidad.

158. Bajo esta lógica, en el caso concreto el consumo de bebidas alcohólicas en sí mismo no es la causa de vulneración o amenaza de los derechos fundamentales, pues se trata de un asunto estrictamente individual y que no debe ser objeto de sanción. Es el expendio de bebidas alcohólicas, asociado al ruido excesivo y las problemáticas de convivencia presentadas, el hecho vulnerador de derechos fundamentales como parte de las actividades económicas desarrolladas por los establecimientos de comercio. En ese sentido, las medidas que se adopten para el cumplimiento de esta sentencia deberán responder a fines constitucionalmente legítimos sin incurrir en restricciones desproporcionadas de otros derechos fundamentales como el libre desarrollo de la personalidad o la libertad.

159. Los establecimientos de comercio vulneraron los derechos a la intimidad y a la tranquilidad de las personas mayores y residentes legitimados del sector. Constatado el ruido que los establecimientos de comercio generan en el desarrollo de la actividad económica, para la Sala está probado que, además de la permanencia en la generación de ruido excesivo, no atendieron las medidas correctivas impuestas en la audiencia del 12 de abril de 2024. Más que cuestionar el cumplimiento de lo allí establecido frente al inspector, sumado a la reincidencia en la comisión de algunas conductas que propician la imposición de medidas correctivas, no se evidencia que los propietarios o administradores de los establecimientos opten por contribuir al logro de una sana convivencia en la que todas las personas puedan materializar sus derechos constitucionales.

160. Se recuerda que, aun cuando las viviendas de las personas mayores y residentes vecinos legitimados están ubicadas en la misma área en la que dichos establecimientos de comercio operan bajo los permisos que les fueron concedidos, esto no los exime de cumplir con la normativa vigente en materia de convivencia y calidad acústica.

161. Así, en tanto se diseñan e implementan las estrategias requeridas en materia de entornos escolares seguros y el plan de acción de calidad acústica, los propietarios o administradores de los establecimientos de comercio donde se expenden bebidas embriagantes, y como responsables de fuentes de emisión de ruido que puede afectar el medioambiente o la salud humana, adoptarán mecanismos para cumplir el CNSCC en materia de protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, así como para mitigar el ruido excesivo.

162. Es preciso entonces que la alcaldía municipal, representada por el alcalde municipal, disponga lo necesario para lograr la actualización del Acuerdo Municipal número 013 de 2003, contentivo del Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio, y otros actos administrativos, con ajuste a los lineamientos establecidos en el CNSCC y en la Ley 2450 de 2025, disposiciones que tocan lo concerniente al área circundante a la institución educativa de conformidad con el perímetro establecido por el alcalde, y a la calidad acústica en el país, respectivamente.

163. La inspección de convivencia y paz y la estación de policía amenazaron los derechos a la intimidad y a la tranquilidad de las personas mayores y residentes legitimados del sector. Como se explicó en el análisis de los hechos que vulneraron los derechos de los estudiantes, en el expediente aparece probado que la Inspección de Convivencia y Paz y la Estación de Policía permanentemente han adelantado operativos en los establecimientos de comercio, así como que han aplicado las sanciones correspondientes de acuerdo con lo establecido en el CNSCC.

164. No obstante, el cumplimiento de sus funciones no puede limitarse a la faceta sancionatoria. En ese sentido, la gestión preventiva permitirá garantizar los derechos fundamentales en comento y el logro de los fines del Estado. Esto se enlaza con lo expuesto

sobre la política de calidad acústica y en la necesidad de implementar las modificaciones que la Ley 2450 de 2025 incorporó al CNSCC. Adelantar las actuaciones policivas bajo esos novedosos lineamientos, sin duda contribuirá a la búsqueda de fórmulas que permitan una convivencia pacífica.

165. Conclusión. Para la Sala se acreditó que la alcaldía municipal de Callao, representada por el alcalde municipal, y los establecimientos de comercio A, B, C, D y E vulneraron los derechos fundamentales a la intimidad y la tranquilidad de las personas mayores y residentes legitimados de la zona Centro del municipio de Callao, así como que la Inspección de Convivencia y Paz y la Estación de Policía amenazaron su disfrute.

166. Sobre las manifestaciones relacionadas con otros derechos presentadas por la alcaldía municipal y los establecimientos de comercio ante el juez de instancia. Por último, la Sala de Revisión encuentra necesario hacer una breve referencia a lo manifestado por el alcalde municipal y los propietarios y administradores de los diferentes establecimientos de comercio vinculados al trámite de la acción constitucional. En concreto, estas personas expusieron que el eventual cierre de esos lugares vulneraría sus derechos fundamentales al trabajo y al libre desarrollo económico.

167. Contrastada con lo evidenciado en la presente sentencia, esta afirmación amerita dos consideraciones. La primera, es que los derechos no son absolutos, por lo cual se admite que las personas pueden gozar libremente de sus derechos siempre que no afecten a los de los demás y obren conforme con la solidaridad. La segunda, consiste en que las medidas que le corresponde adoptar al alcalde municipal en materia de entornos escolares seguros y calidad acústica no suponen el desconocimiento del derecho fundamental al trabajo ni el libre desarrollo económico, teniendo en cuenta que no incide en los vínculos laborales, ni impide el ejercicio de la actividad económica definida en el objeto social respectivo. Se trata de imponer límites al horario de funcionamiento y cumplir la normativa que rige el ejercicio de esas actividades y que está orientada a garantizar la interacción pacífica, respetuosa y

armónica entre las personas, con los bienes, y con el ambiente, en el marco del ordenamiento jurídico[165].

168. En esta línea, todas las medidas y políticas que adopte la alcaldía municipal, representada legalmente por el alcalde, comportarán una limitación al ejercicio de las libertades públicas y de los derechos fundamentales en procura de valores supremos, tales como el interés superior de los menores de edad, la vigencia de los derechos fundamentales de las personas mayores y la convivencia pacífica. Esto implica que la limitación de libertades y derechos debe ser la estrictamente necesaria para alcanzar adecuadamente esas finalidades.

9. Remedios constitucionales para el caso concreto

169. La Sala revocará parcialmente el fallo de segunda instancia proferido por el Juzgado Penal del Circuito de Venecia el 22 de mayo de 2025, que revocó la sentencia del 3 de abril de 2025 y declaró la improcedencia de la acción. En consecuencia, se mantendrá la improcedencia en cuanto al medio ambiente sano, pero se ampararán los derechos fundamentales a la vida, la integridad y la educación de los estudiantes de la Institución Educativa Palmeras, y los derechos a la intimidad y tranquilidad de las personas mayores residentes así como de los residentes legitimados del barrio Centro del municipio de Callao.

170. Además, la Sala de Revisión presentará dos bloques de órdenes: el primero dirigido a la alcaldía municipal, representada por el alcalde municipal, y el segundo referido a un espacio de diálogo constitucional. Con relación a la alcaldía municipal se le impartirán órdenes relacionadas con la regulación de los espacios escolares seguros y de la calidad acústica, dado que fue ese vacío el que propició la vulneración de derechos fundamentales.

171. Con relación al espacio de diálogo constitucional[166], se trata de un modelo que propende por una interacción entre la ciudadanía y las instituciones que conforman el andamiaje estatal, de manera que sea a partir del contexto y de las competencias de las distintas entidades que se consolide una fórmula para garantizar los derechos.

172. En el caso bajo estudio se evidencia que desde abril de 2024 se generó un espacio de encuentro propiciado por las autoridades de policía con ocasión de una medida correctiva[167]. Fue esa la primera oportunidad en la que se fijaron compromisos tendientes a lograr una sana convivencia en los términos definidos en el CNSCC. No obstante, los mismos fueron incumplidos. Posteriormente, y vista la persistencia del actuar de la alcaldía municipal y de la operación de los establecimientos de comercio, se formuló la acción de tutela, cuya pretensión principal es la reubicación de dichos establecimientos.

173. La Sala no desconoce que los establecimientos en los que se expenden y consumen bebidas alcohólicas tienden a incurrir en un exceso de ruido, ni pierde de vista que se trata de un municipio cuyas dinámicas cotidianas se han construido históricamente e incluso la configuración de sus usos y costumbres parten de los diseños urbanísticos de antaño. Al tratarse de la más esencial representación territorial del Estado, los municipios y sus respectivas alcaldías también deben acogerse a los mandatos constitucionales y garantizar el respeto de los derechos y deberes de los ciudadanos, exigencia que adquiere más importancia cuando se predica de sujetos de especial protección constitucional. No obstante, la Sala no accederá a la pretensión de reubicación de los establecimientos de comercio, en tanto resulta desproporcionada justamente por aquellas dinámicas, estructura y cartografía misma del municipio, y porque el cambio de lugar no necesariamente garantizaría los derechos fundamentales de los grupos poblacionales aquí enunciados.

174. De ahí que en el caso bajo revisión la Sala considere adecuado promover un espacio de diálogo orientado a lograr acuerdos que garanticen el goce de los derechos fundamentales de los estudiantes del centro educativo y de las personas mayores y quienes habitan en la

zona céntrica del municipio, así como una convivencia armónica. Para ello se precisa del concurso de los propietarios y administradores de esos locales, junto a las autoridades de policía, la alcaldía y la comunidad a fin de que de manera conjunta establezcan las estrategias para lograr esos propósitos de manera eficaz y con vocación de permanencia. Este diálogo partirá de un mínimo indiscutible y es la conceptualización que aquí se presentó respecto de los entornos escolares seguros y a la calidad acústica, los cuales inciden en el disfrute de los derechos fundamentales. Las conclusiones obtenidas de este escenario dialógico serán tenidas en cuenta por el alcalde municipal al formular la reglamentación a implementar.

175. Respecto a dicha reglamentación, la misma se expedirá con ajuste a la normatividad aplicable y a las competencias correspondientes. En concreto, la alcaldía municipal proferirá la reglamentación relacionada con el cumplimiento de Constitución y la ley, así como para conservar el orden público y asegurar el cumplimiento de las funciones a su cargo, en ejercicio de las competencias previstas en el artículo 315 superior, numerales 1 a 3, la Ley 136 de 1994, sobre la organización y funcionamiento de los municipios, el artículo 17 de la Ley 1801 de 2016 y demás normativa aplicable. Si la regulación que se decidiere adoptar para atender las problemáticas está relacionada con el plan de ordenamiento territorial del municipio, de ser necesario, la gestión del alcalde implicará la formulación de la modificación o del nuevo plan ante el concejo municipal, de conformidad con lo establecido en el artículo 313.7 de la Constitución y los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997, referida al ordenamiento territorial, entre otras disposiciones.

176. Así mismo, la Sala invitará al personero municipal, a la Estación de Policía y a la Inspección de Convivencia y Paz del municipio de Callao a mantener el esquema de control operativo del cumplimiento de los horarios y otras conductas que se puedan generar en esos establecimientos de comercio, en especial, cuando son sujetos de especial protección constitucional quienes resultan afectados por esos comportamientos.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución

RESUELVE

Primero. DESVINCULAR a la Institución Educativa Palmeras, la asociación de padres de familia y directivos docentes de dicho centro educativo, la junta de acción comunal del barrio Centro del municipio de Callao, la Secretaría de Educación Departamental, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Defensoría del Pueblo

Segundo. NEGAR la solicitud de medida provisional presentada por el personero municipal, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

Tercero. REVOCAR PARCIALMENTE el fallo dictado por el Juzgado Penal del Circuito de Venecia el 22 de mayo de 2025, que revocó la sentencia del 3 de abril de 2025 y declaró la improcedencia de la acción, por las razones expuestas en esta providencia. En consecuencia, CONFIRMAR lo relacionado la improcedencia del amparo en cuanto al derecho al medio ambiente sano.

Cuarto. ADICIONAR un ordinal a la Sentencia del 22 de mayo de 2025, en el sentido de AMPARAR los derechos fundamentales a la vida, la integridad y la educación de los estudiantes de la Institución Educativa Palmeras, y los derechos a la intimidad y tranquilidad de las personas mayores residentes así como de los residentes legitimados del barrio Centro

del municipio de Callao, conforme a las razones expuestas en esta providencia.

Quinto. ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Callao, representada legalmente por el alcalde municipal, abstenerse de dictar actos administrativos en los que se permita que los establecimientos de comercio que expenden bebidas embriagantes y funcionen en cercanías de las instituciones educativas, desarrollen sus actividades en horarios que converjan con los de la prestación del servicio educativo. Asimismo, dispondrá lo necesario para continuar con el proceso de adquisición y utilización de los sonómetros al inicio de la vigencia 2026, y la capacitación en su uso por parte de las autoridades de policía que se encargarán de esos elementos.

La Alcaldía Municipal de Callao presentará informes trimestrales ante el Juzgado Promiscuo Municipal de Callao sobre el cumplimiento de esta orden, para lo cual adjuntará las evidencias documentales de la gestión adelantada.

Sexto. ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Callao, representada legalmente por el alcalde municipal, que en un término máximo de un (1) mes, contado a partir de la notificación de esta sentencia, instale un espacio de diálogo con las partes concernidas en esta decisión y la comunidad. Para ello, seguirá como mínimo las pautas que se enuncian a continuación:

1. Los convocados a ese espacio dialógico serán el personero municipal, el comandante de la estación de policía, el inspector de policía, la rectora o representante de la comunidad educativa del Instituto, y los propietarios o administradores de los establecimientos de comercio aquí vinculados. También podrá convocarse a la junta de acción comunal, a otros sectores de la administración municipal y a servidores públicos de otras entidades.
2. El día de la instalación del espacio, la alcaldía presentará un cronograma con encuentros mensuales y con un listado de actividades dirigidas a definir las medidas para garantizar los

derechos fundamentales amparados de los menores de edad, en cuanto a los entornos educativos seguros, y de las personas mayores y residentes legitimados que habitan en el sector, en lo que tiene que ver con calidad acústica.

3. Los asistentes presentarán sus propuestas, para lo cual se podrá plantear la insonorización de los establecimientos de comercio, espacios pedagógicos y otras estrategias que consideren han de incidir en la adopción de medidas por parte de la alcaldía municipal. Esta autoridad deberá tener en cuenta las conclusiones obtenidas de los espacios dialógicos en la formulación del proyecto de reglamentación de la política pública que se elabore sobre entornos escolares seguros y con calidad acústica.

4. La Alcaldía Municipal de Callao dispondrá de un término máximo de tres (3) meses para expedir la normativa que reglamente lo relacionado con entornos escolares seguros y calidad acústica. Solo de ser pertinente y necesario, dentro del mismo término, el alcalde deberá formular lo relacionado con el ordenamiento territorial ante el Concejo Municipal de Callao para su posterior aprobación.

La Alcaldía Municipal de Callao recopilará los insumos relevantes y presentará informes trimestrales ante el Juzgado Promiscuo Municipal de Callao, para lo cual adjuntará las evidencias documentales de la gestión adelantada.

Séptimo. INVITAR al personero municipal de Callao, a la Inspección de Convivencia y Paz, y a quienes integran la Estación de Policía del mismo municipio a continuar cumpliendo con sus funciones y atribuciones en torno a la garantía de los derechos fundamentales y del mantenimiento de la convivencia ciudadana y el orden público.

Octavo. PREVENIR al Juzgado Promiscuo Municipal de Callao y al Juzgado Penal del Circuito de Venecia para que decidan de manera oportuna las medidas provisionales solicitadas en los escritos de tutela.

Noveno. Por Secretaría General de la Corte Constitucional, LÍBRESE la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

LINA MARCELA ESCOBAR MARTÍNEZ

Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

[1] Artículo 61 del Acuerdo 01 de 2025: “Publicación de providencias. En la publicación de sus providencias, las Salas de la Corte o la magistrada o el magistrado sustanciador, en su caso, podrán disponer que se omitan nombres o circunstancias que identifiquen a las partes. La Sala Plena adoptará, mediante circular, los parámetros para la anonimización de las decisiones”.

[2] Expediente digital T-11.223.740, archivo “001Tutela Y Anexos.pdf”, p. 8.

[3] Ib., pp. 3 y 4.

[4] Ib., pp. 10 a 18.

[5] Ib., pp. 19 a 23.

[6] Ib., p. 21.

[7] Ib., pp. 4 y 25.

[8] Oficio remitido el 26 de marzo de 2025, firmado por el apoderado judicial del alcalde municipal de Callao, la secretaria de hacienda, el secretario general y de gobierno, el

secretario de planeación, el secretario de desarrollo social, el comisario de familia y el inspector de policía municipal de Callao. Expediente digital T-11.223.740, link “LINK EXPEDIENTE 73067408900120250004000 .pdf”, archivo “006 Respuesta Alcaldía Y Entidades Municipales.pdf”.

[9] El artículo 3° del Decreto No. 089 del 11 de octubre de 2024 dispone que el propietario o responsable de cualquier establecimiento abierto al público donde se expendan y/o consuman bebidas alcohólicas tiene las siguientes obligaciones: “1. Mantener los niveles moderados de sonido, observando la limitación de decibeles, buscando abarcar únicamente el establecimiento respectivo y minimizar el impacto en los inmuebles aledaños. 2. Cumplir estrictamente el horario establecido. 3. No permitir el ingreso de personas armadas y dar anuncio de ellas a las autoridades. 4. Restringir el acceso de menores de edad. 5. No permitir la venta y consumo de sustancias psicoactivas. 6. Disponer de una amplia gama de bebidas no alcohólicas. 7. No exigir un consumo mínimo de bebidas alcohólicas”.

[10] Oficio remitido el 26 de marzo de 2025, firmado por Duván Fernando Munévar Granados, actuando como coordinador del grupo jurídico de la Regional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Expediente digital, archivo “005 Respuesta ICBF.pdf”.

[11] Respuesta remitida el 26 de marzo de 2025, firmado por el propietario y administrador del establecimiento de comercio. Expediente digital, archivo “007 Respuesta establecimiento de comercio B.pdf”.

[12] Ib., p. 10.

[13] Ib., p. 8.

[14] Ib., p. 3.

[15] Ib.

[16] Adjuntó el certificado de matrícula mercantil, el certificado de Sayco y Acinpro, el concepto técnico del Cuerpo de Bomberos del municipio de Callao y el certificado del uso del suelo expedido por la oficina de Planeación municipal.

[17] Escrito remitido el 26 de marzo de 2025, firmado por la propietaria del establecimiento

de comercio. Expediente digital, link “LINK EXPEDIENTE 73067408900120250004000 .pdf”, archivo “008 Respuesta establecimiento de comercio C.pdf”.

[18] Adjuntó el certificado de matrícula mercantil, el certificado de Sayco y Acinpro, el concepto técnico del Cuerpo de Bomberos del municipio de Callao, el certificado del uso del suelo expedido por la oficina de Planeación municipal y el RUT.

[19] Respuesta remitida el 26 de marzo de 2025 y firmada por el propietario del establecimiento. Expediente digital, link “LINK EXPEDIENTE 73067408900120250004000 .pdf”, archivo “009 Respuesta establecimiento de comercio E.pdf”.

[20] Ib., p. 8.

[21] Adjuntó el certificado del uso del suelo expedido por la oficina de Planeación municipal, el certificado de matrícula mercantil, el certificado de Sayco y Acinpro, el concepto técnico del Cuerpo de Bomberos del municipio de Callao, y el pago del impuesto de industria, comercio y complementarios.

[22] Escrito remitido el 26 de marzo de 2025, firmado por el propietario del establecimiento de comercio. Expediente digital, archivo “010 Respuesta establecimiento de comercio A.pdf”.

[23] Adjuntó el certificado del uso del suelo expedido por la oficina de Planeación municipal, el certificado de matrícula mercantil, el certificado de Sayco y Acinpro, el concepto técnico del Cuerpo de Bomberos del municipio de Callao, y el pago del impuesto de industria, comercio y complementarios. Adjuntó también copia de algunas actuaciones adelantadas por las autoridades policivas y peticiones que ya habían sido allegados por el accionante.

[24] Respuesta presentada el 26 de marzo de 2025 por el propietario del establecimiento de comercio. Expediente digital T-11.223.740, link “LINK EXPEDIENTE 73067408900120250004000 .pdf”, archivo “011 Respuesta establecimiento de comercio D.pdf”.

[25] Adjuntó el certificado del uso del suelo expedido por la oficina de Planeación municipal, el certificado de matrícula mercantil, el certificado de Sayco y Acinpro, el concepto técnico del Cuerpo de Bomberos del municipio de Callao, y el pago del impuesto de industria, comercio y complementarios.

[26] Oficio allegado el 27 de marzo de 2025, firmado por el secretario de educación del departamento. Expediente digital, archivo "012 Respuesta Secretaría De Educación Dptal.pdf".

[27] Oficio presentado el 27 de marzo de 2025, firmado por el comandante del Departamento de Policía. Expediente digital, archivo "013 Respuesta Policía Callao.pdf".

[28] Respondió la acción de tutela el 1° de abril de 2025, mediante oficio firmado por Jorge Iván Palomino Castro, Defensor del Pueblo – Regional. Expediente digital, archivo "Respuesta Defensoría del Pueblo.pdf".

[29] Expediente digital T-11.223.740, archivos "016 Fallo Tutela.pdf"

[30] Expediente digital, archivo "018 Impugnación Fallo Tutela.pdf".

[31] Expediente digital, archivo "023 Anexo Impugnación Tutela.pdf".

[32] Ib., p. 18. Adjuntaron registros fotográficos con mediciones.

[33] Expediente digital T-11.223.740, archivo "FALLO SEGUNDA INSTANCIA.pdf".

[34] Consultar auto en la página de la Corte Constitucional en el siguiente enlace: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/seleccion/autos/sala-7-2025-auto-de-sala-de-selecci%C3%93n-del-29-de-julio-de-2025-notificado-el-13-de-agosto-de-2025>.

[35] Expediente digital, archivo "004 T-11223740 Auto de Pruebas 27-Ago-2025.pdf"

[36] Expediente digital, archivo "020 T-11223740 Auto de Pruebas 26-Sep-2025.pdf".

[37] Una vez recibidas las pruebas, el 10 de septiembre de 2025 se corrió traslado de estas a las partes y a las entidades y particulares vinculados. La Secretaría General de esta Corporación informó que transcurridos los 2 días hábiles otorgados para el traslado, no se recibió información o memoriales adicionales.

[38] Respuesta recibida el 4 de septiembre de 2025, firmada por la rectora del establecimiento educativo. Expediente digital, archivo "012 Rta. Institución Educativa Palmeras.pdf".

[39] Ib., p. 3.

[40] Ib.

[41] Oficio recibido el 8 de septiembre de 2025, firmado por el alcalde municipal. Expediente digital, archivo "011 Rta. Alcaldia de Callao.pdf".

[42] Ib., p. 5.

[43] Ib.

[44] Ib.

[45] Respuesta recibida el 8 de septiembre de 2025. Expediente digital, archivo "013 Rta. Personeria de Callao.pdf".

[46] Ib., p. 7.

[47] Expediente digital, archivos "VIDEO establecimiento de comercio A.mp4" (duración de 1:33 minutos); "Establecimiento de comercio A 2.mp4" (duración de 0:57 minutos); y "Video de WhatsApp 2025-09-03 a las 19.44.16_971f31cf.mp4" (duración de 1:30 minutos).

[48] Expediente digital, archivo "018 Impugnación Fallo Tutela.pdf", p. 2.

[49] Auto 091 de 2002, reiterado en las sentencias T-661 de 2014 y T-286 de 2018.

[50] Sentencia T-503 de 1996.

[51] La figura del tercero con interés legítimo se diferencia del coadyuvante, pues este último debe presentarse como tal antes de que se expida la y no formular pretensiones de amparo distintas del accionante. Cfr. Corte Constitucional, Auto 401 de 2020.

[52] Sentencia T-298 de 2023.

[53] Auto 033 de 2000 y Auto 220 de 2012, reiterados en la Sentencia T-661 de 2014.

[54] Sentencia T-633 de 2017, en la que alude a los Autos 065 de 2010, 065 de 2013 y 035 de 2016.

[55] Expediente digital, archivo “001Tutela Y Anexos.pdf”.

[56] Expediente digital, archivo “023 Anexo impugnación tutela.pdf”.

[57] Ver Corte Constitucional, Auto 259 de 2021 y Auto 312 de 2018, entre otros.

[58] Decreto 2591 de 1991, artículo 7o. “MEDIDAS PROVISIONALES PARA PROTEGER UN DERECHO. Desde la presentación de la solicitud, cuando el juez expresamente lo considere necesario y urgente para proteger el derecho, suspenderá la aplicación del acto concreto que lo amenace o vulnere.

Sin embargo, a petición de parte o de oficio, se podrá disponer la ejecución o la continuidad de la ejecución, para evitar perjuicios ciertos e inminentes al interés público. En todo caso el juez podrá ordenar lo que considere procedente para proteger los derechos y no hacer ilusorio el efecto de un eventual fallo a favor del solicitante.

La suspensión de la aplicación se notificará inmediatamente a aquél contra quien se hubiere hecho la solicitud por el medio más expedito posible.

El juez también podrá, de oficio o a petición de parte, dictar cualquier medida de conservación o seguridad encaminada a proteger el derecho o a evitar que se produzcan otros daños como consecuencia de los hechos realizados, todo de conformidad con las circunstancias del caso.

El juez podrá, de oficio o a petición de parte, por resolución debidamente fundada, hacer cesar en cualquier momento la autorización de ejecución o las otras medidas cautelares que hubiere dictado.”

[59] Corte Constitucional, Auto 498 de 2024.

[60] Que la solicitud de protección constitucional contenida en la acción de tutela tenga vocación aparente de viabilidad por estar respaldada en fundamentos: (a) fácticos posibles y (b) jurídicos razonables, es decir, que exista la apariencia de un buen derecho. Aquí se exige un mínimo estándar de veracidad con base en los hechos del expediente y en apreciaciones jurídicas razonables soportadas en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Corte Constitucional, Auto 680 de 2018.

[61] Que exista un riesgo probable de que la protección constitucional pretendida pueda verse afectada considerablemente por el tiempo transcurrido durante el trámite de revisión, esto es, que haya un peligro en la demora. El juez debe convencerse de que la amenaza de perjuicio irremediable es cierta; y que, frente al daño, por su gravedad e inminencia, se requieran medidas urgentes e impostergables para evitarlo. Sobre este requisito, la Corte ha sostenido que los dos requisitos descritos deben concurrir; es decir, no basta con que se acredite una simple apariencia de veracidad (*fumus bonis iuris*) de la solicitud de amparo, sino que debe acompañarse de una latente amenaza de que ocurra un perjuicio irremediable a un derecho fundamental o al interés general, que no pueda ser rectificado en la sentencia o que aguarde a ser resuelto por esta. Corte Constitucional, Auto 680 de 2018.

[62] Que la medida provisional solicitada no genere un daño desproporcionado a quien afecta directamente". Este requisito exige un análisis de ponderación "entre los derechos que podrían verse afectados [y] la medida", con el fin de evitar que se adopten medidas que, aunque tengan algún principio de justificación, "podrían causar un perjuicio grave e irreparable a otros derechos o intereses jurídicos involucrados. Estos criterios se toman del Auto 312 de 2018, pero han sido actualizados para que no se refieran únicamente a los casos de protección de un derecho a solicitud de parte, sino para que también reflejen el amplio rango de acción de las medidas provisionales de acuerdo con la jurisprudencia constitucional. Es decir, incluyendo la posibilidad de medidas provisionales exoficio, y para suspender, en favor del interés público, el goce de un derecho viciado. Para ello se tuvieron en cuenta los requisitos inicialmente sintetizados por el Auto 241 de 2010. Ver Autos 680 de 2018 y 262 de 2019.

[63] Corte Constitucional, Sentencia T-289 de 2023.

[64] Decreto 2591 de 1991, artículos 10° y 49.

[65] Sentencia T-289 de 2022, reiterada recientemente en la Sentencia T-253 de 2024.

[66] Ib.

[67] Sentencia T-367 de 2020.

[68] Sentencia T-197 de 2022, reiterada en la Sentencia T-559 de 2023.

[69] Cfr. Sentencia SU-696 de 2015, reiterada en sentencias T-105 de 202 y T-311 de 2022.

[70] Expediente digital, archivo “023 Anexo Impugnación Tutela.pdf”.

[71] La Ley 687 del 15 de agosto de 2001 estableció en el artículo 7.b que un adulto mayor “[e]s aquella persona que cuenta con sesenta (60) años de edad o más. A criterio de los especialistas de los centros vida, una persona podrá ser clasificada dentro de este rango, siendo menor de 60 años y mayor de 55, cuando sus condiciones de desgaste físico, vital y psicológico así lo determinen”. De otra parte, la Convención Interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores, aprobada por la Ley 2055 de 2020, definió a la persona mayor como “aquella de 60 años o más, salvo que la ley interna determine una edad base menor o mayor, siempre que esta no sea superior a los 65 años. Este concepto incluye, entre otros, el de persona adulta mayor”. Así, en la Sentencia T-327 de 2024 se indicó que “no todos los adultos mayores son personas de la tercera edad; por el contrario, cualquier persona de la tercera edad será un adulto mayor”, reiterando lo anunciado en la Sentencia T-013 de 2020.

[72] Expediente digital, archivo “023 Anexo impugnación tutela.pdf”.

[73] De conformidad con el artículo 84 de la Ley 136 de 1994.

[74] Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, artículos 12-13, 204-205, en concordancia con lo establecido en la Constitución Política, artículos 298 y 296. Además, en la Ley 136 de 1994 o Régimen Municipal se estableció que le corresponde al alcalde, entre otras funciones, la de conservar el orden público (artículo 91.b.1), y dictar medidas como la restricción o prohibición del expendio y consumo de bebidas embriagantes (artículo 91.b.2.c).

[75] El pasado 23 de julio se promulgó la Ley 2492 de 2025, cuyo objeto es modificar la denominación de los “Inspectores de Policía” por “Inspectores de Convivencia y Paz”, así como implementar medidas técnicas, administrativas y de capacitación que fortalezcan de manera eficaz su funcionamiento y contribuyan a garantizar la justicia de los ciudadanos y el logro de la paz nacional. Por esta razón, en la presente decisión se usa la nueva denominación “Inspección de Convivencia y Paz” para hacer referencia a la inspección de policía del municipio.

[76] Sentencia T-359 de 2011, reiterada en la Sentencia T-462 de 2019.

[77] “Artículo 6º. Causales de improcedencia de la tutela. La acción de tutela no procederá:
1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante (...) Se entiende por irremediable el perjuicio que sólo pueda ser reparado en su integridad mediante una indemnización”.

[78] Corte Constitucional, Sentencia T-319 de 2022.

[79] Corte Constitucional, Sentencia T-004 de 2024.

[80] Corte Constitucional, Sentencia T-248 de 2024.

[81] Sentencia T-066 de 2020.

[82] Sentencia T-589 de 1998, reiterada en la Sentencia T-462 de 2019.

[83] Sentencia T-097 de 2002.

[84] Expediente digital, archivo “013 Respuesta Policía Callao.pdf”.

[85] Sentencia SU-217 de 2017.

[86] Ib.

[87] Reiterada en la Sentencia T-411 de 2024.

[88] Cfr. Sentencias T-596 de 2017 y T-278 de 2021, recientemente reiteradas en la Sentencia T-411 de 2024.

[89]

[90] Sentencia T-384 de 2018, reiterada en la Sentencia T-332 de 2024.

[91] Sentencia T-257 de 2025, referenciando las sentencias T-510 de 2003 y T-124 de 2024.

[92] En la Sentencia T-350 de 2025 se hace mención del enfoque de curso de vida, y se sustenta, entre otros, en un documento construido por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, en el que se sugieren algunas orientaciones generales y metodológicas que facilitan la atención y la interacción con los niños, las niñas, los adolescentes, sus familias y sus redes vinculares de apoyo. Desarrollo integral, https://www.icbf.gov.co/system/files/procesos/pu6.p_cartilla_desarrollo_integral_v1.pdf

[93] En la Sentencia T-350 de 2025 se refiere a este insumo, denominado Lineamientos de los enfoques diferenciales y la perspectiva de interseccionalidad proveniente de la Jurisdicción Especial para la Paz, <https://www.jep.gov.co/Políticas%20y%20Lineamientos/Lineamientos%20de%20los%20enfoques%20diferenciales%20y%20la%20perspectiva%20de%20interseccionalidad%20Narrativa%20conjunta%20E2%80%93%20Estrategia%20para%20su%20implementación%20en%20la%20JEP.pdf>

[94] Recientemente en la Sentencia T-350 de 2025, a propósito del proceso de regulación de visitas de una menor de edad, la Sala señaló a modo ilustrativo algunas pautas que materializan el enfoque de curso de vida: análisis del impacto de la decisión a largo plazo, participación progresiva del menor de edad, primacía del interés superior del menor de edad desde una óptica dinámica, evaluación interdisciplinaria, y la articulación interinstitucional para el seguimiento a la decisión.

[95] Ratificada en Colombia mediante la Ley 12 de 1991.

[96] Sentencia T-123 de 1994.

[97] Sentencia T-374 de 1994.

[98] Ley 1098 de 2006, Código de la Infancia y la Adolescencia, artículo 17.

[99] Sentencia T-123 de 1994.

[100] Sentencia T-503 de 1994.

[101] Corte Constitucional, Sentencia T-013 de 2017, reiterada en la Sentencia T-177 de 2022.

[102] Recapitulación tomada de la Sentencia T-094 de 2025.

[103] Corte Constitucional, Sentencia T-434 de 2018 recientemente reiterada en la Sentencia T-091 de 2024 y T-529 de 2024.

[104] Sentencia T-299 de 1998, reiterada en la Sentencia T-358 de 2025.

[105] Sentencia

[106] Comité de los derechos del niño. Observación General 20 del 6 de diciembre de 2016 sobre la efectividad de los derechos del niño durante la adolescencia, acápite XII. Educación, esparcimiento y actividades culturales.

[107] La Ley 1804 de 2016, por la cual se establece la política pública para el desarrollo integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre, presenta una definición del término entorno:

“ARTÍCULO 4o. DEFINICIONES. Para efectos de la presente ley se presentan dos tipos de definiciones basadas en los acuerdos y desarrollos conceptuales de la política: conceptos propios de la primera infancia, y conceptos relativos a la gestión de la política.

Conceptos propios de la primera infancia:

(...)

c) Entornos. Los entornos son los espacios físicos, sociales y culturales diversos en los que los niños y las niñas se desenvuelven, con los cuales interactúan, en los que se materializan las acciones de política pública. Estos son determinantes para su desarrollo integral. Como entornos están el hogar, el entorno de salud, el educativo, el espacio público y otros propios de cada contexto cultural y étnico.

El Estado colombiano se compromete a que en ellos se promueva la protección de sus derechos, se garantice su integridad física, emocional y social, y se promueva el desarrollo integral, de manera tal que los niños y las niñas puedan hacer un ejercicio pleno de sus derechos”.

[108] Sentencia T-529 de 2024.

[109] Ib., artículo 38.1.e.

[110] Sentencia C-127 de 2023.

[111] Ib.

[112] Ib.

[113] Ib.

[114] Ministerio de Justicia. Publicado en la página web del ministerio el 11 de enero de 2024. Obtenido en <https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/Documents/Protocolo%20SPA.pdf>

[115] Ministerio de Justicia y del Derecho – Observatorio de Drogas de Colombia, Ministerio de Educación Nacional (2022), Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas Colombia en población escolar 2022. Bogotá DC.: ODC. Consultado el 05 de octubre de 2025 en <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Documents/Publicaciones/Estudio%20nacional%20escolares.pdf>

[116] En el estudio en cita se indica que, si bien las bebidas alcohólicas y el tabaco se categorizan como legales, la venta a menores de edad no está permitida.

[117] Ministerio de Educación Nacional, Resolución número 006519 del 1° de abril de 2025. Obtenido de https://www.mineduacion.gov.co/1780/articles-423969_pdf.pdf.

[118] Ministerio de Educación Nacional. Lineamientos de política de gestión integral del riesgo escolar y educación en emergencias, Escuela, territorio de vida. Obtenido de https://www.mineduacion.gov.co/1780/articles-423963_recurso_95.pdf, p. 61.

[119] Código de la Infancia y la Adolescencia, artículo 18.

[120] Se reiteran las consideraciones expuestas en la Sentencia T-446 de 2024.

[121] Ver, entre otras, la Sentencia T-077 de 2024 y la Sentencia T-066 de 2020.

[122] Sentencia T-570 de 2023, en referencia a la Sentencia T-066 de 2020.

[123] Sentencia T-471 de 2018.

[124] Sentencia T-099 de 2016.

[125] Sentencia C-308 de 2019.

[126] Ib.

[127] Sentencia T-097 de 2002.

[128] Ib.

[129] Sentencias T-359 de 2011, T-343 de 2015 y T-099 de 2016. Esta línea es reiterada en un salvamento de voto que presentara la magistrada Gloria Ortiz a la Sentencia T-462 de 2019.

[130] Sentencia C-204 de 2019.

[131] Sentencia C-204 de 2019.

[132] Ley 1801 de 2016, artículo 83, parágrafo.

[133] Ib., artículo 87.

[134] Para el caso bajo revisión, resulta relevante lo dispuesto en el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, cuyo artículo 2.2.2.1.1.3 establece lo siguiente: “Participación democrática en el ordenamiento del territorio. En el proceso de formulación y ejecución del ordenamiento territorial las administraciones municipales, distritales y metropolitanas fomentarán la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos mediante la participación de los ciudadanos y sus organizaciones”.

[135] Sentencia T-537 de 2013.

[136] Sentencia C-065 de 2021.

[137] Sentencia C-134 de 2021.

[138] Sentencia C-406 de 2022.

[139] Ib.

[140] Ib., artículo 206.1-2.

[141] DANE, Sistema de Estadísticas Territoriales – TerriData. Ficha del municipio de Callao, consultada el 15 de octubre de 2025 en https://terridata.blob.core.windows.net/fichas/Ficha_73067.pdf. La población se proyectó a partir del Censo 2018.

[142] Agencia de Renovación del Territorio – ART, reporte PDET en cifras. Obtenido en https://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/especial_pdet/

[143] Expediente digital, archivo “001Tutela Y Anexos.pdf”, p. 47-48, y archivo “Rta. Personería de Callao.pdf”, p. 2.

[144] Expediente digital, archivo “018 Impugnacion Fallo Tutela.pdf”, p. 18 y 19.

[145] Expediente digital, archivo “018 Impugnacion Fallo Tutela.pdf”, p. 18.

[146] Expediente digital, archivo “Rta. Alcaldía de Callao.pdf”, p. 5.

[147] Expediente digital, archivos “006 Respuesta Alcaldía Y Entidades Municipales.pdf”, p. 460-463; y “Rta. Alcaldía de Callao.pdf”, p. 129-132 y 142-144.

[148] Ib., p. 143.

[149] Expediente digital, archivo “Rta. Alcaldía de Callao.pdf”, p. 4.

[150] Ib., p. 5.

[151] Expediente digital, archivo “013 Respuesta Policía Callao.pdf”.

[152] Expediente digital, archivo “Rta. Personería de Callao.pdf”.

[153] Ib., p. 49.

[154] Expediente digital, archivo “001Tutela Y Anexos.pdf”, p. 4.

[155] Expediente digital T-11.223.740, link “LINK EXPEDIENTE 73067408900120250004000.pdf”, archivo “006 Respuesta Alcaldía Y Entidades Municipales.pdf”, p. 4.

[156] Expediente digital, archivo “007 Respuesta establecimiento de comercio b.pdf”.

[157] Ley 2450 de 2025, artículo 3°.

[158] Expediente digital, archivo “001Tutela Y Anexos.pdf”, y archivo “Rta. Personería

[159] Expediente digital, archivo “018 Impugnación Fallo Tutela.pdf”.

[160] Respuesta recibida el 4 de septiembre de 2025, firmada por la rectora del establecimiento educativo. Expediente digital, archivo “012 Institución Educativa Palmeras.pdf”.

[161] Expediente digital, archivo “013 Respuesta Policía Callao.pdf”, p. 22-25.

[162] Expediente digital, archivo “011 Rta. Alcaldia de Callao.pdf”, p. 4.

[163] Ley 2450 de 2025, “ARTÍCULO 3º. Definiciones. La presente ley se interpretará a la luz de las siguientes definiciones: (...) Contaminación acústica. Alteración del ambiente con ruidos o vibraciones nocivas, molestas o no deseadas, que impactan en la salud, la calidad de vida y que implican un riesgo para la salud pública o degradan la calidad del ambiente en sus diferentes medios.”

[164] Sentencia C-253 de 2019. En esa decisión se estudió la conformidad con la Constitución de los artículos 33.2.c y 140.7 de la Ley 1801 de 2016.

[165] Ley 1801 de 2016, artículo 5°, definición de convivencia.

[166] Modelo propuesto por Roberto Gargarella. Ver, entre otras, El nuevo constitucionalismo dialógico frente al sistema de los frenos y contrapesos. En Por una justicia dialógica. El poder judicial como promotor de la deliberación democrática.

[167] Expediente digital, archivo “013 Respuesta Policía Callao.pdf”, p. 22-25.