

Sentencia T-1321/00

MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL-Juzgamiento actos administrativos

JUICIO DE PROPORCIONALIDAD-Alcance

El juicio de proporcionalidad, cuyos pasos han sido debidamente precisados en la jurisprudencia de la Corte, constituye el mecanismo idóneo para proceder al estudio de las circunstancias que rodean la amenaza o la violación del derecho constitucional, pues la gravedad de la violación únicamente podrá predicarse de aquella que resulte desproporcionada o irrazonable. A partir de ella, podrá definirse si se requieren medidas inmediatas y urgentes. Por lo tanto, la procedencia de la presente tutela únicamente será definida una vez la Corte haya abordado el juicio de proporcionalidad.

COMUNIDAD RELIGIOSA-Reuniones ruidosas

DERECHO A LA INTIMIDAD-Ruido por difusión de cultos

LIBERTAD DE CULTOS-Adopción de medidas técnicas para evitar conflictos con vecinos/LIBERTAD DE CULTOS-Restricción uso de instrumentos

JUICIO DE PROPORCIONALIDAD-Determinación en relación con ruido producido por comunidad religiosa

LIBERTAD DE CULTOS-Prohibición que el ruido se escuche por fuera del templo

LIBERTAD DE CULTOS-Ruido no debe superar los niveles permitidos

Referencia: expediente T-258927

Acción de tutela instaurada por la Iglesia Pentecostal Unida de Colombia contra la Alcaldía Popular de Líbano, Tolima.

Magistrada Ponente (E):

Dra. MARTHA V. SÁCHICA MÉNDEZ

Bogotá, D.C., septiembre veintisiete (27) de dos mil (2000)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados, Martha V. Sáchica Méndez, Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

### I. ANTECEDENTES

#### 1. Hechos

En el mes de septiembre de 1997, un grupo de personas presentó memorial dirigido a la Secretaría de Gobierno de Líbano, Tolima, en el cual señalaban que en la calle 2aA 5-56 de dicho municipio existía una sede de la Iglesia Pentecostal unida de Colombia, la cual alteraba la paz y la tranquilidad de los vecinos debido al uso de micrófonos, altoparlantes y organetas, al realizar sus actividades de culto.

El primero de octubre de dicho año, la Secretaría de Gobierno requirió al representante legal de la comunidad religiosa y le instruyó sobre la obligación de abstenerse de “ejecutar música que trascienda al exterior del inmueble, con el fin de no perturbar la paz y el sosiego de los residentes del sector”.

En abril de 1998, la comunidad de vecinos de la Iglesia Pentecostal Unidad de Colombia presentó nuevo escrito a la Secretaría de Gobierno en el cual se indicaba que la comunidad religiosa había vuelto a incurrir en las prácticas que los llevó a presentar la queja en el año 97. Señalaron que el representante legal de la comunidad, que fuera amonestado en octubre de 1997, había sido trasladado y “que el sucesor ha hecho caso omiso de la prohibición hecha por” la alcaldía. En el expediente no existe constancia de que la comunidad hubiese sido amonestada, aunque en escrito posterior, los vecinos de la iglesia así lo indican.

El día 21 de abril de 1999 un grupo de vecinos presentó querrela por los mismos hechos descritos, pues, a pesar de sendas amonestaciones, no se había suspendido el uso de altoparlantes, organetas y micrófonos. Con ocasión de dicha queja, se inició proceso contravencional. Durante su trámite, se escuchó la declaración de varios vecinos, quienes coincidieron en que las reuniones del grupo religioso, que se realizaban entre las 6 y las 8 de

la noche, generaban un alto ruido que les impedía la tranquilidad en sus hogares.

El apoderado de la comunidad querellada solicitó a las autoridades de policía que procedieran a designar un perito a fin de que éste estableciera si el ruido generado en las reuniones superaba o no los niveles máximos permitidos, fijados por el gobierno nacional.

El día 10 de mayo de 1999 se ordenó la práctica de una “inspección judicial” a la Iglesia Pentecostal Unida de Colombia, que debería realizarse el día 18 de mayo del mismo año. En el acta de la inspección (folio 83), se observa que el Inspector hizo una descripción detallada de las instalaciones de la iglesia, así como de los instrumentos musicales y de amplificación utilizados por la comunidad. Así mismo, consta que el representante de la comunidad solicitó a la alcaldía que “se autorice a la persona encargada de medir los decibeles que hagan una medición para saber a que altura de volumen podemos utilizar [los instrumentos y equipos] en zona residencial”.

Mediante resolución Número 0524 del 26 de mayo de 1999, la alcaldía municipal de Líbano resolvió el proceso de querrela y ordenó a la Iglesia Pentecostal Unida de Colombia que se abstuviera “de realizar... gritos o alabanzas ruidosas, equipos de sonido con alto parlantes dentro del inmueble ubicado en la calle 2aA 5-56 de esta ciudad que trascienda al exterior”.

Para sustentar su decisión, la alcaldía aseguró que no era necesario proceder a la medición del ruido generado por la comunidad en sus celebraciones “ya que se trata es de no permitir la exteriorización de los cantos y las notas musicales a los inmuebles vecinos, es decir, no se evalúa en esta diligencia si la comunidad Pentecostal está violando o no los límites permitidos de decibeles, sino más bien si trascienden al exterior que es la queja de sus vecinos”. Se apoyó en decisiones del tribunal administrativo del Tolima en las cuales se sostenía que si bien no es posible cercenar el derecho a la libertad de cultos para proteger el derecho a la tranquilidad, tampoco resulta razonable obligar a los afectados por las prácticas religiosas a “escuchar el exceso de ruido que produce el empleo de instrumentos...”.

Dentro del término de ejecutoria, la iglesia presentó recurso mediante el cual impugnaba la anterior decisión. Los argumentos de la iglesia se basan, in extenso, en la jurisprudencia fijada por la Corte Constitucional en sentencia T-454 de 1995. En su concepto, la administración local han debido atenerse a los parámetros fijados en la citada sentencia, esto es, establecer si el ruido generado viola lo prescrito en la resolución 8321 de 1983 del

Ministerio de Salud. De la lectura de la mencionada decisión judicial, concluyen que “todos tenemos derecho a producir ruido” y que “una cosa es entonces que debemos reducir el ruido, si es que en realidad se llega a determinar que estamos ejerciéndolo de manera abusiva, y otra muy diferente que tengamos que abstenernos de utilizar micrófonos o equipos de sonido con alto parlantes y utilizar cualquier otro elemento que haga ruido y que trascienda al exterior, ya que, con esta última medida, la administración está vulnerando nuestros derechos fundamentales”.

Mediante resolución 0410 del 22 de julio de 1999, la administración local resolvió el recurso, confirmando lo dispuesto en la resolución 0624 del 26 de mayo de 1999.

El día 13 de agosto de 1999, la Iglesia Pentecostal Unida de Colombia, por intermedio de su apoderado, presentó tutela en contra de la Alcaldía Popular del Líbano. La demandante considera que las restricciones impuestas por la administración local violan su derecho a la libertad de cultos, pues al prohibírseles que el sonido generado en la práctica del culto, se impide toda actividad litúrgica. Explican que:

“En estos momentos nos encontramos impedidos de realizar culto, en razón a que no puede escucharse el menor ruido proveniente del Templo de la Iglesia. Pese a que se eliminó la utilización de equipos y amplificadores, la policía del lugar acudió el fin de semana pasado a la Iglesia y advirtió al Pastor que ellos tenían la orden de volver en horas de Culto, y de escucharse cualquier ruido fuerte debían proceder a informar a la Alcaldía sobre el particular, para que tome los correctivos del caso.

Esta amenaza de la Alcaldía, causa un menoscabo moral en los creyentes y en la Iglesia, pues los creyentes no tendrán a donde acudir para las ceremonias religiosas, siendo de tanta importancia y necesidad el congregarse, justamente atendiendo a su creencia religiosa”.

Aseguran que toda comunidad tiene derecho a producir ruido, siempre y cuando su intensidad no amenace o afecte los derechos de terceros. Por lo tanto, consideran que la alcaldía ha debido realizar la audiometría a fin de establecer si el ruido producido excedía los máximos permitidos. De la negativa de la administración local en ordenarla, derivan violación del derecho de defensa.

Correspondió al Juzgado Quinto Penal Municipal de Líbano tramitar la acción de tutela.

Durante su trámite se ordenó recibir el testimonio de varios vecinos de la comunidad, quienes coincidieron en afirmar que la iglesia no estaba cumpliendo con lo ordenado por la alcaldía, en razón de que si bien no estaban utilizando alto parlantes, micrófonos y organetas, empleaban instrumentos acústicos, entre ellos un acordeón. Así mismo, aseguraron que sigue escuchándose ruido en el exterior del inmueble utilizado por la comunidad religiosa.

## 2. Sentencia objeto de revisión

Mediante sentencia del 15 de septiembre de 1999, el Juzgado Quinto Penal Municipal de Líbano, Tolima negó la tutela. En su decisión, señaló que los instrumentos técnicos no son el único “medio probatorio para determinar con precisión hasta donde puede la generación de ruido afectar la tranquilidad de los asociados, pues, si bien es cierto que desde la óptica de la captación auditiva, cuando se padece por los seres humanos afectaciones de esta naturaleza, disminuye la misma, de donde resulta lógico concluir que las manifestaciones hechas por los deponentes y quejosos dentro de la correspondiente actuación administrativa, avalan las conclusiones de la Alcaldía Municipal de Líbano, al inferirse de las mismas que la audición como calidad sensitiva sensorial hace permisible la real existencia ruidosa (sic)”.

En su concepto, la protección del derecho a la tranquilidad no implica violación del derecho a la libertad de cultos, pues el ejercicio de este derecho, que implica la posibilidad de su difusión individual y colectiva, no puede “perturbar la intimidad del individuo y de su familia o de los habitantes donde se ejerce el culto de carácter religioso por no ser permitido forzar a los asociados que residen a los alrededores de un Templo a escuchar las manifestaciones religiosas mediante la utilización de altoparlantes o ruidos originados por instrumentos musicales con elevado sonido, pues no solamente perturba la conciencia sino la tranquilidad y más cuando no se pertenece a esa iglesia”.

Por lo tanto, además de negar la tutela, ordenó a la Iglesia Pentecostal Unidad de Colombia “abstenerse directamente o por parte de los feligreses concurrentes al Templo en la dirección conocida, de utilizar micrófonos o equipos de sonido con altoparlantes o cualquier otro elemento que genere ruido como organeta, piano acordeón, guitarra eléctrica o de cuerda, maraca, cencerro, saxofón, corneta, trompeta, tambor, llamadora, megáfono, así como los ocasionados por los devotos concurrentes mediante aplausos y ovaciones mediante

el uso de los órganos de presión-manos u otros elementos humanos o mecánicos generadores de ruidos, como lo son los gritos, que trasciendan al exterior”.

Esta decisión no fue impugnada.

### 3. Pruebas ordenadas por la Corte Constitucional

La Sala Tercera de Revisión solicitó información a la comunidad religiosa y a la alcaldía de Líbano, ordenó la práctica de una audiometría y solicitó a la Sociedad Colombiana de Arquitectos, al Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y sus Profesiones Auxiliares y a la Comisión Asesora Permanente para el Régimen de Construcciones Sismo Resistentes, que rindieran un concepto sobre diversos aspectos relacionados con los peligros estructurales del ruido y técnicas de diseño que permitieran mitigar el ruido.

#### 3.1 Información solicitada a la Comunidad demandante

La Corte solicitó a la Iglesia Pentecostal Unida de Colombia que informara sobre las horas y los días en los cuales se celebran actos religiosos, que hicieran una descripción de las actividades de los actos religiosos y una indicación de la relación entre la actividad y su religión; que señalaran las medidas que se han adoptado para minimizar la posible contaminación auditiva y que realizara una descripción de las instalaciones de la Iglesia.

Mediante memorial del 26 de enero de 2000, la iglesia informó a la Corte que los actos de culto se celebran los martes, jueves y sábado de 6 p.m. a 8 p.m. y los domingos de 10 a.m. a 12 m y de 6 p.m. a 8 p.m. Luego de mencionar las etapas del “culto”, explican que “que cada actividad desarrollada durante el Culto se dirija exclusivamente a orarle a Jesucristo, a alabarle con nuestros cánticos, a reflexionar y aprender con la lectura y meditación de su Palabra, la cual es guía para nuestras vidas...”

Para enfrentar la contaminación auditiva, señalan que han suspendido, debido a las órdenes judiciales y con gran perjuicio para la realización del culto, todo uso de instrumentos musicales y se han abstenido de aplaudir, acto que tiene “un gran significado para nuestra ceremonia por ser parte de la alabanza al Señor”. Desde el punto de vista arquitectónico, indica que las ventanas del centro religioso se cierran, así como la puerta auxiliar y una de las dos puertas de entrada.

Finalmente describen su iglesia en los siguientes términos:

“Se trata de un salón de 10 metros de frente por 21 metros de fondo, y 5 metros de altura. Con techo de eternit en caballete y paredes de concreto”

### 3.2 Alcaldía de Líbano, Tolima

A la Alcaldía de Líbano se le solicitó que remitiera información sobre los usos del suelo en la zona en la cual está ubicada la Iglesia Pentecostal Unida; que enviara un plano de las manzanas adyacentes, con indicación del tipo de establecimientos identificados en el mismo.

Finalmente se le solicitó que informara sobre el proceso de urbanización de la zona en la cual está ubicada la Iglesia Pentecostal Unida de Colombia, precisando la fecha en la cual se constituyó la Iglesia en el sitio que ocupa y el tipo de actividades que en la época se desarrollaban en la zona.

Según explica el Jefe de Sección de Planeación de Líbano, la zona en la cual está ubicada la iglesia corresponde a un área de uso residencial AR-2, siendo compatible con dicho uso del suelo las actividades institucionales 1 y 2. En el grupo de actividades institucionales 1 se encuentran “aquellos establecimientos que normalmente se encuentran mezclados con el (ilegible) residencial, en razón de su impacto sobre el espacio público, urbano y residencial”, incluyendo actividades de culto: capilla y casa parroquiales.

La iglesia está ubicada en la urbanización San Antonio, la cual se consolidó a partir de la década de los setenta sobre una pequeña zona industrial (ocupada por bodegas, talleres, depósitos, etc.). El Jefe de sección de Planeación de Líbano señala que “la localización del terreno sobre importantes ejes viales, dotación de servicios públicos y vías pavimentadas; en la posterioridad la demanda de estos terrenos conllevó a la consolidación de un sector residencial de alguna exclusividad”. En cuanto a la fecha de construcción de la iglesia, indica que su construcción fue autorizada mediante licencia de construcción N°229 de 1979.

En el plano que envió la administración municipal se observa que la iglesia colinda con un depósito de madera (Calle 2A N°5-66) y con una vivienda (Calle 2A N°5-46). En la parte posterior se encuentra una bodega (Calle 3A N° 5-55), al igual que en la anterior (Calle 2A N°

5-55). En el mismo costado de la iglesia existen, además, 6 viviendas y un lote, en tanto que en el otro costado existen 5 viviendas y 2 lotes.

### 3.3 Audiometría

A la alcaldía de Líbano se le solicitó que informara si se habían realizado mediciones sobre el ruido producido por la iglesia demandante. En caso negativo, se ordenó que se practicara la prueba. Mediante oficio 73-540-3164 el Seguro Social - protección laboral -, remitió a la Corte Constitucional el resultado de la Evaluación Ambiental de Ruido, efectuada los días 17 y 18 de mayo en la iglesia y en la zona adyacente a la misma.

A continuación, se presenta un resumen de la información obtenida.

#### 1. Ruido dentro de la iglesia - en SPL (dB(A))-

mayo 17 de 2000 (18:30 a 20:00 horas)

Lugar

Inicio

Alabanza

Predicación

Conclusión

Interior

80.3

87.7

74.8

79.8

Puerta principal de acceso

79.8

84.8

73.3

78.3

Vía pública frente a acceso

73.3

67.2

73.5

Mayo 18 de 2000 (18:30 a 20:00 horas)

Lugar

Inicio

Alabanza

Predicación

Conclusión

Interior

79.7

85.3

72.8

77.8

Puerta principal de acceso

76.2

83.6

71.1

76.2

Vía pública frente a acceso

66.6

72.2

66.6

66.6

2. Ruido en zonas vecinas (18:30 a 20:00 horas)

Fecha

Momento

Lugar

SPL (dB(A))

Mayo 17 de 2000

Alabanza

Acera calle 2A 5-55

69.8

Predicación

Acera calle 2A 5-36

58.6

Conclusión

Vía pública frente a puerta de acceso

73.5

Acera calle 2A 5-55

67.8

Mayo 18 de 2000

Alabanza

Vía pública frente a puerta de acceso

72.2

Acera calle 2A 5-46

68.2

69.8

Acera calle 2A 5-36

67.9

Acera calle 2A 5-26

64.7

Interior calle 2A 5-26

55.8

Interior calle 2A 5-26 (patio)

50.5

Acera calle 2A 5-66

73.1

Acera calle 2A 5-76

67.8

Acera calle 2 A 5-65

66.7

Interior calle 2 A 5-65

64.8

Acera calle 2 A 5-55

67.2

Acera calle 2 A 5-45

65.1

Interior calle 2 A 5-45 (garaje)

63.6

Interior calle 2 A 5-45

64.3

Por otra parte, se solicitó que se hicieran mediciones sobre el ruido generado por el depósito de madera (Calle 2 A 5-66), el taller (Calle 3ª 5-55/45) y el lavadero de autos (Calle 2ª 5-42), que indican que la iglesia está ubicada en un sector que produce un alto ruido durante el día.

### 3.4 Comisión Asesora Permanente para el Régimen de Construcciones Sismo Resistentes

Se le solicitó a la comisión que informara a la Corte en relación con estudios sobre el efecto del ruido sobre las estructuras y respecto de los efectos de una presión sonora promedio de 87 decibeles sobre la edificación.

Mediante comunicación del 1º de agosto de 2000, se informa a la Corte que no se han realizado estudios sobre la materia. De otra parte, que según la literatura especializada, dicha presión sonora no genera impacto alguno sobre la edificación o sobre las viviendas vecinas. Finalmente, señalan que una edificación construida para “soportar fuerzas sísmicas no tendría peligro de ser afectada en su estructura al estar sometida al nivel de energía antes mencionado”.

### 3.5 Sociedad Colombiana de Arquitectos y Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y sus Profesiones Auxiliares

Se les solicitó que informaran a la Corte sobre normas jurídicas y técnicas relativas a la construcción de iglesias y demás centros de culto. Así mismo, sobre elementos arquitectónicos que permitieran mitigar el ruido generado en tales centros.

La Sociedad Colombiana de Arquitectos remitió a la Corte el concepto rendido por su asesor jurídico externo, en el cual se detallan las normas jurídicas generales de carácter técnico en materias sanitarias, de sismo resistencia, de uso de suelos, etc., que limitan cualquier proyecto arquitectónico, sin especificar cuales de ellos se aplican de manera específica al caso concreto. En relación con las normas técnicas arquitectónicas guardan silencio.

El Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y sus Profesiones Auxiliares, por su parte, informa que no existen normas dedicadas específicamente al tema de la construcción de templos y demás centros de culto. Con todo, señalan que la Ley 435 de 1998, obliga a los arquitectos a considerar el ambiente que se verá afectado por un proyecto arquitectónico, debiendo “evaluar su impacto, y seleccionar la mejor alternativa para contribuir a un desarrollo ambientalmente sano y sostenible con el objeto de lograr la mejor calidad de vida para la población”, lo que implica la necesidad de considerar medidas mitigadoras del ruido.

En cuanto a los aspectos técnicos solicitados, señalan que la literatura recomienda que

dentro de los sitios de culto no se superen los 40 dB – aunque puedan alcanzar 45 dB -, pues siendo superior se afectan los participantes de los actos. En cuanto a los mecanismos para enfrentar el ruido sostienen:

“4.- En todos los casos en que se emplean altavoces electromagnéticos se recomienda distribuir los mismos por todo el recinto, pues de lo contrario, es decir en aquellos casos en que el orador o el coro cuentan con unos pocos altavoces para ser escuchados por todos los asistentes, se ven precisados a aumentar la intensidad sonora. En ningún evento deben emplearse altavoces fuera del recinto o dirigidos al exterior del mismo. La ubicación de los altavoces electromecánicos debe ser el resultado de un estudio elaborado por especialistas.

5.- En el evento de que la actividad propia de cada culto genera una intensidad sonora superior a los 40 o 45 decibeles ya anotados, es necesario acudir a la hermeticidad del recinto para mitigar el impacto sonoro sobre el exterior.

6.- En las edificaciones ya existentes, la hermeticidad del recinto puede mejorarse mediante las siguientes medidas:

- a) La realización de las actividades propias del culto a puerta y ventanas cerradas.
- b) El correcto montaje y sellamiento de puertas y ventanas.
- c) El correcto sellamiento de las paredes y las juntas entre paredes, y la eliminación de toda suerte de grietas y cámaras.
- d) La eliminación de falsos techos.
- e) El correcto sellamiento de canalizaciones eléctricas, hidráulicas y sanitarias.
- f) El retiro de altavoces electromagnéticos empotrados en muros, o la instalación de dichos altavoces con materiales aislantes que constituyan una barrera entre ellos y el muro, e impidan así que se transmita al muro la vibración del altavoz.

7.- El aislamiento acústico de edificaciones nuevas debe ser generado teniendo en cuenta elementos tales como la ubicación del recinto, el clima, su forma, sus espacios y acabados, etc. El diseño y la ejecución de la obra deben contemplar la correcta distribución de los

altavoces electromagnéticos y todos los puntos enunciados en el numeral sexto precedente. Se debe evitar el empleo de materiales porosos y preferir a ellos materiales densos. En las ventanas se deben emplear materiales traslúcidos, densos y de secciones pequeñas. Se deben diseñar los detalles de acabados con atrapadores de ruidos, y, como quiera que en un recinto hermético se requiere la renovación del aire viciado, deben diseñarse sistemas mecanizados o no para tal efecto.

8.- Las medidas anotadas para garantizar la hermeticidad de un recinto dado pierden efectividad cuando al interior del mismo se generan emisiones que superen los 75 decibeles. Dicha intensidad sonora produce también efectos nocivos para las personas al interior del recinto”.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. La Iglesia Pentecostal Unida de Colombia considera que la orden de la Alcaldía de Líbano, dispuesta el 26 de mayo de 1999, consistente en prohibir todo ruido que emane de la iglesia con ocasión de la celebración de sus actividades litúrgicas, viola su derecho a la libertad de cultos, pues la ley únicamente prohíbe la emisión de ruido que supere ciertos topes. Además, con la restricción absoluta se impide la realización de toda actividad religiosa.

En concepto del Juez de tutela la comunidad demandante abusa de su derecho a la libertad de cultos, desconociendo abiertamente el derecho a la tranquilidad, pues la comunidad religiosa no puede obligar a los vecinos del templo a escuchar el “exceso” de ruido. Por lo tanto, resolvió negar la tutela y ordenar a la comunidad que se abstuviera de generar ruido alguno que trascendiera al exterior.

Corresponde a la Corte establecer (i) si procede la presente acción y (ii), en caso de proceder, si las restricciones impuestas por la administración municipal de Líbano, Tolima y el Juez de instancia constituyen violación del derecho a la libertad de cultos.

Procedencia de la acción de tutela

2. Los demandantes manifiestan que interponen la acción de tutela como mecanismo transitorio para impedir un perjuicio irremediable. El artículo 86 de la Constitución autoriza la figura de la tutela cuando existen otros medios de defensa judicial, pero es preciso que se

busque evitar un perjuicio inconstitucional irremediable.

En el presente caso, se observa que la decisión de la alcaldía es el resultado de un proceso policivo, iniciado por querrela de los vecinos del templo. El antiguo artículo 82 del Código Contencioso Administrativo establecía que la jurisdicción contenciosa administrativa no conocía de las decisiones adoptadas en los juicios civiles o penales de policía. Al amparo de dicha disposición, el Consejo de Estado sentó jurisprudencia señalando que no todo asunto policivo era un “juicio civil”, término que se reservaba a los eventos en los cuales la autoridad pública dirimía un conflicto entre particulares.

Sin embargo, el artículo 30 de la Ley 446 de 1998 modificó el artículo 82 del Código Contencioso Administrativo, disponiendo que la jurisdicción contenciosa administrativa no “juzgaría las decisiones proferidas en juicios de policía regulados especialmente por la ley”. A la fecha de adopción de la presente decisión en la Relatoría del Consejo de Estado no existe fallo alguno de dicha Corporación que se haya ocupado del tema.

Ello obliga a la Corte a preguntarse, si realmente existe otro medio de defensa judicial. La Corte Constitucional no es juez competente para interpretar el alcance de las disposiciones que fijan la competencia de los jueces en materia contenciosa administrativa. Por lo mismo, no le corresponde determinar si el artículo 30 de la Ley 446 de 1998 implicó una restricción mayor a la competencia de la jurisdicción contenciosa administrativa frente a las decisiones que se adoptan en juicios policivos. Por lo tanto, mientras no se demuestre que existe un cambio de jurisprudencia de dicho tribunal, la Corte entiende que en el presente caso, existe otro medio de defensa judicial, a través de los recursos establecidos en el Código Contencioso Administrativo para juzgar los actos de la administración. Solo en el caso de que se varíe la jurisprudencia en materia de juicios policivos, los demandantes en el presente proceso podrán, si así lo estiman pertinente, acudir a la tutela como mecanismo principal.

La Constitución exige además, para la procedencia de la tutela como mecanismo transitorio, que se busque evitar un perjuicio irremediable. En sentencia C-531 de 1993, la Corte definió el perjuicio irremediable en los siguientes términos:

“situación de riesgo asociada a la vulneración o amenaza de vulneración de un derecho fundamental que puede actualizarse y, a partir de ese momento, progresar hasta hacerse irreversible”

En la misma decisión, recogió la posición contenida en la sentencia T-225 de 1993, relativa a los criterios para identificar un perjuicio irremediable:

“Para determinar la irremediabilidad del perjuicio hay que tener en cuenta la presencia concurrente de varios elementos que configuran su estructura, como la inminencia, que exige medidas inmediatas, la urgencia que tiene el sujeto de derecho por salir de ese perjuicio inminente, y la gravedad de los hechos, que hace evidente la impostergabilidad de la tutela como mecanismo necesario para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales”

El análisis de las circunstancias de hecho que rodean la actuación amenazadora no puede quedar a la libre apreciación judicial, sino que se impone la utilización de mecanismos técnico-jurídicos que permitan arribar a una decisión jurídicamente sustentada. Lo contrario supone permitir un margen de discreción absoluta al juez, inadmisibles en un Estado social de derecho.

El juicio de proporcionalidad, cuyos pasos han sido debidamente precisados en la jurisprudencia de la Corte, constituye el mecanismo idóneo para proceder al estudio de las circunstancias que rodean la amenaza o la violación del derecho constitucional, pues la gravedad de la violación únicamente podrá predicarse de aquella que resulte desproporcionada o irrazonable. A partir de ella, podrá definirse si se requieren medidas inmediatas y urgentes. Por lo tanto, la procedencia de la presente tutela únicamente será definida una vez la Corte haya abordado el juicio de proporcionalidad.

#### Precedentes jurisprudenciales

a) Debe distinguirse entre los ruidos evitables y aquellos que resultan inevitables. Frente a los primeros - los ruidos evitables - opera con toda la fuerza jurídica el derecho a la intimidad personal y familiar. En este punto, se entiende que hace parte del núcleo esencial “la interdicción de ruidos molestos e ilegítimos”.

b) Las prácticas rituales, incluyendo alabanza y cantos a Dios, están protegidas por la Carta, en tanto que elementos necesarios de la libertad de cultos.

c) A fin de ponderar los derechos en conflicto - intimidad y libertad de cultos -, se impone

considerar la periodicidad del ruido, el lugar y los medios técnicos.

d) “Toda restricción que apuntara a la disminución de los encuentros religiosos, para reducir al mínimo las presuntas molestias, sería inconstitucional por afectar el núcleo esencial del derecho a la libertad de cultos”.

e) Las restricciones a la utilización concreta de medios técnicos legítimos deben cumplir tres requisitos: “1) debe ser neutral o independiente al contenido del culto; 2) servir a la protección de un valor o interés constitucional significativo; 3) dejar alternativas viables para la divulgación del mensaje”(Negrillas en el original). En suma, las restricciones no pueden conducir a una censura “instigada por quienes no comparten una fe o creencia”.

f) En cuanto al lugar de celebración del culto, debe considerarse si se trata de un foro público o privado<sup>1</sup>, pues en el primero “está excluido por definición el derecho a no ser forzado a escuchar o a ver lo que allí se dice o muestra”, razón por la cual no son admisibles restricciones basadas en argumentos de conveniencia (juicio de razonabilidad). “En el foro privado las restricciones a las libertades de expresión y cultos se justifican siempre que no constituyan una interferencia sustancial del proceso de comunicación, como sucede si el emisor se ve privado de toda alternativa posible para el ejercicio de sus derechos fundamentales”.

g) La medición del ruido puede ser decisivo para establecer si existe un ejercicio abusivo del derecho a la libertad de cultos. “El ejercicio de las libertades de religión y cultos, en determinadas circunstancias espacio-temporales, que sea excesivo, por la medida del ruido que produce, impide el libre desenvolvimiento de la vida privada y constituye, por lo tanto, una injerencia arbitraria que vulnera el derecho a la intimidad personal y familiar”. De ahí que constituya “un uso desproporcionado y abusivo de la libertad de cultos, según el ordenamiento jurídico, el que con su ejercicio se produzca ruido por fuera de los anteriores parámetros normativos (resolución 8321 de 1983)”.

El exceso de ruido generado por la comunidad

4. La administración y el juez de tutela basaron sus decisiones en las declaraciones de los vecinos de la iglesia y en una inspección al sitio, concluyendo que durante las prácticas religiosas se generaba un ruido que traspasaba los límites de la propiedad de la iglesia. La

Corte ordenó que se practicara una audiometría, cuyos resultados fueron descritos en los antecedentes de esta decisión.

La Resolución Número 8321 de 1.983, por la que “se dictan normas sobre protección y conservación de la audición de la salud y el bienestar de las personas, por causa de la producción y emisión de ruidos”, establece, en su artículo 17, los niveles de ruido máximos permisibles según el lugar y la hora en que se produzca su emisión:

“Artículo 17.- Para prevenir y controlar las molestias, las alteraciones y las pérdidas auditivas ocasionadas en la población por la emisión de ruido, se establecen los niveles sonoros máximos permisibles incluidos en la siguiente tabla:

TABLA NUMERO I

Zonas receptoras

Nivel de presión sonora de dB (A)

	Período diurno	Período nocturno
	7:01a.m.-9p.m.	9:01p.m.-7a.m.
Zona I residencial	65	45
Zona II comercial	70	60
Zona III industrial	75	75
Zona IV de tranquilidad	45	45

Parágrafo 1º - Para efectos del presente artículo la zonificación contemplada en la Tabla número I, corresponde a aquella definida o determinada por la autoridad competente en cada localidad y para cada caso.

(...)”

Adicionalmente, los artículos 21, 22, 26 y 33 ídem. establecen obligaciones y restricciones para las fuentes emisoras de ruido.

“Artículo 21.- Los propietarios o personas responsables de fuentes emisoras de ruido, están en la obligación de evitar la producción de ruido que pueda afectar y alterar la salud y el bienestar de las personas, lo mismo que de emplear los sistemas necesarios para su control con el fin de asegurar niveles sonoros que no contaminen las áreas aledañas habitables. Deberán proporcionar a la autoridad sanitaria correspondiente la información que se les requiera respecto a la emisión de ruidos contaminantes.”

“Artículo 22.- Ninguna persona permitirá u ocasionará la emisión de cualquier ruido, que al cruzar el límite de propiedad del predio originador pueda exceder los niveles establecidos en el Capítulo II de la presente resolución.”

“Artículo 26.- No se podrán emplear parlantes, amplificadores de sonido, sirenas, timbres ni otros dispositivos similares productores de ruido en la vía pública y en zonas urbanas o habitadas, sin el previo concepto del Ministerio de Salud o su entidad delegada.”

“Artículo 33.- Ninguna persona operará o permitirá la operación de radios, instrumentos musicales, amplificadores o cualquier artefacto similar para la producción o reproducción de ruido, de tal forma que se ocasione contaminación por ruido a través del límite de propiedad en zonas de tranquilidad, en violación de los límites fijados en esta resolución.

Parágrafo 1º- La música que se ejecute en residencias particulares sea instrumental y/o mediante aparatos sonoros, deberá hacerse de manera que no perturbe al vecindario ni ocasione violación a la presente resolución.

(...)”

Según informan los miembros de la comunidad, los actos de culto se celebran los martes, jueves y sábado de 6 p.m. a 8 p.m. y los domingos de 10 a.m. a 12 m y de 6 p.m. a 8 p.m.

De acuerdo con la tabla antes transcrita, el nivel máximo de presión sonora, medido en decibeles, que puede generar la actividad en la iglesia es de 65 decibeles. La restricción a 45 decibeles únicamente opera entre las 9 de la noche y las 6:59 de la mañana.

Resulta claro que en la realización de sus actividades religiosas la comunidad supera nivel máximo de presión sonora autorizado por la ley. En la gráfica que sigue, se observa que durante los días analizados, frente a la iglesia se registró un ruido promedio superior al

permitido, pues el nivel más bajo fue de 72.8, superior en 7.8 decibles al permitido.

En cuanto a la percepción del ruido en el vecindario, se observa que en muchos casos se percibió ruido superior al permitido, como se puede observar en la gráfica que sigue:

Con base en los anteriores datos queda demostrado que la comunidad religiosa emitió ruido por encima de los niveles permitidos, configurándose una violación a la intimidad de los vecinos de la iglesia.

En consecuencia, evidentemente existía una situación violatoria del ordenamiento jurídico, que la Alcaldía debía entrar a resolver. Su solución es el objeto del presente proceso.

La decisión de la alcaldía y la sentencia que se revisa

5. La alcaldía de Líbano tomó la decisión de prohibir a la Iglesia Pentecostal Unida de Colombia de emitir todo ruido que se percibiera por fuera del templo. En el fallo de tutela, el juez prohíbe el uso de cualquier instrumento musical, de realizar cantos y de emitir exclamaciones que generen ruido percible por fuera del templo.

Las restricciones impuestas a la Comunidad inciden tanto en el nivel de ruido producido por ésta - prohibición de que el ruido sea escuchado fuera del templo -, como en los medios técnicos utilizados en su emisión - prohibición de utilizar medios electrónicos de amplificación, cantos, aplausos, etc.-.

Tratándose de restricciones para el ejercicio de las libertades públicas fundamentales, como es el caso de las prohibiciones impuestas a la iglesia para el ejercicio de su derecho a la libertad de cultos, la función del juez constitucional consiste en determinar si las medidas resultan proporcionadas al fin perseguido. Cabe advertir que no le corresponde a la Corte analizar si la restricción impuesta por la administración municipal de Líbano se ajusta a lo dispuesto en la Resolución 8321 de 1983 antes mencionada. Tal asunto es de resorte de la justicia contenciosa administrativa.

Para la Sala resulta evidente que la orden administrativa, apoyada por la decisión del juez de tutela, persigue un fin constitucional legítimo, cual es la protección de la intimidad de los vecinos del templo. De igual manera, estima que la medida resulta idónea para alcanzar dicho fin, pues resulta claro que al prohibirse que se escuche ruido por fuera de los límites de

la propiedad, se alcanza el fin perseguido.

En relación con las etapas posteriores del juicio de proporcionalidad, la Corte encuentra necesario distinguir entre las medidas que inciden en el nivel de ruido de aquellas que restringen los medios técnicos utilizados en la emisión, pues no es posible un juicio genérico para cada una de ellas. La Sala se ocupará primero de los medios técnicos.

Restricción sobre la difusión del mensaje

6. Como se indicó en el fundamento 3. de esta sentencia, la jurisprudencia de la Corte ha establecido como límite a las restricciones sobre el uso de medios técnicos que se garanticen opciones al emisor, de suerte que ante la imposibilidad de utilizar ciertos elementos, queden abiertas las puertas para emplear otros mecanismos para lograr la emisión.

Lo anterior guarda relación con la necesidad y la proporcionalidad estricta de la medida. Primero se analizará lo relativo a la necesidad de la medida.

En el presente caso, se observa que la autoridad administrativa prohibió “realizar de por sí o por intermedio de sus fieles o seguidores gritos o alabanzas ruidosas, equipos de sonido con alto parlantes dentro del inmueble.... que trascienda al exterior”. El juez de tutela, por su parte, fue más preciso, pues ordenó a la comunidad religiosa “abstenerse directamente o por parte de los feligreses concurrentes al Templo en la dirección conocida, de utilizar micrófonos o equipos de sonido con altoparlantes o cualquier otro elemento que genere ruido como organeta, piano acordeón, guitarra eléctrica o de cuerda, maraca, cencerro, saxofón, corneta, trompeta, tambor, llamadora, megáfono, así como los ocasionados por los devotos concurrentes mediante aplausos y ovaciones mediante el uso de los órganos de presión-manos u otros elementos humanos o mecánicos generadores de ruidos, como lo son los gritos, que trasciendan al exterior”.

Como se puede apreciar, ambas órdenes tienen por efecto prohibir la generación, por cualquier medio, de ruido que trascienda al exterior. Se pregunta la Corte si no existe otra posibilidad para alcanzar el fin perseguido, esto es, la protección de la intimidad de los vecinos.

De la información suministrada por el Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y sus

Profesiones Auxiliares se desprende que existen medios técnicos para evitar que el ruido traspase el predio del templo. Dado que existe la posibilidad técnica de evitar, a pesar de la generación del ruido, que éste afecte a los vecinos, resulta razonable, en tanto que implica una menor inherencia sobre la actividad religiosa, exigir que se adopten las medidas técnicas necesarias para evitar la afectación de los vecinos, en lugar de adoptar la prohibición objeto de la presente decisión.

En relación con este punto, sin embargo, el mismo Consejo señala que no existen normas sobre la materia. Además, la Corte es consiente de que pueden existir limitaciones financieras para aprovechar dichos medios técnicos. No obstante lo anterior, la administración municipal tiene competencia para regular el uso del suelo y establecer requisitos para las construcciones. En ejercicio de tal facultad, bien puede expedir normas de carácter general, que regulen las características técnicas de las edificaciones destinadas al culto religioso y exigir la adecuación de las edificaciones existentes, claro está, sin que las medidas resulten exorbitantes e imposibiliten la construcción de templos o el funcionamiento de los existentes.

De otra parte, la Corte considera oportuno advertir a las autoridades nacionales de la necesidad de dictar normas en la materia, pues se ha constatado que, a pesar de las sentencias dictadas por la Corporación sobre hechos similares, permanentemente se generan conflictos entre comunidades religiosas y sus vecinos, que únicamente se han resuelto por tutela. Por lo tanto, se urgirá al Gobierno Nacional y al Defensor del Pueblo, para que propongan soluciones normativas para regular la materia.

Al igual que se puede incidir sobre las condiciones arquitectónicas de las edificaciones, es posible adoptar restricciones sobre la intensidad del ruido, en lugar de prohibir el uso de ciertos instrumentos. Más adelante la Corte abordará este punto.

Así las cosas, no parece claro que la medida que restringe el uso de los instrumentos sea necesaria. Razón suficiente para declarar que, en lo que a esta restricción respecta, existiría un perjuicio irremediable. A pesar de ello, la Corte hará el juicio de proporcionalidad.

El juicio de proporcionalidad en sentido estricto busca determinar “si el sacrificio a la autonomía resulta adecuado y estrictamente proporcional en relación con la finalidad pretendida”<sup>2</sup>. Las medidas adoptadas por la administración y por el juez de instancia tienen

por efecto impedir la realización del culto. En efecto, al prohibir, además de equipos electrónicos, todo instrumento, cantos y aplausos, la comunidad se ve absolutamente imposibilitada para lograr la emisión colectiva del mensaje. El ejercicio de la libertad de cultos implica autonomía para seleccionar los instrumentos, medios o canales para emitir los mensajes, individuales o colectivos, de la comunidad. La Iglesia Pentecostal Unida de Colombia optó por utilizar instrumentos legítimos, tales como elementos electrónicos, instrumentos acústicos, la voz humana y los aplausos. La prohibición de utilizar estos medios implica que están cerradas las puertas para emitir mensaje alguno, pues prácticamente están proscritos todos los canales de emisión, salvo el escrito. Así mismo, implica una intromisión del Estado en el culto, pues la selección de los medios de emisión no es fortuita. La alabanza, los cantos, los aplausos, etc., son utilizados por las comunidades por cuanto consideran que es el mecanismo idóneo para lograr el cometido del ejercicio religioso. El Estado no puede incidir en la selección de tales medios, así como tampoco podría incidir, de manera alguna, en la realización de actos simbólicos aunque silenciosos.

En estas condiciones, resulta abiertamente desproporcionada la restricción a la autonomía de la comunidad religiosa, la cual supone, además, ausencia de ponderación entre el derecho a la libertad de cultos y la intimidad, pues el segundo anula al primero.

Prohibición de que el ruido se escuche por fuera del templo

La tabla transcrita de la Resolución Número 8321 de 1.983 del Ministerio de Salud, contiene los niveles máximos de presión sonora admisibles en un vecindario, según el uso del suelo y la hora de la emisión. Dichos niveles constituyen, fueron fijados en ejercicio de lo dispuesto en el artículo 33 del Código Nacional de Recursos Renovables y de Protección al Medio Ambiente, el cual ordena:

“Se establecerán las condiciones y requisitos necesarios para preservar y mantener la salud y la tranquilidad de los habitantes, mediante el control de ruidos originados en actividades industriales, comerciales, domésticas, deportivas, de esparcimiento, de vehículos de transporte y de otras actividades análogas”

Teniendo en cuenta que la resolución 8321 de 1983 no prohíbe que el ruido supere el terreno que ocupan los emisores, sino que impone restricciones a la intensidad del ruido que se escucha por fuera del mismo, resulta evidente que la medida no es necesaria, pues el Estado

considera que la intimidad (tranquilidad) está suficientemente protegida dentro de tales límites.

Perjuicio irremediable

8. Como quiera que se ha demostrado que las decisiones de la administración y del juez de tutela violan el derecho a la libertad de cultos y que, por la propia naturaleza y alcance de las mismas - en tanto que implican la imposibilidad de realizar el culto debido al silencio exigido -, el ejercicio de dicha libertad se ha visto seriamente menoscabado, existe urgencia en enfrentar la causa de la violación, existiendo, por lo tanto, un perjuicio irremediable.

A fin de proteger los derechos constitucionales de la comunidad religiosa se ordenará inaplicar la decisión de la Alcaldía de Líbano y se revocará la sentencia de instancia. Sin embargo, comoquiera que se ha probado que los niveles de ruido producidos durante la celebración del culto superan los niveles máximos autorizados por la Resolución 8321 de 1983, la decisión de la Corte no puede dejar inermes a los vecinos que acudieron a las instituciones públicas en defensa de su derecho constitucional a la intimidad. Por lo tanto, se ordenará a la Iglesia Pentecostal Unidad de Colombia que adopte las medidas necesarias para garantizar que durante la celebración de su culto no se superen los niveles de presión sonora autorizados por la Resolución 8321 de 1983. Para tal efecto, deberán solicitar la asistencia de especialistas que les informe sobre la manera técnica de colocar y utilizar los instrumentos electrónicos o acústicos empleados en el rito y, si fuere necesario, requerir el concurso de arquitectos que les indiquen las reformas que requiere el templo para ajustarse a los parámetros indicados.

Sobra advertir que, por tratarse de una tutela transitoria, esta sentencia perderá su vigencia si en el espacio de 4 meses no se han interpuesto los recursos que prevé la ley contra la resolución de la Alcaldía de Líbano o si el término legal a caducado. La comunidad deberá presentar copia auténtica de la respectiva demanda al juzgado, quien informará a la Alcaldía sobre la vigencia de la presente sentencia.

### III. DECISION

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

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR el fallo proferido por el Juez Quinto Penal Municipal de Líbano, Tolima y en su lugar, CONCEDER la tutela para la protección de los derechos a la Iglesia Pentecostal Unida de Colombia a la libertad de cultos. Por lo tanto, se inaplicará la Resolución 0624 del 26 de mayo de 1999 de la Alcaldía de Líbano, Tolima.

Segundo.- ORDENAR a la Iglesia Pentecostal Unida de Colombia, que en el término de 4 meses proceda a presentar ante el Juez Quinto Penal Municipal de Líbano copia auténtica de la demanda que instaure contra la Resolución 0624 del 26 de mayo de 1999 de la Alcaldía de Líbano, Tolima. Si vencido dicho término no se presentara el documento, el Juez Quinto Penal Municipal de Líbano informará de estos hechos al Alcalde de Líbano, a fin de que aplique la Resolución 0624 del 26 de mayo de 1999.

Tercero.- ORDENAR a la Iglesia Pentecostal Unida de Colombia, que en el término de tres meses adopte las medidas necesarias para garantizar que durante la celebración de su culto no se superen los niveles de presión sonora autorizados por la Resolución 8321 de 1983. Para tal efecto, deberán solicitar la asistencia de especialistas que les precise la manera técnica de colocar y utilizar los instrumentos electrónicos o acústicos empleados en el rito y, si fuere necesario, requerir el concurso de arquitectos que les indiquen las reformas que requiere el templo para ajustarse a los parámetros indicados.

Cuarto.- Urgir al Gobierno Nacional y al Defensor del Pueblo, para que propongan soluciones normativas para armonizar los derechos a la libertad de cultos y a la intimidad familiar.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

MARTHA V. SACHICA MENDEZ

Magistrada (e)

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

IVAN ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

1 Sentencia T-403 de 1992.

2 Salvamento de voto a la Sentencia C-068 de 1999.