

Contaminación sonora y ruido social asociados a locales de esparcimiento de actividad nocturna Aportes para su solución

Documento de síntesis de las actuaciones y propuestas realizadas desde la DVM

1. Antecedentes

La Defensoría del Vecino de Montevideo (DVM) ha venido desarrollando una serie de actuaciones y articulaciones en materia de contaminación sonora proveniente de locales de esparcimiento de actividad nocturna (bares, boliches y pubs). La iniciativa en torno a esta temática responde al importante número de asuntos presentados ante esta institución por parte de ciudadanos y ciudadanas que ven afectados sus derechos, particularmente por la permanencia de gran cantidad de personas en las veredas circundantes a los distintos locales, en muchos casos por tiempos prolongados. En el correr de este año se han gestionado 16 reclamos individuales y colectivos -de los que participaron más de 100 personas- en relación con locales.

La preocupación por la temática de la contaminación acústica en general ha estado presente en la DVM desde sus comienzos, en tanto se ha mantenido como una de las tres problemáticas principales sobre las que se reciben consultas y reclamos por parte de la ciudadanía, aumentando su incidencia año a año. En el último año informado fue la temática más reclamada conformando el 17% de los reclamos atendidos. Ello ha llevado a la necesidad de profundizar el conocimiento sobre este fenómeno a partir de diversas vías.

En el año 2012 se llevó adelante una investigación cuyos resultados fueron incluidos en la publicación “Contaminación Sonora y Derechos Humanos. Serie Investigaciones: Derechos Humanos en las Políticas Públicas. N°2”. La misma aborda fundamentalmente los siguientes ejes: (i) Ruido y Contaminación Acústica; (ii) Efectos del Ruido sobre la Salud Humana; (iii) Gestión de la Contaminación Sonora; (iv) Normativa Vigente. Funcionarias de la Defensoría¹ elaboraron, en el marco del Diplomado Internacional de Especialización “Derechos Sociales, Políticas Públicas y Gestión Global” de la Fundación Henry Dunant (Chile), una tesina específica sobre esta temática: “De la contaminación acústica a una convivencia urbana más humana”. Estas investigaciones han permitido profundizar el conocimiento sobre el fenómeno y su impacto tanto en la salud humana como en la convivencia, aportando recomendaciones y propuestas concretas sobre distintas dimensiones del problema

¹ A.S. Elena Goiriena y Dra. Laura Guinovart.

Las consultas y reclamos que llegan a la DVM en relación con el ruido que se produce en los locales de esparcimiento de actividad nocturna hasta altas horas de la madrugada, y en particular el ruido social en el espacio público circundante de estos locales, dan cuenta precisamente de los impactos identificados en las investigaciones mencionadas. Las personas que llegan a la Defensoría expresan enorme malestar por la imposibilidad de dormir por varios días, alteraciones en su ánimo, dificultades en el trabajo, problemas de relacionamiento, bajas en el rendimiento laboral y educacional, afectaciones del humor, entre otros. En varios casos nos han planteado que han debido asumir costos médicos por consultas psiquiátricas, e incluso costos asociados a búsquedas de lugares de residencia transitoria para poder recuperar el sueño y mejorar su estado de salud mientras no se encuentran soluciones definitivas.

La DVM entiende que la existencia de estos lugares ofrece oportunidades de esparcimiento a un sector importante de la población, así como oportunidades laborales, de desarrollo empresarial y de atracción turística. Esto da cuenta de que la temática plantea desafíos asociados a la diversidad de derechos que confluyen en el espacio público, permitiéndonos entenderlo como plataforma de ejercicio de derechos, como punto de encuentro de un conjunto de derechos y deberes relativos a la calidad de vida, la recreación, la salud, el disfrute en condiciones de igualdad y sin discriminación, la convivencia pacífica, la solidaridad, el respeto al medio ambiente. En ese sentido, consideramos que la situación planteada tiene que ver con los desafíos de la convivencia y la búsqueda de soluciones que contemplen los diversos intereses, derechos y deberes, lo que no será posible de no resolverse esta problemática reconocida como el **RUIDO SOCIAL** generado por actividades principalmente recreativas. La noción de ruido social, refiere a la presencia en el ambiente de ruidos o vibraciones provenientes de la concurrencia de personas o grupos de personas reunidas en la vía pública o espacios públicos, produciendo, a consecuencia de la actuación colectiva, ruidos que pueden ocasionar molestias y perturbar el descanso o provocar riesgo o daño para las personas.

Desde la Defensoría existe también el convencimiento de que la temática ha generado preocupación a diversos actores, incluyendo la propia Intendencia, la Junta Departamental y organismos de carácter nacional como el INJU, entre otros, los que a partir de motivaciones similares o asociadas a otros fenómenos como la promoción de prácticas saludables vinculadas a la nocturnidad y la juventud, buscan identificar mecanismos que promuevan el disfrute de estos espacios en un marco de convivencia respetuosa y pacífica

2. Acciones implementadas

Las acciones llevadas adelante por la DVM durante el segundo semestre del año 2014 están guiadas por la voluntad de profundizar el conocimiento de este fenómeno contemplando las perspectivas de los diversos actores involucrados. En ese sentido se han implementado las siguientes acciones:

- Investigación defensorial en torno a los casos concretos (incluyendo reuniones con vecinos, entrevistas, etc.)

- Entrevistas con diversos actores que tienen vinculación con la temática, en algunos casos con responsabilidades directas y en otros con posibilidades de aportar desde otras perspectivas:
 - Servicios de la IM:
 - Inspección General (Secretaría General) (Director Diego Banizi, Dra. Marta Garagorry, con participación de la Directora del Municipio B, Andrea Callejas, 1ero de julio)
 - SIME (Desarrollo Ambiental) (Director Ing. Guillermo Rodríguez Sarmiento y Directora Ing. Sandra Vittorino, 11 de agosto)
 - Contralor de la edificación (Acondicionamiento Urbano) (Arq. Horacio Farías y Susana Radio, 25 de setiembre)
 - Municipios:
 - Municipio B (Alcalde Carlos Varela y Directora Andrea Callejas, 12 de setiembre)
 - Ministerio del Interior:
 - Policía Comunitaria (Mario Vázquez, 9 de julio)
 - Policía Comunitaria junto con Comité Departamental de Emergencia (Jorge Cuello, coordinador del Comité Dptal. de Emergencia, Comisario Inspector Juan Bernis, Director Dptal. de Policía Comunitaria, Mario Vázquez de Policía Comunitaria, 14 de agosto)
 - Seccional 5ta. de Policía (Comisario Álvaro Delorenzo Tironi y policía comunitario Ruben da Costa, 21 de agosto)
 - Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente:
 - Ministro Francisco Beltrame y Director de DINAMA Ing. Jorge Rucks. La entrevista con MVOTMA fue solicitada teniendo en cuenta que este Ministerio es el organismo responsable de la reglamentación de la Ley 17.852 de Contaminación Acústica (11 de setiembre)
 - Ministerio de Educación y Cultura
 - Procuraduría General (Dr. Jorge Díaz, Fiscal de Corte y Dr. Fernando Romano, Coordinador de Área institucional, 22 de agosto)
 - Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo
 - Director Dr. Juan Faroppa (27 de agosto)
 - Actores privados:
 - Titulares o propietarios de boliches (Reunión con dueños de “El Garage”, “La Esquina del Mundo”, “Paullier y Guaná”, 28 de agosto)
 - En el marco de la Iniciativa Nocturnidad y Juventud se mantuvo entrevista con los titulares de “El Living” (23 de setiembre)
- Participación activa en la iniciativa coordinada por la Junta Departamental y el INJU: “Nocturnidad y Juventud”, en el marco de la cual se firmó un convenio el día 26 de noviembre del corriente. También se realizó análisis de normativa, y se mantuvo una reunión con propietarios de boliches.

3. Elementos identificados

Del proceso mencionado previamente surgen algunas observaciones respecto a la problemática. La primera es la constatación de que múltiples actores entienden que este tema efectivamente requiere de intervenciones que ayuden a encauzar formas de convivencia y disfrute de derechos de distintos sectores de la población que confluyen en un mismo espacio y tiempo. Hay acuerdo también en que el gobierno departamental y los gobiernos municipales son los actores cuyas competencias están directamente vinculadas a la organización de la actividad (pública y privada) en el territorio y a la administración del espacio público, reconociendo ciertas limitaciones actuales para obtener los resultados esperados con los recursos disponibles en este momento y con la normativa vigente.

En relación con el ruido social y las posibilidades de actuación de la Intendencia de Montevideo es posible identificar una serie de artículos en el Digesto Departamental. Estos se encuentran en el Volumen VI, Higiene y Asistencia Social, Título V, Capítulo IX, "De los ruidos molestos". A continuación se citan algunos de estos artículos:

Artículo D.1991.- Queda prohibido en ambientes públicos o privados, producir, causar o estimular ruidos molestos, innecesarios, excesivos, sea cual sea su origen, cuando por razón de la hora, del lugar o por su intensidad afecten o sean capaces de afectar a la población, en su tranquilidad, en su reposo y cuando determinen perjuicios al medio ambiente.

Artículo D.1996.- Quedan prohibidos, a la entrada o salida de personas de salas públicas o privadas las manifestaciones ruidosas, gritos y en general todo exceso que perturbe o moleste.

Artículo D.1997.- Las salas de espectáculos públicos o similares y las de reuniones sociales o de cualquier otra naturaleza, podrán funcionar siempre que posean la aislación o disposición adecuada para no turbar el reposo o la tranquilidad de los vecinos.

Artículo D.2007.- Se consideran ruidos excesivos aquellos que afectan al pasar ciertos límites, el bienestar y la tranquilidad de los habitantes de la ciudad.

Artículo D.2012.- Responderán solidariamente con los que causen ruidos molestos, innecesarios o excesivos quienes colaboren con la comisión de la infracción o la faciliten en cualquier forma.

En las entrevistas mantenidas en la Intendencia se plantearon algunas dificultades para actuar en la realidad particular del ruido social a partir de esta normativa. Entre otras se destacan:

- Limitadas posibilidades de actuación directa de parte de Inspección General sobre las personas que se encuentran en los espacios públicos que circundan a los locales, en el entendido de que la competencia en caso de molestias, ruidos o disturbios generados bajo esas circunstancias, corresponde al ámbito de actuación del Ministerio del Interior. En este sentido vale la pena citar el Art. 13 de la Ley de contaminación acústica (Ley 17852) que efectivamente menciona la responsabilidad del Ministerio del Interior:

Artículo 13. (Tranquilidad pública).- En caso de actividades extraordinarias o no permanentes, que emitan ruidos que perturben la tranquilidad o el orden público, la Policía Nacional o la Prefectura Nacional Naval estarán en la obligación de ejercer acción inmediata para hacer cesar o impedir tales emisiones.

El artículo agrega, “Ello, sin perjuicio de la imposición de las sanciones administrativas o penales que correspondieren”.

- Situación de inaplicabilidad práctica en lo que refiere a la normativa identificada por la DVM y citada precedentemente por razones de orden probatorio, afectación de los derechos de las personas responsables del local, ausencia de régimen sancionatorio, etc.
- Para el caso de mediciones específicas se mencionaron como dificultades la insuficiencia de recursos humanos altamente capacitados, así como limitaciones tecnológicas y de traslado que permitan identificar mejor el fenómeno y actuar en consecuencia.

También fueron identificadas dificultades que tienen que ver con la venta de alcohol por parte de quioscos y otros comercios hasta altas horas de la madrugada, lo que convoca a la actuación de otros actores, fundamentalmente Ministerio del Interior. En ese sentido se mencionaron como temas a abordar:

- Retomar el debate en torno al Proyecto de Ley referido a la regulación del consumo, distribución y expendio de bebidas alcohólicas (Remitido por el Poder Ejecutivo al Parlamento en junio de 2013).
- Necesidad de implementar un control efectivo de la venta nocturna de alcohol por parte de diversos establecimientos comerciales, a efectos de determinar si se está configurando una contravención a la normativa vigente (Ley Nº 17.243 y el Decreto 365/2000, que prohíben el expendio, ofrecimiento y suministro de bebidas alcohólicas entre las 0 y las 6 horas en aquellos locales no habilitados para dicho consumo).

De las diversas entrevistas surge información sobre esfuerzos realizados por identificar posibles soluciones a la problemática. Entre las propuestas manejadas pero que por el momento mayoritariamente no se han concretado, fueron mencionadas:

- El establecimiento de zonas de la ciudad exclusivas para la ubicación de lugares de esparcimiento de actividad nocturna
- La declaración de zona saturada por la acumulación de la misma actividad
- Establecimiento de limitaciones/prohibiciones de apertura de este tipo de locales linderos a fincas residenciales
- Limitación de la hora para el expendio de alcohol en centros nocturnos.
- No permitir el consumo de alcohol fuera de los locales comerciales a partir de las 24 horas

Teniendo en cuenta las observaciones mencionadas previamente y los esfuerzos llevados adelante, desde la Defensoría del Vecino nos gustaría sugerir posibles líneas de acción a ser consideradas.

4. Propuestas

La situación bajo analizada requiere soluciones que implican nueva normativa en tanto nos enfrentamos a fenómenos nuevos para los cuales existe cierto vacío legal. Sin embargo, la normativa por sí sola no es suficiente para llevar adelante cambios de conducta, los que aparecen como necesarios para encontrar una solución duradera que contemple los diversos intereses. En ese sentido es importante tener en cuenta lo planteado por Antanas Mockus, ex alcalde de Bogotá, en su presentación en la apertura del encuentro organizado por la IM sobre Espacios Públicos el 23 de julio del presente año, respecto a que los sistemas regulatorios de la vida social dependen mucho de las emociones. El Sr. Mockus presentó un esquema de tres tipos de normas: legales, morales y sociales, cada una de ellas con posibilidades de lograr acatamiento en función tanto de razones positivas (citando para cada una de ellas respeto de la ley, buena conciencia, estima) como negativas (miedo a los castigos legales, culpa por la mala conciencia, vergüenza por la pérdida de estima y el rechazo). Fortalecer los tres tipos de normas y armonizarlos contribuye a fortalecer la cultura ciudadana y a lograr una mejor convivencia. En este caso en particular, esto aportaría a que la inclusión de nuevas actividades en el territorio no excluya o expulse a quienes ya estaban asentados en el mismo. Por lo tanto consideramos que el fenómeno que nos convoca requiere dos líneas básicas de abordaje:

- Revisión, actualización y formulación de normativas.
- Sensibilización y promoción de una convivencia respetuosa de los distintos derechos exigibles con el desarrollo de la actividad.

4.1. Revisión, actualización y formulación de normativas

En relación con este punto se formulan las siguientes sugerencias a explorar por parte de la Intendencia de Montevideo y los gobiernos municipales:

- Modificación de horarios para adelantar la actividad. Esto implica adelantar los horarios de funcionamiento de locales en este giro, con indicación concreta de estos horarios en la habilitación.
- Limitación en los horarios en que los locales comerciales pueden vender alcohol.
- Acuerdo con propietarios de locales nocturnos para la no venta de alcohol y otras bebidas a quienes están fuera del local a partir de determinado horario y/o no permitir la estancia fuera del local mientras se consume. Prohibición de consumo de bebidas fuera del local salvo permiso específico de uso comercial del espacio (mesas y sillas).
- Revisión de los bajos costos de las multas que inhibe la capacidad punitiva real.
- Incorporación del *ruido social* como parte de las condiciones de habilitación y viabilidad de uso combinado con la posibilidad de que ante nuevas solicitudes referidas a locales que su giro sea boliches/bares, se incluya siempre la evaluación de desarrollo ambiental. Concretamente, en el recorrido que hace el expediente por diversas divisiones antes de la habilitación, solicitar al SIME que dé su opinión sobre posible contaminación acústica y establezca si previamente se necesita un plan acústico que abarque la prevención del ruido social.

- Otorgar habilitaciones provisorias asociadas a presentación de medidas que prevengan o mitiguen el ruido social. Exigir como condición mínima no negociable la de no deteriorar la calidad acústica en el entorno inmediato, siendo de cargo del emprendatario todas las medidas necesarias para ello.
- Obligatoriedad de la anuencia de propiedades horizontales, linderos y frentistas.
- Revisión, armonización y actualización de la normativa departamental, tendiendo a eliminar obsolescencias, errores técnicos, imprecisiones, ambigüedades y vacíos, e incorporar régimen sancionatorio que permita exigibilidad de ciertos artículos del digesto, ej. incorporación de pubs y boliches como actividad específica, responsabilidad solidaria de quien organiza el evento que provoca el ruido social en un radio exterior delimitado, etc.
- Evitar la continuidad de espacios “cómodos” para permanecer fuera de los locales a través de medidas que acoten el alcance de las actividades autorizadas. Por ejemplo: un local con licencia de música no podría tener deck exterior y viceversa, de modo de alternar locales con música y locales con decks.
- Evaluar la posibilidad de identificar zonas preferenciales para la habilitación de actividades nocturnas con horarios más prolongados.
- Evaluar y resolver posibles Zonas Acústicamente Saturadas por acumulación de denuncias y reclamos ya que en zonas de acumulación de emprendimientos nocturnos no es efectivo el tratamiento individual, y donde no hay aglomeración de emprendimientos nocturnos, establecer distancia mínimas a locales preexistentes para autorizar la instalación de un nuevo emprendimiento.
- Enfatizar en el alcance del concepto de excepciones, en tanto es poco conveniente concederlas de manera regular, para que mantengan el alcance justo de su calidad de excepción o tolerancia. (A modo de ejemplo se cita que algunos pubs funcionan bajo modalidad de restaurant con un horario hasta las 6 a.m. cuando por el tipo de actividad que figura en la habilitación el horario debería ser más restringido)

*Posibles propuestas a explorar por parte del **Ministerio del Interior**:*

- Control efectivo de la venta de alcohol por parte de almacenes, quioscos y otro tipo de locales comerciales a partir de la 0 hora.
- Policía Comunitaria podría realizar un trabajo de información/educación con folletería a distribuir en almacenes, kioscos y comercios dispensadores de alcohol, sobre la normativa vigente en la materia.
- Patrullaje e intervención para la dispersión de aglomeraciones de personas en las puertas de los boliches por parte de la Policía, en cumplimiento de la protección de la tranquilidad pública mandatada por la Ley de Contaminación Acústica.
- Instalación de cámaras de seguridad en las cercanías de boliches, a determinar responsabilidades de instalación y mantenimiento.

4.2. Sensibilización y promoción de una convivencia respetuosa de los distintos derechos exigibles con el desarrollo de la actividad.

En relación con este punto se formulan las siguientes sugerencias a explorar:

- Investigación que pueda realizar la UDELAR sobre el fenómeno a los efectos de identificar causales, sus diversas manifestaciones y posibles alternativas en una perspectiva de convivencia.
- Encuesta sobre percepción de la calidad sonora, identificación de principales emisores percibidos como molestos por los ciudadanos e identificación de conflictos percibidos, así como propuestas y aportes para mejorar la gestión.
- Instalación de un Grupo de Trabajo inter-actores, para plantear la realidad de la convivencia, problematizar y recoger propuestas.
 - Municipio B se ofrece como piloto
 - Tener en cuenta el Convenio “Nocturnidad y Juventud” como marco y respaldo para las acciones a realizar por parte de este grupo de trabajo.
- Difusión pública de la temática en tanto fenómeno que preocupa a las autoridades departamentales y municipales y sobre la que se está desarrollando una línea de trabajo concreta, convocando a la ciudadanía a sumar propuestas.
- Audiencia pública territorial para incorporar todos los actores del territorio en el tratamiento y solución de la problemática.

Un aspecto importante a considerar es la **Promoción de la Responsabilidad Social Empresarial (RSE)**.

La OIT² define la RSE como “La manera en que las empresas toman en consideración las repercusiones que tienen sus actividades sobre la sociedad y en la que afirman los principios y valores por los que se rigen, tanto en sus propios métodos y procesos internos como en su relación con los demás actores. La RSE es una iniciativa de carácter voluntario y que solo depende de la empresa, y se refiere a actividades que se considera rebasan el mero cumplimiento de la ley”.

A partir de esta definición es interesante observar que las empresas, en su asunción de la práctica de RSE, no se deben guiar en su accionar sólo por la normativa vigente sino por una voluntad de convivencia y bienestar general, o normas morales y sociales al decir de Antanas Mockus. Desde la DVM se sugiere explorar la difusión de la norma ISO 26000 que contempla materias de la Responsabilidad Social tales como medioambiente, participación de la comunidad, derechos humanos, prácticas laborales, asuntos de consumidores³.



As. Soc. Dra. Ana Agostino
Defensora del Vecino de Montevideo

3 de diciembre de 2014

² http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---multi/documents/publication/wcms_142694.pdf

³ http://www.iso.org/iso/iso_26000_project_overview-es.pdf