

## Sentencia C-535/96

### **ENTIDADES TERRITORIALES-Poder de dirección/PRINCIPIO DE AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Límites/PRINCIPIO UNITARIO DEL ESTADO-Respeto de la autonomía**

*El poder de dirección del que gozan las entidades territoriales se convierte así en pieza angular del desarrollo de la autonomía. A través de este poder, expresión del principio democrático, la comunidad puede elegir una opción distinta a la del poder central. La satisfacción de intereses propios requiere la posibilidad de que existan en cada localidad opciones políticas diferentes, lo cual no atenta contra el principio de unidad, pues cada entidad territorial hace parte de un todo que reconoce la diversidad. Los principios de unidad y autonomía no se contradicen sino que deben ser armonizados. De esa manera se afirman los intereses locales pero se reconoce la supremacía de un ordenamiento superior, con lo cual la autonomía de las entidades territoriales no se configura como poder soberano sino que se explica en un contexto unitario. El equilibrio entre ambos principios se constituye entonces a través de limitaciones. Por un lado, el principio de autonomía debe desarrollarse dentro de los límites de la Constitución y la ley, con lo cual se reconoce la posición de superioridad del Estado unitario, y por el otro, el principio unitario debe respetar un espacio esencial de autonomía cuyo límite lo constituye el ámbito en que se desarrolla esta última.*

### **AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Núcleo esencial**

*El núcleo esencial de la autonomía está constituido en primer término, por aquellos elementos indispensables a la propia configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses. En segundo lugar encontramos, la inviolabilidad por parte del legislador, de la facultad de las entidades territoriales de gobernarse por autoridades propias. Debe protegerse el derecho de cada entidad territorial a autodirigirse en sus particularidades a través del respeto de la facultad de dirección política que ostentan.*

### **PATRIMONIO ECOLOGICO LOCAL-Regulación no exclusiva**

*El Congreso puede establecer una legislación básica nacional que evite el deterioro del patrimonio ecológico municipal y proteja el derecho al medio ambiente en ese ámbito local, pues la garantía de ese derecho de la persona no puede quedar sujeta al albur de que la autoridad indígena o el concejo municipal o distrital expidan o no la correspondiente regulación. La competencia de los municipios y las autoridades indígenas en relación con el patrimonio ecológico local no es entonces exclusiva sino concurrente con la normatividad básica nacional que el Congreso expida sobre la materia.*

**PATRIMONIO ECOLÓGICO LOCAL-Competencia concurrente**

*Si la Constitución atribuye a los concejos y las autoridades indígenas la facultad de dictar normas para la protección del patrimonio ecológico local, una comprensión sistemática de los preceptos de la Carta tiene que concluir que el Legislador debe regular esas materias respetando esa competencia propia de las entidades territoriales. En la discusión constitucional de un tema ecológico, es indispensable establecer si se trata de un asunto ambiental que puede encuadrarse dentro de un límite municipal, o si trasciende ese límite pero se agota en un ámbito preciso, o si se trata de una materia propia de una regulación de alcance nacional o incluso internacional.*

**PUBLICIDAD EXTERIOR VISUAL-Competencia en principio local/PUBLICIDAD EXTERIOR VISUAL-Competencia concurrente**

*La publicidad exterior visual hace parte de la noción de "patrimonio ecológico" local, por lo cual se está frente a una competencia propia de los concejos municipales y distritales, así como de los órganos de gobierno de los territorios indígenas, la cual les es asignada en función del interés territorial subyacente, pues los problemas de modificación del paisaje que le están asociados abarcan primariamente un ámbito local, por lo cual su regulación corresponde también, en principio, a las autoridades municipales y de los territorios indígenas. Sin embargo, eso no significa que la ley no pueda establecer una normatividad básica nacional en este campo pues, se trata de competencias concurrentes. Lo que no puede el Legislador es vaciar la competencia constitucional propia de los concejos y las autoridades indígenas de dictar normas para proteger, conforme a sus criterios, normas sobre la protección del patrimonio ecológico local.*

**CONCEJO MUNICIPAL-Competencia normativa limitada/PUBLICIDAD EXTERIOR VISUAL-Regulación razonable por los concejos**

*El ejercicio de las competencias normativas de los concejos se encuentra sometido a los principios que gobiernan la validez y eficacia de los actos administrativos, y se debe entender limitado a la realización de los fines específicos que le han sido encomendados a la autoridad por el ordenamiento jurídico. Los concejos no pueden ejercer de manera arbitraria o discriminatoria la facultad que le confiere la disposición impugnada, sino que deben desarrollarla en forma razonable y proporcionada, tomando en consideración la finalidad de la misma, que no es otra que la protección del patrimonio ecológico local. Por ello la actuación de los concejos al dictar las normas para la protección y preservación del patrimonio ecológico no escapa del control judicial pues los eventuales abusos son impugnables por la vía de lo contencioso-administrativo.*

**MEDIO AMBIENTE SANO-Participación de la comunidad**

*La participación comunitaria debe ser previa, pues es la mejor forma de armonizar ambas obligaciones estatales, lo cual justifica la existencia de figuras como la licencia ambiental, la cual prevé en su trámite una importante participación de la sociedad civil. Sin embargo, lo anterior no significa que la participación de la comunidad deba ser siempre previa para la protección del paisaje, pues si se trata de una actividad que no tiene un impacto considerable ni irreversible sobre el medio ambiente, y la ley prevé un mecanismo posterior y ágil que permita a la comunidad intervenir para la solución del asunto, la regulación puede ajustarse a la Carta, pues pueden existir otros argumentos constitucionales -como la búsqueda de eficacia administrativa- que justifiquen la ausencia de control previo administrativo y comunitario. Contrario sensu, en aquellos eventos en que la actividad pueda ocasionar un daño considerable o irreversible al medio ambiente o, en tratándose de las comunidades indígenas, a la identidad y existencia de las mismas, la ley y el gobierno deben asegurar un mecanismo previo de participación comunitaria, pues los costos de la decisión pueden ser muy altos en términos económicos, sociales y humanos.*

Referencia: Expediente D-1239

Actor: Adelaida Angel Zea

Normas acusadas: Artículos 1o., 3o., 6o., 8o., 10o., 11, 12 y 15 de la Ley 140 de 1994.

Temas:

Contenido esencial de la autonomía territorial y garantía institucional.

Autonomía territorial, ley y protección del medio ambiente: el principio de rigor subsidiario.

Contaminación visual, protección del paisaje y defensa del patrimonio ecológico local.

Participación de la comunidad y decisiones que puedan afectar el medio ambiente.

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTINEZ  
CABALLERO

Santa Fe de Bogotá, D.C., dieciséis de octubre de mil novecientos noventa y seis (1996).

La Corte Constitucional, integrada por su Presidente Carlos Gaviria Díaz, y por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa

**EN NOMBRE DEL PUEBLO  
Y  
POR MANDATO DE LA CONSTITUCION**

Ha pronunciado la siguiente

**SENTENCIA**

**I. ANTECEDENTES**

La ciudadana Adelaida Angel Zea presenta demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1o., 3o., 6o., 8o., 10o., 11, 12 y 15 de la Ley 140 de 1994, la cual fue radicada con el número D-1239. Cumplidos, como están, los trámites previstos en la Constitución y en el Decreto No. 2067 de 1991, procede la Corte a decidir el asunto por medio de esta sentencia.

## II. DEL TEXTO LEGAL OBJETO DE REVISION

Los artículos demandados preceptúan lo siguiente:

### **LEY 140 DE 1994**

( )

*“Por la cual se reglamenta la Publicidad Exterior Visual en el Territorio Nacional”*

*El Congreso de Colombia*

*Decreta*

*Artículo 1º. Campo de aplicación. La presente Ley establece las condiciones en que puede realizarse Publicidad Exterior Visual en el Territorio Nacional.*

*Se entiende por Publicidad Exterior Visual el medio masivo de comunicación destinado a informar o llamar la atención del público a través de elementos visuales como leyendas, inscripciones, dibujos, fotografías, signos o similares, visibles desde las vías de uso o dominio público, bien sean peatonales o vehiculares, terrestres, fluviales, marítimas o aéreas.*

*No se considera Publicidad Externa Visual para efectos de la presente Ley, la señalización vial, la nomenclatura urbana o rural, la información sobre sitios históricos, turísticos y culturales, y aquella información temporal de carácter educativo, cultural o deportivo que coloquen las autoridades públicas u otras personas por encargo de éstas, que podrá incluir mensajes comerciales o de otra naturaleza siempre y cuando éstos no ocupen más del 30% del tamaño del respectivo mensaje o aviso. Tampoco se considera Publicidad Exterior Visual las expresiones artísticas como pinturas o murales, siempre que no contengan mensajes comerciales o de otra naturaleza.*

**Artículo 3º.** *Lugares de ubicación. Podrá colocarse Publicidad Exterior Visual en todos los lugares del territorio nacional, salvo en los siguientes:*

*a) en las áreas que constituyen espacio público de conformidad con las normas municipales, distritales y de las entidades territoriales indígenas que se expidan con fundamento en la Ley 9a. de 1989 o de las normas que las modifiquen o sustituyan. Sin embargo, podrá colocarse Publicidad Exterior Visual en los recintos destinados a la presentación de espectáculos públicos, en los paraderos de los vehículos de transporte público y demás elementos de amoblamiento urbano, en las condiciones que determinen las autoridades que ejerzan el control y la vigilancia de estas actividades;*

*b) Dentro de los 200 metros de distancia de los bienes declarados monumentos nacionales;*

*c) Donde lo prohíban los Concejos Municipales y Distritales conforme a los numerales 7º y 9º del artículo 313 de la Constitución Nacional,*

*d) En la propiedad privada sin el consentimiento del propietario o poseedor;*

*e) Sobre la infraestructura, tales como postes de apoyo a las redes eléctricas y telefónicas, puentes, torres eléctricas y cualquier otras estructuras de propiedad del Estado.*

**Artículo 6º.** *Aviso de proximidad. Salvo en los lugares que prohíben los literales a) y b) del artículo 3º, podrá colocarse Publicidad Exterior Visual en zonas rurales para advertir sobre la proximidad de un lugar o establecimiento.*

*Dicha publicidad sólo podrá colocarse al lado derecho de la vía, según el sentido de circulación del tránsito en dos (2) lugares diferentes dentro del kilómetro anterior al establecimiento. Los avisos deberán tener un tamaño máximo de cuatro metros cuadrados (4 mtrs<sup>2</sup>) y no podrán ubicarse a una distancia inferior a quince metros (15 mtrs/1), contados a partir del borde de la calzada más cercana al aviso.*

*No podrá colocarse publicidad indicativa de proximidad de lugares o establecimientos obstaculizando la visibilidad de señalización vial y de nomenclatura e informativa.*

**Artículo 8º.** *Duración. La Publicidad Exterior Visual que cumpla con las condiciones previstas en la ley podrá permanecer instalada en forma indefinida.*

**Artículo 10.** *Libertad de ejercicio y principio de legalidad. La colocación de la Publicidad Exterior Visual en los lugares donde no está prohibida, es libre y por consiguiente no requiere sino del cumplimiento de las condiciones establecidas autorizadas por la presente ley.*

*Ninguna autoridad podrá exigir la obtención de permisos o licencias previas para su colocación ante el alcalde del municipio, distrito o territorio indígena respectivo o ante la autoridad en quien está delegada tal función.*

**Artículo 11.** *Registro. A más tardar dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la colocación de la Publicidad Exterior Visual, deberá registrarse dicha colocación ante el alcalde del municipio, distrito o territorio indígena respectivo o ante la autoridad en quien está delegada tal función.*

*Las autoridades municipales, distritales y de los territorios indígenas abrirán un registro de colocación de Publicidad Exterior Visual, que será público.*

*Para efectos del registro, el propietario de la Publicidad Exterior Visual o su representante legal deberá aportar por escrito y mantener actualizados sus datos en el registro la siguiente información:*

- 1. Nombre de la Publicidad, junto con su dirección, documento de identidad, Nit, y demás datos necesarios para su localización.*
- 2. Nombre del dueño del inmueble donde se ubique la publicidad, junto con su dirección, documento de identidad, Nit, teléfono y demás datos para su localización.*
- 3. Ilustración o fotografías de la Publicidad Exterior Visual y transcripción de los textos que en ella aparecen. El propietario Exterior Visual también deberá registrar las modificaciones que se le introduzcan posteriormente.*

*Se presumirá que la Publicidad Exterior Visual fue colocada en su ubicación de registro, en el orden en que aparezca registrada.*

*Las personas que coloquen publicidad distinta a la prevista en la presente Ley y que no la registren en los términos del presente artículo, incurrirán en las multas que para el efecto señalen las autoridades municipales, distritales y de los territorios indígenas, en desarrollo de lo previsto en el artículo 13 de la presente Ley.*

**Artículo 12.** *Remoción o modificación de la Publicidad Exterior Visual. Sin perjuicio de la acción popular consagrada en el artículo 1005 del Código Civil y el artículo 8° de la Ley 9a. de 1989 y de otras acciones populares, cuando se hubiese colocado Publicidad Exterior Visual, en sitio prohibido por la Ley o en condiciones no autorizadas por ésta, cualquier persona podrá solicitar su remoción o modificación a la alcaldía municipal o distrital respectiva. La solicitud podrá presentarse verbalmente o por escrito de conformidad con el artículo 5° del Decreto 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo).*

*De igual manera y sin perjuicio del ejercicio de la acción popular, los alcaldes podrán iniciar una acción administrativa de oficio, para determinar si la Publicidad Exterior Visual se ajusta a la Ley.*

*Recibida la solicitud o iniciada de oficio la actuación, el funcionario verificará si la publicidad se encuentra registrada de conformidad con el artículo anterior y si no se ha solicitado su registro dentro del plazo señalado por la ley, se ordenará su remoción. De igual manera el funcionario debe ordenar que se remueva o modifique la Publicidad Exterior Visual que no se ajuste a las condiciones legales, tan pronto tenga conocimiento de la infracción, cuando ésta sea manifiesta o para evitar o para remediar una perturbación del orden público en los aspectos de defensa nacional, seguridad, tranquilidad, salubridad y circulación de personas y cosas o graves daños al espacio público.*

*En los casos anteriores, la decisión debe adoptarse dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al día de recepción de la solicitud o de la iniciación de la actuación. Si la decisión consiste en ordenar la remoción o modificación de una Publicidad Exterior Visual, el funcionario fijará un plazo no mayor de tres (3) días hábiles para que el responsable de la publicidad, si es conocido la remueva o la modifique. Vencido este plazo, ordenará que las autoridades de policía la remuevan a costa del infractor.*



*Cuando la Publicidad Exterior Visual se encuentre registrada y no se trate de los eventos previstos en el inciso tercero de este artículo, el alcalde, dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes al día de recepción de la solicitud o de la iniciación de la actuación, debe promover acción popular ante los jueces competentes para solicitar la remoción o modificación de la publicidad. En estos casos acompañará a su escrito copia auténtica del registro de la publicidad.*

*Parágrafo. En las entidades territoriales indígenas los consejos de gobierno respectivos o la autoridad que haga sus veces, serán los responsables del cumplimiento de las funciones que se asignan a las alcaldías distritales y municipales en el presente artículo.*

**Artículo 15.** *Toda valla instalada en el territorio nacional cuya publicidad que por mandato de la ley requiera un mensaje específico referente a salud, medio ambiente, cultura y cívico, no podrá ser superior a 10% del área total de la valla.*

*La publicidad Exterior Visual que trata la presente Ley son aquellas que tienen una dimensión igual o superior a 8 metros cuadrados.*

*No estarán obligadas a lo dispuesto en este artículo las vallas de propiedad de: La Nación, los Departamentos, El Distrito Capital, los Municipios, organismos oficiales, excepto las empresas industriales y comerciales del Estado y las de economía mixta, de todo orden, las entidades de beneficencia o de socorro y la Publicidad Exterior Visual de partidos, movimientos políticos, candidatos, durante las campañas electorales.*

### **III LA DEMANDA**

La actora considera que los artículos demandados no sólo contradicen el objetivo por el cual fue expedida la propia ley, sino que, además, violan los artículos 1o, 7o, 58, 63, 78, 79, 80, 82, 287, 288, 311, 313 num.7 y 9, 330 (especialmente su parágrafo), 333 y 366 de la Constitución.

Para la presentación de los cargos, la Corte seguirá el mismo orden asumido por la demandante en su escrito.

**1. Violación de la autonomía administrativa local (artículos 287, 288, 311 y 313 num.7 y 9 CP)**

La actora considera que los artículos 1o. y 15 de la ley violan la autonomía de las entidades territoriales y ponen en entredicho su competencia para regular el espacio público. Por un lado, el artículo 15 deja por fuera de toda posibilidad de control de las localidades, las vallas de propiedad de las distintas entidades señaladas en dicho precepto; por otro lado, según la actora, lo que no está definido en el artículo 1o. como "Publicidad Exterior Visual" queda por fuera de la potestad normativa de los concejos y de las autoridades indígenas, afirmación que "cobra mayor fuerza si se tiene en cuenta el texto del artículo 10 de la ley, que consagra plena libertad para colocar publicidad exterior visual en aquellos lugares donde ella no está prohibida".

Señala la demandante que el artículo 78 superior, faculta al legislador para regular lo referente al tipo de información que debe suministrarse al público para la comercialización de los bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad. Considera la actora que los artículos 1o., 2o., 6o., 10o. y 15, materia de impugnación, violan la autonomía administrativa local en la medida en que el legislador se extiende a la regulación de la ubicación espacial y las características físicas de esta clase de mensajes, con lo cual ejerce una competencia administrativa asignada a las autoridades del nivel local.

## **2. Violación de la identidad social y cultural. (artículos 7o. y 330 C.P.)**

Según la demandante, el manejo del espacio público y la fijación de avisos guardan una estrecha relación con la autonomía y la identidad cultural de los pueblos indígenas, y con el manejo que ellos pretenden dar a los recursos naturales. Para una comunidad dada, la publicidad de partidos políticos o la información expresada en vallas o avisos puede resultar lesiva de sus creencias, sentido estético y equilibrio ecológico. Por ello considera que los artículos 1o, 15 y 3o. literales b) y c) violan la Constitución, pues no reconocen la competencia de las autoridades indígenas para regular esta materia.

Igualmente afirma la demandante que se viola el párrafo del artículo 330 superior al no existir un espacio de participación de las autoridades indígenas, o alguna instancia de Gobierno con posibilidad para propiciarla.

Según criterio de la actora, al quedar por fuera de la definición de "Publicidad Exterior Visual" algunas materias, se distorsiona la función ecológica de la propiedad (art.58 C.P.) y se viola el artículo 63 superior que consagra la inalienabilidad e inembargabilidad de los parques naturales, tierras de resguardo y patrimonio arqueológico de la Nación entre otros.

Considera la demandante que la inalienabilidad de estos bienes se refiere también al uso al cual están afectados.

### **3. Violación del derecho de los asociados a participar en las decisiones que afecten el medio ambiente (artículos 78 y 79 C.N.).**

Señala la demandante que el artículo 11 no contempla la participación de la comunidad, mediante un procedimiento previo, en la fijación de publicidad exterior visual. Además, según su criterio, el inciso segundo del artículo 10o. de la ley impide dicha participación, por lo cual considera que estos dos artículos violan la función preventiva del Estado en cuanto hace a los factores de deterioro ambiental y limitan su capacidad para velar por la integridad del espacio público (CP arts 80 y 82). Dice la demandante que el procedimiento de registro que consagra el artículo 11 de la ley 140 de 1994 hace imposible la actuación de las autoridades administrativas en forma previa a la colocación de publicidad exterior visual, y que lo mismo ocurre con la presunción de legalidad que trata el artículo 10 ya mencionado.

## **IV. INTERVENCIÓN DE AUTORIDADES PUBLICAS**

### **4.1. Intervención del Ministerio del Medio Ambiente**

La ciudadana Luz Angela Melo Castilla, en representación del Ministerio del Medio Ambiente, impugna la constitucionalidad de la Ley 140 de 1994 en su totalidad. En el escrito presentado a esta Corte, la interviniente sigue el mismo orden asumido por la demandante.

#### **1. Violación de la autonomía administrativa local**

La ciudadana considera, al igual que la actora, que el respeto a la autonomía consagrado en el artículo 3o. literales a) y c) de la ley demandada es aparente. Si bien se da un marco en el que deben ser respetadas las normas prohibitivas sobre publicidad exterior visual, dictadas por las entidades territoriales o los territorios indígenas, señala la interviniente:

*...al fijar en los artículos 10 y 11 una forma de registro que implica un permiso automático, la Ley está impidiendo que los municipios dicten sus propias normas para el control, preservación y defensa del patrimonio ecológico y que promuevan la participación comunitaria tal y como lo prescriben los artículos 311 y 313 num. 9o. de la Constitución". Por otra parte, sostiene la interviniente que " de la lectura de las condiciones de publicidad exterior visual recogida en los*

*artículos 4o., 5o., 6o., 7o., 8o., 9o., 10o. y 11, se deduce que las mismas si constituyen una forma de evadir el principio de autonomía administrativa local.*

Para la interviniente no es de recibo la argumentación dada por la actora en torno a los artículos 1o. y 15 demandados, según la cual, esas normas excluyen del control de las entidades territoriales aquella publicidad visual que no encaje en las definiciones legales consagradas por esos artículos. Según criterio de la ciudadana, esas normas simplemente excluyen ciertas materias de la regulación establecida en la Ley 140 de 1994, pero ello no significa que no se apliquen las disposiciones constitucionales generales, las cuales señalan las atribuciones que tienen las entidades territoriales en este campo.

## **2. Violación de la identidad social y cultural**

La interviniente considera que si bien, en sentido estricto, no son inconstitucionales los artículos 1o., 3o. y 15 acusados, en cambio debe concluirse que la Ley 140 de 1994 es inexecutable en su totalidad, pues no contempla un mecanismo de respeto a la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas, condición a la que está sometida la explotación de los recursos naturales, según el párrafo del artículo 330 superior. Señala la interviniente que esta ley no tiene en cuenta estos factores para regular la publicidad en dichas comunidades, y que al ser el paisaje un recurso natural, era obligación del legislador atender lo preceptuado no sólo en dicho artículo, sino también en el artículo 7o. superior en donde el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.

## **3. Violación de los artículos 78, 79 y 80 superiores.**

En cuanto a los artículos 10o. y 11, materia de impugnación, afirma la interviniente que al ser consagradorios de un registro automático no prevén la participación de la comunidad en decisiones que pueden afectar el medio ambiente y reducen la función preventiva y controladora que tiene asignada el Estado en el artículo 80 de la Carta.

La interviniente, no considera vulnerados los artículos 58 y 82 superiores puesto que la misma ley prohíbe la colocación de publicidad en propiedad privada sin el consentimiento del propietario o poseedor, y la colocación de publicidad en áreas que constituyen espacio público.

## **4.2. Intervención del Ministerio de Transporte**

La ciudadana, Milady Pinillos de Liévano, en representación del Ministerio de Transporte, solicita que se declare la constitucionalidad de las normas acusadas. Según su criterio, estas disposiciones no vulneran la autonomía administrativa local ya que la misma ley demandada, en su artículo 3o., dispone la posibilidad de que los concejos municipales y distritales establezcan prohibiciones para la colocación de Publicidad Exterior Visual. Sostiene, además, que la autonomía de la que gozan las entidades territoriales debe ejercerse dentro de los límites de la Constitución y la Ley, y que es la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial la que establece la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Por todo ello, es opinión de la interviniente, que las normas demandadas le dan aplicación a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad, según los cuales se deben ejercer las competencias atribuidas a los distintos entes territoriales.

## **V. DEL CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN**

El Procurador General de la Nación rinde su concepto de rigor y solicita a la Corte que declaren inexecutable los artículos 10o. y 11 de la Ley 140 de 1992 y executable las otras normas acusadas.

El Ministerio Público comienza su escrito señalando la importancia que debe dársele a la protección del paisaje como recurso natural renovable y a la protección del medio ambiente como derecho colectivo, dentro de una Constitución que ha sido calificada como Constitución ecológica. En este orden de ideas, el estatuto superior, en sus artículos 79 y 80, consagra una serie de mecanismos para la protección del medio ambiente, preceptos que según el concepto fiscal son vulnerados por el artículo 10 demandado, debido a su alto grado de permisividad, y por el artículo 11 demandado, en cuanto consagra un procedimiento expedito de registro.

Señala el Procurador que los artículos impugnados no pueden enmarcarse dentro de la competencia que la ley demandada le asigna a las entidades territoriales en su artículo tercero. Según el criterio fiscal, los artículos en discusión implican un permiso automático para que la publicidad se produzca, y por lo tanto no se pueden ejercer los controles ni la defensa del paisaje por parte de las autoridades locales y de la comunidad, constitucionalmente facultadas para ello. Concluye al respecto el Ministerio Público:

*"Existe en los artículos cuestionados un entendimiento impropio de la simplificación de la actuación administrativa respecto de la materia que ellos regulan, simplificación que como lo reza el artículo 2o. de la Ley 140 de 1994, es uno de los objetivos de esta norma. Ello, por cuanto el principio constitucional de la celeridad en la función administrativa no puede entenderse en contravía de principios fundamentales como son los de participación de todos en las decisiones que los afectan y las obligaciones del Estado de proteger la diversidad cultural y étnica y las riquezas culturales y naturales de la Nación"*

Por último, señala el Procurador que no comparte el resto de la argumentación presentada por la actora, por considerar que se respeta la autonomía administrativa local, y por no evidenciar en el artículo 1o. demandado violación alguna a la Carta por tratarse de definiciones que en sí mismas no atentan contra el orden jurídico superior.

## **VI. FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

### **Competencia.**

1- La Corte Constitucional es competente para conocer del proceso de la referencia, de conformidad con el numeral 4o. del artículo 241 de la Constitución, puesto que se ha demandado parcialmente una ley expedida por el Congreso de la República.

### **El asunto bajo revisión: autonomía territorial y protección al medio ambiente.**

2- La ley 140 de 1994, parcialmente acusada, establece una regulación general para todo el país de la manera como puede realizarse la publicidad exterior visual, a la cual define como un medio masivo de comunicación destinado a informar o llamar la atención del público a través de elementos visuales como leyendas, inscripciones, dibujos, fotografías, signos o similares, visibles desde las vías de uso o dominio público, bien sean peatonales o vehiculares, terrestres, fluviales, marítimas o aéreas. Según la demandante, los artículos impugnados violan numerosos preceptos de la Carta, en lo fundamental, por cuanto desconocen la autonomía de las entidades territoriales para regular esta materia, por cuanto corresponde a los concejos municipales y a las autoridades de los territorios indígenas dictar normas contra la contaminación visual, competencia que es desconocida por la ley acusada. Así, tanto la demandante como la ciudadana interviniente reconocen que la ley reserva un espacio de regulación de la

materia a las entidades territoriales, al disponer el artículo 3o que podrá colocarse esta forma de publicidad en todo el territorio nacional salvo, entre otros, donde lo prohiban los concejos municipales y distritales, y en las áreas que constituyen espacio público, de conformidad con las normas municipales, distritales y de los territorios indígenas. Sin embargo, ambas intervinientes consideran que ese respeto a la autonomía territorial es insuficiente pues la ley consagra una regulación integral para todo el país, con lo cual termina por vaciar la competencia de las entidades territoriales en este campo.

Por ello la Corte considera que es necesario comenzar por recordar los criterios que esta Corporación ha desarrollado en relación con la autonomía territorial, para poder determinar si las normas acusadas violan las facultades de las entidades territoriales, pues la demanda plantea un problema inicial de conflicto de competencias, cuya solución depende de la compleja articulación constitucional de los principios de unidad y autonomía en materia ambiental.

### **La unidad de la nación y la autonomía territorial**

3- El artículo 1o. de la Carta introduce el concepto de autonomía de las entidades territoriales como elemento integrante de una República unitaria y descentralizada. La unidad así expresada no puede entonces confundirse con centralismo y hegemonía pues la forma de Estado unitaria no choca con el reconocimiento de la diversidad territorial, que se expresa en la consagración de la autonomía local, por lo cual "es la concepción de la unidad como el todo que necesariamente se integra por las partes y no la unidad como bloque monolítico"<sup>[11]</sup>. Por ello la autonomía de la que gozan las diferentes entidades territoriales no es un mero traspaso de funciones y responsabilidades del centro a la periferia sino que se manifiesta como un poder de dirección política, que le es atribuido a cada localidad por la comunidad a través del principio democrático, y en especial al municipio que se constituye en la entidad territorial fundamental de la división político-administrativa del Estado (CP. art. 311). De esa manera se busca la gestión eficiente de los intereses propios, ya que el municipio es el ente idóneo para solucionar los problemas locales en la medida en que conoce realmente las necesidades a satisfacer, y tiene el interés para hacerlo por hallarse en una relación cercana con la comunidad. Así, al acercar la acción estatal al ciudadano, se fortalece la legitimidad a través de la gestión territorial.

En el caso de los territorios indígenas se busca, además, preservar la identidad de esas comunidades, con el fin de proteger la diversidad étnica y

cultural (CP arts 7º y 8º), pues esas comunidades se gobiernan por sus propios usos y costumbres (CP art. 330).

4- La autonomía no se agota entonces en la facultad de dirección política pues las entidades territoriales no solamente tienen derecho a gobernarse por autoridades propias sino que deben, además, gestionar sus propios intereses, con lo cual se concreta un poder de dirección administrativa (CP. art. 287). La autonomía está además ligada a la soberanía popular y a la democracia participativa, pues se requiere una participación permanente que permita que la decisión ciudadana se exprese sobre cuales son las necesidades a satisfacer y la forma de hacerlo (CP art. 1º, 2º y 3º). El poder de dirección del que gozan las entidades territoriales se convierte así en pieza angular del desarrollo de la autonomía. A través de este poder, expresión del principio democrático, la comunidad puede elegir una opción distinta a la del poder central. La satisfacción de intereses propios requiere la posibilidad de que existan en cada localidad opciones políticas diferentes, lo cual no atenta contra el principio de unidad, pues cada entidad territorial hace parte de un todo que reconoce la diversidad.

5- Los principios de unidad y autonomía no se contradicen sino que deben ser armonizados pues, como bien lo señala el artículo 287 superior, la autonomía debe entenderse como la capacidad de que gozan las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley. De esa manera se afirman los intereses locales pero se reconoce la supremacía de un ordenamiento superior, con lo cual la autonomía de las entidades territoriales no se configura como poder soberano sino que se explica en un contexto unitario.

El equilibrio entre ambos principios se constituye entonces a través de limitaciones. Por un lado, el principio de autonomía debe desarrollarse dentro de los límites de la Constitución y la ley, con lo cual se reconoce la posición de superioridad del Estado unitario, y por el otro, el principio unitario debe respetar un espacio esencial de autonomía cuyo límite lo constituye el ámbito en que se desarrolla esta última.

### **La protección del contenido esencial de la autonomía territorial como garantía institucional**

6- El contenido esencial de la autonomía se liga así a la "gestión de los propios intereses", y por ello ha sido entendido como el derecho a participar a través de órganos propios, en la administración y el gobierno de los asuntos de interés local. Al conferirse a las localidades la gestión de su propios asuntos se está reservando al poder central las cuestiones que atañen



con un interés nacional, por lo cual, en aras de salvaguardar este último y de proteger el principio unitario, le compete al legislador la regulación de las condiciones básicas de la autonomía local. Sin embargo, el reconocimiento de la diversidad hecho a través de la consagración del principio de autonomía, lleva necesariamente al respeto del núcleo esencial de ésta, pues no puede darse un tratamiento idéntico, a través de regulaciones generales, unificadas y homogéneas, a localidades y territorios indígneas con características muy distintas y con derecho de participar a través de sus propios órganos en la administración de sus propios asuntos.

El núcleo esencial de la autonomía está constituido, entonces, en primer término, por aquellos elementos indispensables a la propia configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses. En este orden de ideas, es derecho de las entidades territoriales ejercer las competencias que les corresponden (CP. art. 287), pues sin ellas ninguna acción autónoma es posible. En segundo lugar encontramos, la inviolabilidad por parte del legislador, de la facultad de las entidades territoriales de gobernarse por autoridades propias (CP art. 287). Debe protegerse el derecho de cada entidad territorial a autodirigirse en sus particularidades a través del respeto de la facultad de dirección política que ostentan.

7- El núcleo esencial de la autonomía es indisponible por parte del Legislador, por lo cual la Constitución ha establecido una garantía institucional a la misma, pues el principio autonómico es un componente esencial del orden constitucional, por lo cual su preservación es necesaria para el mantenimiento de la identidad misma de la Carta. Por ello la Constitución asegura la existencia de la autonomía -y de otras instituciones y principios que gozan también de garantía institucional- estableciendo un núcleo o reducto indisponible por parte del legislador. Así, si bien la autonomía territorial puede estar regulada en cierto margen por la ley, que podrá establecer las condiciones básicas de la misma, en aras de salvaguardar el interés nacional y el principio unitario, la Constitución garantiza que el núcleo esencial de la autonomía será siempre respetado.

La garantía institucional, así expuesta, encuentra además expresión y sustento en dos principios constitucionales: la consagración del municipio como la entidad fundamental del ordenamiento territorial y el ejercicio de las competencias asignadas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad (CP arts 288 y 311). El primero de ellos es desarrollo del principio democrático, ya que lo que se busca es la mayor cercanía de las autoridades a los ciudadanos. El principio de subsidiaridad,

reconoce el papel primordial del municipio como entidad eje de todo el ordenamiento. Según este principio, las instancias superiores de autoridad sólo pueden intervenir en los asuntos propios de las instancias inferiores cuando éstas se muestren incapaces o sean ineficientes para hacerlo.

### **Protección del medio ambiente y reparto territorial de competencias.**

8- Una vez recordados los anteriores criterios y los límites recíprocos entre los principios de unidad y autonomía territorial, entra la Corte a analizar si la publicidad exterior visual es una materia cuya competencia está atribuida de manera exclusiva a las entidades autónomas o al Estado nacional, o es un asunto cuya regulación es compartida o concurrente entre los distintos entes territoriales.

9- La Corte coincide con la demandante y la ciudadana interviniente cuando ubican el tema de la publicidad exterior visual dentro de la materia del medio ambiente, y más específicamente dentro de la afectación del paisaje como recurso natural renovable. Ahora bien, en la Constitución ecológica, ¿a qué nivel territorial corresponde prioritariamente la protección del medio ambiente?

10- En principio, su carácter global e integrado y la interdependencia de los distintos ecosistemas hacen del medio ambiente un asunto de interés nacional, y por lo tanto la responsabilidad en esta materia está radicada *prima facie* en el Estado central (CP. arts 79 inc. 2 y 80 ). Así es obligación del Estado proteger las riquezas naturales de la Nación (CP. art. 8). El derecho a gozar de un medio ambiente sano es un derecho constitucional exigible a través de diversas vías judiciales (CP art. 79). La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exija el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación (C.P. art. 333). La dirección general de la economía está a cargo del Estado, quien intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales y en el uso del suelo, entre otros. (CP art. 334). El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable (CP. art. 366). A su vez, la Constitución impone en esta materia ciertas obligaciones a cargo de algunas autoridades nacionales. Así, dentro de las atribuciones del Contralor General de la Nación está la de presentar al Congreso de la República informes sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente (CP art. 268), y es función del Procurador defender los intereses colectivos, y en especial el ambiente (CP art. 277 ord 4°).

11- Estos artículos plantean una forma de gestión unitaria y nacional del medio ambiente. Sin embargo, la Constitución ecológica contiene preceptos que sugieren que el medio ambiente es un asunto compartido por los órdenes nacional, departamental y municipal. Así, corresponde a las asambleas departamentales la expedición de disposiciones relacionadas con el ambiente (CP. art. 300). Es atribución del concejo municipal reglamentar el uso del suelo y dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio (CP. art. 313). La Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena está encargada de la preservación del medio ambiente (CP. art. 331). Los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas pueden adelantar directamente con las entidades territoriales limítrofes del país vecino programas de cooperación e integración dirigidos a la preservación del ambiente (CP. art. 289). Y, finalmente, corresponde a los gobiernos de los territorios indígenas velar por la preservación de los recursos naturales (CP art. 330 ord 5°).

Por consiguiente, en relación con el medio ambiente, existen materias de interés nacional así como asuntos meramente locales, tal y como la Corte ya lo había establecido en la sentencia C-305 de 1995 cuando señaló que "si bien es cierto existen problemas que no desbordan el marco ambiental de carácter local (por ejemplo los efectos producidos por algunas clases de ruidos). También lo es, y en alto grado, la existencia de aspectos ambientales que afectan el interés nacional y el interés global (Vgr, es predicable el concepto de un sólo sistema de aguas)"

### **El "patrimonio ecológico" local y la ley: competencias concurrentes y principio del rigor subsidiario.**

12- En particular, la Constitución atribuye a los concejos municipales, como competencia propia, la facultad de dictar las normas para la protección del patrimonio ecológico municipal (CP art. 313 ord 9°), por lo cual la Corte considera que existen unos fenómenos ambientales que terminan en un límite municipal y pueden ser regulados autónomamente por el municipio. Estos asuntos ecológicos que se agotan en un límite local determinado, y que por su naturaleza guardan una conexidad estrecha con la identidad y diversidad cultural de los municipios, constituyen lo que la Constitución ha denominado "patrimonio ecológico", y por lo tanto es al concejo municipal al que le corresponde de manera prioritaria su regulación. Esta autonomía de las entidades territoriales en este campo es así una expresión del deber del Estado de favorecer la diversidad cultural de la Nación, por ser desarrollo del pluralismo, como valor fundante del Estado Social de

Derecho (CP. art. 7o.) y por considerarse riqueza nacional (CP. art. 8o.). Dentro de esta diversidad se debe respetar la especial concepción que algunas comunidades tienen del medio ambiente, por lo cual su regulación corresponde prioritariamente al municipio, pues la relación de cada comunidad con algunos aspectos del medio ambiente puede ser diferente,.

13- Este concepto de patrimonio ecológico local es también aplicable a los territorios indígenas, pues la Constitución reconoce que esa entidad territorial ejerce competencias propias en materia ambiental, pues no sólo a sus autoridades corresponde velar por la preservación de los recursos naturales sino que, además, se prohíbe toda explotación de tales recursos que afecte la identidad de tales comunidades (CP art. 330).

14- Lo anterior no significa, empero, que la ley no pueda regular en manera alguna la protección del patrimonio ecológico municipal o de los territorios indígenas. En efecto, no sólo, en términos generales, las competencias autónomas de las entidades territoriales se ejercen dentro de los límites de la ley (CP art. 287) sino que, además, el Estado tiene unos deberes generales de protección y preservación del medio ambiente a fin de garantizar el derecho de todas las personas al mismo (CP arts 79 y 80). Igualmente la ley debe garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectar el paisaje, como elemento integrante del medio ambiente (CP art. 80). El Estado tiene entonces, en materia ambiental, unos deberes calificados de protección, tal y como esta Corte lo ha señalado<sup>[2]</sup>. Dijo entonces la Corte:

*La protección del ambiente sano y de los recursos naturales es un deber del Estado y de los particulares (C.P. arts. 8, 58 y 95). En virtud de expreso mandato constitucional (C.P. arts. 49, 79, 80 y 334) y de compromisos internacionales contraídos por Colombia (Convención sobre Diversidad Biológica, artículo 14), al Estado corresponde cumplir una serie de deberes específicos en materia ambiental, que ninguna ley, por importante que parezca, puede desconocer.*

*La Constitución impone al Estado los deberes especiales de garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectar el ambiente (1); proteger su diversidad e integridad (2); conservar las áreas de especial importancia ecológica (3); fomentar la educación ambiental (4); planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución (5); prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental (6); imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente (7); y, cooperar con*

*otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas (8) (C.P. arts. 79, 80). Por otra parte, la Carta establece que el saneamiento ambiental es un servicio público a cargo del Estado (C.P. art. 78).*

Por consiguiente, en función de esos deberes constitucionales estatales calificados, el Congreso puede establecer una legislación básica nacional que evite el deterioro del patrimonio ecológico municipal y proteja el derecho al medio ambiente en ese ámbito local, pues la garantía de ese derecho de la persona no puede quedar sujeta al albur de que la autoridad indígena o el concejo municipal o distrital expidan o no la correspondiente regulación. La competencia de los municipios y las autoridades indígenas en relación con el patrimonio ecológico local no es entonces exclusiva sino concurrente con la normatividad básica nacional que el Congreso expida sobre la materia.

15- En el campo ecológico, tal y como lo ha señalado la doctrina y lo ha recogido el artículo 63 de la Ley 99 de 1993, rige entonces un principio de rigor subsidiario (CP art. 288), según el cual las normas nacionales de policía ambiental, que limitan libertades para preservar o restaurar el medio ambiente, o que por tales razones exijan licencias o permisos para determinadas actividades, pueden hacerse más rigurosas, pero no más flexibles, por las autoridades competentes de los niveles territoriales inferiores, por cuanto las circunstancias locales pueden justificar una normatividad más exigente. En el caso del patrimonio ecológico local, este principio es aún más claro, pues al ser una competencia propia de los concejos municipales y los territorios indígenas, su potestad reglamentaria no puede ser limitada por la ley, al punto de vaciarla de contenido, por cuanto el Congreso desconocería la garantía institucional de la autonomía territorial. Pero sí puede la ley dictar aquella normatividad básica indispensable a la protección del patrimonio ecológico en todo el territorio nacional.

16- Con todo, podría argumentarse que el Legislador puede establecer una regulación integral y exhaustiva incluso en materias relativas al patrimonio ecológico local, pues la Constitución atribuye a la ley la delimitación de la libertad económica, cuando así lo exija el ambiente (CP art. 333), y el artículo 84 superior señala que "cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio". Por consiguiente, conforme a tal hermenéutica, la ley podría regular integralmente y de manera general una actividad que pudiera afectar el patrimonio ecológico municipal, sin que los municipios pudieran

establecer regulaciones suplementarias, pues se estaría vulnerando el artículo 84 superior.

La Corte no comparte esa interpretación, puesto que la ley, al delimitar la libertad económica, tiene que respetar la garantía institucional de la autonomía territorial, por lo cual no puede vaciar la competencia propia de las entidades territoriales, como ya se señaló anteriormente. Por consiguiente, si la Constitución atribuye a los concejos y las autoridades indígenas la facultad de dictar normas para la protección del patrimonio ecológico local, una comprensión sistemática de los preceptos de la Carta tiene que concluir que el Legislador debe regular esas materias respetando esa competencia propia de las entidades territoriales.

De otro lado, el artículo 84 no establece una reserva de ley, como equivocadamente pudiera pensarse, pues habla simplemente de reglamentación general, la cual, en relación con el patrimonio ecológico local, es también expedida por las entidades territoriales, como es obvio, de conformidad con la legislación básica nacional expedida por el Congreso pues, como ya se señaló, las competencias son en este campo concurrentes.

17- Esta diversidad de disposiciones y de competencias territoriales en materia ecológica busca entonces una protección integral y coherente del medio ambiente, que armonice además con los principios unitario y autonómico que definen al Estado colombiano (CP art. 1º). En ese orden ideas, en la discusión constitucional de un tema ecológico, es indispensable establecer si se trata de un asunto ambiental que puede encuadrarse dentro de un límite municipal, o si trasciende ese límite pero se agota en un ámbito preciso, o si se trata de una materia propia de una regulación de alcance nacional o incluso internacional.

### **Paisaje, publicidad exterior visual y distribución de competencias.**

18- Así las cosas, es necesario entonces ubicar el tema de la publicidad visual en un campo ecológico específico. Para ello es importante resaltar que la colocación de vallas y avisos afecta esencialmente el paisaje, que ha sido clasificado dentro de los denominados recursos naturales renovables.

Ahora bien, ¿hace parte el paisaje que se puede ver afectado por la publicidad exterior visual de la noción de "patrimonio ecológico" local? A juicio de esta Corte algunos aspectos del paisaje pueden llegar a trascender el ámbito estrictamente local, pues una modificación profunda de un entorno visual municipal puede llegar a incidir sobre las localidades vecinas. Sin embargo, aquellos componentes del paisaje que pueden ser afectados por las

formas de publicidad exterior visual reguladas por la ley tienen un contenido primariamente local, y no nacional, pues en general se puede establecer un límite municipal y territorial a esas modificaciones visuales, y su gestión hace parte de los intereses propios de la entidad territorial. De un lado, la transformación del paisaje de una determinada localidad por medio de vallas o similares no tiene obligatoriamente consecuencias sobre el paisaje visual de las localidades vecinas, a diferencia de lo que sucede con otras transformaciones del paisaje y, en particular con otros fenómenos ecológicos -como los sistemas de aguas o la contaminación atmosférica-, que no pueden ser delimitados dentro del ámbito municipal, por cuanto en tales casos una transformación ambiental municipal tiene un impacto positivo o negativo sobre un ecosistema regional, nacional o incluso internacional. De otro lado, el paisaje es un recurso natural renovable que guarda una íntima relación con la identidad cultural y social de los municipios y territorios indígenas.

19- Por todo lo anterior, la Corte concluye que el tema de la publicidad exterior visual hace parte de la noción de "patrimonio ecológico" local, por lo cual se está frente a una competencia propia de los concejos municipales y distritales, así como de los órganos de gobierno de los territorios indígenas, la cual les es asignada en función del interés territorial subyacente, pues los problemas de modificación del paisaje que le están asociados abarcan primariamente un ámbito local, por lo cual su regulación corresponde también, en principio, a las autoridades municipales y de los territorios indígenas. Sin embargo, la Corte reitera que eso no significa que la ley no pueda establecer una normatividad básica nacional en este campo pues, como se señaló en el fundamento 14 de esta sentencia, se trata de competencias concurrentes. Lo que no puede el Legislador es vaciar la competencia constitucional propia de los concejos y las autoridades indígenas de dictar normas para proteger, conforme a sus criterios, normas sobre la protección del patrimonio ecológico local.

### **La necesaria razonabilidad de la regulación de los concejos.**

20. La Corte precisa que esa facultad de los municipios de dictar las normas para proteger el patrimonio ecológico municipal no implica que la libertad económica de las personas quede sujeta al arbitrio de las autoridades municipales. En efecto, esta Corporación ha señalado, en diversas decisiones<sup>[31]</sup>, que no se puede confundir lo discrecional con lo arbitrario, pues la Carta admite la discrecionalidad administrativa pero excluye la arbitrariedad en el ejercicio de la función pública, ya que en Colombia es enteramente aplicable el principio de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

Esto significa que el ejercicio de las competencias normativas de los concejos se encuentra sometido a los principios que gobiernan la validez y eficacia de los actos administrativos, y se debe entender limitado a la realización de los fines específicos que le han sido encomendados a la autoridad por el ordenamiento jurídico. Por ello, el artículo 36 del Código Contencioso Administrativo, a cuyo tenor la Corte considera que deben ser interpretadas estas facultades de los concejos municipales y distritales, que son administrativas por su naturaleza, señala con claridad que "en la medida en que el contenido de una decisión, de carácter general o particular, sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza y proporcional a los hechos que le sirven de causa." Por consiguiente, los concejos no pueden ejercer de manera arbitraria o discriminatoria la facultad que le confiere la disposición impugnada, sino que deben desarrollarla en forma razonable y proporcionada, tomando en consideración la finalidad de la misma, que no es otra que la protección del patrimonio ecológico local. Por ello la actuación de los concejos al dictar las normas para la protección y preservación del patrimonio ecológico no escapa del control judicial pues los eventuales abusos son impugnables por la vía de lo contencioso-administrativo.

### **El vaciamiento de la competencia municipal por las normas impugnadas.**

21- Precisado el reparto territorial de competencias en relación con el paisaje y la publicidad exterior visual, entra la Corte al examen específico de las normas impugnadas. Ahora bien, una interpretación sistemática muestra que varias de las normas demandadas desconocen el contenido esencial de la competencia propia de los concejos municipales y los territorios indígenas. Así, el artículo 3º establece que se puede colocar publicidad en todos los lugares del territorio nacional, salvo en los siguientes

*"a) en las áreas que constituyen espacio público de conformidad con las normas municipales, distritales y de las entidades territoriales indígenas que se expidan con fundamento en la Ley 9a. de 1989 o de las normas que las modifiquen o sustituyan. Sin embargo, podrá colocarse Publicidad Exterior Visual en los recintos destinados a la presentación de espectáculos públicos, en los paraderos de los vehículos de transporte público y demás elementos de amoblamiento urbano, en las condiciones que determinen las autoridades que ejerzan el control y la vigilancia de estas actividades;*



*b) Dentro de los 200 metros de distancia de los bienes declarados monumentos nacionales;*

*c) Donde lo prohiban los Concejos Municipales y Distritales conforme a los numerales 7º y 9º del artículo 313 de la Constitución Nacional,*

*d) En la propiedad privada sin el consentimiento del propietario o poseedor;*

*e) Sobre la infraestructura, tales como postes de apoyo a las redes eléctricas y telefónicas, puentes, torres eléctricas y cualquier otras estructuras de propiedad del Estado.*

Por su parte, el artículo 4º, no demandado pero que es necesario tomar en consideración para comprender el sentido de las disposiciones impugnadas, señala los requisitos que debe reunir la publicidad que se coloque en los municipios, distritos y territorios indígenas. Así, se establece que podrán colocarse vallas contiguas, siempre y cuando se respete una distancia mínima no inferior a 80 metros. Igualmente se autoriza que dentro de los dos kilómetros de carretera siguientes al límite urbano y de los territorios indígenas podrá colocarse una valla cada 200 metros, y después de ese kilometraje una valla cada 500 metros. Se establece igualmente que podrá haber publicidad en inmuebles sin construir, cuando no se sobrepase los límites laterales de ser superior a cuarenta y ocho metros cuadrados. Finalmente ese artículo indica que las vallas en las zonas rurales deberán estar a una distancia mínima de 15 metros lineales a partir del borde de la calzada, y que la ubicación del aviso en las zonas urbanas la regularán los concejos municipales.

Finalmente, el artículo 10o señala que la colocación de la publicidad "en los lugares donde no está prohibida, es libre y por consiguiente no requiere sino del cumplimiento de las condiciones establecidas autorizadas por la presente ley(subrayas no originales)." Y la norma agrega que "ninguna autoridad podrá exigir la obtención de permisos y licencias previas para su colocación. Tampoco podrá impedir la colocación u ordenar la remoción de la Publicidad Exterior Visual que cumpla con las condiciones previstas en esta ley. "

El análisis conjunto de estos artículos muestra que los concejos municipales y distritales ven fuertemente limitada su competencia de tal suerte que, en la práctica, sólo pueden regular la materia por medio de la definición de espacios públicos y la prohibición de la colocación de publicidad en determinados sitios, pues al decir el legislador, en el artículo 10o.

demandado, que la colocación de publicidad sólo requiere del cumplimiento de las condiciones establecidas en la Ley 140 de 1994, está señalando que la totalidad de la regulación de la materia se encuentra en la mencionada ley. No se trata entonces de una normatividad básica establecida por el legislador sino de una ordenación exhaustiva de la materia, con lo cual se vacía la competencia de los concejos municipales. En efecto, conforme a las normas impugnadas, las autoridades municipales y distritales no pueden regular de manera diversa el tema, por ejemplo, consagrando distintos tipos de avisos, según las zonas, o estableciendo procedimientos distintos a los previstos por la ley para la concesión de los permisos de publicidad en determinados lugares, pues el artículo 10 establece que no se podrá impedir la colocación de publicidad que cumpla con las condiciones previstas en la ley, consagrando así, la plena libertad para la colocación de la misma en aquellos lugares donde ella no está prohibida.

22- El Consejo de Estado ha reconocido que la presente ley establece una competencia puramente residual de los concejos municipales, los cuales únicamente pueden establecer las prohibiciones previstas por el artículo 3° de la misma. Así, en la sentencia del 22 de mayo de 1996 decretó la nulidad del el Decreto 016 de 1994 no sólo por incompetencia del Alcalde Mayor de Bogotá pues la expedición de tales normas compete al concejo, sino además porque consideró que la Ley 140 de 1994 había restringido la competencia de este último cuerpo: Dijo entonces ese tribunal:

*La ley 140 de 1994 reafirma la competencia residual de los concejos en las materias de que trata el acto acusado, ya que dispone en su artículo 3o., el enunciar los lugares prohibidos para la publicidad exterior visual, que "Donde lo prohiban los Concejos Municipales y Distritales conforme a los numerales 7o. y 9o. del artículo 313 de la Constitución Nacional".*

*Se desprende de lo anterior que la materia regulada por el Decreto 016 de 1994 es de competencia del legislador y residualmente del Concejo Distrital. En consecuencia, el Alcalde Mayor no podía reglamentar la publicidad exterior visual y mucho menos con el alcance que le dio el acto demandado, pues no sólo fijó las condiciones y requisitos exigidos para la colocación de esa clase de publicidad y determinó la ubicación de las zonas permitidas y prohibidas para tal efecto, sino que expresó los conceptos y características de los medios utilizados, esto es, vallas, avisos comerciales, pasacalles, etc., y estableció las sanciones a imponer a quienes contravengan dichas disposiciones.*

Esta sentencia del Consejo de Estado califica de residual la competencia atribuida a las entidades territoriales en materia de protección del medio ambiente visual, lo cual muestra que las normas impugnadas han limitado la potestad reglamentaria de los concejos municipales y distritales a excluir ciertos lugares para la colocación de publicidad, lo cual implica una violación de la autonomía municipal pues, como se ha visto, es competencia constitucional propia de los concejos dictar las normas para la protección y conservación del patrimonio ecológico municipal, el cual incluye el paisaje.

23- En el caso de los territorios indígenas, ese vaciamiento de competencia es aún más claro pues no se prevé que sus órganos de gobierno puedan prohibir la colocación de publicidad exterior visual en determinadas zonas, limitándose su facultad a la delimitación de zonas públicas, lo cual es aún más grave por cuanto, como ya se señaló, en este caso se trata no sólo de preservar los recursos naturales sino también la identidad cultural de estas comunidades (CP art. 330).

24- Estas normas violan entonces el núcleo esencial de la autonomía y desconocen la garantía institucional que la Constitución ha establecido en este campo, ya que el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico se constituye en un "poder de acción" constitucionalmente atribuido al concejo municipal y a las autoridades indígenas, para la defensa de un "interés propio": la gestión ecológica y ambiental dentro de un límite territorial de un asunto de su interés, como es el paisaje. De esa manera, las disposiciones invaden un espacio reservado a los territorios indígenas y a los concejos municipales y distritales, con lo cual se viola un principio vital en esta materia: la prohibición del vaciamiento de competencias. Si bien se le confiere al poder central la competencia para el establecimiento de las bases, los principios y las directrices con la finalidad de proteger el derecho al ambiente sano, al hacerlo debe siempre respetar la diversidad, no pudiendo anular la autonomía, ni pudiendo coartar sus legítimas expresiones.

### **Inexequibilidad y constitucionalidad condicionada de algunas de las disposiciones acusadas.**

25- El anterior análisis ha mostrado que varios artículos de la Ley 140 de 1994 son inconstitucionales si se interpretan como una regulación exhaustiva del tema de la publicidad exterior visual, por cuanto implican un vaciamiento de la competencia de las entidades territoriales en este campo. Sin embargo, algunas de esas normas se ajustan a la Carta si se las interpreta, conforme a lo señalado en los fundamentos No 15 y 19 de esta sentencia, no como una normatividad integral que limita la competencia de

los territorios indígenas y los concejos municipales y distritales sino como una regulación nacional básica destinada a proteger el derecho al paisaje de todos los colombianos, la cual, en virtud del principio de rigor subsidiario, puede ser potenciada y desarrollada por los concejos municipales y por las autoridades de los territorios indígenas.

Ahora bien, esta Corporación ha señalado que uno de los criterios que debe orientar sus decisiones es el llamado "principio de la conservación del derecho"<sup>[4]</sup>, según el cual los tribunales constitucionales deben siempre buscar conservar al máximo las disposiciones emanadas del Legislador, en virtud del respeto a las mayorías democráticas. Además, en este caso, la conservación del trabajo del Legislador hasta donde sea compatible con la Carta encuentra sólido sustento constitucional en el deber del Estado de proteger el medio ambiente en general, y el paisaje en particular, por lo cual debe Corte evitar la creación de un vacío de regulación que pudiese afectar el derecho de las personas a un medio ambiente sano (CP arts 79 y 80). Por consiguiente, la Corte concluye que procede la declaratoria de constitucionalidad condicionada, y no de inexecutable, en aquellos casos en que sea posible interpretar los artículos acusados de la Ley 140 de 1994 de manera conforme a la Carta, esto es, como una regulación básica que, de acuerdo al principio de rigor subsidiario, no afecta la competencia constitucional propia en esta materia de los territorios indígenas y de los concejos municipales y distritales. Con tal criterio, entra la Corte a analizar específicamente las disposiciones acusadas.

26- El artículo 1º define la publicidad exterior visual y precisa algunos fenómenos que expresamente no pueden ser considerados, para efectos de la ley, como tal publicidad. Igualmente señala ese artículo que el objeto de la ley es establecer las condiciones como puede realizarse la publicidad exterior visual en el territorio nacional.

Según la actora, esa disposición es inexecutable pues vacía la competencia de los municipios y territorios indígenas, ya que sugiere que es únicamente la ley la que regula las condiciones de realización de la publicidad exterior visual en todo el territorio colombiano.

La Corte considera que el cargo de la actora es válido, si se entiende que la normatividad legal es exhaustiva, y excluye regulaciones más rigurosas por las entidades territoriales. Pero, en cambio, la norma se ajusta a la Constitución si se considera que ella es una regulación nacional básica que, en virtud del principio de rigor subsidiario, puede ser desarrollada de manera más estricta por los concejos distritales y municipales, y por los territorios indígenas, en virtud de sus competencias constitucionales propias

para dictar normas para la protección del paisaje, señaladas por los artículos 313 y 330 de la Carta.

27- La actora considera que este artículo también viola la autonomía territorial al señalar que ciertos avisos -como la señalización vial o la información sobre sitios históricos- no son publicidad exterior visual, por cuanto de esa manera, según su criterio, la ley está excluyendo la posibilidad de que los concejos y territorios indígenas regulen esa materia. Idéntico cargo formula contra el artículo 15 que señala que las vallas que, por prescripción legal, contengan mensajes institucionales no podrán tener una publicidad mayor al 10% del área total del aviso, pero excluye de ese mandato a aquellas de una dimensión menor a 8 metros cuadrados, o que sean de propiedad de la Nación, los Departamentos, el Distrito Capital, los municipios u organismos oficiales. Según la demandante, la ley estaría coartando la capacidad reguladora de los municipios y territorios indígenas en este campo.

La Corte no coincide con la actora pues, como bien lo señala uno de los intervinientes, estos artículos simplemente están indicando que esos casos no caen bajo la regulación de la Ley 140 de 1994, pero debe entenderse que no están excluyendo el ejercicio de las competencias constitucionales propias de los municipios y territorios indígenas en materia de protección contra la contaminación visual. En tal entendido, la Corte declarará la constitucionalidad de esos artículos.

28- El artículo 3º prohíbe en todo el territorio nacional la colocación de publicidad en ciertos lugares, a saber:

- Areas de espacio público, aun cuando autoriza la publicidad en los recintos destinados a la presentación de espectáculos públicos, en los paraderos de los vehículos de transporte público y demás elementos de amoblamiento urbano, en las condiciones que determinen las autoridades que ejerzan el control y la vigilancia de estas actividades;
- Dentro de los 200 metros de distancia de los bienes declarados monumentos nacionales;
- En la propiedad privada sin el consentimiento del propietario o poseedor;
- Sobre la infraestructura, esto es, en sitios tales como postes de apoyo a las redes eléctricas y telefónicas, puentes, torres eléctricas y cualquier otras estructuras de propiedad del Estado.

La Corte considera que esas prohibiciones encuentran sólido sustento en la protección constitucional al paisaje y a la propiedad privada y pública, por lo cual considera que ellas son exequibles. Igualmente considera que también se ajusta a la Carta el literal c) de ese mismo artículo, que señala que no podrá colocarse publicidad allí donde lo prohíban los concejos municipales y distritales, puesto que, como se ha señalado ampliamente en esta sentencia, se trata de una competencia constitucional propia de esas autoridades.

Por el contrario, el inciso primero de ese artículo, según el cual "podrá colocarse Publicidad Exterior Visual en todos los lugares del territorio nacional, salvo" en los lugares señalados como prohibidos por el mismo artículo, plantea problemas constitucionales. En efecto, si ese encabezado se interpreta como una regulación exhaustiva del tema, según el cual en todo el territorio nacional la publicidad exterior es libre, salvo en donde la haya prohibido el mencionado artículo, entonces la disposición vacía la competencia de las entidades territoriales en este campo. Por ello, y en la medida en que la Corte considera que las prohibiciones establecidas por el artículo 3° se ajustan a la Carta, siempre y cuando se entiendan como una regulación nacional básica que puede ser completada por los concejos y las autoridades indígenas, el artículo será declarado exequible pero de manera condicionada.

29- Con idéntico criterio, la Corte también declarará exequible pero de manera condicionada el artículo 6°, el cual regula los avisos de proximidad en las zonas rurales. En efecto, esa norma autoriza la colocación de avisos en estos lugares para indicar la proximidad de un sitio o establecimiento, salvo en los espacios públicos y en las cercanías de los monumentos nacionales. Igualmente señala los requisitos que deben llenar esas formas de publicidad pero prohíbe su colocación si se obstaculiza la visibilidad de la señalización vial y de la nomenclatura y avisos informativos. La Corte considera entonces que es una regulación nacional razonable pero que no puede entenderse como exhaustiva del tema, por cuanto se estaría vaciando la competencia de las entidades territoriales.

30- Por las anteriores razones, la Corte considera que el artículo 10 es inexecutable, puesto que, como se señaló en el fundamento jurídico 21, es la disposición que establece la regla básica según la cual la colocación de la publicidad "en los lugares donde no está prohibida, es libre y por consiguiente no requiere sino del cumplimiento de las condiciones establecidas autorizadas por la presente ley." Igualmente la norma agrega que "ninguna autoridad podrá exigir la obtención de permisos y licencias previas para su colocación. Tampoco podrá impedir la colocación u ordenar

la remoción de la Publicidad Exterior Visual que cumpla con las condiciones previstas en esta ley. " Es pues un artículo que desconoce la competencia de las entidades territoriales, pues los concejos o las autoridades indígenas, conforme a lo largamente expuesto en esta sentencia, podrían exigir permisos previos para la colocación de la publicidad o establecer condiciones más exigentes que las previstas por la ley. Como ese artículo no admite una interpretación conforme a la Carta, será entonces excluido del ordenamiento

En ese mismo orden de ideas, la Corte también declarará la inexecutable del artículo 8º, según el cual "la Publicidad Exterior Visual que cumpla con las condiciones previstas en la ley podrá permanecer instalada en forma indefinida", por cuanto es una norma que también supone que la regulación de la Ley 140 de 1994 es exhaustiva y no puede ser desarrollada en forma más rigurosa por los concejos y territorios indígenas. En efecto, bien podrían esas autoridades, dentro de su autonomía, establecer la exigencia de permisos temporales renovables, por lo cual viola su competencia este artículo 8º al ordenar que la publicidad puede permanecer de manera indefinida con sólo cumplir las exigencias establecidas por la ley.

### **Participación de la comunidad y protección al medio ambiente.**

31- Según la actora y la ciudadana interviniente, la Ley 140 de 1994, y en particular sus artículos 11 y 12, desconocen los artículos 79 y 330 de la Carta, según los cuales la ley y el gobierno deben garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectar el medio ambiente. Según su criterio, el artículo 11 establece un procedimiento de registro, que es posterior a la colocación de la publicidad, lo cual hace imposible la actuación de las autoridades administrativas en forma previa a la postura de las vallas y similares. De otro lado, según las intervinientes, la participación de la comunidad prevista por la ley se restringe a aquella hecha a través del ejercicio de las diferentes acciones populares, y a aquella contemplada expresamente en el artículo 12, que establece la posibilidad de que los ciudadanos puedan solicitar a la alcaldía o a la autoridad indígena, la remoción de la publicidad que no se ajuste a las condiciones previstas por la ley. En todos estos casos, la actuación de las autoridades y de la comunidad es posterior a la colocación de la publicidad, y la solicitud de su remoción o modificación solamente puede ejercerse si se colocó la publicidad en las condiciones no autorizadas por la ley. En otras palabras, la participación comunitaria se limita al denuncia por parte de la ciudadanía de una posible vulneración de la ley en cuestión, con lo cual se desconoce, según las intervinientes, no sólo la autonomía territorial sino también la obligación

constitucional que tiene el Legislador de garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectar el medio ambiente.

32- El artículo 11 establece efectivamente un registro posterior y no previo a la colocación de la publicidad, pues señala que a más tardar dentro de los tres días hábiles siguientes a la colocación de la publicidad "deberá registrarse dicha colocación ante el alcalde del municipio, distrito o territorio indígena respectivo o ante la autoridad en quien está delegada tal función". Para ello prevé que las autoridades municipales, distritales y de los territorios indígenas tengan un registro de colocación de la publicidad que será público y consagra los requisitos mínimos que debe tener la información de este registro. Igualmente, para la Corte es claro que las acciones populares y el mecanismo de remoción o modificación de la publicidad exterior visual previsto por el artículo 12 también son posteriores a la colocación de las vallas y avisos. El interrogante que se plantea entonces es si el mecanismo posterior de intervención de la comunidad, mediante acciones populares y la solicitud de remoción de la publicidad exterior visual, desconoce la obligación establecida por el artículo 79, según la cual la ley debe garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectar el medio ambiente.

33- La Corte recuerda que el Estado tiene el deber de prevenir el deterioro del medio ambiente (CP art. 80) y asegurar la participación de la comunidad en las decisiones que tengan un impacto sobre el medio ambiente (CP art. 79). Esto sugiere que la participación comunitaria debe ser previa, pues es la mejor forma de armonizar ambas obligaciones estatales, lo cual justifica la existencia de figuras como la licencia ambiental, regulada por la Ley 99 de 1993, la cual prevé en su trámite una importante participación de la sociedad civil. Así, en algunos casos, esta regulación se aplica para preservar el paisaje, pues el artículo 49, que señala cuando es obligatoria la licencia ambiental, preceptúa:

*" Artículo 49. De la obligatoriedad de la licencia ambiental. La ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier actividad, que de acuerdo con la ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje requerirán de una licencia ambiental (subrayas no originales)."*

Sin embargo, lo anterior no significa que la participación de la comunidad deba ser siempre previa para la protección del paisaje, pues si se trata de una actividad que no tiene un impacto considerable ni irreversible sobre el



medio ambiente, y la ley prevé un mecanismo posterior y ágil que permita a la comunidad intervenir para la solución del asunto, la regulación puede ajustarse a la Carta, pues pueden existir otros argumentos constitucionales - como la búsqueda de eficacia administrativa- que justifiquen la ausencia de control previo administrativo y comunitario. *Contrario sensu*, en aquellos eventos en que la actividad pueda ocasionar un daño considerable o irreversible al medio ambiente o, en tratándose de las comunidades indígenas, a la identidad y existencia de las mismas (CP art. 330), la ley y el gobierno deben asegurar un mecanismo previo de participación comunitaria, pues los costos de la decisión pueden ser muy altos en términos económicos, sociales y humanos.

34- En el presente caso se justificó la supresión de los permisos previos con argumentos de simplificación administrativa, control a la corrupción y protección al sector económico dedicado a la producción de vallas, que está conformado por pequeñas y medianas empresas. Así, la exposición de motivos del proyecto correspondiente señala como finalidades de la misma, evitar la contaminación del medio ambiente por la proliferación indiscriminada de la publicidad, contribuir a la preservación ambiental y facilitar a las empresas de publicidad la colocación de la vallas y avisos donde ésta sea permitida, con lo cual se busca estimular ese sector de la economía. La Ley recoge estas finalidades en su artículo segundo:

*"Artículo 2o. Objetivos. La presente Ley tiene por objeto mejorar la calidad de vida de los habitantes del país, mediante la descontaminación visual y del paisaje, la protección del espacio público y de la integridad del medio ambiente, la seguridad vial y la simplificación de la actuación administrativa en relación con la Publicidad Exterior Visual."*

El cumplimiento del objetivo de la simplificación de la actuación administrativa se estableció en el artículo 11 impugnado bajo una forma de registro posterior, a fin de evitar las trabas a la colocación de publicidad, omitiéndose el trámite del permiso o la licencia previa. Así, en la ponencia para primer debate en el Senado se destacó ese objetivo de simplificación administrativa de la siguiente manera:

*Con muy buen criterio, el proyecto de ley después de fijar con precisión el régimen de prohibiciones y condiciones a que debe someterse la publicidad exterior visual, delega buena parte de su cumplimiento en la responsabilidad de los ciudadanos y anunciadores. Con ello se evitan trámites previos engorrosos que presionan innecesariamente la capacidad administrativa de las*

*autoridades y crea un ambiente propicio para la arbitrariedad y la corrupción. Sin embargo, concomitante con lo anterior el proyecto prevé procedimientos ágiles para garantizar el cumplimiento de la ley, y sanciones suficientemente drásticas para desestimular su violación (subrayas no originales)<sup>[5]</sup>.*

Igualmente, en la ponencia para segundo debate, se señaló al respecto:

*"Debe sin embargo, observarse que las vallas o la publicidad exterior visual constituye uno de los medios publicitarios menos concentrados, habida cuenta de la buena cantidad de empresas medianas y pequeñas que de él se ocupan.*

*Por ello sería inconveniente e injusto, imponer a esta actividad económica condiciones excesivamente restrictivas que la condenaran a la práctica a su virtual desaparición<sup>[6]</sup>."*

35- La Corte considera que en el caso específico de la publicidad exterior visual, tal y como está definida y regulada por la presente ley, esta supresión de permisos previos, en nombre de la simplificación administrativa y el estímulo a un sector empresarial, puede justificarse por las siguientes dos razones. De un lado, las vallas pueden ser removidas de manera rápida, sin que se haya producido un impacto considerable, notorio o irreversible al paisaje. De otro lado, la propia Ley 140 de 1994 prevé mecanismos ágiles posteriores de intervención ciudadana para evitar la continuación de la contaminación visual. Para ello basta recordar la regulación prevista por el artículo 12 para tal efecto. Dice la norma en lo pertinente:

*Recibida la solicitud o iniciada de oficio la actuación, el funcionario verificará si la publicidad se encuentra registrada de conformidad con el artículo anterior y si no se ha solicitado su registro dentro del plazo señalado por la ley, se ordenará su remoción. De igual manera el funcionario debe ordenar que se remueva o modifique la Publicidad Exterior Visual que no se ajuste a las condiciones legales, tan pronto tenga conocimiento de la infracción, cuando ésta sea manifiesta o para evitar o para remediar una perturbación del orden público en los aspectos de defensa nacional, seguridad, tranquilidad, salubridad y circulación de personas y cosas o graves daños al espacio público.*

*En los casos anteriores, la decisión debe adoptarse dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al día de recepción de la solicitud o de la iniciación de la actuación. Si la decisión consiste en ordenar la remoción o modificación de una Publicidad Exterior Visual, el*

*funcionario fijará un plazo no mayor de tres (3) días hábiles para que el responsable de la publicidad, si es conocido la remueva o la modifique. Vencido este plazo, ordenará que las autoridades de policía la remuevan a costa del infractor.*

*Cuando la Publicidad Exterior Visual se encuentre registrada y no se trate de los eventos previstos en el inciso tercero de este artículo, el alcalde, dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes al día de recepción de la solicitud o de la iniciación de la actuación, debe promover acción popular ante los jueces competentes para solicitar la remoción o modificación de la publicidad. En estos casos acompañará a su escrito copia auténtica del registro de la publicidad.*

Por tal razón, la Corte considera que los artículos 11 y 12 no violan la obligación que tiene el Legislador de garantizar la participación ciudadana en las decisiones que puedan afectar el medio ambiente.

36- ¿Significa lo anterior que la Corte debe declarar la constitucionalidad pura y simple de esas dos normas? La respuesta es obviamente negativa, pues estos artículos aspiran a ser una normatividad exhaustiva de la materia, que excluye la posibilidad de que las autoridades indígenas o municipales establezcan otros mecanismos de participación comunitaria. Por ello la Corte considera que, conforme a lo estudiado en esta sentencia sobre la competencia de las entidades territoriales en este campo, es necesario efectuar unas precisiones que permitan una interpretación conforme a la Constitución de estas disposiciones.

De un lado, en relación con el artículo 11, debe entenderse que los concejos y las autoridades indígenas pueden establecer controles más estrictos, que el registro posterior previsto por esa norma, pudiendo incluso exigir permisos previos para la colocación de publicidad exterior visual, como ya se ha indicado en esta sentencia.

De otro lado, en relación con el artículo 12, la Corte precisa que, en la medida en que los concejos y las autoridades indígenas pueden establecer condiciones más exigentes que las previstas por la presente ley, debe entenderse que las acciones consagradas por ese artículo pueden ser ejercidas contra la publicidad exterior visual que desconozca no sólo las regulaciones legales sino también aquellas que hayan sido expedidas por los concejos y las autoridades indígenas, en virtud de su competencia constitucional propia en esta materia. En virtud de esa misma competencia, y de acuerdo al principio de rigor subsidiario, debe entenderse que estas acciones son una regulación nacional básica para garantizar la participación

de la comunidad en la decisiones que puedan afectar el medio ambiente, pero que los concejos municipales y las autoridades indígenas pueden desarrollar mecanismos más amplios, incluso previos, que potencien esa participación comunitaria.

Los dos artículos serán entonces declarados exequibles pero de manera condicionada.

## VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

### RESUELVE

Primero: Declarar **INEXEQUIBLES** los artículos 8o. y 10o. de la Ley 140 de 1994

Segundo: Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 1o., 3o., 6o, 11 y 15 de la Ley 140 de 1994, en el entendido de que se trata de una legislación nacional básica de protección al medio ambiente que, de acuerdo al principio de rigor subsidiario, puede ser desarrollada de manera más estricta por los concejos distritales y municipales, y por las autoridades de los territorios indígenas, en virtud de sus competencias constitucionales propias para dictar normas para la protección del paisaje, conforme a lo señalado por los artículos 313 y 330 de la Carta.

Tercero: Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 12 de la Ley 140 de 1994, en el entendido de que las acciones previstas por esa norma pueden ser ejercidas contra toda publicidad exterior visual que desconozca no sólo las regulaciones legales sino también las de los concejos y autoridades indígenas en la materia, y que estas acciones son una legislación nacional básica para garantizar la participación de la comunidad en la decisiones que puedan afectar el medio ambiente que, de acuerdo al principio de rigor subsidiario, puede ser desarrollada de manera más amplia por los concejos distritales y municipales, y por las autoridades de los territorios indígenas, en virtud de sus competencias constitucionales propias para dictar normas para la protección del paisaje, conforme a lo señalado por los artículos 313 y 330 de la Carta.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.



---

<sup>[1]</sup> Sentencia C-478/92 MP Eduardo Cifuentes Muñoz

<sup>[2]</sup> Sentencia C-328/95. MP Eduardo Cifuentes Muñoz. Fundamento Jurídico No 13.

<sup>[3]</sup> Ver, entre otras, sentencias C-031/95, C-318/95 y C-100/96.

<sup>[4]</sup> Ver, entre otras, la sentencia C-100/96. Fundamento jurídico No 10.

<sup>[5]</sup> Ver **Gaceta del Congreso**, Año 1, No 214, p 16,

<sup>[6]</sup> Ver **Gaceta del Congreso**, Año II, No 212, 18 de junio de 1993, p 6.