

# **El concepto jurídico indeterminado de la contaminación visual y del paisaje y la decisión judicial en sede popular a la luz de la Ley 140 de 1994\***

Santiago Piedrahita Berrío \*\*

## **Resumen**

La contaminación visual es un concepto que ha sido ampliamente estudiado desde diversos campos, desde los cuales se ha logrado establecer que existe un consenso respecto a su definición. Sin embargo, este concepto no ha sido definido con claridad en la legislación colombiana así como tampoco se han definido instrumentos para medirla y determinar técnicamente cuándo se presenta contaminación visual. Esta falta de claridad conceptual es lo que se conoce como concepto jurídico indeterminado. Este artículo aborda los conceptos de contaminación visual, paisaje y publicidad exterior visual, así como las normas que regulan esta actividad. Se realiza un estudio de caso en el cual se toman las acciones populares instauradas en los Juzgados Administrativos del Circuito de Medellín cuya motivación es la contaminación visual, con el fin de establecer si, como consecuencia de la indeterminación jurídica del concepto contaminación visual, las decisiones de los jueces se han visto afectadas y de qué manera.

## **Variables**

Contaminación visual, publicidad exterior visual, paisaje, concepto jurídico indeterminado, acción popular.

## **Introducción**

En los últimos años los estudios sobre los impactos ambientales que generan las diversas actividades que desarrolla el hombre se han multiplicado, con el fin de mejorar las prácticas cotidianas y establecer normas, parámetros y recomendaciones acerca del uso y disfrute de

---

\* Declaración, en caso de ser resultado de investigación o de análisis de caso, la investigación de donde surge la reflexión la fecha de inicio y terminación, la entidad financiadora y la mención al equipo de trabajo de la investigación o el estudio de caso.

\*\* Abogado Especialista en Derecho Administrativo, estudiante del programa de Maestría en Derecho de la Universidad Pontificia Bolivariana sede Medellín. Colombia. Correo electrónico: santiagopiedrahita06@gmail.com

los recursos naturales, el espacio público, entre otros. Estos aspectos fueron recogidos por la Constitución Política de Colombia, que dentro de los Derechos colectivos y del ambiente, establece en el artículo 79 que “[t]odas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano [...]”, y posteriormente desarrollados en la ley 140 de 1994, cuyo objetivo es el de “[...] 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” (Artículo 2).

Esta ley le otorgó competencias a las entidades territoriales – municipios, distritos y territorios indígenas – para reglar la materia, de manera que en el caso del Municipio de Medellín, la ley se reglamentó por medio del Decreto 1683 de 2003.

La Constitución, así mismo, estableció a través del artículo N° 88, la acción popular como mecanismo de protección de los derechos e intereses colectivos, entre los que se encuentran los derechos ambientales. Este mecanismo, como se expondrá más adelante, fue reglamentado a través de la ley 472 de 1998. En lo que respecta a esta investigación, la mayoría de los accionantes<sup>1</sup> han argumentado que la contaminación visual y del paisaje por publicidad exterior visual, vulnera los derechos colectivos del goce de un ambiente sano y el goce del espacio público descontaminado.

Ahora bien, ni la ley 140 de 1994 ni el decreto 1683 de 2003 brindan una definición clara de la contaminación visual y del paisaje, así como tampoco establecen mecanismos o instrumentos para la medición de tal contaminación. La medición, en su acepción más simple indica el acto de medir. De esta manera, según el objeto de estudio se elaboran ciertos métodos y sistemas de medición que ayudan a determinar aspectos importantes de ese objeto.

La medición de la contaminación de los diferentes recursos naturales de los que disponen las comunidades, ha sido una práctica recurrente con el fin de aplicar correctivos, establecer normas y sanciones y, en ocasiones, configurar mecanismos para salvaguardar, proteger o restaurar tales recursos. Es así como se han podido establecer modelos científicos de

---

<sup>1</sup> La presente investigación partió del análisis 23 sentencias de acciones populares proferidas por los juzgados administrativos del circuito de Medellín. Ver tabla 1, páginas 26-27.

medición para demostrar la alteración del estado normal de las fuentes hídricas, del aire y del suelo, e incluso determinar la alteración por ruido; es decir, establecer los niveles de contaminación de tales recursos. En el ámbito legal, la Ley 23 de 1973 fue expedida con el ánimo establecer mecanismos de protección al medio ambiente.

La Ley entonces calificó al medio ambiente como un patrimonio común e identificó como recursos susceptibles de ser contaminados el aire, el agua y el suelo; así como definió claramente lo que se entiende por contaminación y confirió al gobierno nacional la obligación de fijar los niveles de contaminación:

Artículo 4. Se entiende por contaminación la alteración del medio ambiente por sustancias o formas de energía puestas allí por la actividad humana o de la naturaleza, en cantidades, concentraciones o niveles capaces de interferir con el bienestar y la salud de las personas, atentar contra la flora y la fauna, degradar la calidad del medio ambiente o afectar los recursos de la Nación o de particulares (...)

Artículo 11. Mediante reglamento u otras disposiciones administrativas, el gobierno nacional fijara los niveles mínimos de contaminación y aprovechamiento permisibles para cada uno de los bienes que conforman el medio ambiente.

Como puede observarse, la concepción de la ley es bastante amplia. No establece mecanismos de medición particulares a las necesidades de los recursos, como tampoco considera al espacio público y al paisaje como patrimonio común susceptible de ser contaminado.

En lo relacionado con la medición, fue el Decreto 1594 de 1994 el que definió los usos del agua, estableció tanto las sustancias contaminantes del agua como los niveles de contaminación, sentó las bases para el análisis de calidad del líquido, estableció unos niveles de calidad para el consumo humano y para la preservación de la fauna y flora y reglamentó el vertimiento de residuos en fuentes hídricas.

En contraposición, no ha sido posible encontrar en el ámbito legal que se hayan incorporado sistemas de medición que apliquen para la contaminación visual por alteración del paisaje. En Colombia, este vacío técnico se traslada al escenario jurídico, pues, como se demostrará, no existe en la legislación colombiana una definición clara de la contaminación visual y de los mecanismos para su medición, como sí existe en otros países. Esta falta de claridad conceptual, se traduce en lo que se conoce en derecho como concepto jurídico indeterminado.

La intención del presente artículo se centra en establecer si, como consecuencia de la indeterminación jurídica del concepto contaminación visual, las decisiones de los jueces se han visto afectadas y de qué manera.

La Constitución al establecer la acción popular como mecanismo para la defensa de los derechos e intereses colectivos, y en este caso particularmente sobre los relacionados con el derecho al goce de un ambiente sano así como el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, animó la participación de la comunidad en este tipo de asuntos, permitiendo que se instaurara tal mecanismo cuando estos derechos fueran vulnerados y se presentara una amenaza sobre los mismos.

En este sentido, analizar las acciones populares instauradas a propósito de la contaminación visual y del paisaje reviste de interés, pues a través de estas sentencias puede apreciarse las dificultades tanto para los actores probar la vulneración de derechos, como para los jueces proferir sentencias ajustadas a la realidad y justificadas a través del acervo probatorio.

Resulta de particular interés estudiar si la indeterminación del concepto contaminación visual y del paisaje, así como la ausencia de mecanismos para tal medición incide en las decisiones adoptadas por los jueces que han dirimido esta materia.

Para llevar a cabo el objetivo de la investigación, se analizaron las sentencias proferidas por los juzgados Administrativos del Circuito de Medellín relacionadas con la contaminación visual, por medio de la metodología de análisis dinámico de jurisprudencia propuesta por López Medina (2001), lo que permitió estudiar de manera comparada tales sentencias, las cuales se constituyeron en una línea jurisprudencial. Como propone López Medina, la línea jurisprudencial es *un patrón de desarrollo decisional* con relación a un problema jurídico determinado para lo cual se agrupan las sentencias de acuerdo a la solución planteada por los fallos emitidos. Para los efectos de la presente investigación, se determinó que el problema jurídico es *¿existe vulneración o amenaza a los derechos colectivos relacionados con el goce de un ambiente visual sano o el goce del espacio público como consecuencia de la instalación de publicidad exterior visual?*

Este artículo abordará el objeto de estudio partiendo del estado del arte sobre los conceptos de publicidad exterior visual, contaminación visual y paisaje, con el fin de brindar un panorama del tratamiento que se le ha dado a estos conceptos desde la literatura especializada así como desde la jurisprudencia. Se expondrá particularmente el tema de la medición de la contaminación visual abordando diferentes experiencias investigativas en América Latina, que han propuesto metodologías de medición de la contaminación visual, y se repasará particularmente el caso de Guatemala, país que ha construido una serie completa de indicadores sobre contaminación visual. Estas experiencias mostrarán la importancia de definir mecanismos técnicos que permitan medir la contaminación visual en nuestras ciudades, y servirá especialmente como una herramienta confiable en instancias legales. Seguidamente se presentará la acción popular como mecanismo para defender los derechos e intereses colectivos con énfasis en aquellos relacionados con el goce de un ambiente sano, el goce del espacio público, la utilización y defensa de los bienes de uso público y la defensa del patrimonio público. Finalmente, se expondrán los resultados del estudio de caso en los juzgados administrativos del circuito de Medellín, Colombia y se ahondará lo concerniente al concepto jurídico indeterminado y las consecuencias particulares que se evidenciaron en el presente estudio.

## **1. Un marco teórico para la comprensión de la contaminación visual y del paisaje por publicidad exterior visual**

Para comprender a profundidad el tema de la contaminación visual y del paisaje, se analizará los conceptos fundamentales: el de publicidad exterior visual y el de contaminación visual y del paisaje. En ambos casos, presentará un estado del arte, para luego analizar el tratamiento que reciben tales conceptos en la legislación y jurisprudencia colombiana.

### ***1.1. Publicidad exterior visual***

En términos generales, la publicidad es un medio de divulgación cuyo objetivo es el de dar a conocer mediante diversas estrategias, servicios, productos y bienes. Con el dominio de la

imagen, la publicidad ha desarrollado contenidos más atractivos que buscan captar mayor cantidad de interesados en los diversos servicios que puedan ofrecerse.

Una de estas estrategias es la de la publicidad exterior visual. Una de las definiciones más completas es la establecida por Lluís Jornet quien precisó que es

“[...] el conjunto heterogéneo de soportes, principalmente visuales, que tiene en común el hecho de exhibir su mensaje en el espacio público. De esta forma, dentro de ella se incluyen todos los soportes que tienen su emplazamiento fijo (carteleras, luminosos, lonas en edificios, mobiliario urbano, etc.) o móvil (publicidad en el exterior de autobuses, tranvías, camionetas con carteleras móviles, etc.) en la calle o las carreteras interurbanas o en instalaciones de titularidad pública (estaciones de metro o ferrocarril, aeropuertos, estaciones marítimas, etc.)” (Jornet, citado por García Carrizo, 2014, 134).

Otra definición es la planteada por Jerez Paredes (2007) quien afirma que “la publicidad exterior comprende todas aquellas acciones que se llevan a cabo al aire libre y en determinados locales públicos”, precisando que “abarca una serie de medios, desde los carteles, señales de tránsito, cobertizos de paradas de buses, vallas, entre otros. La totalidad de la publicidad exterior busca llegar a los consumidores que estén en el mercado, muchos de los cuales tienen la intención de realizar alguna compra”.

Yances Córdoba (2014), citando a Hennings (2000) sintetiza el concepto otorgándole únicamente valor comercial a este tipo de anuncios: “La publicidad exterior representa un medio de promoción publicitario efectivo, por medio del cual, la mayoría de las empresas dan a conocer sus productos o servicios [...]”.

Otros autores consultados (Arias Aguilera, 2015; Gamez, 2013; Contraloría de Santiago de Cali, 2013; Herrera Carrascal, 2008; Uribe Martínez, 2008), no desarrollan este concepto en particular y se atienen al brindado por las diferentes normativas que regulan la materia.

En Colombia, es la Ley 140 de 1994 la que regula la Publicidad Exterior Visual, concepto que fue definido en el artículo 1°, así:

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 peatones o vehiculares, terrestres, fluviales, marítimas o aéreas.

Así como la ley definió la publicidad exterior visual, también especificó qué NO lo es:

No se considera Publicidad Exterior 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 1°).

Esta ley estableció la reglamentación básica para la publicidad exterior y le otorgó facultades a las autoridades locales para regular el asunto de manera específica, respetando el principio de autonomía de los entes territoriales locales.

El objetivo principal de esta ley es “[...] 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” (Artículo 2). Así mismo estableció las condiciones de instalación: ubicación, mantenimiento y contenido, registro, sanciones, entre otros aspectos.

Es importante señalar que la Corte Constitucional conceptuó sobre la constitucionalidad de la ley 140 de 1994, al fallar en relación a dos demandas interpuestas contra tal ley.

La primera de ellas, la sentencia C-535 de 1996, responde a la demanda de inconstitucionalidad de los artículos 1°, 3°, 6°, 8°, 10°, 11°, 12° y 15°:

“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”.

Una vez analizada la demanda, la Corte declaró inexecutable los artículos 8° y 10° de la Ley 140 de 1994; executable 1°, 3°, 6°, 11°, 12°, entendiendo que, en virtud del principio de rigor subsidiario, los entes territoriales podían desarrollar reglamentaciones más estrictas y que lo expuesto por la ley, únicamente se trataba de una legislación básica. Finalmente, el artículo 12, fue declarado executable pero de manera condicionada, es decir, 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.

Por su parte la sentencia C-064 de 1998, respondió a la demanda de inexequibilidad de la totalidad de la ley, pues consideraba que violaba el artículo 313 de la Constitución Política de Colombia. Según el demandante, la ley usurpa “las competencias que por voluntad constitucional les corresponde ejercer de manera exclusiva a los concejos municipales”. La Corte admitió la demanda pero manifestó que al existir ya un pronunciamiento sobre la misma ley, en la sentencia C-535, sólo consideraría aquellos artículos que no habían sido demandados inicialmente; esto es, los artículos 2°, 4°, 5°, 7°, 9°, 13°, 14°, 16°, 17°.

Estos artículos fueron declarados exequibles por la Corte.

### **1.1.1. Reglamentación de la ley: los casos de Bogotá y Medellín.**

Atendiendo al principio de autonomía territorial, las entidades territoriales expedieron los actos normativos al respecto, decretos que reglamentaron e hicieron tratamiento en profundidad de la publicidad exterior. Así mismo, tal como lo afirma la sentencia C-535, la ley 140 de 1994 estableció 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.

En el caso de Bogotá, la publicidad exterior visual fue reglamentada mediante el Decreto Distrital 959 de 2000 (decreto que recopila los acuerdos 01 de 1998 y 12 de 2000). Esta normatividad fue la base del Manual de publicidad exterior visual para el Distrito Capital. Este documento recoge los parámetros de instalación, tamaño, lugar de ubicación, distancia

y dimensiones para avisos, vallas, pasacalles, pendones, afiches, carteles y murales artísticos o decorativos; y establece las responsabilidades y los procedimientos para el registro de la publicidad.

Medellín, por su parte reglamentó la publicidad exterior visual mediante el decreto 1683 de 2003. El decreto no se limitó a regular únicamente la publicidad exterior visual, incluyó también las categorías de avisos y publicidad transitoria. En su parte considerativa, el decreto adhiere la definición establecida que sobre publicidad exterior visual se encuentra en la Ley 140 de 1994, y establece en el artículo 1° dos objetivos:

“[...]”

1. Mejorar la calidad de vida de los habitantes del municipio de Medellín, 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 y los avisos publicitarios.
2. Hacer de la publicidad exterior visual y de los avisos publicitarios un medio de comunicación que aporte a la promoción de ciudad y a la creciente consolidación de la educación de sus habitantes” (Decreto 1683 de 2003).

Varios elementos son importantes destacar de este decreto. Aunque sigue a grandes rasgos la estructura desarrollada por la Ley, en cumplimiento de la subsidiariedad, desarrolla otros conceptos de utilidad para el desarrollo del articulado posterior. En el artículo 2° introduce los *elementos que inciden en el espacio público*. Según este artículo, se trata de elementos “que por sus características no son considerados amoblamiento urbano, pero interfieren de alguna forma con el espacio público”, e incluye aquí las categorías de *publicidad exterior visual* y de *aviso publicitario*, categorías que define con mayor claridad, así:

“Artículo 5°. PUBLICIDAD EXTERIOR VISUAL. La publicidad exterior visual, según lo definido en la ley 140 de 1994, es el medio masivo de comunicación con área no inferior a los ocho (8) metros cuadrados, 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 sea peatonales o vehiculares, terrestres o áreas que hace parte de los componentes del amoblamiento urbano y por lo tanto, es un elemento que incide y complementa el espacio público.

Artículo 6°. AVISO PUBLICITARIO. Es el elemento con las mismas características de la publicidad exterior visual, pero con un área inferior a los ocho (8) metros cuadrados”.

Este desarrollo es particularmente importante, si se tiene en cuenta que la publicidad exterior visual no se limita a la valla, vacío que no consideró la ley 140 de 1994.

También desarrolla el concepto de *publicidad* e introduce el concepto de *publicidad de carácter transitorio*:

“Artículo 4°. CONCEPTO DE PUBLICIDAD. Es el conjunto de medios para divulgar o extender las noticias o hechos o para dar a conocer un producto comercial o industrial.

[...]

Artículo 7°. OTROS TIPOS DE PUBLICIDAD DE CARÁCTER TRANSITORIO. Es la publicidad que se coloca o exhibe con el fin de dar a conocer un espectáculo o evento transitorio y su tiempo de instalación no puede ser superior a la duración del evento. Se podrá instalar como máximo con un mes de anticipación al inicio del mismo. Puede reunir las características de la publicidad exterior visual, es decir ser una valla, también puede ser un aviso o ser otro tipo de aviso o publicidad con forma y dimensiones menores como afiches, pancartas, carteles, pendones, festones y pasacalles”.

Además de establecer los parámetros para la reglamentación de la publicidad exterior visual y de los avisos publicitarios, el decreto establece una clasificación que se encuentra relacionada con los aspectos técnicos (tipo de estructura, tiempo de instalación y contenido), así como regla los materiales, las dimensiones y la ubicación. Finalmente aborda los asuntos relacionados con el registro y sus trámites, el retiro y las licencias.

Con respecto a las sanciones, el decreto se acoge a lo dispuesto por la ley 140 de 1994 al respecto; es decir, establece multas entre uno y medio y diez salarios mínimos a quien instale publicidad exterior visual donde se encuentre prohibido.

En 2014 el Concejo de Medellín otorgó facultades *pro tempore* a la Administración para ajustar y actualizar mediante Decreto, las disposiciones y reglamentación sobre publicidad exterior visual y avisos publicitarios; lo que conllevó a la administración a radicar un proyecto de acuerdo en el Concejo de la ciudad y que se encuentra en etapa de socialización y de formulación de observaciones por parte de la ciudadanía.

Este proyecto de decreto, introduce otro tipo de publicidad acorde a las nuevas tecnologías. Es así como en su objeto amplía el rango de elementos que se regulan, incorporando los relojes digitales y “la instalación de elementos de protección y cerramiento con avisos

publicitarios [...]” (Proyecto de decreto. Por el cual se reglamenta la publicidad exterior visual, los avisos publicitarios, los relojes digitales, los elementos de protección y cerramiento con avisos publicitarios, en el Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones, s.f).

## ***1.2. Contaminación visual y del paisaje: un concepto jurídico indeterminado***

El concepto de contaminación visual ha sido abordado ampliamente desde el punto de vista ambiental y legal. Las diferentes definiciones propuestas para este concepto han surgido de estudios e investigaciones de caso que pretenden, en primer lugar establecer un diagnóstico de la contaminación visual en un determinado espacio, para lo cual se han visto en la necesidad de elaborar o recoger una definición clara a este concepto.

Las definiciones provistas pueden clasificarse entre aquellas cuyo foco de atención son las consecuencias en el paisaje y el entorno, aquellas enfocadas en las consecuencias para los habitantes de los centros urbanos y aquellas, que en su interés de brindar una definición amplia y clara, integran ambos: entorno, paisaje y habitantes.

En el primer grupo de definiciones, se encuentran las desarrolladas por los autores Herrera Carrascal (2012) quien la define como “una infracción administrativa en materia ambiental que constituyen una alteración perjudicial o antiestética del paisaje [...]”. Por su parte Méndez Velandia (2013) recoge lo conceptuado por el Instituto de Protección Civil y Ambiente de la Alcaldía de Cachao en Caracas, Venezuela: “es la alteración visual de la imagen y fisonomía del entorno urbano causada por acumulación de materia prima, productos, desechos, abandono de edificaciones y bienes materiales, así como, violación de las densidades y características físicas de publicidad”.

Entre tanto, la definición aportada por Gamez (2013), hace énfasis en las consecuencias percibidas por la población. Es así como define el concepto y enumera los agentes causantes de este tipo de contaminación

La contaminación visual es el cambio o desequilibrio del paisaje, ya sea natural o artificial, que afecta las condiciones de vida y las funciones vitales de los seres vivos. También debe tenerse en cuenta, como expresión de la contaminación visual, la gran cantidad de cables, provenientes de empresas de telefonía, transmisión de datos, televisión por cable, etc. que se multiplican día a día por sobre las cabezas de los habitantes de los centros urbanos.

Finalmente, entre las definiciones integradoras (es decir que apuntan a todo tipo de consecuencias) más completas es la elaborada por la Contraloría General de Santiago de Cali (2013) como resultado de un informe de evaluación por contaminación visual en la ciudad de Cali:

La contaminación visual es todo aquello que afecte o perturbe la visualización de sitio alguno o rompan la estética de una zona y que puede incluso llegar a afectar a la salud de los individuos o zona donde se produzca el Impacto Ambiental. Se trata del abuso de elementos “no arquitectónicos” que alteran la estética, la imagen del paisaje tanto rural como urbano, y que generan, a menudo, una sobre estimulación visual agresiva, invasiva y simultánea.

Dichos elementos pueden ser carteles entre otros, antenas, postes, vallas y otros elementos, que no provocan contaminación de por sí; pero mediante la manipulación indiscriminada del hombre (tamaño, orden, distribución) se convierten en agentes contaminantes, los cuales influyen negativamente sobre la comunidad y el ambiente disminuyendo la calidad de vida.

Esta definición recoge lo expresado por autores como Pinzón, Puentes y Torres (2014) quienes realizan un estudio sobre la contaminación visual en el municipio de Chía; Arias Aguilera y González Rico (2015), una investigación similar para el municipio de Zipaquirá y Yances Córdoba con relación al Centro Histórico de Cartagena.

De esta manera podríamos definir la contaminación visual como todo aquello que perturba la visualización de una determinada zona rompiendo la estética del paisaje y generando una estimulación visual excesiva, invasiva y simultánea. Estos elementos pueden ser desde vallas publicitarias hasta chimeneas, cables o antenas. Es decir, cualquier elemento que, por su uso incontrolado, tamaño u orden, se convierte en agente contaminante, pudiendo llegar a influir negativamente sobre las personas y el ambiente disminuyendo la calidad de vida.

Así, las vallas publicitarias, el tráfico aéreo, el cableado, los residuos sólidos mal dispuestos, las antenas de televisión y de telefonía celular, los grafitis, los edificios deteriorados o el exceso de señales de tráfico pueden generar contaminación o contaminación visual. Sus consecuencias según los expertos son diversas y puede ocasionar accidentes por obstrucción visual al conducir, trastornos de atención, estética paisajística afectada, alteraciones del sistema nervioso, estrés por saturación de elementos y colores, dolor de

cabeza, mal humor o disminución de la eficiencia laboral (Hess, 2006 y Fuentes Correa y Argüello Mejía, 2015).

En Colombia, la contaminación visual tal como se ha definido anteriormente, no se ha sido objeto de regulación normativa. Sin embargo, la publicidad exterior visual, es uno de los elementos al que se le imputa grados considerables de contaminación visual. Aunque, como ya se anotó, el objetivo de la ley 140 de 1994 es garantizar la calidad de vida de los ciudadanos mediante la descontaminación visual, en su articulado no definió con claridad el concepto de contaminación visual y las maneras de medirla o comprobar su existencia en el entorno urbano. Esta característica permanece en la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Policía) en la que se da especial tratamiento al espacio público. Es así como el Código establece multas especiales (artículos 180 y 181) en el caso de que se ocasione daño y contaminación visual en el espacio público (artículo 51) y se incurra en comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público (apartados 9 y 12 del artículo 140): aunque se hace alusión al concepto de contaminación visual en tales apartados, éste tampoco se define en esta ley.

## **2. Sistemas de medición de la contaminación visual y del paisaje: la experiencia de la academia y el derecho comparado**

En Colombia no existe un sistema o mecanismo que permita medir la contaminación visual de sus ciudades. El objetivo del siguiente apartado es exponer algunos mecanismos de medición de la contaminación visual en Latinoamérica y en particular, el sistema de indicadores de la República de Guatemala.

Como expuso anteriormente, la regulación sobre la publicidad exterior visual está expresada en las diferentes reglamentaciones que sobre dicho tema han realizado las entidades territoriales, conforme lo estableció la ley 140 a la que se aludió con anterioridad. Es importante hacer énfasis en que, si bien dicha ley e incluso las reglamentaciones de carácter local definieron claramente el concepto de publicidad exterior visual, no existe aún una definición oficial del concepto de contaminación visual, tal como se expresó en el apartado anterior.

En el territorio nacional existen otras entidades preocupadas por las temáticas ambientales y que han explorado, de manera superficial la contaminación visual. En la ciudad de Bogotá es importante destacar la labor del Observatorio Ambiental. Esta entidad

[...] es un espacio que permite conocer a través de indicadores ambientales el estado y la calidad del ambiente en Bogotá, así como los resultados de la gestión desarrollada por varias entidades del Sistema Ambiental del Distrito Capital (SIAC) frente a problemas ambientales del Distrito Capital. El Observatorio Ambiental de Bogotá (OAB) es una herramienta que permite democratizar la información ambiental, dado que integra indicadores de múltiples dimensiones del desarrollo, recursos y temas de la gestión ambiental [...].

En este sentido, el Observatorio ha implementado indicadores sobre diversos temas entre los que se pueden encontrar indicadores relacionados con la salud ambiental, sobre el agua (usos, cobertura y niveles de contaminación), calidad del aire, entre otros. Con relación a la contaminación visual, el Observatorio sólo ha formulado dos indicadores que únicamente miden los elementos de publicidad exterior visual desmontada tanto mensual como anualmente.

De manera similar, el Observatorio de Conflictos Ambientales Urbanos de la Universidad del Valle recopila indicadores de diversas fuentes. Con relación al objeto de estudio, el único indicador que recoge es el de número de vallas ilegales existentes en la ciudad de Cali. Tanto el DAGMA (Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente) de la ciudad de Cali como el SIAMED (Sistema de Información Ambiental de Medellín), no hacen alusión de ningún tipo a la contaminación visual. En Medellín, el Índice de Condición Ambiental (Departamento Administrativo de Planeación, Índice de Condición Ambiental de Medellín – ICAM, 2016) tampoco establece este tipo de indicadores.

Teniendo lo expuesto anteriormente, en Colombia no es posible establecer con objetividad si una ciudad o un territorio delimitado posea o no niveles de contaminación visual. Este argumento lo expone el Municipio de Medellín, al responder a una demanda por contaminación visual:

(El Municipio de Medellín) expresa que no existe en la Legislación mecanismos que permitan conceptuar sobre el grado de afectación o gravedad relativa a la contaminación visual, que si están precisados en las legislaciones de otros países donde, con métodos técnicos y teóricos se evalúa los impactos ambientales en contra del paisaje, que no son aplicables a nuestra legislación [...]

Es así como se considera que la ley o la reglamentación que hubieren establecido los entes territoriales, debería definir con exactitud el concepto de contaminación visual; pues es en la definición en la que es posible establecer los alcances de la contaminación y los elementos que la pueden causar. Sin embargo, esta definición, para el ámbito nacional, debería ser producto de un estudio técnico. En este sentido, la presente investigación concuerda con lo conceptuado por Giovanni Herrera Carrascal (Rodríguez, Londoño y Herrera, 2008):

[...] sólo en la medida en que los centros urbanos adelanten estudios serios y fundamentados sobre la capacidad de carga de publicidad exterior visual se podrá determinar cuáles son los límites permisibles de PEV, y a partir de éstos se podrá hablar técnicamente de saturación del paisaje, y por ende, de alteración perjudicial o antiestética del mismo.

Otros países han incursionado en el campo de la medición de la contaminación, ya sea a través desde el ámbito gubernamental o por medio de investigaciones de estudiosos interesados en el tema. A continuación se realizará una exposición acerca de diferentes experiencias en América Latina relacionadas con la definición de indicadores para la medición de la contaminación visual.

### ***2.1.La medición de la contaminación visual y del paisaje en la academia***

En términos generales, puede afirmarse que la medición de este tipo de contaminación no ha sido un interés de las entidades públicas, con excepción de Guatemala, país que ha establecido un manual de indicadores sobre distintos aspectos, entre los cuales se encuentra la contaminación visual (República de Guatemala, 2003).

Los estudios revisados son experiencias que buscan proponer mecanismos de medición (indicadores) resultado de procesos de investigación que diseñan y aplican tales mecanismos de medición en espacios pequeños y claramente definidos, con el fin de establecer, en un espacio determinado la validez de las hipótesis planteadas.

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (citado por Hess, 2006), “los indicadores pueden ser una medida cuantitativa o cualitativa, ambos tipos son importantes. Los cuantitativos son indicadores mensurables, mientras que los cualitativos son descriptivos”.

El modelo cuantitativo busca la definición de ecuaciones a través de variables establecidas previamente por el estudio y, algunas de las cuales, son construidas con la información que arrojan las disposiciones normativas al respecto. Por su parte, el modelo cualitativo utiliza tanto entrevistas como encuestas de percepción, o mecanismos de observación cualitativa. La OCDE, sin embargo, les otorga preferencia a los indicadores de carácter cuantitativo, pues en su concepto el cualitativo “está sujeto a un proceso interpretativo que dificulta su comparación objetiva. Necesitan una revisión permanente por su carácter dinámico” (Hess, 2006).

Otra experiencia relevante con relación a la formulación de indicadores es la realizada por Fuentes Correa y Argüello Mejía (2015), investigadoras cuyo objetivo de investigación fue “...estimar los niveles de contaminación visual en un sector de la parroquia Cotocollao (Quito, Ecuador), y los efectos que esta tiene en la población, proponer indicadores de medición, analizar los puntos críticos que tiene el sector con respecto a la contaminación visual existente y el cumplimiento de la normativa local con respecto a la publicidad exterior fija en el sector”. Para cumplir con el objetivo, diseñaron una metodología que combinó análisis tanto cuantitativo como cualitativo. De esta manera, delimitaron su área de investigación a un tramo de 800 metros, formularon cinco indicadores y aplicaron entrevistas/encuestas a los habitantes del sector.

Los indicadores formulados fueron los siguientes:

- Porcentaje de rótulos por área
- Porcentaje de rótulos cuya área no cumple la norma
- Porcentaje de rótulos cuya distancia con la que se encuentran montados sobre la fachada no cumple la norma
- Porcentaje de locales comerciales con más de un elemento publicitario
- Presencia de contaminación visual

El análisis de los indicadores determinó la existencia de un exceso de “elementos ajenos al ambiente”, situación que fue constatada por los resultados arrojados por las encuestas de percepción, en la que se señalaron efectos entre los ciudadanos como cansancio visual, obstrucción visual, distracciones y bloqueo del paisaje natural, entre otros.

La investigación adelantada por Hess (2006), realiza un análisis de los carteles de publicidad como un factor que provoca deterioro e incluso contaminación visual en el paisaje urbano en la ciudad de Resistencia en Argentina. A partir de la tesis según la cual, la contaminación visual es la responsable de riesgos entre los habitantes de una ciudad, relacionados con el stress, la fatiga y la ansiedad que pueden derivar en accidentes de tránsito, la autora desarrolla un sistema de indicadores que calculan:

1. Número de vallas dentro de la zona estudiada
2. Metros cuadrados de carteles existentes
3. Metros cuadrados de carteles eliminados
4. Número de vallas desmontadas

La elaboración de estos indicadores se concibió con la intención de que se pudieran aplicar a un programa de recuperación del espacio público y se podrían constituir en una herramienta valiosa para ayudar en el control de la publicidad exterior visual en esa ciudad.

Por su parte, Méndez (2013) desde un enfoque cualitativo, estudia el caso de una localidad en la Ciudad de San Cristóbal, Táchira. Aunque no establece un sistema de indicadores propiamente, su estudio tuvo como propósito estudiar “el impacto ambiental causado por contaminación visual en espacios públicos”, centrando su atención en la percepción de los ciudadanos. Esta investigación combinó la observación directa (levantamiento de información a través de fotografías sobre elementos contaminantes) con la aplicación de encuestas a los habitantes del lugar y el análisis documental.

Las encuestas recogieron datos relacionados con la comprensión que los encuestados tenían sobre el concepto de contaminación visual, así como la percepción de estos individuos sobre la contaminación visual en espacios públicos y su grado de molestia frente a ella, para lo cual se mostraron fotografías del sector.

Según Méndez, uno de los logros de la investigación fue el de haber construido un concepto de contaminación visual basado en los resultados del análisis de las encuestas aplicadas, definiéndolo como “el cúmulo de elementos en el paisaje urbano o natural que en conjunto afectan negativamente a quienes los perciben a través del sentido de la vista”.

Un trabajo realizado con el mismo enfoque de Méndez es el desarrollado por Barrios López (2011), una investigación realizada en la comunidad de Villa Guadalupe en Ciudad de Panamá. Se trató de un estudio de carácter cualitativo sobre contaminación visual fundamentado en encuestas de percepción a habitantes del sector.

## ***2.2.La medición de la contaminación visual y del paisaje en la experiencia de Guatemala***

En 2003 el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales de la República de Guatemala editó el *Manual de Indicadores del Ambiente y recursos Naturales* con el objetivo de “[...] proveer información que permita tener una medida de la efectividad de las políticas ambientales” (República de Guatemala, 2003).

Las áreas de relevancia para las políticas ambientales fueron divididas en seis (6) sistemas, que se consideraron ejes de trabajo del Ministerio: atmosférico, hídrico, lítico y edáfico, contaminación por ruido o audial, contaminación visual y sistemas bióticos.

En este sentido, y para lograr consolidar un sistema que permitiera evaluar la efectividad de las políticas ambientales, se diseñaron una serie de indicadores, cada uno de los cuales debieron tener las siguientes características

[...]

1. Utilizar el sistema de Estado-Presión-Impacto-Respuesta (EPIR).
2. Estar basado en el conocimiento vinculante entre ambiente y salud.
3. El indicador debe ser sensitivo a cambios en las condiciones de interés.
4. Ser consistente y comparable en todo tiempo y espacio.
5. Ser enérgico y no afectarse por un cambio menor en la metodología o escala usada para su construcción.
6. Tener credibilidad científica.
7. Ser fácilmente entendible
8. Estar basado sobre datos de conocimiento y calidad aceptable.
9. Ser selectivo para ayudar a priorizar la clave de los problemas.

La elaboración del manual utilizó información proveniente de diversos talleres con expertos cuya temática giró en torno a siete (7) ejes temáticos:

1. Recurso Agua.
2. Recurso Suelo.
3. Recurso Atmósfera.
4. Ecosistemas Naturales (originalmente definido como Recursos Naturales).
5. Desechos Sólidos y Residuos Peligrosos.
6. Riesgo a Amenazas Naturales.
7. Contaminación por Ruido.
8. Contaminación Visual
9. Indicadores Socio-económicos e Institucionales Complementarios.

Los indicadores sugeridos no sólo se limitan a conocer el número de vallas instaladas por metro cuadrado o la disposición de residuos sólidos u otros elementos que perturban visualmente la ciudad; los indicadores sugieren más allá del estado y el impacto, conocer acciones llevadas a cabo con el fin de establecer medidas que permitan la descontaminación visual. Fue así como se definieron los siguientes indicadores para la medición de la contaminación visual:

#### INDICADORES DE ESTADO

96. Número de postes para cableado aéreo (eléctrico, telefónico y televisión) y de vallas publicitarias por kilómetro cuadrado.
97. Tamaño promedio de las vallas publicitarias y los sitios de colocación.
98. Número de sitios con basureros visibles
99. Número de vallas de 1.5 x 1 hasta 3 x 6 metros. Número de elementos degradantes del paisaje.

#### INDICADORES DE PRESIÓN

104. Ingresos municipales por publicidad en vallas.
105. Número de elementos que degradan el paisaje.
106. % de desechos sólidos sin disposición final adecuada.
107. Número de basureros clandestinos, número de canteras
108. Ingresos municipales por publicidad en vallas y licencias de construcción, y de torres.

#### INDICADORES DE IMPACTO

112. Área cubierta por las vallas.
113. Cambio al paisaje urbano y vulnerabilidad del sector

#### INDICADORES DE RESPUESTA

118. Relación de kilómetros de cableado aéreo versus cableado subterráneo.
119. Relación de área afectada por vallas.
120. % de áreas verdes con respecto de áreas construidas
121. Índices de construcción / ocupación
122. Planificación urbana
123. Ordenamiento territorial de vallas y estandarizar tamaños

124. Nivel de cumplimiento con los estándares de planificación o construcción.

Otros indicadores se produjeron como resultado de los talleres con expertos; sin embargo, al no cumplir las características a las que se hizo alusión, no fueron considerados.

### **3. Mecanismos de protección del paisaje: los derechos colectivos y la acción popular en Colombia**

La Constitución Política de Colombia definió en su tercer capítulo los derechos colectivos y del ambiente. La Carta Magna desarrolla varios artículos relacionados con la preservación del medio ambiente que son de interés común a los habitantes del territorio colombiano, así:

**Artículo 79.** Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

**Artículo 80.** El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Asimismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

**Artículo 81.** Queda prohibida la fabricación, importación, posesión y uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares y desechos tóxicos. El Estado regulará el ingreso al país y la salida de él de los recursos genéticos, y su utilización, de acuerdo con el interés nacional.

**Artículo 82.** Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común. (Constitución Política de Colombia).

De esta misma manera, posteriormente en el artículo 88 definió los mecanismos de protección de tales derechos, considerando que para los derechos enunciados anteriormente la ley debería regular el mecanismo de protección. Fue así como la ley 472 de 1998 reglamentó las acciones populares y las acciones colectivas como mecanismos para la defensa de los derechos, cada una de ellas con unas características propias.

En el presente apartado, se abordará el concepto de paisaje y posteriormente cómo el mecanismo de la acción popular se ha constituido en el mecanismo de protección del paisaje.

### ***3.1.El paisaje como derecho colectivo***

Al igual como sucede con el concepto de contaminación visual, la categoría de paisaje ha sido abordada por diferentes estudiosos. A continuación se realizará un breve recuento del desarrollo de este concepto por la literatura especializada.

La Real Academia de Española (2014) estableció dos acepciones para el concepto de paisaje, así:

1. Parte de un territorio que puede ser observada desde un determinado lugar.
2. Espacio natural admirable por su aspecto artístico.

Este par de acepciones, simplifican al máximo esta categoría conceptual cuyos múltiples significados están en función de cada una de las disciplinas que lo define (Zuluaga Varón, 2015), y como resultado, el concepto puede abarcar características biológicas, ambientales, estéticas, filosóficas, culturales, entre otras.

Una definición importante es la otorgada por el Convenio Europeo del Paisaje, definió esta categoría de manera amplia como “[...] cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales o humanos” (Citado por Molina Saldarriaga, 2012). Aunque este documento no se ratificó en Colombia, si es uno de los referentes internacionales más importantes.

Es así como el concepto de paisaje ha ido cambiando y ampliándose, pasando de ser definido exclusivamente en tanto recurso natural, a expresar la relación de los sujetos con su entorno y como una construcción cultural que construye e integra la identidad de los territorios. En este sentido, Fernández Rodríguez (2007) conceptúa de manera completa que el paisaje es

[...] mucho más allá de sus aspectos puramente tangibles, incorpora valores intangibles diversos: culturales, sociales, de identidad étnica y nacional y aún de género. El paisaje, en definitiva, es siempre expresión de la cultura de los pueblos y de todo aquello que la

representa. De tal forma que, más allá de ser un recurso natural [...] será un recurso cultural, pero asimismo expresa una forma de vivir a lo largo de la historia y las transformaciones que esta conlleva. (Fernández Rodríguez, citada por Zuluaga Varón, 2015)

El paisaje, al constituirse como derecho, requiere una disposición normativa que permita su clara definición, regulación y deberes de los ciudadanos en torno a él. Sin embargo, la legislación colombiana, aunque reconoce la existencia del paisaje como derecho, no ha establecido una definición clara del concepto que permita identificar su alcance y límites (Zuluaga Varón, 2015). Este hecho ha sido abordado por Molina Saldarriaga (2012), quien realiza una revisión de las normas para demostrar cómo el concepto ha ido evolucionando en el corpus jurídico colombiano, dejando de ser una simple categoría de recurso natural a una categoría con valor social que se construye e integra la identidad de los territorios.

Construir el concepto de paisaje como una categoría jurídica justifica, tal como lo afirma Molina Saldarriaga (2012), su protección. En este sentido convendría establecer que el paisaje puede constituirse en un *patrimonio público*, por el papel que juega en la vida de las personas y que es inherente a su naturaleza, tal como lo explica Priore:

Partiendo de estas observaciones, se puede afirmar que, en materia de paisaje, el papel del derecho no es reconocer y proteger un valor o una belleza paisajística particulares; lo que el derecho debe reconocer en primer lugar y, por consiguiente proteger, es un valor complejo: la necesidad de todos los ciudadanos de establecer una relación sensible con el territorio, de beneficiarse de esta relación y de participar en la determinación de las características formales de los lugares que habitan o frecuentan. El paisaje debe así convertirse en un interés relevante para el derecho, independientemente del valor que se le atribuya (Priore, 2001, citado por Molina Saldarriaga, 2012).

Ahora bien, ¿a qué nos referimos con el término *patrimonio público*? Al respecto, el fallo 1330 de 2001 proferido por Consejo de Estado acara:

(...) el Consejo de Estado ha reconocido que el concepto de patrimonio público también se integra por "bienes que no son susceptibles de apreciación pecuniaria y que, adicionalmente, no involucran la relación de dominio que se extrae del derecho de propiedad, sino que implica una relación especial que se ve más clara en su interconexión con la comunidad en general que con el Estado como ente administrativo, legislador o judicial, como por ejemplo, cuando se trata del mar territorial, del espacio aéreo, del espectro electromagnético etc., en donde el papel del Estado es de regulador, controlador y proteccionista, pero que indudablemente está en cabeza de toda la población". Asimismo, el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público implica que los recursos públicos

sean administrados de manera eficiente, oportuna y responsable, de acuerdo con las normas presupuestales, con lo cual se evita el detrimento patrimonial.

Es así como el paisaje puede considerarse como *patrimonio público*, un bien de carácter intangible que debe ser susceptible de ser protegido.

Entonces, ¿cómo se ve afectado el paisaje en los contextos urbanos por la contaminación visual? Como ya se señaló, la disposición de los residuos sólidos, la ubicación de avisos, carteles y otros tipos de publicidad exterior, el aspecto de las fachadas, entre otros elementos, afectan la percepción estética de lo que los sujetos denominan paisaje, de su entorno inmediato. En este sentido, lo que se evalúa es la *calidad del paisaje* en tanto *percepción* de los individuos, percepción sobre un patrimonio público que se considera intangible. Como se expuso anteriormente para comprobar esta afectación en el campo jurídico en lo relacionado con la publicidad exterior visual, sólo se cuenta con lo dispuesto tanto en la ley 140 de 1994 y en las reglamentaciones territoriales al respecto, ninguna de las cuales ha desarrollado el concepto, y en las que los mecanismos de control están asociados a las características minuciosamente descritas de lo permitido en el campo de la publicidad exterior visual.

### ***3.2. La acción popular como mecanismo de protección del paisaje en Colombia***

La acción popular está definida en la Ley 472 de 1998 como los “[...] medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos. Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible”.

En este sentido, los derechos e intereses colectivos que se buscan proteger a través de las acciones populares son:

“[...]”

a) El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias;

- b) La moralidad administrativa;
- c) La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente;
- d) El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público;
- e) La defensa del patrimonio público
- f) La defensa del patrimonio cultural de la Nación;
- g) La seguridad y salubridad públicas;
- h) El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública;
- i) La libre competencia económica;
- j) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna;
- k) La prohibición de la fabricación, importación, posesión, uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares o tóxicos;
- l) El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente;
- m) La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes;
- n) Los derechos de los consumidores y usuarios.

Igualmente son derechos e intereses colectivos los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia [...]” (Ley 472 de 1998, artículo 4).

La naturaleza de las acciones populares, tal como lo expresa la sentencia C-215 de 1999 de la Corte Constitucional, es la de ser preventiva, “[...] lo que significa que no es ni puede ser requisito para su ejercicio, el que exista un daño o perjuicio de los derechos o intereses que se busca amparar, sino que basta que exista la amenaza o riesgo de que se produzca, en razón de los fines públicos que las inspiran [...]”

En este sentido, su característica fundamental es la del restablecimiento de los derechos que se consideraron vulnerados (carácter restitutorio), y de ser posible, hacer que cesen los efectos consecuencia de la vulneración.

Este mecanismo puede ser interpuesto por cualquier persona (ya sea natural o jurídica), organizaciones no gubernamentales, entidades públicas de control, servidores públicos, entre otros, que actúen en nombre de la comunidad en contra de cualquier particular que se considere que vulnere los derechos anteriormente descritos.

Las acciones populares deberán tener los siguientes requisitos para que sean aceptadas:

- a) La indicación del derecho o interés colectivo amenazado o vulnerado;
- b) La indicación de los hechos, actos, acciones u omisiones que motivan su petición;
- c) La enunciación de las pretensiones;
- d) La indicación de la persona natural o jurídica, o la autoridad pública presuntamente responsable de la amenaza o del agravio, si fuere posible;
- e) Las pruebas que pretenda hacer valer;
- f) Las direcciones para notificaciones;
- g) Nombre e identificación de quien ejerce la acción

La ley 472 de 1998 estableció que la competencia para dirimirlas descansaba, en primera instancia sobre los jueces administrativos y los jueces civiles de circuito; y en segunda instancia, le corresponde a “sección primera del Tribunal Contencioso Administrativo o a la Sala Civil del Tribunal de Distrito Judicial al que pertenezca el Juez de primera instancia”.

Una vez instaurada la demanda, el juez examina que la documentación aportada por el accionante cumpla con los requisitos anteriormente expuestos, de manera que pueda admitir la demanda. Una vez admitida, notificará al (los) demandado(s). Acto seguido, programará una audiencia de pacto de cumplimiento con el fin de que las partes puedan conciliar y lograr finiquitar anticipadamente la demanda.

Si la audiencia resultare fallida, ya sea porque las partes no comparezcan, no se elabore el proyecto de pacto o las partes no consientan en las correcciones que el juez proponga al proyecto de pacto de cumplimiento, el juez determinará la práctica de pruebas: solicitadas o practicadas por él, podrá solicitar conceptos, informes u otro tipo de pruebas a las entidades públicas y requerir conceptos, certificaciones o exámenes a entidades privadas.

Es importante señalar que la carga probatoria le corresponde al demandante, es decir, el accionante debe acreditar debidamente la amenaza o vulneración de los derechos colectivos que reclama. Así mismo, tal como lo establece el las pruebas aportadas serán válidas y consideradas por el juez, si cumple lo estipulado en el Código de Procedimiento Civil.

Una vez concluida esta etapa se procederá a la de alegatos y posterior a ello se dictará sentencia. Se podrá interponer recurso de apelación ante la sentencia decretada por el juez.

### ***3.3.Legitimación en la causa por activa y por pasiva.***

Se entiende por legitimación en la causa la capacidad de poder constituirse en parte de un proceso, existe la legitimación por pasiva para determinar quién es la parte demandada y la legitimación por activa, la cual establece quien tiene la potestad de demandar. En la acción indemnizatoria respecto a la legitimación por activa, es decir, la persona que está facultada para demandar, dependiendo de la circunstancia puede demandar:

- El dueño de la cosa que ha padecido un daño.
- El poseedor o tenedor de la cosa.
- Los herederos.
- El usufructuario, el habitador o usuario también tienen derecho a interponer la acción indemnizatoria, pero siempre y cuando el daño haya causado perjuicio a su derecho.

Frente el particular el Consejo de Estado ha dicho lo siguiente:

La legitimación en la causa.

Constituye postura sólidamente decantada por la jurisprudencia de esta Sala aquella consistente en excluir la figura de la falta de legitimación en la causa de las excepciones de fondo que puedan formularse dentro del proceso, comoquiera que éstas, a diferencia de aquélla, enervan la pretensión procesal en su contenido, pues tienen la potencialidad de extinguir, parcial o totalmente, la súplica elevada por el actor, en tanto que la legitimación en la causa constituye una condición anterior y necesaria, entre otras, para dictar sentencia de mérito favorable al demandante o al demandado. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 22 de

noviembre de 2001, Consejera Ponente. María Elena Giraldo Gómez, expediente No. 13356)

En el caso de la protección del paisaje como bien público y con referencia a la contaminación visual y del paisaje por publicidad exterior visual, la acción popular se ha instaurado como manera de solicitar el desmonte de vallas, principalmente, haciendo alusión al “daño en el interés colectivo” (Uribe Martínez, en Rodríguez, Londoño y Herrera, 2008). Como se expondrá más adelante, los accionantes han argumentado que la contaminación visual y del paisaje por publicidad exterior visual, vulnera los derechos colectivos del goce de un ambiente sano, el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso. Sin embargo, este mecanismo de defensa de los derechos colectivos, no ha sido utilizado adecuadamente por los actores que instauran la acción y en síntesis no ha sido útil para defender el derecho al medio ambiente sano. En el siguiente apartado se pasará a demostrar esta afirmación, a través de un estudio de caso realizado en la ciudad de Medellín.

#### **4. Indeterminación jurídica y responsabilidad por contaminación visual y del paisaje: un estudio de caso en los juzgados administrativos del circuito de Medellín, Colombia**

En el apartado anterior se hizo referencia a la Acción popular como mecanismo para la protección de los derechos e intereses colectivos, y cómo éste ha sido utilizado para proteger la vulneración al derecho al goce de un ambiente sano así como el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público.

Como ya se expuso, la Ley 140 de 1994 no definió en sentido estricto qué se entiende por contaminación visual y del paisaje, razón por la cual el concepto interesa como campo temático de estudio. Particularmente, se busca realizar un análisis dinámico del precedente judicial adoptado al respecto de las sentencias proferidas a las acciones populares instauradas cuyo eje temático haya sido la contaminación visual y del paisaje.

En este sentido, se considera relevante estudiar si la decisión adoptada por los jueces resulta idónea al remitirse única y exclusivamente a la creación reglamentaria de los concejos municipales, dado que lo reglado por las autoridades municipales resulta vago y ambiguo. Como se sabe, en virtud del principio de rigor subsidiario la norma puede ser diferente en cada ente territorial y ello desdibuja la homogeneidad de las normas que deben aplicar los estrados judiciales, teniendo claro que los mismos reglamentos no se han encargado de conceptuar qué es o no contaminación visual y del paisaje y cuál es el mecanismo de medición de tal contaminación o de afectación tanto para el medio ambiente como para las comunidad.

La temporalidad de esta investigación está determinada por la creación de los juzgados administrativos del circuito de la ciudad de Medellín, lo que conllevó a los tribunales a conocer en segunda instancia, pero primordialmente a descongestionar las salas. De esta manera se estableció que el rango de estudio está comprendido entre 2007 y 2011.

Para llevar a cabo este análisis propuesto, se realizó una búsqueda en la base de datos de la Rama Judicial de las sentencias relacionadas con la vulneración del derecho a un ambiente sano por contaminación visual en el rango temporal enunciado. Posteriormente se solicitó la documentación en los juzgados administrativos del circuito de Medellín, sin que se seleccionara muestra para ello; esto quiere decir que el análisis fue llevado a cabo con la totalidad de sentencias proferidas con ese objeto en los años.

Se trata, entonces, de un corpus de veintitrés (23) sentencias emitidas en primera instancia, las cuales se relacionan a continuación:

**Tabla 1.** Sentencias de acciones populares analizadas

FECHA	REFERENCIA	JUZGADO	DEMANDANTE	DEMANDADO	FALLO
2007.12.07	Radicado No. 2007-00167-00	Veintiuno administrativo	Bernardo Abel Hoyos Martínez	Alcaldía de Medellín	Se niegan pretensiones
2008.05.02	Radicado No. 2007-00174	Sexto administrativo	Bernardo Abel Hoyos Martínez	Instituto Tecnológico Metropolitano	Se niegan pretensiones
2008.10.20	Radicado No. 05001-33-31 013 2007-00243	Trece administrativo	Bernardo Abel Hoyos Martínez	Metroplús Otros	Se niegan pretensiones
2008.11.18	Radicado 2008-00076 Sentencia N°101	Tercero administrativo	Omar Osvaldo Villa Monsalve	Municipio de Medellín Sociedad Almacén	Se niegan pretensiones

				Navarro Ospina	
2008.11.28	Radicado No.05 001 33 002 2008 0063	Segundo administrativo	Omar Osvaldo Villa Monsalve	Calzado Vedetta S.A Municipio de Medellín	Se aprueba pacto de cumplimiento
2008.12.03	Radicado No. 05001- 33-31-001-2008-00073 Audiencia de pacto de cumplimiento	Primero administrativo	Omar Osvaldo Villa Monsalve	Farmacia Céspedes y otro	Se aprueba pacto de cumplimiento
2008.12.19	050013331004 2008- 0080 Sentencia 428 de 2008.	Cuarto administrativo	Omar Osvaldo Villa Monsalve	Municipio de Medellín Funeraria Nazareno.	Se niegan pretensiones
2008.12.19	Radicado 05001 33 31 004 2008 0079 Sentencia N°427 de 2008	Cuarto administrativo	Omar Osvaldo Villa Monsalve	Gasexpres Municipio de Medellín	Se niegan pretensiones
2008.12.19	Radicado No. 05001- 33-31-004-2008 0077 Sentencia N°425 de 2008	Cuarto administrativo	Omar Osvaldo Villa Monsalve	Municipio de Medellín Cooperativa John F Kennedy	Se niegan pretensiones
2009.02.11	2007-00298	Sexto administrativo	Bernardo Abel Hoyos Martínez	Municipio de Medellín	Se niegan pretensiones
2009.03.03	0034-2009	Primero administrativo	Bernardo Abel Hoyos Martínez	Universidad de Antioquia	Se niegan pretensiones
2009.03.30	Radicado 2008-00071 Sentencia N°7	Sexto administrativo	Omar Osvaldo Villa Monsalve	Baldopisos Municipio de Medellín	Se niegan pretensiones
2009.04.17	Radicado No. 2007- 00364 Sentencia No.038	Tercero administrativo	Bernardo Abel Hoyos Martínez	Departamento de Antioquia	Se niegan pretensiones
2009.09.17	Radicado No. 05001- 33-31-001-2007- 00250-00	Primero administrativo	Bernardo Abel Hoyos Martínez	Municipio de Medellín Cooperativa John F Kennedy	Se aprueba pacto de cumplimiento
2009.09.22	Radicado No.05001- 33-31-006-2007-00255	Sexto administrativo	Bernardo Abel Hoyos Martínez	Municipio de Medellín Personería Vallas y Avisos	A favor del Accionante
2009.10.30	Radicado 2008-00134 Sentencia 135	Tercero administrativo	Omar Osvaldo Villa Monsalve	Municipio de Medellín AV Villas S.A	Se niegan pretensiones
2010.01.14	Radicado 0500133310062008- 007700 Sentencia 1 de 2010	Sexto administrativo	Omar Osvaldo Villa Monsalve	Papelería Marión Viajes Veracruz Municipio de Medellín	Se niegan pretensiones
2010.03.04	Radicado No. 2007- 00381-00	Quinto administrativo	Bernardo Abel Hoyos Martínez	Departamento de Antioquia Municipio de Medellín	Se niegan pretensiones
2010.03.15	Radicado 05001-33 31 001 2008-00077-00 Sentencia 25	Primero administrativo	Omar Osvaldo Villa Monsalve	Feria del Brasier y Solo Kukos Otros	Se niegan pretensiones
2010.05.14	Sentencia No.58 Radicado No. 05001- 33- 310012008-00075-	Primero administrativo	Omar Osvaldo Villa Monsalve	Electroroldan Alcaldía de Medellín	Se niegan pretensiones

2010.06.18	Radicado 05001 33 31 002 2008 0079 00 Sentencia consecutiva N° 00150 Popular N°00002	Segundo administrativo	Omar Osvaldo Villa Monsalve	Municipio de Medellín Casa Center	Se niegan pretensiones
2010.09.27	05001-33-006-2008- 0076	Sexto administrativo	Omar Osvaldo Villa Monsalve	Almacén Crediofertas Municipio de Medellín y otros	Se niegan pretensiones
2011.04.26	Radicado 05001 33 31 002 2008 0064 00	Segundo administrativo	Omar Osvaldo Villa Monsalve	Municipio de Medellín Foto Bremen	Se niegan pretensiones

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de las sentencias enumeradas

Se recurrió a la metodología de análisis dinámico y estático jurisprudencial propuesta por López Medina (2001) para la revisión documental de sentencias emitidas por la Corte Constitucional. Ambos métodos de análisis examinan los precedentes judiciales de las sentencias en su conjunto (análisis dinámico) y en su particularidad (análisis estático).

Aunque el autor propone este método de análisis investigativo para sentencias emitidas por las altas cortes, y así poder emitir fallos cada vez más ajustados a los precedentes jurisprudenciales, este método puede ser utilizado para el análisis que nos ocupa.

#### ***4.1. Análisis dinámico***

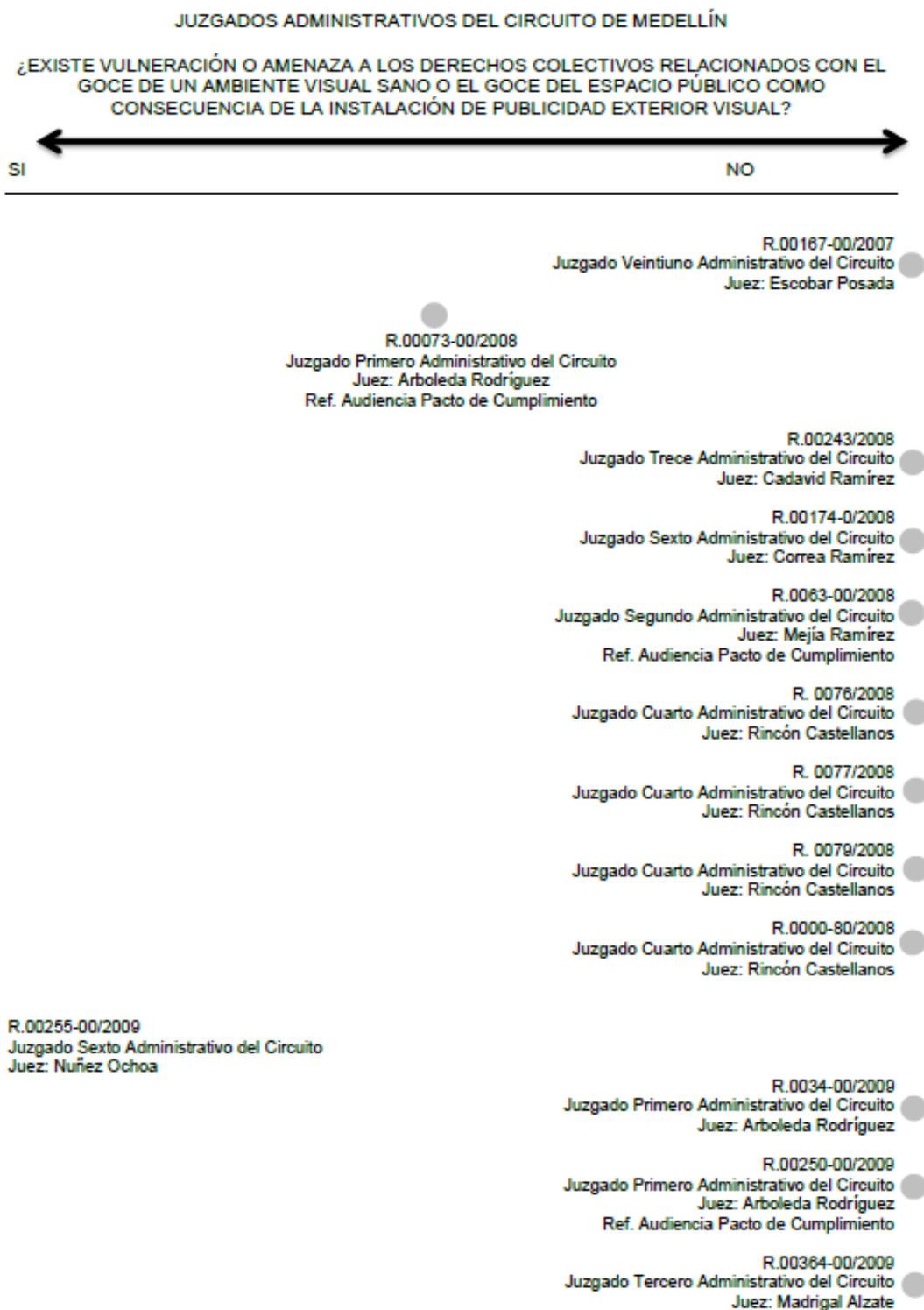
El análisis dinámico de precedentes jurisprudenciales permite analizar comparativamente diversas sentencias cuyo problema jurídico es similar. Este método requiere identificar y definir con claridad el problema jurídico, pues de ello depende la claridad de la interpretación. Esto significa, que la definición del problema no puede ser abstracta o que se trate de una cuestión tan genérica, que no permita establecer un patrón fáctico dentro de la línea.

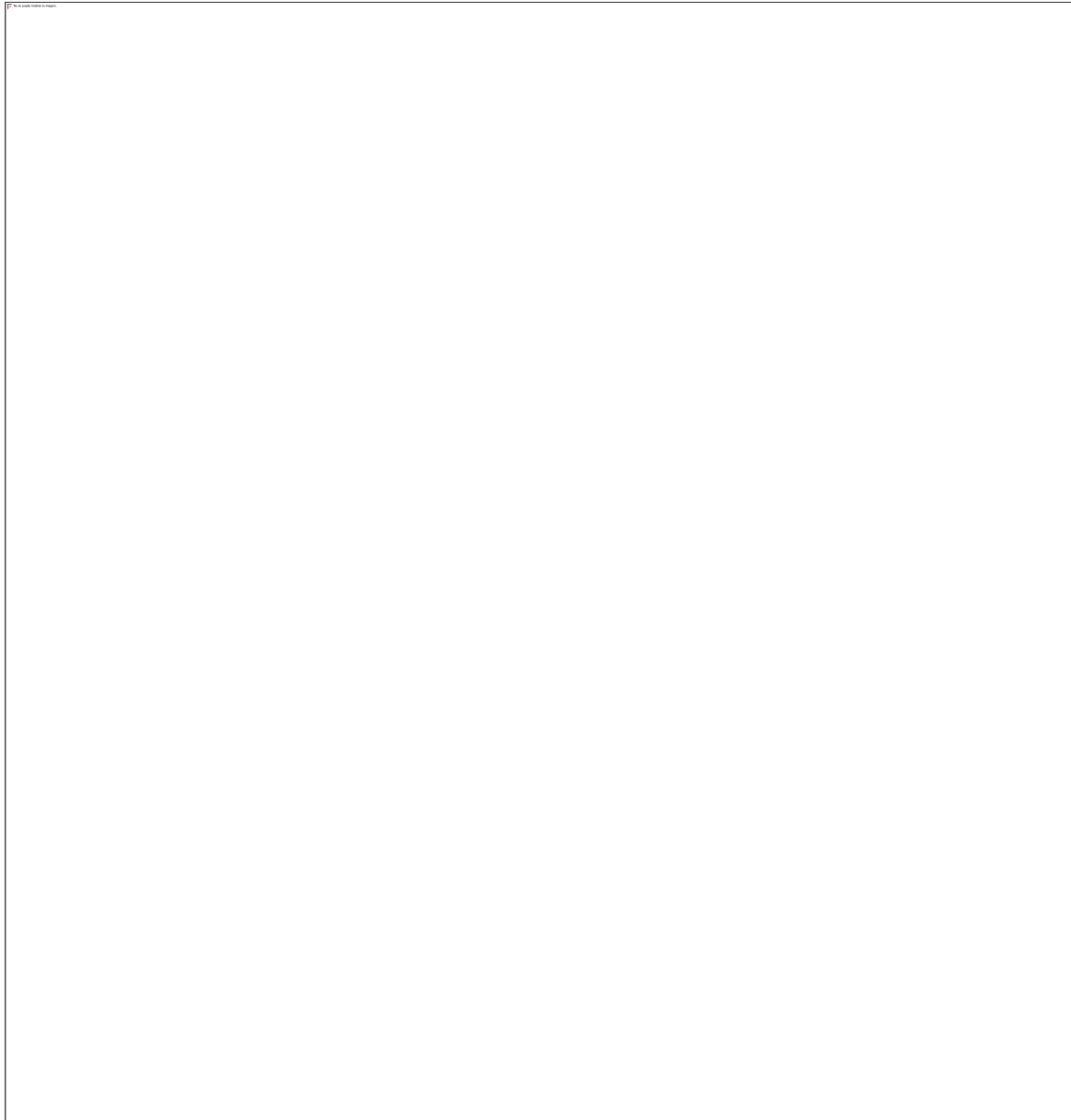
En el caso de la presente investigación, se determinó que el problema jurídico es *¿existe vulneración o amenaza a los derechos colectivos relacionados con el goce de un ambiente visual sano o el goce del espacio público como consecuencia de la instalación de publicidad exterior visual?*

Se trata de un problema claro, objeto principal del universo de sentencias y que nos establece un escenario claro de actuación de los jueces. Teniendo el problema claramente definido, se da paso a la construcción de la línea jurisprudencial. Una línea jurisprudencial es *un patrón de desarrollo decisional* con relación a un problema jurídico determinado. Al tratarse de un concepto abstracto, su construcción y análisis involucra la graficación de las decisiones proferidas por un órgano judicial en un rango de tiempo establecido. En este sentido, se agrupan las sentencias de acuerdo a la solución planteada por los fallos emitidos.

Para analizar las acciones populares, así como las decisiones proferidas por los jueces, esta investigación estableció una línea jurisprudencial sólida que permite apreciar la actuación de los jueces y la tendencia de los fallos emitidos.

# Gráfico 1. Línea jurisprudencial, 2007-2001





Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de las sentencias enumeradas.

En este sentido, como puede apreciarse en la gráfica anterior, el problema jurisprudencial fue resuelto de manera negativa en la mayoría de casos.

Nos detendremos brevemente para examinar algunos aspectos comunes de la estructura de las sentencias analizadas y que nos permitirán, más adelante, abordar el análisis estático de algunas sentencias específicas.

En primer lugar, es importante advertir que los fallos emitidos a las acciones populares tienen la misma estructura en cuanto a las pretensiones de los accionantes:

1. Se nombra el demandado y se solicita que se declare, mediante la sentencia, que ha vulnerado el derecho al goce de un ambiente visual sano y goce del espacio público por la instalación de un elemento de publicidad exterior visual.
2. Se solicita se declare que el Municipio de Medellín vulnera el derecho al goce de un ambiente visual sano y goce del espacio público al no ejercer el debido control tal como se encuentra considerado tanto en la constitución como en la Ley 140 de 1994 y el Decreto 1683 de 2003.
3. Finalmente los accionantes solicitan, en todos los casos, los incentivos a los cuales tienen derecho tal como se encuentra considerado en la Ley 472 de 1998.

En las demandas, los accionantes invocan y exponen los derechos que los cobijan mediante la Constitución política en relación a los derechos colectivos y del ambiente, en particular el artículo 82; la normativa vigente (ley 140 de 1994 y decreto 1683 de 2003), y señalan expresamente los artículos que consideran objeto de vulneración. Acto seguido se exponen puntualmente la ubicación y los elementos de publicidad exterior visual que generan la vulneración, y en todos los casos, se enumeran las (posibles) trasgresiones en las que incurrirían tales elementos.

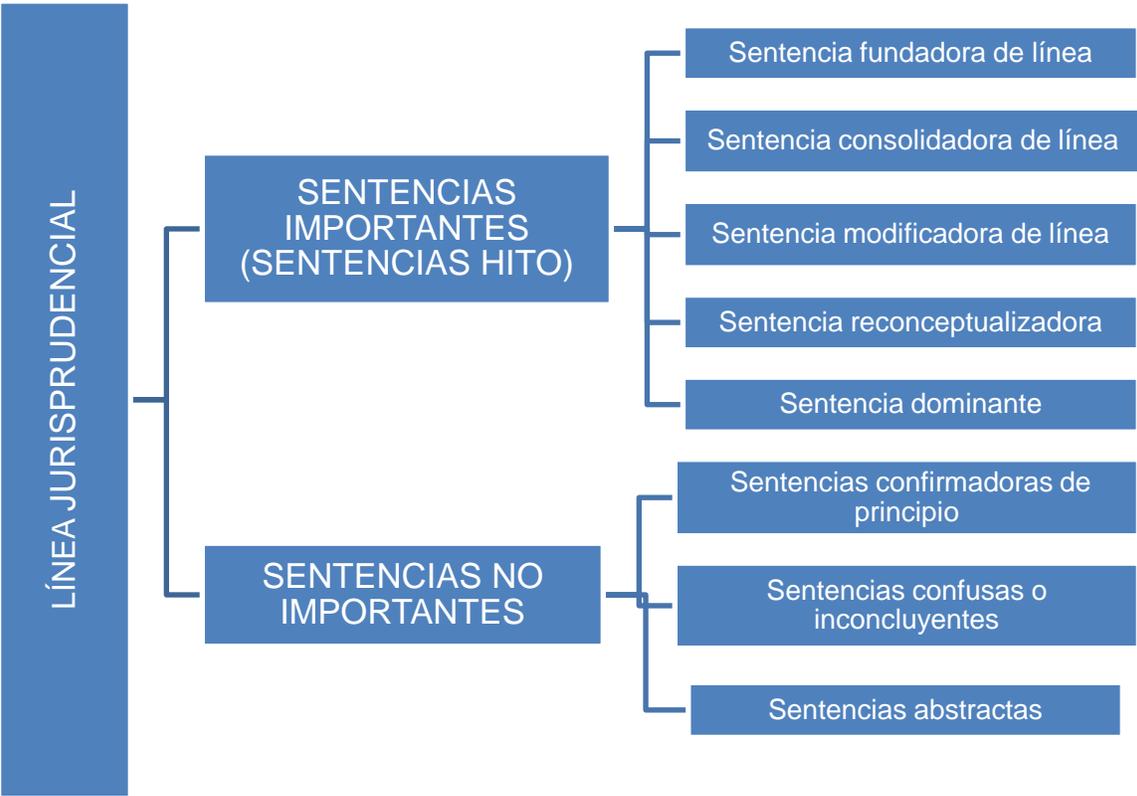
Es importante hacer alusión a la estructura común que desarrollan estas sentencias en su apartado considerativo. El conjunto de sentencias nos habla de un trabajo detallado de cada uno de los jueces, quienes estructuran sus fallos sobre la base legal de dos aspectos esenciales.

El primero de ellos, corresponde a lo relacionado con el soporte legal que fundamenta las acciones populares, en tanto les corresponde estudiar la procedencia de tal acción con el fin de proferir un fallo adecuado. De esta manera se analiza minuciosamente Ley 472 de 1998.

Un segundo aspecto es el que hace alusión a Ley 140 de 1994 y al Decreto 1683 de 2003. Los jueces desmenuzan ambas leyes para puntualizar los aspectos de la demanda. Es común que se haga alusión a las sentencias C-535 de 1996 y C064 de 1998, por tratarse de

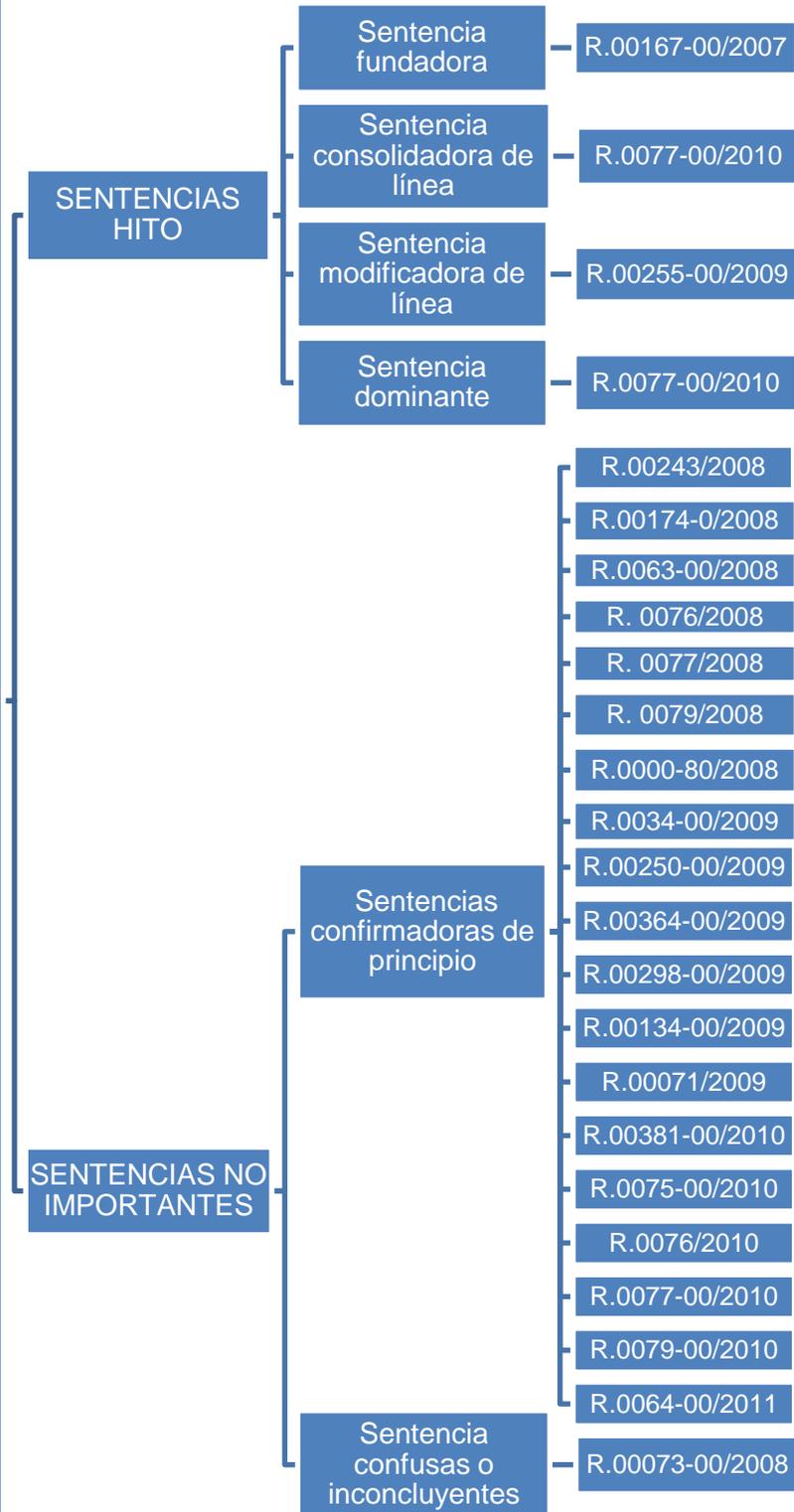
sentencias que declaran exequibles varios artículos de la Ley 140 de 1994, asunto al cual ya se hizo referencia en el apartado anterior.

Retomemos el análisis de la línea jurisprudencial. Corresponde ahora determinar dentro la línea jurisprudencial, cuáles son las sentencias hito. López Medina (2006) ha clasificado las sentencias que pertenecen a una línea jurisprudencial así:



Para el análisis de la línea jurisprudencial que nos ocupa, es posible clasificar el universo de sentencias tal como se observa en la siguiente gráfica:

*¿Existe vulneración o amenaza a los derechos colectivos relacionados con el goce de un ambiente visual sano o el goce del espacio público como consecuencia de la instalación de publicidad exterior visual?*



De esta clasificación se desprenden algunas consideraciones. En primer lugar, la línea construida es sólida y no se observan mayores variaciones. Las sentencias que no responden a la estructura jurisprudencial establecida (la sentencia modificadora de línea y la sentencia confusa o inconcluyente), serán tratadas en el siguiente punto, en el que abordará el análisis estático de las sentencias hito.

Una segunda consideración es que la sentencia fundadora cumple con la condición de tratarse de un fallo emitido en el *periodo inicial de la actividad* de los juzgados administrativos del circuito de Medellín. Esto significa que se está abordando el análisis desde la primera sentencia emitida relacionada con el problema jurídico que nos ocupa y que como resultado de ello, **las sentencias subsiguientes adoptan una estructura similar y sus consideraciones son analizadas siguen el mismo patrón argumentativo.**

En tercer lugar, el análisis no considera *sentencias reconceptualizadoras*, pues la línea carece de esta tipología; este hecho ratifica que se trata de una línea sólida, cuyas excepciones corresponden ciertas particularidades que se tratarán en el siguiente apartado.

Finalmente, el análisis dinámico sugiere otra técnica de investigación y de análisis documental en el caso de las líneas construidas a partir de sentencias constitucionales, esto es la elaboración de un nicho citacional. Este procedimiento busca identificar las sentencias hito, a partir de la búsqueda de las sentencias más relevantes de la línea jurisprudencial. Para ello se enumeran las sentencias adicionales que son citadas en las sentencias. Como resultado se obtiene una telaraña jurisprudencial, que organizada, permite identificar las sentencias hito, cualquiera que sea su clasificación.

Para el caso que nos ocupa es posible establecer qué sentencias son nombradas en los fallos y cuál es su finalidad. Como ya se expuso en apartados anteriores, son las sentencias C-535 de 1996 y C064 de 1998, las que son citadas recurrentemente, pues ellas brindan apreciaciones que clarifican aspectos sustanciales de la Ley 140 de 1994 en lo relacionado con la exequibilidad de sus articulados. En este sentido, la ley no vulnera la autonomía de los entes territoriales y, en virtud del principio de rigor subsidiario, los entes territoriales podrían, a través de la reglamentación, endurecer las medidas planteadas en la ley.

#### ***4.2. Análisis estático***

El análisis estático es un método complementario al análisis dinámico, y tiene por objeto analizar cada sentencia en su particularidad. En este sentido, luego de establecer una línea jurisprudencial, este análisis trata de aportar elementos para la comprensión de las sentencias que el investigador desea tratar y es una herramienta útil para emitir fallos ajustados al precedente jurisprudencial.

En el caso que nos ocupa, revisaremos las sentencias hito que por sus características nos permiten concluir la solidez de la línea jurisprudencial establecida.

*Sentencia fundadora de línea.* Según López Medina (2001), una sentencia fundadora de línea es aquella primera en su naturaleza, esto es, un fallo que corresponde al periodo inicial de actividad en la Corte. En la presente investigación, se trata de un fallo emitido en el *periodo inicial de la actividad* de los juzgados administrativos del circuito de Medellín.

La sentencia es la 05 001-33-31-021 00167-00 (sentencia 165), acción popular instaurada por el señor Bernardo Abel Hoyos Martínez contra el Municipio de Medellín. En ella el señor Hoyos argumenta que hay una vulneración al derecho colectivo a un medio ambiente sano por contaminación visual por la instalación de una valla en la Unidad Deportiva, argumentando que contraviene la ley 140 de 1994 así como el decreto 1683 de 2003. El demandante aporta como acervo probatorio material fotográfico.

Por su parte el Municipio de Medellín afirma no haber vulnerado el derecho colectivo expuesto, afirmando que la valla a la que hace referencia el demandante es una de carácter institucional que, al momento de la demanda ya no se encuentra instalada. Para reforzar este argumento expone la definición de publicidad exterior visual contenida en la ley 140 de 1994 y lo que se constituye como valla institucional.

El juzgado realizó indagaciones a través de testimonios a funcionarios de espacio público en los cuales se afirmó la existencia de una valla del Municipio de Medellín, cuyo mensaje era “*Qué pereza salir con hombres que sólo nos buscan por la figura. Vos valés por lo que sos*”. Así mismo realizó inspección judicial en el sitio señalado por el accionante e identificó que la valla en cuestión ya había sido desmontada.

Una característica de esta sentencia que la posiciona como fundadora de su línea, además de ser el primer fallo emitido, es la rigurosidad con la cual se aborda lo relacionado con la acción popular como mecanismo de defensa de los derechos colectivos, concepto bajo el cual se aceptó la demanda.

En el análisis concreto, y para definir si hay lugar a incentivo económico para el demandante, procede a comprobar si existió una vulneración de los derechos colectivos invocados, es decir a un medio ambiente sano. Al haber demostrado que el objeto de disputa ya había sido desmontado, el juez analizó el acervo probatorio aportado por el accionante, es decir el material fotográfico que acompañó la acción popular.

Argumenta entonces que el material carece de validez probatoria toda vez que no se puede demostrar el autor así como las condiciones de tiempo y lugar. Aceptó como válido el testimonio aportado por el funcionario de espacio público. Al realizar el análisis de las pruebas aportadas, y basándose en lo establecido tanto en la ley 140 de 1994 como en decreto 1683 de 2003, concluyó que la valla instalada era de carácter institucional, razón por la cual denegó las pretensiones de la demanda y no condenó en costas.

Importante considerar que a partir de esta sentencia, las siguientes adoptaron un patrón similar al tratamiento de las acciones populares incorporando la base legal aquí citada, la cual fue complementándose con otros fallos emitidos por la corte constitucional.

*Sentencia consolidadora/dominante.* Tal como lo expone López Medina (2001), una sentencia presenta un balance constitucional más complejo,

La mayor complejidad proviene del hecho de que la Corte tiene un conocimiento más completo de los intereses en juego y, por tanto, trata de llegar a optimizaciones o maximizaciones de dichos derechos contrapuestos. Estas sentencias disminuyen en algo el vigor político de la jurisprudencia temprana pero buscan construir balances constitucionales más maduros y estables entre intereses contrapuestos

Por su parte, la sentencia dominante es aquella que “contiene los criterios vigentes y dominantes, por medio de los cuales la Corte Constitucional resuelve un conflicto de intereses dentro de un determinado escenario constitucional”. Dentro de una línea

jurisprudencial, una sentencia dominante puede ser considerada también, una sentencia consolidadora, como es el caso del presente análisis.

Se trata de la sentencia emitida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Medellín y que dirime la acción popular instaurada por el señor Omar Osvaldo Villa Monsalve, en contra del almacén Feria del Brasier y Solo Kukos (Sentencia 25, radicado 2008-00077-00).

Esta sentencia consolida los argumentos legales que han soportado la mayoría de los fallos estudiados. El soporte jurídico es amplio: aborda la ley 140 de 1994, el decreto 1683 de 2003 del Municipio de Medellín, así como la ley 472 de 1998.

Establece en los hechos que

[...] existe vulneración del derecho colectivo a un ambiente visual sano, por instalación de tres avisos de identificación en la FERIA DEL BRASIER Y SOLO KUKOS, siendo una zona comercial, sólo se permite la instalación de un aviso de identificación en la fachada del local o establecimiento comercial (artículo 42 del decreto 1683 de 2003). Es así que el actor indica que en un aviso se encuentra en los muros de cierre de la edificación, cual está prohibido por el decreto 1683 de 2003, artículo 50. Asimismo señala que ninguno de los avisos tiene en el borde inferior, el número de registro que autoriza su colocación, el nombre y teléfono de la firma instaladora. De la misma manera instaura la presente acción contra la Alcaldía de Medellín, pues es la encargada de ejercer el control de la Publicidad Exterior Visual en el municipio por mandato de la Ley 140 de 1994, en su artículo 12, por lo que en este caso particular no ha ejercido el control debido.

Por su parte, el demandado sostiene que sólo existe un único aviso y que éste cumple con lo establecido en el decreto 1683 de 2003, en tanto el Municipio de Medellín argumenta que no ha incurrido en conducta alguna que sugiera por acción u omisión que haya vulnerado los derechos colectivos invocados por el accionante.

En su parte considerativa, la sentencia hace alusión a la Ley 140 de 1994 y a la Ley 472 de 1994. Analiza el acervo probatorio identificando que, como en la mayoría de las sentencias que conforman la línea jurisprudencial, no es suficiente para probar la vulneración de los derechos, haciendo énfasis que la carga probatoria aportada por el accionante es insuficiente:

[...] resulta igualmente advertir en cuanto a la actividad desplegada por el Actor Popular, quien además no desplegar la carga probatoria que le corresponde y de no presentar los correspondientes alegatos de conclusión, proceder que sumado al hecho de limitarse a

seguir el mismo modelos de demandas en el mismo sentido de la presente sin percatarse en primera medida sobre las reales condiciones de vulneración de los derechos colectivos invocados, permiten inferir una actitud temeraria reprochable e injustificada, la misma que conforme al artículo 38 de la Ley 472 de 1998, haría procede la condena en costas a cargo del Actor Popular.

Se trata de una sentencia dominante/consolidadora pues contiene los criterios vigentes y dominantes de interpretación para la resolución de la acción popular.

*Sentencia modificadora de línea.* Como su nombre lo indica es aquella que difiere de la línea general y dirime una cuestión con un fallo contrario a lo dispuesto por las proferidas con anterioridad. Para el caso que nos ocupa el contraste es el fallo emitido por el Juzgado sexto administrativo del Circuito de Medellín, con motivo de la acción popular interpuesta por el señor Bernardo Abel Hoyos Martínez en contra de la personaría de Medellín y la empresa Vallas y Avisos (Sentencia 18, radicado 2007-00255).

El análisis estático nos lleva a considerar los argumentos legítimos e ilegítimos utilizados para la interpretación de las sentencias y que sirven de base para dirimir casos nuevos cuya temática está relacionada. Para el caso particular de esta sentencia, la juez asignada desconoce, ya sea por negación, desobediencia o ignorancia, los precedentes establecidos por las sentencias anteriores y falla a favor del accionante mediante un análisis que puede considerarse basado en argumentos ilegítimos.

Se trata de una sentencia que dirime la colocación de una valla instalada y visible desde la avenida 80 Dirección carrera 80 con calle 59 B, Ancianato Santa Teresita, que tanto la Personería de Medellín como la empresa instaladora argumentan que se trata de una valla institucional por contener una información temporal y de carácter educativo.

En su apartado considerativo, la jueza hace alusión a diferentes artículos del decreto 1683 de 2003 en los que se expone la clasificación de la publicidad exterior visual y basado en ello, interpreta de manera equívoca lo relacionado con la definición que la ley 140 de 1994 aporta sobre las Vallas institucionales. Al respecto, considera que a pesar de que la valla contiene un mensaje institucional de carácter educativo, no cumple las excepciones establecidas en la citada ley pues por tratarse de un “medio masivo de comunicación destinado a informar o llamar la atención del público en general a través de elementos

visuales y no cumple con el requisito de temporalidad” fue considerado como publicidad exterior visual. Conceptos respaldados por la Defensoría del Espacio Público.

Municipio de Medellín ejerció su derecho a la apelación del fallo. El Tribunal Administrativo de Antioquia, en cabeza de la Magistrada María Patricia Ariza Velasco, estudió el fallo y la fundamentación jurídica y fáctica, encontrando que la valla objeto de la demanda se trataba de:

“[...]”

- Una valla única
- De contenido institucional.
- Ubicada en un terreno de propiedad particular.
- No se demostró la distorsión del medio ambiente visual, ni su proliferación, ni que su contenido afecte la moral pública o social.

Todo ello nos lleva a concluir que no se demostró la mencionada vulneración, amenaza o distorsión al medio ambiente visual sano y consecuentemente no puede predicarse la responsabilidad de los demandados al respecto, ni que haya lugar a incentivo alguno [...]” (Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala segunda de decisión, Radicado No.05001-33-31-006-2007-00255)

En efecto, la jueza comprobó que por tratarse de una valla institucional, la ley 140 de 1994 no considera este elemento como publicidad exterior visual por tanto la normativa dispuesta no aplicaría, y procedió a revocar la totalidad del fallo proferido, con lo cual negó las pretensiones del accionante y no condenó en costas como sí lo había hecho el Juzgado sexto en primera instancia.

#### ***4.3.Otros análisis: Probando la vulneración del derecho a gozar de un ambiente visual sano***

Como se mencionó en el apartado sobre la acción popular, la carga probatoria de este mecanismo recae sobre el demandante, razón por la cual es el actor quien debe allegar las pruebas suficientes que permitan al juez identificar si, efectivamente, existe una amenaza a los derechos e intereses colectivos. Este concepto es ratificado por el Consejo de Estado al señalar que:

[...] (es) importante recordar, que la acción popular tiene un papel preventivo y/o remedial de protección de derechos e intereses colectivos, cuando quiera que éstos se ven amenazados o están siendo vulnerados, pero en todos los casos tanto la amenaza como la vulneración, deben ser reales y no hipotéticas, directas inminentes, concretas y actuales, de manera tal que en realidad se perciba la potencialidad de violación del derecho colectivo o la verificación del mismo, aspectos todos que deben ser debidamente demostrados por el actor popular quien conforme a lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, tiene la carga de la prueba” (Consejo de Estado, 2006 citado por Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Medellín, 2010)

Para el caso que nos ocupa, los demandantes aportaron, por lo general, fotografías que, en función de su demanda, probarían la trasgresión de la normativa vigente y que comprobarían la existencia de la vulneración de los derechos invocados.

Dos consideraciones deben hacerse al respecto. En primer lugar, al evaluar el acervo probatorio aportado por los demandantes, los Despachos judiciales señalaron, que las fotografías aportadas no cumplían con lo establecido en el Código de Procedimiento Civil para el tratamiento de las pruebas. En efecto, en algunas sentencias estas pruebas no son tenidas en cuenta por no detentar elementos básicos como fechas, lugar y responsable de la toma, entre otros aspectos relevantes.

En segundo lugar, los jueces establecieron, en todas las demandas negadas, que la simple enunciación de la violación del derecho no da por hecho que realmente exista tal vulneración. Un caso particular que ilustra esta afirmación, fue la Acción Popular instaurada en contra del Departamento de Antioquia por parte del señor Bernardo Abel Hoyos Martínez, en la cual el juez argumentó:

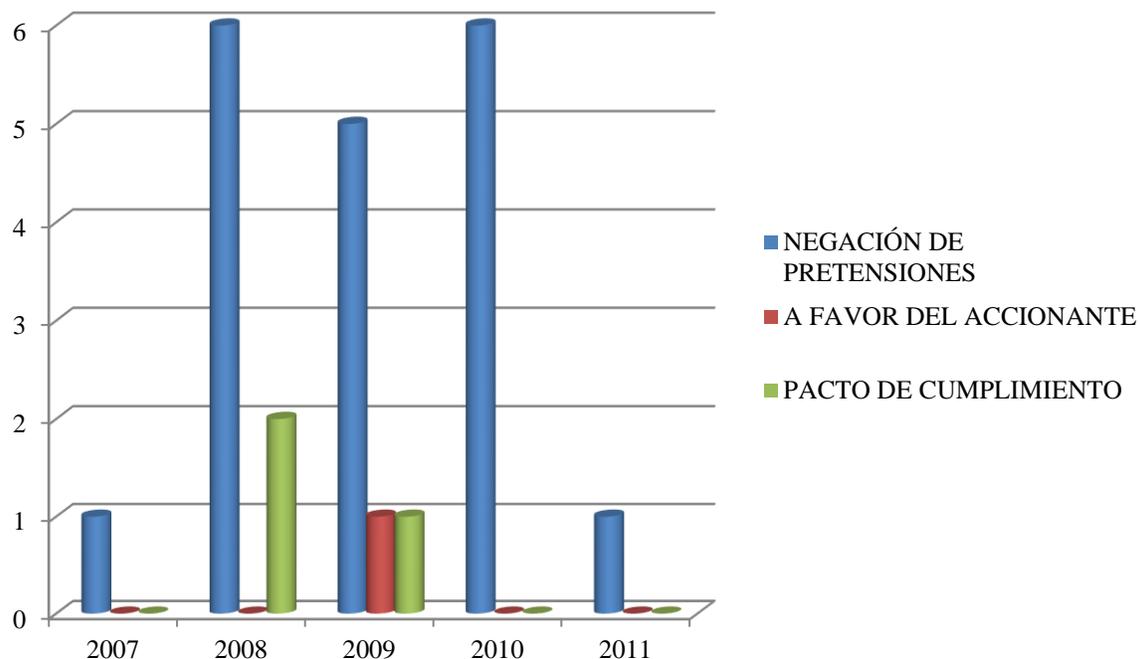
“Se observa que la única prueba que obra en el proceso son las fotos que aportó con la demanda visible a folios 3 y 4, que por sí solas no prueban ninguna violación de derechos e intereses colectivos, y por el contrario, se aprecia que se trata de un mensaje institucional que tiene que ver con el objeto de la Reforestadora Industrial de Antioquia, precisamente en defensa del medio ambiente. El Juzgado comparte las apreciaciones del apoderado de la Entidad demandada y del señor Procurador Judicial frente a la pobreza argumentativa que contiene la demanda, que señala la violación de los derechos colectivos del goce del espacio público, la utilización y defensa de los bienes de uso público, la defensa del patrimonio público, pero no señala en concreto en qué consiste dichas violaciones [...]

En el presente caso el actor no concretó hecho alguno que permita establecer las acciones u omisiones en que incurrió la demandada con la colocación de la valla publicitaria referida en la demanda, lo cual era necesario para definir el objeto de la prueba que sirviera de fundamento para la decisión judicial, puesto que la colocación de una valla publicitaria, *per se* no significa violación de derechos e intereses colectivos como los indicados en la demanda. Era fundamental señalar los hechos concretos de los cuales se pudiera establecer

la amenaza o vulneración de derechos e intereses colectivos [...]” (Juzgado Tercero Administrativo. Radicado 2007-00364, Sentencia N°38, 17 de abril de 2009).

Es así como la falta del acervo probatorio aportado por los Accionantes, los jueces consideraron (con excepción en un caso) que los accionantes no demostraron la vulneración de los derechos colectivos; es decir, cómo los avisos que se señalan en las demandas vulneran el derecho colectivo a un ambiente sano o al goce del espacio público, qué comunidad resultó afectada o violentada en sus derechos y de qué forma, o cómo su calidad de vida se vio disminuida, si los avisos causaron estrés, si existió una saturación en el campo visual, si los avisos o vallas interfirieron con la movilidad aumentado el riesgo de accidentalidad.

**Gráfico 2. Acciones populares instauradas en los Juzgados Administrativos del Circuito de Medellín relacionadas con contaminación visual, 2007-2001.**



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de las sentencias enumeradas

Una característica de la mayoría de Acciones, es que los accionantes confunden el incumplimiento de la reglamentación con contaminación visual, también es frecuente que los demandantes manifiesten que la colocación de un elemento de publicidad exterior visual es un elemento contaminador. Se confunden entonces tres asuntos que, aunque pueden guardar relación entre sí, no son iguales.

En primer lugar, debe hacerse referencia al derecho fundamental que tienen los ciudadanos a expresar sus opiniones tal como lo afirma la Constitución Política en el artículo 20, el cual enuncia que “se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación. Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura”. En este sentido, las organizaciones del área de la publicidad pueden ejercer tal derecho, que debe respetar los “principios de la moral general y las sanas prácticas mercantiles” (Herrera Carrascal, 2012), y no debe trasgredir los derechos de los demás ciudadanos. Aunado a lo

anterior y en segundo lugar, la instalación de elementos de publicidad exterior visual es una actividad económica que puede ser llevada a cabo por cualquier ciudadano con el fin de promocionar productos, servicios o transmitir mensajes de interés público, lo que no significa que, por la instalación de un elemento de estas características, se vulnere automáticamente el derecho a un ambiente visual sano y sea un elemento contaminador.

Finalmente, y como ya se ha señalado en otros apartados, la publicidad exterior visual fue reglamentada por la ley 140 de 1994 y por el decreto municipal 1683 de 2003, normas que establecieron unas pautas para la instalación de cualquier tipo de elemento que se considere en esta categoría. Los articulados de normas han sido utilizados como sustento para probar la contaminación visual; sin embargo, los accionantes únicamente logran señalar que tales elementos no cumplen con lo establecido por las normas, sin llegar a probar que este hecho supera la trasgresión y se convierte en un elemento contaminador.

Sobre estos elementos han llamado la atención los jueces. Un ejemplo que ilustra esta situación corresponde a la Acción popular instaurada por el señor Omar Osvaldo Villa Monsalve en contra de Papelería Marión, Viajes Veracruz y el Municipio de Medellín:

En el caso a estudio, el actor se limitó a presentar la demanda y asistir al pacto de cumplimiento, siendo del caso resaltar que la fotografía que allega con la demanda no se asigna ningún valor probatorio por no reunir los requisitos mínimos del artículo 277 del C.P.C., como antes se explicó y no demostró en debida forma porqué considera que los avisos amenazan o violan el derecho a gozar de un ambiente sano, siendo que como se dijo con apoyo en la jurisprudencia del Consejo de Estado, el **simple incumplimiento de normas técnicas o administrativo, conllevan automáticamente a la vulneración del derecho colectivo a gozar de un ambiente sano o el espacio público. No es posible presumir del incumplimiento de normas la vulneración de derechos e intereses colectivos, cuando en realidad debía haber concretado y probado que la colocación, ubicación y contenido de esos avisos de identificación, constituían una seria amenaza a los intereses a los intereses y derechos colectivos al ambiente sano y goce del espacio público.** (Negrillas propias) (Juzgado Sexto Administrativo. Radicado 0500133310062008-007700, Sentencia 1 de 2010, 14 de enero de 2010)

Estas consideraciones realizadas por los jueces concluyeron, en veintidós de las veintitrés sentencias, que **no** existió una vulneración de los derechos colectivos enunciados en las demandas, de manera que se negaron las pretensiones de los accionantes.

Así mismo, debe señalarse que en dos casos el juez condenó en costas al actor popular, a favor de los demandados, argumentando “temeridad y mala fe por el ejercicio abusivo y sin fundamento de las acciones populares”.

Es importante resaltar que diez (10) de las demandas utilizaron el recurso de apelación en segunda instancia ante el Tribunal Administrativo de Antioquia, y en tal etapa las sentencias fueron confirmadas. Los magistrados en esos casos ratificaron las decisiones y argumentos presentados por los jueces, resaltando en todos los casos, la imposibilidad de comprobar la vulneración de los derechos colectivos por contaminación visual.

## **Conclusiones**

El concepto de contaminación visual ha logrado ser definido por investigadores interesados en esta problemática que afecta, particularmente, los entornos urbanos. Es así como sobre este concepto se ha logrado establecer un consenso que define la contaminación visual como *todo aquello que perturba la visualización de una determinada zona rompiendo la estética del paisaje y generando una estimulación visual excesiva, invasiva y simultánea. Estos elementos pueden ser desde vallas publicitarias hasta chimeneas, cables o antenas. Es decir, cualquier elemento que, por su uso incontrolado, tamaño u orden, se convierte en agente contaminante, pudiendo llegar a influir negativamente sobre las personas y el ambiente disminuyendo la calidad de vida.*

Sin embargo, como ha podido demostrarse, este concepto aún no ha sido incorporado en la legislación colombiana. Particularmente en lo relacionado con de la publicidad exterior visual, las normas que la reglamentan, es decir, tanto la ley 140 de 1994 como el decreto municipal 1683 de 2003, establecen como objetivo “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 [...]”, sin que en sus articulados se definiera qué se entiende por contaminación visual, cómo afecta tanto al medio ambiente como a las comunidades y mediante qué mecanismos es posible realizar una medición técnica y objetiva.

En este sentido, diversas investigaciones han propuesto mecanismos de medición tanto en basados en la construcción de indicadores tanto cuantitativos como cualitativos y su aplicación en espacios determinados, pequeños y claramente definidos. Una experiencia relevante en la construcción de indicadores es la desarrollada por Guatemala, país que luego del análisis de las políticas ambientales y de diversos ejercicios realizados con expertos, desarrolló un completo sistema de indicadores ambientales, entre los cuales se encuentran los relacionados con la contaminación visual.

A causa del vacío conceptual anteriormente expuesto, es posible concluir que, ante el concepto de contaminación visual, nos encontramos con un concepto jurídico indeterminado, situación que se puede corroborar con el análisis de la documentación especializada, y más importante aún, con el realizado al universo de sentencias estudiadas en la presente investigación.

En efecto, uno de los mecanismos de los que disponen los ciudadanos para evitar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos, es la acción popular. Para los objetivos de la investigación desarrollada, se analizaron las acciones populares instauradas con motivo de la vulneración o amenaza a los derechos colectivos relacionados con el goce de un ambiente visual sano o el goce del espacio público como consecuencia de la instalación de elementos de publicidad exterior visual, tales como vallas y avisos.

El análisis realizado a las sentencias, demostró, que como consecuencia de la indeterminación jurídica del concepto de contaminación visual, se experimentó un abuso de la acción popular como mecanismo de defensa a las vulneraciones de los derechos anteriormente enunciados. En todos los casos estudiados, los accionantes no pudieron demostrar fehacientemente cómo los elementos de publicidad exterior visual a los que se refieren en sus demandas afectaron la población o el medio ambiente. Esto se debió, principalmente a que se consideró, en primer lugar, que la ubicación de publicidad exterior visual constituye *per se* una vulneración de derechos, y en segundo lugar, que la trasgresión de la norma, es un indicativo de contaminación visual. En este sentido, los jueces recordaron a los accionantes que confundieron en sus argumentos tres cosas diferentes: el derecho que tienen los particulares de promover servicios y productos a través de

publicidad exterior visual, la trasgresión de las normas que regulan la publicidad exterior visual y la contaminación visual por publicidad exterior visual.

## **Bibliografía**

Arias Aguilera, Ángela Catalina y González Rico, Liliana Andrea. (2015). Propuesta de gestión ambiental para minimizar los elementos que afectan visualmente el Centro Histórico del Municipio de Zipaquirá Cundinamarca. S.P. Universidad de La Salle, Programa de Ingeniería Ambiental y Sanitaria. Bogotá

Contraloría General de Santiago de Cali. (2013). Informe macro a la evaluación a la contaminación visual exterior por ubicación de vallas publicitarias y otros. Cali.

Fernández Damián, Edgardo. (2003). La Contaminación Visual en la Vía Pública. UAI. Buenos Aires.

Gámez, Elsa. (2013). La contaminación visual actual de los avisos publicitarios en la ciudad de Bogotá. Universidad Militar de Colombia. Bogotá.

García Carrizo, Jennifer. (2014). La ciudad postmoderna como escenario de la comunicación publicitaria: ¿integración o contaminación visual publicitaria? Hacia una publicidad outdoors sostenible. Arte y Ciudad - Revista de Investigación. N° 6 – Octubre de 2014 (pp. 125-154) Madrid.

Gloria Amparo Rodríguez, Beatriz Londoño Toro, Giovanni J. Herrera Carrascal (editores académicos) (2008). Ciudades ambientalmente sostenibles. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá

Gómez Alzate, Adriana (2012). Criterios metodológicos para el análisis de la calidad visual del paisaje urbano y su sostenibilidad. 1º congreso internacional en gestión y control de la calidad del aire, auditiva y visual. Bogotá.

Herrera Carrascal, Giovanni (2012). El espacio público como uno de los componentes del medio ambiente urbano. Análisis de su protección judicial vía acciones populares. En:

- Temas de derecho ambiental una mirada desde lo público. Gloria Rodríguez y Andrés Páez (Editores académicos). Editorial Universidad del Rosario. Bogotá.
- Hess, Alina A. (2006). Contaminación Visual. Indicadores de Vallas Instituto de Estabilidad, Facultad de Ingeniería, UNNE. Resistencia.
- Jérez Paredes, María T. (2007). Eficacia de las medidas legales existentes para evitar la contaminación visual en la ciudad de Guatemala USAC.
- López Medina, Diego Eduardo (2006). El derecho de los jueces. Legis. Bogotá.
- Maldonado, Juan Mayr (2014). Ciudades y contaminación ambiental. Revista de Ingeniería, [S.l.], n. 30, p. 66-71, ene. 2014. Bogotá.
- María Cristina Morláns (2005). Introducción a la Ecología del Paisaje Editorial Científica Universitaria - Universidad Nacional de Catamarca. Argentina.
- Méndez, Carmen Arelys (2013). La contaminación Visual de espacios públicos en Venezuela Revista Gestión y Ambiente. Vol. 16, may 2013. Medellín.
- Molina Saldarriaga, César Augusto (2012). El paisaje como categoría jurídica y como derecho subjetivo. Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Vol. 42, No. 116. pp. 159-194. Enero - junio de 2012 Medellín.
- Muñoz Galeano, Esteban y Velásquez Serna, Johanna. (2012). La acción popular ante la jurisdicción contenciosa administrativa por asuntos ambientales. Su eficacia en Antioquia Universidad de Antioquia, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Medellín.
- Pinzón, Alberto; José Puentes y Nelson Torres. (2014). Afectación del paisaje urbano por contaminación visual en el municipio de Chía departamento de Cundinamarca. S.P. Corporación Universidad Libre. Maestría en derecho administrativo. Bogotá.
- Rada Duarte, María Concepción. (2011). La capacidad del impacto publicitario o la guerra de la contaminación visual en Bogotá. Universidad La Gran Colombia. Bogotá.

Rubio, Marcelo Rolando. (2012). La contaminación visual por letreros, publicidad privada y comercial en la ciudad de Pujilí. Unidad Académica de Ciencias Administrativas y Humanísticas. UTC. Latacunga. Ecuador.

Sagot Rodríguez, Álvaro. (2013). La contaminación visual en la normativa costarricense: un encuadre crítico de la ley orgánica del ambiente y su reglamentación. Actualidad Jurídica Ambiental, 29 de julio de 2013. Costa Rica.

Santos y Ganges, Luis. (2003). Las nociones de paisaje y sus implicaciones en la ordenación CIUDADES 7; P.P. 41-68. España.

Uribe Martínez, Ángela Rocío. (2008). Las acciones populares como mecanismo para garantizar la protección del régimen de publicidad exterior visual. En: Ciudades ambientalmente sostenibles. Gloria Amparo Rodríguez, Beatriz Londoño Toro, Giovanni J. Herrera Carrascal (editores académicos). Universidad del Rosario. Bogotá.

Valeria Fuentes Correa, Anita Argüello Mejía. (2015) Indicadores de contaminación visual y sus efectos en la población. Enfoque UTE, V.6-N.3, Sep.2015, pp. 115 – 132. Quito.

Yances Córdoba, Lorenzo. (2014). El Entorno Histórico de la Ciudad de Cartagena Opacado por la Contaminación Visual Comercial. Aglala, vol. 4, nº 1, pp. 163-182. Cartagena.

Observatorio ambiental de Bogotá: <http://oab2.ambientebogota.gov.co/es/sobre-el-observatorio>

Zuluaga Varón, Diana Carolina (2015). El derecho al paisaje en Colombia. Consideraciones para la definición de su contenido, alcance y límites. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.

Teoría del desarrollo sostenible y legislación ambiental colombiana, una reflexión, cultural

Webgrafía:

De la Orden, E. (n.d.). Contaminación. 1st ed. [archivo Pdf] España: Editorial Científica Universitaria.

Recuperado de:

<http://www.editorial.unca.edu.ar/Publicacione%20on%20line/Ecologia/imagenes/pdf/007contaminacion.pdf>. Última consulta el 01 Abril de 2016.

Teorías Modelos y propuestas para la innovación de la enseñanza y el aprendizaje. Teoría de Pierre Bourdieu recuperado de:

[www.youtube.com/watch?v=dz1w1ZrIvV4&feature=youtu.be](http://www.youtube.com/watch?v=dz1w1ZrIvV4&feature=youtu.be)

Última consulta el 01 Abril de 2016.

#### FUENTE NORMATIVA

Ley 9 de 1989, por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones.

Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1175>

Última consulta el 03 Abril de 2016.

Ley 140 de 1994, por la cual se reglamenta la Publicidad Exterior Visual en el Territorio Nacional

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1259>

Última consulta el 03 Abril de 2016.

Decreto 2811 de 1974, Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

Recuperado de:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1551>

Última consulta el 03 Abril de 2016.

Decreto 1504 de 1998, Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial

Recuperado de:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1259>

Última consulta el 03 Abril de 2016.

Ordenanza 018 de 2002, Por la cual se expide el Código de Convivencia Ciudadana para el Departamento de Antioquia.

Recuperado de:

[https://www.medellin.gov.co/isolucion/bancoconocimiento/o/ordenanza18de2002/ordenanza\\_18\\_de\\_20020.pdf](https://www.medellin.gov.co/isolucion/bancoconocimiento/o/ordenanza18de2002/ordenanza_18_de_20020.pdf)

Última consulta el 03 Abril de 2016.

Constitución Política de Colombia 1991.

Recuperado de:

<http://www.constitucioncolombia.com/titulo-2/capitulo-3/articulo-79>

<http://www.constitucioncolombia.com/titulo-2/capitulo-3/articulo-82>

Última consulta el 03 Abril de 2016.

Convenio Europeo del Paisaje. Florencia 20 de Octubre de 2000 Artículo 1.

Recuperado de:

[http://www.magrama.gob.es/en/desarrollo-rural/temas/desarrollo-territorial/090471228005d489\\_tcm11-24940.pdf](http://www.magrama.gob.es/en/desarrollo-rural/temas/desarrollo-territorial/090471228005d489_tcm11-24940.pdf)

Última consulta el 02 Abril de 2016.

#### FUENTE JURISPRUDENCIAL

Sentencia C-535/1996 M. P. Dr. ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/c-535-96.htm>

Última consulta el 03 Abril de 2016.

Sentencia C-064/1998 M. P. Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=6756>

Última consulta el 03 Abril de 2016.

Sentencia T-046/1999 M. P. Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA.

Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/T-046-99.htm>

Última consulta el 03 Abril de 2016.

Sentencia T-707/2012 M. P. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA.

<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/T-707-12.htm>

Última consulta el 03 Abril de 2016.