

C-064-98

Sentencia C-064/98

PATRIMONIO ECOLOGICO LOCAL-Competencia concurrente/PRINCIPIO DE RIGOR SUBSIDIARIO-Concepto

Determinada la competencia concurrente del legislador y de las autoridades municipales o indígenas en relación con el tema del patrimonio ecológico estrictamente local, la Corte delimitó la órbita de cada una de estas competencias concurrentes acudiendo al principio de rigor subsidiario que recoge el artículo 288 constitucional, con fundamento en el cual sostuvo que “las normas nacionales de policía ambiental, que limitan libertades para preservar o restaurar el medio ambiente, o que por tales razones exijan licencias o permisos para determinadas actividades, pueden hacerse más rigurosas, pero no más flexibles, por las autoridades competentes de los niveles territoriales inferiores, por cuanto las circunstancias locales pueden justificar una normatividad más exigente. En el caso del patrimonio ecológico local, este principio es aún más claro, pues al ser una competencia propia de los concejos municipales y los territorios indígenas, su potestad reglamentaria no puede ser limitada por la ley, al punto de vaciarla de contenido, por cuanto el Congreso desconocería la garantía institucional de la autonomía territorial. Pero sí puede la ley dictar aquella normatividad básica indispensable a la protección del patrimonio ecológico en todo el territorio nacional.”

PUBLICIDAD EXTERIOR VISUAL-Competencia residual de concejos distritales, municipales y autoridades de territorios indígenas

Las normas acusadas son exequibles, en el entendido de que se trata de una legislación nacional básica de protección al medio ambiente, que, de acuerdo al principio de rigor subsidiario, puede ser desarrollada de manera más estricta por los concejos distritales y municipales, y por las autoridades de los territorios indígenas, en virtud de sus competencias constitucionales propias para dictar normas para la protección del paisaje.

Referencia: Expediente D-1765

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 140 de 1994.

Actor: Oscar Held Klee

Magistrado Ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Santafé de Bogotá, D.C., cinco (5) de marzo de mil novecientos noventa y ocho (1998)

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Oscar Held Klee, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandó la inexecutable de la totalidad del articulado de la Ley 140 de 1994, “por la cual se reglamenta la publicidad exterior visual en el territorio nacional”.

Por existir pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia C-535 de 1996 sobre la exequibilidad de los artículos 1º, 3º, 6º, 8º, 10, 11, 12 y 15 de la Ley 140 de 1994, la demanda presentada contra dichas normas fue rechazada en su oportunidad. Admitida la demanda contra los artículos restantes, se ordenaron las comunicaciones constitucionales y legales correspondientes, se fijó en lista el negocio en la Secretaría General de la Corporación para efectos de la intervención ciudadana y, simultáneamente, se dio traslado al procurador general de la Nación, quien rindió el concepto de su competencia.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

El tenor literal de la norma es el siguiente, con la aclaración de que se subraya y resalta lo demandado.

“Ley 140 de 1994

(junio 23)

“Por la cual se reglamenta la Publicidad Exterior Visual en el territorio nacional.”

El Congreso de Colombia

Decreta

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

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

“No se considera Publicidad 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 2º. Objetivos. La presente ley tiene por objeto mejorar la calidad de vida de los habitantes del país, mediante la descontaminación visual y del paisaje, la protección del espacio público y de la integridad del medio ambiente, la seguridad vial y la simplificación de la actuación administrativa en relación con la Publicidad Exterior Visual.

“La ley deberá interpretarse y aplicarse teniendo en cuenta los anteriores objetivos.

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

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

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

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

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

“Artículo 4º. Condiciones de la Publicidad Exterior Visual en zonas urbanas y rurales. La Publicidad Exterior Visual que se coloque en la áreas urbanas de los municipios, distritos y también en los territorios indígenas, deberá reunir los siguientes requerimientos:

“a.) Distancia. Podrán colocarse hasta dos vallas contiguas con la Publicidad Exterior Visual. La distancia mínima con las más próximas no puede ser inferior a 80 metros. Dentro de los (2) kilómetros de carretera siguiente al límite urbano y territorios indígenas, podrá colocarse una valla cada 200 metros, después de este kilometraje se podrá colocar una valla cada 250 metros;

“b.) Distancia de la vía: La Publicidad Exterior Visual en las zonas rurales deberá estar a una distancia mínima de quince metros lineales (15 mts/L) a partir del borde de la calzada. La ubicación de la Publicidad Exterior Visual en las zonas urbanas la regularán los Concejos Municipales.

“d.) Dimensiones: Se podrá colocar Publicidad Exterior Visual en terrazas, cubiertas y culatas de inmuebles construidos, siempre y cuando su tamaño no supere los costados laterales de dichos inmuebles.

“La dimensión de la Publicidad Exterior Visual en los lotes sin construir, no podrá ser superior a cuarenta y ocho metros cuadrados (48 mts).

“Artículo 5º. Condiciones de la publicidad que use servicios públicos. La Publicidad Exterior Visual que utilice servicios públicos deberá cumplir con los requisitos establecidos para su instalación, uso y pago.

“En ningún caso la Publicidad Exterior Visual puede obstaculizar la instalación, mantenimiento y operación de los servicios públicos domiciliarios.

“Artículo 6º. Aviso de proximidad. Salvo en los lugares que prohíben los literales a) y b) del

artículo 3º, podrá colocarse Publicidad Exterior Visual en zonas rurales para advertir sobre la proximidad de un lugar o establecimiento.

“Dicha publicidad sólo podrá colocarse al lado derecho de la vía, según el sentido de circulación del tránsito en dos (2) lugares diferentes dentro del kilómetro anterior al establecimiento. Los avisos deberán tener un tamaño máximo de cuatro metros cuadrados (4 mtrs²) y no podrán ubicarse a una distancia inferior a quince metros (15 mtrs/1), contados a partir del borde de la calzada más cercana al aviso.

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

“Artículo 7º. Mantenimiento. A toda Publicidad Exterior Visual deberá dársele adecuado mantenimiento, de tal forma que no presente condiciones de suciedad, inseguridad o deterioro. Los alcaldes deberán efectuar revisiones periódicas para que toda publicidad que se encuentre colocada en el territorio de su jurisdicción dé estricto cumplimiento a esta obligación.

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

“Artículo 9º. Contenido. La Publicidad Exterior Visual no podrá contener mensajes que constituyan actos de competencia desleal ni que atenten contra las leyes de la moral, las buenas costumbres o conduzcan a confusión con la señalización vial e informativa.

“En la Publicidad Exterior Visual no podrán utilizarse palabras, imágenes o símbolos que atenten contra el debido respeto a las figuras o símbolos consagrados en la historia nacional. Igualmente se prohíben las que atenten contra las creencias o principios religiosos, culturales o afectivos de las comunidades que defienden los derechos humanos y la dignidad de los pueblos.

“Toda publicidad debe contener el nombre y teléfono del propietario de la Publicidad Exterior Visual.

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

“Ninguna autoridad podrá exigir la obtención de permisos o licencias previas para su colocación. Tampoco podrá impedir la colocación u ordenar la remoción de la Publicidad Exterior Visual que cumpla con las condiciones previstas en la ley.

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

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

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

“1. Nombre de la Publicidad, junto con su dirección, documento de identidad, Nit, y demás datos necesarios para su localización.

“2. Nombre del dueño del inmueble donde se ubique la publicidad, junto con su dirección, documento de identidad, Nit, teléfono y demás datos para su localización.

“3. Ilustración o fotografías de la Publicidad Exterior Visual y transcripción de los textos que en ella aparecen. El propietario de la Publicidad Exterior Visual también deberá registrar las modificaciones que se le introduzcan posteriormente.

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

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

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

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

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

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

autoridades de policía la remuevan a costa del infractor.

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

“Artículo 13°. Sanciones. La persona natural o jurídica que anuncie cualquier mensaje por medio de la Publicidad Exterior Visual colocada en lugares prohibidos, incurrirá en una multa por un valor de uno y medio (1 ½) a diez (10) salarios mínimos mensuales, atendida la gravedad de la falta y las condiciones de los infractores. En caso de no poder ubicar al propietario de la Publicidad Exterior Visual, la multa podrá aplicarse al anunciante o a los dueños, arrendatarios, etc., o usuarios del inmueble que permitan la colocación de dicha publicidad.

“Dicha sanción la aplicará el alcalde. Las resoluciones así emitidas y en firme prestarán mérito ejecutivo.

“Parágrafo. Quien instale Publicidad Exterior Visual en propiedad privada, contrariando lo dispuesto en el literal d) del artículo 3° de la presente Ley, debe retirarla en el término de 24 horas después de recibida la notificación que hará el alcalde.

“Artículo 14°. Impuestos. Autorízase a los Concejos Municipales, Distritales y de las entidades territoriales indígenas que se creen, para que a partir del año calendario siguiente al de entrada en vigencia de la presente Ley, adecuen el impuesto autorizado por la Leyes 97 de 1913 y 84 de 1915, al cual se refieren la ley 14 de 1983, el Decreto-Ley 1333 de 1986 y la Ley 75 de 1986 de suerte que también cubra la colocación de toda Publicidad Exterior Visual, definida de conformidad con la presente Ley. En ningún caso, la suma total de impuestos que ocasione cada valla podrá superar el monto equivalente a cinco (5) salarios mínimos mensuales por año.

“Las autoridades municipales tomarán las medidas necesarias para que los funcionarios encargados del cobro y recaudo del impuesto reciban los nombres y número de Nit de las personas que aparezcan en el registro de Publicidad Exterior Visual de que trata el artículo 12 de la presente ley.

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

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

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

“Artículo 16°. Disposiciones transitorias. La Publicidad Exterior Visual cuya colocación

hubiese sido autorizada antes de la entrada en vigencia de la presente Ley, podrá seguir colocada durante el plazo concedido por la licencia o permiso respectivo y en las condiciones autorizadas por éstos. Vencido este plazo o en el término de seis meses, contados a partir de la vigencia de la presente Ley, en caso de que no se le hubiese señalado plazo en la "licencia o permiso, debe ajustarse a las disposiciones aquí señaladas.

"Artículo 17° Vigencia. La presente Ley entra vigencia a partir de la fecha de su promulgación y deroga de las disposiciones que le sean contrarias.

"El Gobierno Nacional debe publicar íntegramente las leyes modificadas o reformadas parcialmente por la presente Ley, incorporándoles las modificaciones de que hayan sido objeto.

"El Presidente del honorable Senado de la República,

Jorge Ramón Elías Náder

"El Secretario General del honorable Senado de la República

Pedro Pumarejo Vega

"El Presidente de la honorable Cámara de Representantes

Francisco José Jattín Safar

"El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes

Diego Vivas Tafur

"El Presidente de la República

Cesar Gaviria Trujillo

Mauricio Cárdenas Santamaría

"El Ministro de Transporte

Jorge Bendeck Olivella"

III. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Estima el actor que las disposiciones acusadas son violatorias del artículo 313 de la Constitución Política.

2. Fundamentos de la demanda

El impugnante asegura que la Constitución Política reconoce en su artículo 313, numerales 7º y 9º, la facultad que tienen los concejos municipales para regular el uso del suelo y para controlar y defender el uso del patrimonio ecológico y cultural del municipio, lo cual incluye

la capacidad de regular el manejo de la publicidad exterior visual en su jurisdicción. En tal sentido, la Ley 140 de 1994, al “reglamentar”, como lo indica el título de la norma, la publicidad exterior visual en todo el territorio nacional, ha usurpado, según él, las competencias que por voluntad constitucional les corresponde ejercer de manera exclusiva a los concejos municipales.

Prueba de sus afirmaciones, dice el actor, resulta ser la exposición de motivos que se encuentra a la base del Acuerdo N° 17 de 1997 expedido por el Concejo Municipal de Santafé de Bogotá, según las cuales, el artículo 313 constitucional reconoce la autonomía de los concejos municipales para regular la publicidad en sus respectivas jurisdicciones.

IV. INTERVENCIONES

Intervención del Ministerio del Medio Ambiente

En representación del Ministerio del Medio Ambiente, intervino en el proceso el doctor Remberto Quant González para solicitar la declaratoria de constitucionalidad de las normas demandadas.

El representante judicial del Ministerio asegura que no es posible que la Corte Constitucional emita un nuevo pronunciamiento sobre la exequibilidad de la ley demandada, por cuanto en la Sentencia C-535 de 1996, esta Corporación declaró ajustados a derecho los artículos 1°, 3°, 6°, 11 y 15, e inconstitucionales los artículos 8° y 10°. Asegura que dicho pronunciamiento deja sin piso la pretensión del demandante.

Afirma, adicionalmente, que el actor no formula un cargo preciso contra los artículos de la ley, sino que se limita a cuestionar la constitucionalidad del título de la misma. En este sentido, solicita declarar ajustadas a la Constitución las normas objeto de debate.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

En la oportunidad legal, el señor procurador general de la Nación se pronunció sobre la demanda presentada por el actor, y solicitó a esta Corporación declarar constitucionales los artículos 2°, 5°, 7°, 9°, 13, 14, 16 y 17 de la Ley 140 de 1994, y constitucional bajo condición el artículo 4° del mismo ordenamiento, de acuerdo con los argumentos que se resumen a continuación.

En concepto del procurador, dentro del contexto del Estado unitario y del manejo integral del entorno ecológico, el legislador está facultado para establecer una normatividad básica relacionada con el manejo de los recursos naturales, que en manera alguna pugna con la autonomía con que cuentan las entidades municipales para reglamentar de manera local el manejo de dichos recursos. “Por consiguiente – asegura – las entidades territoriales no detentan competencia exclusiva, sino subsidiaria para regular esta materia”.

Con base en estas consideraciones generales, y analizadas una a una las normas cuya exequibilidad no fue definida por la Corte Constitucional en la Sentencia C-535 de 1996, la vista fiscal afirma que se avienen a los preceptos superiores los artículos 2°, 5°, 7°, 9°, 13, 14, 16 y 17 de la Ley 140 de 1994, en la medida en que estos desarrollan aspectos básicos y parámetros genéricos en el manejo de los recursos naturales, y que no desconocen la

autonomía en el manejo de sus recursos que tienen los concejos municipales.

Sin embargo, frente al artículo 4º de la Ley 140, el procurador general advierte que en él se inserta una regulación exhaustiva de la materia y no simplemente una normatividad básica, por lo que considera la posibilidad de tenerlo por constitucional, sólo en la medida en que se lo interprete como un instrumento para establecer mediciones de carácter técnico aplicables en el territorio nacional, que puede ser desarrollado por los municipios y las autoridades indígenas. Señala el procurador que esta opción es viable en atención a los principios de la conservación del derecho y de coordinación, concurrencia y subsidiariedad de las entidades estatales.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. La competencia

Por dirigirse la demanda contra disposiciones que forman parte de una ley de la República, es competente la Corte Constitucional para decidir sobre su constitucionalidad, según lo prescribe el artículo 241 de la Carta Fundamental.

2. Armonización de los principios autonómico y unitario del Estado Colombiano en cuanto a la distribución de competencias de regulación en materia de publicidad exterior visual.

Como se indicó en el acápite de los antecedentes, esta Corporación mediante Sentencia C-535 de 1996 (M .P. doctor Alejandro Martínez Caballero), se pronunció sobre la constitucionalidad de varios de los artículos de la ley demandada en la presente oportunidad, por lo cual en relación con tales normas operó el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, lo que llevó al magistrado sustanciador a rechazar la demanda respecto de esas normas. Por esto el presente examen recae únicamente sobre los restantes artículos, no demandados en aquella ocasión.

La referida Sentencia, contiene un pormenorizado análisis de la manera como a la luz de los preceptos constitucionales debe operar el reparto de las competencias entre el legislador y los concejos municipales en lo relativo a la regulación de la publicidad exterior visual, como un aspecto del medio ambiente. La Corte estima oportuno reiterar los postulados contenidos en dicho fallo, y , a la luz de los criterios sentados en esa jurisprudencia, llevar a cabo el examen de la parte de la Ley demandada respecto del cual no se pronunció en aquella oportunidad.

Se dijo en esa ocasión, que la regulación relativa a la publicidad exterior visual era tema referente a la obligación estatal de preservar el medio ambiente, y, más específicamente, de conservar el paisaje como recurso natural renovable. Que debido al carácter global e integrado del medio ambiente y a la interdependencia de los distintos ecosistemas, en principio su regulación competía prima facie al poder central. En este orden de ideas, se señaló que la Carta Política contiene varias normas que plantean una forma unitaria y nacional de regulación del medio ambiente, entre ellas los artículos 2º, 79 inciso 2º, 80, 333, 334, 366, 268 y 277 ordinal 4º.

No obstante lo anterior, dicha jurisprudencia también reconoció que existían otras

disposiciones en el Estatuto Superior, que indicaban que el asunto de la regulación del medio ambiente era un tema en el que concurrían las competencias nacional, departamental y municipal, y citó entre otras los artículos 300, 313, 331, 289 y 330. De ello dedujo que en materia de medio ambiente había temas de interés nacional y otros meramente locales. La Corte entonces determinó que de manera particular la Constitución atribuía a los concejos municipales, como competencia propia, la facultad de dictar las normas para la protección del patrimonio ecológico municipal (CP art. 313 ord 9º), por lo cual consideró que existían unos fenómenos ambientales que terminaban en el límite municipal o del territorio indígena, que por ello mismo podían ser regulados autónomamente por las autoridades municipales o indígenas. Entre estos fenómenos se ubica el de la contaminación visual del paisaje por efecto de la colocación de publicidad exterior visual.

Sin embargo, no concluyó que la anterior circunstancia dejara por fuera de la competencia del legislador la protección del patrimonio ecológico estrictamente municipal o de los territorios indígenas. En ese sentido afirmó lo siguiente :

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

...

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

Determinada así la competencia concurrente del legislador y de las autoridades municipales o indígenas en relación con el tema del patrimonio ecológico estrictamente local, la Corte delimitó la órbita de cada una de estas competencias concurrentes acudiendo al principio de rigor subsidiario que recoge el artículo 288 constitucional, con fundamento en el cual sostuvo que “las normas nacionales de policía ambiental, que limitan libertades para preservar o restaurar el medio ambiente, o que por tales razones exijan licencias o permisos para determinadas actividades, pueden hacerse más rigurosas, pero no más flexibles, por las autoridades competentes de los niveles territoriales inferiores, por cuanto las circunstancias locales pueden justificar una normatividad más exigente. En el caso del patrimonio ecológico local, este principio es aún más claro, pues al ser una competencia propia de los concejos

municipales y los territorios indígenas, su potestad reglamentaria no puede ser limitada por la ley, al punto de vaciarla de contenido, por cuanto el Congreso desconocería la garantía institucional de la autonomía territorial. Pero sí puede la ley dictar aquella normatividad básica indispensable a la protección del patrimonio ecológico en todo el territorio nacional.”

De esta manera, la Corporación fue precisa al determinar que la competencia concurrente del legislador no podía ser tan exhaustiva que vaciara de contenido a la de las autoridades locales mencionadas, pues de ser así se afectaría el núcleo esencial del principio de autonomía reconocido a los entes municipales y a los territorios indígenas en materia ambiental.

1. Examen de constitucionalidad de los artículos demandados de la Ley 140 de 1994

Debe aclararse, en primer lugar, que el examen de constitucionalidad se circunscribirá en esta oportunidad a los cargos de la demanda, los cuales se resumen en que el legislador al proferir las normas acusadas usurpó competencias constitucionales de los concejos municipales para regular el uso del suelo y defender el patrimonio ecológico y cultural en sus jurisdicciones.

A la luz de los criterios anteriormente expuestos, y concretándose a los cargos de inconstitucionalidad esgrimidos por el demandante, la Corte encuentra que aunque algunas de las normas bajo examen introducen limitaciones a la competencia de las autoridades municipales, distritales e indígenas, en la medida en que unas señalan de manera general y otras de forma detallada requisitos a los que debe sujetarse la publicidad que reglamentan, todas ellas dejan margen para el ejercicio de una competencia residual por parte de las corporaciones públicas territoriales, las cuales, de conformidad con el principio de rigor subsidiario antes explicado, podrían determinar requisitos más gravosos a los señalados por la legislación básica nacional contenida en las normas demandadas, que por esta vía podría ser desarrollada, complementada y precisada.

En efecto, algunos de los artículos demandados dejan a salvo una amplia gama de posibilidades de regulación, que puede ser abocada por las autoridades locales competentes; es este el caso de los artículos 2°, 5°, 7° y 9°. En otros casos, la normatividad demandada introduce limitaciones más fuertes a la competencia territorial al prescribir de manera muy detallada requisitos o sanciones precisos en relación con la publicidad exterior visual; pero aun en estos casos, como son los de los artículos 4° y 13° de la Ley, se respeta cierto margen de acción a las autoridades locales, quienes conservan una competencia residual, y, por lo tanto, pueden referirse a aspectos no regulados por las referidas normas, o si se refieren a éstos pueden determinar requisitos o sanciones más exigentes a los señalados por ella.

Así las cosas, la Corte estima que las normas acusadas contenidas en los artículos 2°, 4°, 5°, 7°, 9, 13, 14, 16 y 17 de la Ley son exequibles, en el entendido de que se trata de una legislación nacional básica de protección al medio ambiente, que, de acuerdo al principio de rigor subsidiario, puede ser desarrollada de manera más estricta por los concejos distritales y

municipales, y por las autoridades de los territorios indígenas, en virtud de sus competencias constitucionales propias para dictar normas para la protección del paisaje, conforme a lo señalado por los artículos 313 y 330 de la Carta, y así lo declarará.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Procurador General de Nación, y cumplidos los trámites previstos por el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLES los artículos 2°, 4°, 5°, 7°, 9, 13 14, 16 y 17 de la Ley 140 de 1994, en los términos de la parte considerativa de esta Sentencia y solamente en relación con los cargos analizados en ella.

Cópiese, notifíquese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional y al Congreso de la República, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General