

AUTONOMIA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES - Alcance; limitaciones

En sentencia C-284/97, precisó que la autonomía comporta la atribución de competencias propias y la afirmación de derechos y poderes exigibles y oponibles a las autoridades de los niveles superiores del Estado. De modo que la autonomía que se reconoce a dichos entes debe adecuarse a los términos de la Constitución y de la ley; no le es posible, en consecuencia, al legislador dictar normas que restrinjan o lesionen el núcleo esencial de la referida autonomía y, por lo tanto, las limitaciones que eventualmente establezca deben ser las necesarias, proporcionadas a los hechos que les sirven de causa y a la finalidad que se pretenda alcanzar en un momento dado. Dijo la Corte: «La conciliación entre los principios de unidad y autonomía, ha de hacerse bajo el entendido de que según lo establece el artículo 287 de la Constitución, las entidades territoriales son titulares de poderes jurídicos, competencias y atribuciones que les pertenecen por sí mismas y que no devienen propiamente del traslado que se les haga de otros órganos estatales, para gestionar sus propios asuntos e intereses. De esta suerte, aunque se reconoce la existencia de un ordenamiento superior, igualmente se afirma la competencia de dichas entidades para actuar dentro del espacio que según dicha autonomía se les reconoce.»

MUNICIPIO - Autonomía territorial; deberes en materia ambiental; publicidad exterior visual / PUBLICIDAD EXTERIOR VISUAL - Protección al medio ambiente

La Constitución Política concibe al municipio como la célula básica y primaria del Estado colombiano. Según el artículo 311 ídem es «la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado». Esto, a su vez, se articula con la eficiencia de la Administración, puesto que la autonomía territorial permite un mayor acercamiento entre la persona y la Administración pública. El artículo 311 CP confía a los municipios la satisfacción de las necesidades locales para lo cual deberá «prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.». En concordancia con estas disposiciones, el artículo 313 CP detalla las funciones de los Concejos Municipales, y entre estas la de dictar las normas necesarias para el control la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio (numeral 9). El artículo 65 numeral 6º de la Ley 99 de 1993 dispuso que los municipios, además de las funciones delegadas por la ley o de las que deleguen o transfieran a los alcaldes por el Ministerio del Medio Ambiente o por las Corporaciones Autónomas Regionales, deberán velar por el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares en materia ambiental y de proteger el derecho constitucional a un ambiente sano. La Ley 140 de 1994 reglamenta la publicidad exterior visual y la define en su artículo 1º de la siguiente manera: «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». Según su artículo 2º, el objeto de la Ley 140 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. La Corte Constitucional, en sentencia C-535 de 1996 declaró exequibles los artículos 1º, 3º, 6º, 11 y 15 de la Ley 140 de 1994, por considerarlos una legislación nacional básica de protección al medio ambiente que, de acuerdo con el 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, según los artículos 313 y 330 CP. La Corte, en la misma sentencia, precisó que la publicidad exterior visual toca directamente con el «patrimonio ecológico» local, y por tanto, cae dentro de las competencias propias de los concejos municipales y distritales; empero, la ley puede establecer una normativa básica nacional en este campo por tratarse de competencias concurrentes.

DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE SANO - Principios de armonía regional, gradación normativa y de rigor subsidiario / PRINCIPIO DE RIGOR SUBSIDIARIO - Permite a las autoridades territoriales hacer más rigurosas las reglamentaciones medioambientales / PODER DE POLICIA AMBIENTAL - Principio de rigor subsidiario

Con el fin de asegurar el interés colectivo de un medio ambiente sano y adecuadamente protegido, las entidades territoriales al ejercer sus funciones reglamentarias en materia del medio ambiente, deben tener en cuenta los principios normativos generales definidos por el artículo 63 de la Ley 99 de 1993 : «Artículo 63. Principios Normativos Generales. A fin de asegurar el interés colectivo de un medio ambiente sano y adecuadamente protegido, y de garantizar el manejo armónico y la integridad del patrimonio natural de la Nación, el ejercicio de las funciones en materia ambiental por parte de las entidades territoriales, se sujetará a los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario definidos en el presente artículo. Principio de Armonía Regional. Los Departamentos, los Distritos, los Municipios, los Territorios Indígenas, así como las regiones y provincias a las que la ley diere el carácter de entidades territoriales, ejercerán sus funciones constitucionales y legales relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera coordinada y armónica, con sujeción a las normas de carácter superior y a las directrices de la Política Nacional Ambiental, a fin de garantizar un manejo unificado, racional y coherente de los recursos naturales que hacen parte del medio ambiente físico y biótico del patrimonio natural de la nación. Principio de Gradación Normativa. En materia normativa las reglas que dicten las entidades territoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables respetarán el carácter superior y la preeminencia jerárquica de las normas dictadas por autoridades y entes de superior jerarquía o de mayor ámbito en la comprensión territorial de sus competencias. Las funciones en materia ambiental y de recursos naturales renovables, atribuidas por la Constitución Política a los Departamentos, Municipios y Distritos con régimen constitucional especial, se ejercerán con sujeción a la ley, los reglamentos y las políticas del Gobierno Nacional, el Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales. Principio de Rigor Subsidiario. Las normas y medidas de policía ambiental, es decir, aquellas que las autoridades medioambientalistas expidan para la regulación del uso, manejo, aprovechamiento y movilización de los recursos naturales renovables, o para la preservación del medio ambiente natural, bien sea que limiten el ejercicio de derechos individuales y libertades públicas para la preservación o restauración del medio ambiente, o que exijan licencia o permiso para el ejercicio de determinada actividad por la misma causa, podrán hacerse sucesiva y respectivamente más rigurosas, pero no más flexibles, por las autoridades competentes del nivel regional, departamental, distrital o municipal, en la medida en que se desciende en la jerarquía normativa y se reduce el ámbito territorial de las competencias, cuando las circunstancias locales especiales así lo ameriten. [...]» Los distritos y municipios deben ejercer sus funciones constitucionales y legales relacionadas

con el medio ambiente con sujeción a las normas de superior jerarquía. Las reglas que dicten las entidades territoriales en esta materia deben respetar las normas establecidas por las autoridades de mayor jerarquía en la comprensión territorial de sus competencias. Estas normas podrán hacerse más rigurosas, pero no más flexibles por las autoridades competentes del nivel distrital o municipal.

PUBLICIDAD EXTERIOR VISUAL - Principio de rigor subsidiario: permite reglamentar de manera más rigurosa a los entes territoriales / REGISTRO DE LA PUBLICIDAD EXTERIOR VISUAL - Legalidad del Acuerdo Distrital 12 de 2000

En Auto de 22 de marzo de 2007, la Sala tuvo la oportunidad de referirse a la sentencia citada de la Corte Constitucional, y a la facultad de los concejos municipales y distritales para reglamentar la publicidad exterior visual en los siguientes términos: De tal manera que es indiscutible que los Concejos Municipales y Distritales son competentes para desarrollar de manera más estricta el tema de la publicidad exterior visual, sin que ello implique considerar que están expidiendo reglamentos principales; además de que el hecho de que en el epígrafe del Acuerdo núm. 79 de 14 de enero de 2003 no se hubieran mencionado las normas legales que regulan la publicidad exterior visual, ello en manera alguna puede significar que deba entenderse que tales disposiciones no existen o que los Concejos no pueden hacer regulaciones que, como ya se dijo, coinciden en su contenido con aquellas.» Con lo anterior, los concejos municipales y distritales son competentes para reglamentar y desarrollar el tema de la publicidad exterior visual de manera más estricta o rigurosa, pero no más flexible o menos rigurosa. El artículo 11 de la Ley 140 —norma básica—, ordena registrar la Publicidad Exterior Visual ante el Alcalde después de que ha sido instalada. O sea que, en esta regulación legal, el registro es un acto posterior a la instalación efectiva de la Publicidad. En cambio, en la regulación distrital (inciso primero del artículo 8° del Acuerdo 12/2000), el registro debe hacerse antes de instalarla. Por lo tanto, es más riguroso el régimen Distrital en cuanto impone el registro como requisito previo a la instalación de la Publicidad, limitando así el derecho del interesado y concediendo a la Administración un término mayor que el legal para ejercer sus atribuciones de control sobre esta. Se impone, pues, confirmar la sentencia apelada.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero ponente: CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE

Bogotá, D.C., cinco (5) de junio de dos mil ocho (2008)

Radicación número: 25000-23-24-000-2002-00374-01

Actor: ARCADIO DULCEY LEAL

Demandado: CONCEJO DE BOGOTA

Referencia: APELACION SENTENCIA

Se resuelve el recurso de apelación interpuesto por el actor contra la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Sección Primera, Subsección B) de 16 de octubre de 2003, que declaró no probada la excepción de «*caducidad de la acción*» y negó las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

LA DEMANDA

El ciudadano ARCADIO DULCEY LEAL, en demanda presentada el 19 de abril de 2002 y corregida para conformarla a la acción de nulidad, pidió al tribunal declarar nulo el primer inciso del artículo 8º del Acuerdo 12 de 2000 (13 de julio)¹ del Concejo de Bogotá, cuyo texto es el siguiente:

«[...]

ACUERDO No. 12 DE 2000 (julio 13)

POR EL CUAL SE MODIFICA EL ACUERDO 01 DE 1998 EL CONCEJO DE SANTA FE DE BOGOTÁ D.C.,

En ejercicio de las facultades contenidas en los artículos 313, numeral 7 y 9 de la C.P. artículo 12, numeral 7 del Decreto 1421 de 1993, ley 140 de 1994 y ley 99 de 1993.

ACUERDA:

[...]

Artículo Octavo: El artículo 30 del acuerdo 01 de 1998 quedará así:

Registro: El responsable de la publicidad deberá registrarla a más tardar dentro de los diez (10) días hábiles anteriores a su colocación, ante el DAMA quien reglamentará y supervisará el cumplimiento de lo previsto en el presente acuerdo.

[...]»

1.3. Normas violadas y concepto de la violación

El actor considera violados los artículos 313 y 333 de la Constitución Política, y 11 de la Ley 140 de 1994.

Según el artículo 333 de la Constitución Política, la ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

El Concejo de Bogotá, al disponer en el inciso primero del artículo 8º del Acuerdo 12 de 2000 que «*el responsable de la publicidad deberá registrarla a más tardar dentro de los diez (10) días hábiles anteriores a su colocación*», excedió los límites establecidos en una norma superior, como es el artículo 11 de la Ley 140 de 1994, que fijó para el efecto un término de solo tres (3) días.

2. LA CONTESTACIÓN

El DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ propuso las siguientes excepciones: (i) «*ausencia de causa para demandar*» por estimar que el acto acusado fue proferido en conformidad con las atribuciones conferidas por los artículos 322 de la Constitución Política y 12 numeral 7º del Decreto Ley 1421 de 1993; y (ii) «*caducidad de la acción*» porque el acto acusado fue proferido el 13 de julio de 2000 mientras que la demanda fue presentada el 19 de abril de 2002, es decir casi dos (2) años después, y según el numeral 2º del artículo 136 CCA la acción de nulidad y restablecimiento del derecho caducará al cabo de cuatro (4) meses

¹ Publicado en los Anales del Concejo número 172 de 21 de julio de 2000. Folios 25 a 28.

contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto.

Replicó que el término establecido en el inciso primero del artículo 8º del Acuerdo 12 de 2000 es más favorable para el administrado dada la cantidad de publicaciones que deben tramitarse en la ciudad de Bogotá. Así pues, el Concejo como máxima autoridad de carácter administrativo, estaba plenamente facultado para reglamentar dicho término, que, como puede observarse, es más racional y acorde con la cantidad de funciones a cargo del DAMA como autoridad encargada de tramitar los registros publicitarios.

II. LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal declaró no probada la excepción de «*caducidad de la acción*», por tratarse de una acción de nulidad, que puede interponerse en cualquier tiempo según el numeral 1º del artículo 136 CCA., y denegó las pretensiones de la demanda.

El artículo 1º de la Ley 140 de 1994 (23 de julio) define y establece las condiciones en que puede realizarse la publicidad exterior visual en el territorio nacional, como 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.

La finalidad de la Ley 140 de 1994 es el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del país, por medio de 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.

Mediante sentencia C-535 de 1996, la Corte Constitucional declaró exequible condicionalmente el artículo 11 de la Ley 140 de 1994, porque, tratándose 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 los artículos 313 y 330 de la Constitución Política.

El acto acusado establece un criterio diferente en tratándose del registro de la publicidad exterior visual, pues este debe cumplirse previamente a la colocación de esa publicidad a diferencia de lo establecido en el artículo 11 de la Ley 140 de 1994, que dispone un registro posterior.

Según la sentencia C-535 de 1996, el desconocimiento de la norma superior (Ley 140 de 1994) se produciría si se expidiera una reglamentación que fuera más flexible que las disposiciones legales.

El establecimiento de un registro anterior a la colocación de la publicidad exterior visual es una medida de control más estricta que la contenida en la Ley 140 de 1994, y se ajusta a las que puede adoptar el Concejo Distrital en desarrollo de sus competencias constitucionales y legales, tal como lo reconoce la sentencia citada.

III. LA IMPUGNACIÓN

El actor reiteró los argumentos expuestos en su demanda.

IV. ALEGATOS EN SEGUNDA INSTANCIA

El apoderado del DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ reiteró los argumentos de su contestación.

El actor y el Ministerio Público guardaron silencio.

V. CONSIDERACIONES DE LA SALA

El ejercicio autónomo de la función de dictar normas para el control, preservación y defensa del patrimonio ecológico que la Constitución y la ley asigna a los municipios y distritos

Colombia es una república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales (artículo 1º CP). Estos principios constitutivos del Estado colombiano implican que las entidades territoriales tienen derechos y competencias propios que deben ser protegidos de interferencias de otras entidades y, en especial de la Nación ².

La jurisprudencia constitucional ha definido que viola la Carta toda interpretación que restrinja el ámbito de autonomía que la Constitución Política reconoce a las entidades territoriales.

En sentencia C-284/97, precisó que la autonomía comporta la atribución de competencias propias y **la afirmación de derechos y poderes exigibles y oponibles a las autoridades de los niveles superiores del Estado**. De modo que la autonomía que se reconoce a dichos entes debe adecuarse a los términos de la Constitución y de la ley; no le es posible, en consecuencia, al legislador dictar normas que restrinjan o lesionen el núcleo esencial de la referida autonomía y, por lo tanto, las limitaciones que eventualmente establezca deben ser las necesarias, proporcionadas a los hechos que les sirven de causa y a la finalidad que se pretenda alcanzar en un momento dado. Dijo la Corte:

«La conciliación entre los principios de unidad y autonomía, ha de hacerse bajo el entendido de que según lo establece el artículo 287 de la Constitución, **las entidades territoriales son titulares de poderes jurídicos, competencias y atribuciones que les pertenecen por sí mismas** y que no devienen propiamente del traslado que se les haga de otros órganos estatales, **para gestionar sus propios asuntos e intereses**. De esta suerte, aunque se reconoce la existencia de un ordenamiento superior, igualmente **se afirma la competencia de dichas entidades para actuar dentro del espacio que según dicha autonomía se les reconoce.**» ³

La Constitución Política concibe al municipio como la célula básica y primaria del Estado colombiano. Según el artículo 311 *ídem* es «*la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado*».

Esto, a su vez, se articula con la eficiencia de la Administración, puesto que la autonomía territorial permite un mayor acercamiento entre la persona y la Administración pública. Se ha sostenido:

«La fuerza de la argumentación a favor de la autonomía regional, seccional y local radica en el nexo con el principio democrático y en el hecho incontrovertible de ser las autoridades locales las que mejor conocen las necesidades a satisfacer, las que están en contacto más íntimo con la comunidad y, sobre todo, las que tienen en últimas el interés, así sea político, de solucionar los problemas locales. Es el auto-interés operando, con tanta eficiencia como puede esperarse que lo haga el de cualquier actor económico en la economía de mercado. Cada Departamento o Municipio será el agente más idóneo para solucionar las necesidades y problemas de su respectivo nivel. Por esto el artículo 287 habla de la «gestión de sus intereses». Y esa es la razón por la cual se considera al municipio la piedra angular del edificio territorial del Estado (artículo 311 C.P.)» ⁴.

El artículo 311 CP confía a los municipios la satisfacción de las necesidades locales para lo cual deberá «*prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.*»

² Ver entre otras, las sentencias C-478/92 y C-517/92.

³ Sentencia C-579 de 2001, M. P. Eduardo Montealegre Lynett; Salvamento de Voto de Rodrigo Escobar Gil, Jaime Araújo Rentería y Alfredo Beltrán Sierra; Salvamento Parcial de Voto de Marco Gerardo Monroy Cabra, Eduardo Montealegre Lynett y Clara Inés Vargas Hernández; Aclaración de Voto de Eduardo Montealegre Lynett y Manuel José Cepeda Espinosa.

⁴ Sentencia C-478 del 6 de agosto de 1992 M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

En concordancia con estas disposiciones, el artículo 313 CP detalla las funciones de los Concejos Municipales, y entre estas la de dictar las normas necesarias para el control la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio (numeral 9).

El artículo 65 numeral 6º de la Ley 99 de 1993 ⁵ dispuso que los municipios, además de las funciones delegadas por la ley o de las que deleguen o transfieran a los alcaldes por el Ministerio del Medio Ambiente o por las Corporaciones Autónomas Regionales, deberán velar por el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares en materia ambiental y de proteger el derecho constitucional a un ambiente sano.

Regulación y competencia de la publicidad exterior visual como medio de protección del espacio público y del medio ambiente

La Ley 140 de 1994 ⁶ reglamenta la publicidad exterior visual y la define en su artículo 1º de la siguiente manera:

«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».

Según su artículo 2º, el objeto de la Ley 140 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.

La Corte Constitucional, en sentencia C-535 de 1996 ⁷ declaró exequibles los artículos 1º, 3º, 6º, 11 y 15 de la Ley 140 de 1994, por considerarlos una legislación nacional básica de protección al medio ambiente que, de acuerdo con el 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, según los artículos 313 y 330 CP.

En dicha sentencia se lee:

«[...]12- En particular, la Constitución atribuye a los concejos municipales, como competencia propia, la facultad de dictar las normas para la protección del patrimonio ecológico municipal (CP art. 313 ord 9º), por lo cual la Corte considera que existen unos fenómenos ambientales que terminan en un límite municipal y pueden ser regulados autónomamente por el municipio. Estos asuntos ecológicos que se agotan en un límite local determinado, y que por su naturaleza guardan una conexidad estrecha con la identidad y diversidad cultural de los municipios, constituyen lo que la Constitución ha denominado "patrimonio ecológico", y por lo tanto es al concejo municipal al que le corresponde de manera prioritaria su regulación. Esta autonomía de las entidades territoriales en este campo es así una expresión del deber del Estado de favorecer la diversidad cultural de la Nación, por ser desarrollo del pluralismo, como valor fundante del Estado Social de Derecho (CP. art. 7o.) y por considerarse riqueza nacional (CP. art. 8o.). [...]

14- Lo anterior no significa, empero, que la ley no pueda regular en manera alguna la protección del patrimonio ecológico municipal o de los territorios indígenas. En

⁵ «Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.» Publicada en el Diario oficial 41.146 de 22 de diciembre de 1993.

⁶ «Por la cual se reglamenta la Publicidad Exterior Visual en el territorio nacional » Publicada en el Diario Oficial 41.406 de 24 de junio de 1994.

⁷ Expediente: D-1239. M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

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). [...]

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. [...]

Por consiguiente, si la Constitución atribuye a los concejos y las autoridades indígenas la facultad de dictar normas para la protección del patrimonio ecológico local, una comprensión sistemática de los preceptos de la Carta tiene que concluir que el Legislador debe regular esas materias respetando esa competencia propia de las entidades territoriales. [...]

La Corte, en la misma sentencia, precisó que la publicidad exterior visual toca directamente con el «*patrimonio ecológico*» local, y por tanto, cae dentro de las competencias propias de los concejos municipales y distritales; empero, la ley puede establecer una normativa básica nacional en este campo por tratarse de competencias concurrentes.

El caso concreto

El Acuerdo 12 de 2000 ⁸ fue expedido por el Concejo Distrital de Bogotá invocando las atribuciones conferidas por el artículo 12 numeral 7º del Decreto 1421 de 1993 ⁹ que dispone:

«**Artículo 12.** Atribuciones. Corresponde al Concejo Distrital, de conformidad con la Constitución y a la ley: [...]

7. Dictar las normas necesarias para garantizar la preservación y defensa del patrimonio ecológico, los recursos naturales y el medio ambiente. [...]

El actor alega que el Concejo de Bogotá, al disponer en el inciso primero del artículo 8º del Acuerdo 12 de 2000 que «*el responsable de la publicidad deberá registrarla a más tardar dentro de los diez (10) días hábiles anteriores a su colocación*», excedió los límites establecidos en una norma de superior jerarquía como es el artículo 11 de la Ley 140 de 1994 ¹⁰, que solo concedió para el efecto tres (3) días. La norma invocada dice así:

«**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. [...] »

El apoderado del DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ sostiene que la actuación del Concejo se ajustó a las atribuciones que le asignan los artículos 313 de la Constitución Política, y 12 numeral 7º del Decreto Ley 1421 de 1993. El término establecido en el acto acusado es más «*razonable*» que el previsto en el artículo 11 de la Ley 140 de 1994, dada la cantidad de registros publicitarios que se tramitan ante el DAMA en Bogotá.

Con el fin de asegurar el interés colectivo de un medio ambiente sano y adecuadamente protegido, las entidades territoriales al ejercer sus funciones

⁸ Folio 25-28 cuaderno 2

⁹ «Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá». Publicado en el Diario Oficial 40.958 de 22 de julio de 1993.

¹⁰ «Por la cual se reglamenta la Publicidad Exterior Visual en el territorio nacional». Publicada en el Diario Oficial 41.406 de 24 de junio de 1994.

reglamentarias en materia del medio ambiente, deben tener en cuenta los principios normativos generales definidos por el artículo 63 de la Ley 99 de 1993¹¹ :

«Artículo 63. Principios Normativos Generales. A fin de asegurar el interés colectivo de un medio ambiente sano y adecuadamente protegido, y de garantizar el manejo armónico y la integridad del patrimonio natural de la Nación, el ejercicio de las funciones en materia ambiental por parte de las entidades territoriales, se sujetará a los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario definidos en el presente artículo.

Principio de Armonía Regional. Los Departamentos, los Distritos, los Municipios, los Territorios Indígenas, así como las regiones y provincias a las que la ley diere el carácter de entidades territoriales, **ejercerán sus funciones constitucionales y legales relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera coordinada y armónica, con sujeción a las normas de carácter superior y a las directrices de la Política Nacional Ambiental**, a fin de garantizar un manejo unificado, racional y coherente de los recursos naturales que hacen parte del medio ambiente físico y biótico del patrimonio natural de la nación.

Principio de Gradación Normativa. En materia normativa las reglas que dicten las entidades territoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables respetarán el carácter superior y la preeminencia jerárquica de las normas dictadas por autoridades y entes de superior jerarquía o de mayor ámbito en la comprensión territorial de sus competencias. Las funciones en materia ambiental y de recursos naturales renovables, atribuidas por la Constitución Política a los Departamentos, Municipios y Distritos con régimen constitucional especial, se ejercerán con sujeción a la ley, los reglamentos y las políticas del Gobierno Nacional, el Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales.

Principio de Rigor Subsidiario. Las normas y medidas de policía ambiental, es decir, aquellas que las autoridades medioambientalistas expidan para la regulación del uso, manejo, aprovechamiento y movilización de los recursos naturales renovables, o para la preservación del medio ambiente natural, bien sea que limiten el ejercicio de derechos individuales y libertades públicas para la preservación o restauración del medio ambiente, o que exijan licencia o permiso para el ejercicio de determinada actividad por la misma causa, **podrán hacerse sucesiva y respectivamente más rigurosas, pero no más flexibles, por las autoridades competentes del nivel regional, departamental, distrital o municipal, en la medida en que se desciende en la jerarquía normativa y se reduce el ámbito territorial de las competencias, cuando las circunstancias locales especiales así lo ameriten.** [...]» (negrilla fuera de texto)

Los distritos y municipios deben ejercer sus funciones constitucionales y legales relacionadas con el medio ambiente con sujeción a las normas de superior jerarquía. Las reglas que dicten las entidades territoriales en esta materia deben respetar las normas establecidas por las autoridades de mayor jerarquía en la comprensión territorial de sus competencias. Estas normas podrán hacerse más rigurosas, pero no más flexibles por las autoridades competentes del nivel distrital o municipal.

En Auto de 22 de marzo de 2007¹², la Sala tuvo la oportunidad de referirse a la sentencia citada de la Corte Constitucional, y a la facultad de los concejos

¹¹ «Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.» Publicada en el Diario oficial 41.146 de 22 de diciembre de 1993.

¹² Expediente 2003-0379. Actor: Juan Pablo Cardona González. C.P. Dr. Gabriel E. Mendoza Martelo.

municipales y distritales para reglamentar la publicidad exterior visual en los siguientes términos:

«Al confrontar las normas acusadas con el texto de las disposiciones legales a que se alude en la demanda, la Sala advierte que éstas en similares términos se refieren a lo que se entiende por publicidad exterior visual; y lo que no se considera como tal. Por su parte, la Corte Constitucional en sentencia C-535 de 1996, al estudiar la demanda de inexecutableidad contra disposiciones de la Ley 140 de 1994, condicionó la executableidad de las mismas a que se debe entender que se trata de una legislación nacional básica de protección al medio ambiente que, de acuerdo con el 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. **De tal manera que es indiscutible que los Concejos Municipales y Distritales son competentes para desarrollar de manera más estricta el tema de la publicidad exterior visual**, sin que ello implique considerar que están expidiendo reglamentos principales; además de que el hecho de que en el epígrafe del Acuerdo núm. 79 de 14 de enero de 2003 no se hubieran mencionado las normas legales que regulan la publicidad exterior visual, ello en manera alguna puede significar que deba entenderse que tales disposiciones no existen o que los Concejos no pueden hacer regulaciones que, como ya se dijo, coinciden en su contenido con aquellas.» (negrilla fuera de texto)

Con lo anterior, los concejos municipales y distritales son competentes para reglamentar y desarrollar el tema de la publicidad exterior visual **de manera más estricta o rigurosa, pero no más flexible o menos rigurosa.**

El artículo 11 de la Ley 140 —norma básica—, ordena registrar la Publicidad Exterior Visual ante el Alcalde **después** de que ha sido instalada. O sea que, en esta regulación legal, el registro es un acto posterior a la instalación efectiva de la Publicidad. En cambio, en la regulación distrital (inciso primero del artículo 8° del Acuerdo 12/2000), el registro debe hacerse antes de instalarla. Por lo tanto, es más riguroso el régimen Distrital en cuanto impone el registro como requisito previo a la instalación de la Publicidad, limitando así el derecho del interesado y concediendo a la Administración un término mayor que el legal para ejercer sus atribuciones de control sobre esta.

Se impone, pues, confirmar la sentencia apelada.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A

CONFÍRMASE la sentencia apelada, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Sección Primera, Subsección B) de 16 de octubre de 2003.

Cópiese, notifíquese y, en firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue discutida y aprobada por la Sala en la sesión del cinco (5) de junio de dos mil ocho (2008).

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO
Presidente

CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA

MARTHA SOFÍA SANZ TOBÓN