

**ANALISIS DE LA APLICACIÓN DEL DERECHO AMBIENTAL EN LA COMUNA
DOS DEL MUNICIPIO DE PASTO FRENTE A LA PROBLEMÁTICA DE LA
CONTAMINACIÓN VISUAL GENERADA POR AVISOS PUBLICITARIOS**

MARITZA LENEY VILLOTA GUSTIN

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS
SAN JUAN DE PASTO
2007**

**ANALISIS DE LA APLICACIÓN DEL DERECHO AMBIENTAL EN LA COMUNA
DOS DEL MUNICIPIO DE PASTO FRENTE A LA PROBLEMÁTICA DE LA
CONTAMINACIÓN VISUAL GENERADA POR AVISOS PUBLICITARIOS**

MARITZA LENEY VILLOTA GUSTIN

Trabajo de investigación presentado como requisito para optar el título de
Abogada

ASESOR:

DR. ARMANDO BENAVIDES

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS
SAN JUAN DE PASTO
2007**

NOTA DE RESPONSABILIDAD

Las ideas y conclusiones aportadas en el presente Trabajo de Grado, son responsabilidad exclusiva de su autor.

Artículo 1 del Acuerdo No 324 de 11 de Octubre de 1966, emanado del Concejo Directivo de la Universidad de Nariño

NOTA DE ACEPTACIÓN

Firma Presidente del Jurado

Firma del Jurado

Firma del Jurado

San Juan de Pasto, noviembre

de 2007

DEDICATORIA

A la persona que es mi Dios en la tierra MI MADRE pues además de ser mi motor, es la base más firme en la que me he apoyado y me puedo apoyar con seguridad y firmeza.

Al amor de mi vida, a mi vida misma por darme la energía para continuar y ser la razón de mi existir por tantos momentos y por esa nueva y gran ilusión que ahora nos acompaña. Te amo ANGELINA.

No podía olvidarme de mi Ángel pues contigo me convencí que no toda ausencia es silencio o significa olvido.

Finalmente a todos los que de una u otra manera me colaboraron en la realización de este objetivo y sobre todo creyeron en mí.

AGRADECIMIENTOS

A las personas que me brindaron conocimiento y apoyo necesario y en especial a las que se esmeraron en darme las pautas para iniciar a caminar en la vida con tenacidad y firmeza, a las que me ofrecieron su sabiduría, tiempo y amistad desde el primer momento hasta el final de la investigación.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	23
1. MARCO NORMATIVO DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL CON RELACIÓN A LA CONTAMINACIÓN VISUAL EN COLOMBIA A PARTIR DE LA TEORÍA DEL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE ADOPTADO EN LA CARTA POLÍTICA COLOMBIANA DE 1991	25
1.1 ANTECEDENTES	25
1.2 DEFINICIÓN DE CONTAMINACIÓN VISUAL	27
1.3 CARACTERÍSTICAS DE LA CONTAMINACIÓN VISUAL	28
1.3.1 Referencia situacional de la contaminación visual a nivel mundial	30
1.4. CONCEPTO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE	31
1.4.1 Como se entiende el concepto de desarrollo humano sostenible en las normas vigentes del sistema jurídico Colombiano	32
1.5 CONCEPTO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL	35
1.5.1 Enfoques: ordenamiento activo y pasivo	36
1.5.2 Carácter prospectivo y coordinado	41
1.5.3 Carácter democrático	42
1.5.4 Normas	43
1.5.5 organización institucional	43
1.5.6 Requerimientos	43
1.6 SINTESIS CONCEPTUAL Y APLICACIÓN DEL POT EN COLOMBIA	44

1.6.1 Desarrollo humano sostenible: capital y heterodoxia	46
1.6.2 Normatividad a Nivel Internacional sobre Desarrollo Humano Sostenible	49
1.6.3 Importancia del paisaje urbano enfocado al espacio público	49
1.6.4 Naturaleza jurídica del paisaje	52
1.7 REGULACIÓN DE LA CONTAMINACIÓN VISUAL	53
1.7.1 Normatividad vigente	53
1.7.2 El rol de las instituciones gubernamentales para la protección del ambiente urbano	64
1.7.3 La competencia de los municipios en materia de publicidad exterior visual	65
1.7.4 Características generales de la regulación distrital sobre publicidad exterior visual	72
1.7.5 Regulación de la publicidad exterior visual en el Municipio de Pasto	74
2. EXPERIENCIAS EXITOSAS EN RELACIÓN A LA DISMINUCIÓN DE LA CONTAMINACIÓN VISUAL POR AVISOS PUBLICITARIOS A PARTIR DE 1991	76
2.1 DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN ACTUAL	76
2.2 DESCONTAMINACIÓN VISUAL	77
2.2.1 Algunas de las experiencias a nivel internacional	77
2.2.2 Caso de la contaminación visual en Brasil	81
2.2.3 La contaminación visual en España	84
3. ANÁLISIS SITUACIONAL DE LA “EFECTIVIDAD – EFICACIA” DE LA NORMATIVIDAD AMBIENTAL VIGENTE EN RELACIÓN A LA CONTAMINACIÓN VISUAL GENERADA POR AVISOS PUBLICITARIOS EN LOS ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO DE LA COMUNA DOS DEL MUNICIPIO DE PASTO DESDE EL AÑO 2003 A 2006	96
3.1 DIAGNOSTICO DEL ESTADO ACTUAL DE LOS AVISOS PUBLICITARIOS EN LA ZONA COMERCIAL DE LA COMUNA DOS DEL	96

MUNICIPIO DE PASTO DE ACUERDO A LA NORMATIVIDAD DE PUBLICIDAD VIGENTE A NIVEL REGIONAL	
3.2 SELECCIÓN DE MUESTRAS Y PUNTOS DE MUESTREO	96
3.3 TRABAJO DE CAMPO-RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN	97
3.3.1 Componentes del sistema de recolección de información	97
3.4 ANALISIS DE PERCEPCIÓN VISUAL URBANA DE LA POBLACIÓN A PARTIR DE TRES COMPONENTES: SECTOR COMERCIAL, SECTOR PUBLICITARIO Y POBLACIÓN FLOTANTE	111
3.4.1 Análisis de resultados a partir de la constatación con el sector comercial de la comuna uno	111
3.4.2 Análisis de resultados del sector publicitario	121
3.4.3 Análisis de resultados de percepción de la población flotante sobre la publicidad exterior visual	128
4. CRITERIOS PARA LA PROPUESTA NORMATIVA QUE RECOJA LAS EXPERIENCIAS EXITOSAS Y COMPLEMENTE LA NORMATIVIDAD LOCAL EXISTENTE	146
4.1 SOLUCIONES ANTE LA PROBLEMÁTICA DE CONTAMINACIÓN VISUAL EN LA ZONA COMERCIAL DE LA COMUNA DOS DEL MUNICIPIO DE PASTO	146
4.2 IMPUESTOS	151
4.3 SUBSIDIOS	152
4.4 CRITERIOS QUE DEBEN TENERSE EN CUENTA PARA REGULAR LA CONTAMINACIÓN VISUAL	153
4.5 UN PLAN URBANO DE MEJORAMIENTO PAISAJÍSTICO	157
4.6 PLAN DE ACCIÓN	158
CONCLUSIONES GENERALES	159
RECOMENDACIONES GENERALES	162
BIBLIOGRAFÍA	163

LISTA DE CUADROS

	Pág
Cuadro 1. Cantidad y porcentaje de locales comerciales con o sin avisos	99
Cuadro 2. Ubicación de avisos publicitarios	100
Cuadro 3. Dimensión de avisos publicitarios	103
Cuadro 4. Material de avisos publicitarios	106
Cuadro 5. Objeto con el que se ocupa el espacio público	110
Cuadro 6. Sexo de las personas encuestadas	114
Cuadro 7. Tabulación de datos población flotante	130
Cuadro 8. Sexo de las personas encuestadas	133
Cuadro 9. Color que llama la atención en los avisos publicitarios	134
Cuadro 10. Número de avisos publicitarios	135
Cuadro 11. Preferencias en los avisos publicitarios	136
Cuadro 12. Motivación para comprar	137
Cuadro 13. Emociones causadas por avisos publicitarios	138
Cuadro 14. Importancia del mensaje comercial en los avisos publicitarios	139

LISTA DE GRAFICOS

	Pág
Gráfico 1. Porcentaje de avisos publicitarios en la zona comercial de la comuna dos	99
Gráfico 2. Porcentaje del lugar de ubicación de avisos publicitarios	101
Gráfico 3. Forma en que se encuentra el aviso publicitario con respecto al local comercial	102
Gráfico 4.. Dimensiones de avisos publicitarios	103
Gráfico 5. Direccionamiento del aviso publicitario	104
Gráfico 6. Avisos horizontales que cumplen con la normatividad	105
Gráfico 7. Avisos verticales que cumplen la normatividad	105
Gráfico 8. Material de avisos publicitarios	106
Gráfico 9.. Color de fondo de aviso publicitarios	107
Gráfico 10. Color de letras se aviso publicitarios.	108
Gráfico 11. Publicidad accesoria por cada establecimiento comercial	109
Gráfico 12. Ocupación del espacio público	109
Gráfico 13. Objeto con el que se ocupa el espacio público	110
Gráfico 14. Sexo de los encuestados	114
Gráfico 15. Nivel de educación de los encuestados	115
Gráfico 16. Tipo de establecimientos de comercio	115
Gráfico 17. Conocimiento sobre contaminación visual	116
Gráfico 18. Conocimientos sobre los efectos de la contaminación visual	116
Gráfico 19. Criterios utilizados en la elaboración de publicidad exterior del	117

establecimiento de comercio

Gráfico 20. Avisos publicitarios que cumplen con la normatividad	117
Gráfico 21. Mejoramiento de ventas por la utilización de avisos publicitarios	118
Gráfico 22. Suficiencia de medidas aplicadas a infractores	119
Gráfico 23. Causas que generan la insuficiencia de medidas para controlar la publicidad exterior visual	119
Gráfico 24. Labores informativas realizadas por la Alcaldía de Pasto	120
Gráfico 25. Cantidad de avisos solicitados por cada establecimiento	124
Gráfico 26. Forma de solicitud del aviso	124
Gráfico 27. Tipo de material con mayor demanda	125
Gráfico 28. Razón de mayor demanda por panaflex	126
Gráfico 29. Conocimiento de la normatividad por parte de los publicistas	127
Gráfico 30. Opinión acerca de la uniformidad de los avisos	127
Gráfico 31. Razón de aceptación de la uniformidad de los avisos	128
Gráfico 32. Sexo de la población flotante	134
Gráfico 33. Color que llama la atención en los avisos publicitarios	135
Gráfico 34. Cantidad de avisos publicitarios en establecimientos de comercio	136
Gráfico 35. Motivo por el que se recuerda los avisos publicitarios	137
Gráfico 36. Motivación para comprar en un establecimiento de comercio	138
Gráfico 37. Sensaciones causadas por los avisos publicitarios	139
Gráfico 38. Importancia del mensaje en los avisos publicitarios	140
Gráfico 39. Sexo de los encuestados	141
Gráfico 40. Nivel de educación de los encuestados	141
Gráfico 41. Profesión de los encuestados	142

Gráfico 42. Dependencias encargadas de la contaminación visual en el Municipio de Pasto	142
Gráfico 43. Razón de la insuficiencia de las medidas para el manejo de la contaminación visual por avisos publicitarios	143
Gráfico 44. Políticas en el Plan de Desarrollo de Pasto para el manejo de la Contaminación visual	144
Gráfico 45. Existencia de labores informativas para disminuir la contaminación visual por avisos publicitarios	144

LISTA DE ANEXOS

Anexo A. Decreto 0361 de 28 de Junio de 2005

Anexo B. Encuesta aplicada a los comerciantes

Anexo C. Encuesta aplicada a los establecimientos de comercio

Anexo D. Encuesta a la población flotante

Anexo E. Encuesta aplicada a las entidades públicas

Anexo F. Cantidad de Avisos en los establecimientos Comerciales

Anexo G. Establecimientos de comercio con publicidad accesoría

Anexo H. Establecimientos de comercio sin publicidad accesoría

Anexo J. Dimensión de avisos publicitarios con respecto a la fachada

GLOSARIO

AVISOS: son los medios instalados sobre la fachada exterior y muros laterales de los inmuebles construidos urbanos y rurales, que informan o llaman la atención del público para la promoción de un producto, servicio o actividades por la constitución y las leyes.

CONTAMINACIÓN: es el conjunto de efectos que alteran la pureza del aire, de las aguas o de la tierra o, genéricamente, del ambiente en el que se desarrolla toda forma de vida.

CONTAMINACIÓN PAISAJÍSTICA: degradación del paisaje que se percibe o se ve en un lugar, debido a la mala ubicación de elementos visuales que no van acorde al paisaje, o sea, que se encuentran fuera de sitio.

CONTAMINACIÓN VISUAL: fenómeno mediante el cual se ocasionan impactos negativos importantes en la percepción visual por la distorsión o cualquier forma de alteración del entorno natural, histórico y urbano de la ciudad, que deteriore la calidad de vida de las personas

CARTELERAS: elementos que se encuentran adosadas a los muros de cerramiento de los lotes o fachadas de inmuebles en las que se podrán fijar afiches o carteles

DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE: Propende por el mejoramiento de la calidad de vida de las personas y protege el derecho de las generaciones presentes y futuras a llevar una vida saludable y productiva acorde con la conservación del ambiente sano.

DESARROLLO SOSTENIBLE: Es el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de vida y al bienestar social sin agotar la base de los recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades.

ECOLOGÍA URBANA: analiza de forma clara y comprensible la complejidad de la estructura urbana, cuantifica las corrientes de materia y energía que interrelacionan la ciudad con su entorno y permiten su continuidad, e introduce indicadores ambientales y de sostenibilidad aplicados al conjunto urbano, considerando siempre el protagonismo del elemento vital (humano o animal) que habita la ciudad.

EL QUE CONTAMINA PAGA: Las autoridades fomentarán la internalización de los costos ambientales. Teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina, debe cargar con los costos de la contaminación y con los gastos requeridos para prevenir o corregir el deterioro, sin perjuicio de las sanciones legales a que haya lugar.

ENCUESTA: método o técnica que consiste en obtener información acerca de un grupo de individuos; esta puede ser oral o escrita.

ENTREVISTA: modalidad de encuesta o técnica caracterizada por la obtención de información mediante una conversación entre el entrevistador y el entrevistado.

NORMA: conjunto de reglas o pautas a las que se ajustan las conductas; constituye un orden de valores orientativos que sirve para regular y definir el desarrollo de comportamientos comunes, a los que otorga cierto grado de legitimidad y consentimiento.

ORDENAMIENTO AMBIENTAL DE TERRITORIO: Se entiende por ordenamiento ambiental del territorio para los efectos previstos en la ley, la función atribuida al Estado para regular y orientar el proceso de diseño y planificación del uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la nación. a fin de garantizar su adecuada explotación y su desarrollo sostenible.

PAISAJE URBANO: está esencialmente compuesto por dos elementos que lo definen el primero es privado completamente artificial y desarrollado por el hombre, llamado espacio construido, mientras que el otro elemento es el espacio libre, espacio de unión entre todo el espacio construido, en el que se desarrolla toda la movilidad y funcionalidad de la ciudad, relaciones sociales, etc.

PUBLICIDAD EXTERIOR VISUAL: 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.

SALUD: estado en el cual los órganos responsables de la vida física, mental y espiritual se hallan en estado inmejorables, cumpliendo sus funciones de modo óptimo y siendo origen de bienestar y de satisfacción

SISTEMA NACIONAL AMBIENTAL: Es el conjunto de orientaciones, normas. Actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en la ley

STRESS: Agotamiento físico general producido por un estado nervioso.

TRANSEÚNTE: persona que transita o pasa por algún lugar, también se le denomina población flotante.

RESUMEN

La investigación pretendía realizar una evaluación del grado de contaminación visual generado por avisos publicitarios en la zona comercial de la comuna dos del Municipio de Pasto. Para ello se estableció en primera instancia el Marco normativo de la legislación ambiental con relación a la contaminación visual en Colombia a partir de la teoría del desarrollo humano sostenible adoptado en la Carta Política Colombiana de 1991. Se Determinaron Experiencias exitosas en relación a la disminución de la contaminación visual por avisos publicitarios a partir de 1991. Posterior a ello se realizó un análisis situacional de la “efectividad – eficacia” de la normatividad ambiental vigente en relación a la contaminación visual generada por avisos publicitarios en los establecimientos de comercio de la comuna dos del municipio de Pasto desde el año 2003 a 2006. obteniendo que no existe un cumplimiento normativo eficaz y eficiente fue para ello indispensable realizar una aplicación de encuestas tanto a los avisos publicitarios, comerciantes, población flotante, publicista y entidades públicas y por último se dieron unos criterios normativos para una propuesta normativa que recoja las experiencias exitosas y complemente la normatividad local existente. La solución ante esta problemática en el lugar de estudio está restringida al desarrollo de educación ambiental en el tema y a las autoridades legislativas para la implementación de leyes que busquen reglamentar, fiscalizar y, sobretodo, preservar el medio ambiente urbano a nivel local y regional. Se recomienda un trabajo interdisciplinario y profundo del tema.

ABSTRACT

INTRODUCCIÓN

Por el gran auge que ha tenido la publicidad exterior en los últimos años, y debido a su efectividad; se ha descuidado la forma y estudio profundo y continuado de donde colocar dichos avisos publicitarios, las características que estos deben tener generando un deterioro de la calidad de vida, contaminación visual y la creación de un ambiente menos amistoso para ambas partes; ya sean los medios publicitarios y la comunidad en general de ahí la importancia de tratar este tema que además de novedoso presenta grandes aportes al derecho ambiental y a la sociedad.

La regulación de la contaminación visual en el entorno urbano, pretende fundamentalmente la búsqueda del equilibrio entre la estética colectiva y el derecho individual. Por esta razón, en la ciudad los parámetros contenidos en las normas sobre dimensiones, distancias, lugares permitidos, etc., buscan precisamente guardar la armonía y la estética, al mismo tiempo que permiten el ejercicio de los derechos de los particulares de desarrollar sus actividades profesionales y comerciales. Pero esto no se trata solamente de una cuestión estética, sino de un asunto que también afecta la salud humana.

A lo anterior se suma el hecho de que en la ciudad, entendida como un sistema intrincado en el que todos los elementos están relacionados entre sí, cualquier actividad humana tiene repercusiones insospechadas en otras actividades, por eso no se puede desconocer que la problemática ambiental, especialmente de una ciudad, tiene por centro al hombre, su cultura, la economía, la historia, la política.

Es fácil comprender que la protección del paisaje en el entorno urbano resulta radicalmente diferente a la del paisaje natural o rural. En la ciudad, la protección del paisaje no pretende eliminar lo que no sea natural, sino que busca su regularización y control, dentro de parámetros conocidos y aceptados por los ciudadanos, de tal manera que sea agradable a la vista.

No se puede desconocer que la problemática ambiental, especialmente de una ciudad, tiene por centro al hombre: su cultura, la economía, la historia, la política; es decir, refleja inequívocamente los caminos que una sociedad elige para lograr su desarrollo. Por esta razón, cualquier decisión normativa que se adopte en el ámbito urbano tiene múltiples repercusiones en todos estos aspectos. Ello impone una incesante labor dinámica de las autoridades, que acompañe y acompase estos factores fundamentales con políticas claras, con criterio de universalidad y específicamente del abogado pues este tiene que tener en cuenta la condición siempre cambiante del hombre, orientado de forma constructiva por una base legal que no puede desconocer pues es parte indispensable de su desempeño.

En este trabajo de investigación se presenta de forma explicativa el proceso realizado sobre la publicidad exterior visual en la comuna dos del municipio de Pasto, para analizar la aplicación del derecho ambiental en la mencionada comuna frente a la problemática de la contaminación visual generada por avisos publicitarios, identificando en primera instancia el marco normativo de la legislación ambiental con relación a la contaminación visual en Colombia a partir de la teoría del desarrollo humano sostenible adoptada en la Carta Política Colombiana de 1991, posterior a esto es necesario identificar las experiencias exitosas en relación a la disminución de la contaminación visual por avisos publicitarios a partir de 1991, para entrar un poco mas en materia es necesario el realizar un análisis situacional de la “efectividad – eficacia” de la normatividad ambiental vigente en relación a la contaminación visual generada por avisos publicitarios en los establecimientos de comercio de la comuna dos del municipio de Pasto desde el año 2003 a 2006 y por ultimo para dejar un visión concreta de la temática se formulara criterios para una propuesta normativa que recoja las experiencias exitosas y complemente la normatividad local existente. Todo lo anterior se abordara a lo largo de cuatro capítulos que conforman esta investigación

Esta investigación no solo es necesaria para la academia sino también para la región, y para el resto del país pues tener el conocimiento de la incidencia de la contaminación visual es primordial en el momento de tomar estrategias para neutralizarla con acciones eficaces y sin desconocer la realidad y la situación particular que se tenga que afrontar, pues realmente no se cuenta con estudios desde el punto de vista ambiental que toquen a fondo esta problemática que afecta tan directa y únicamente al hombre.

1. MARCO NORMATIVO DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL CON RELACIÓN A LA CONTAMINACIÓN VISUAL EN COLOMBIA A PARTIR DE LA TEORÍA DEL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE ADOPTADO EN LA CARTA POLÍTICA COLOMBIANA DE 1991

En este capítulo se expondrá la legislación ambiental con relación a la contaminación visual en Colombia a partir de la teoría del desarrollo humano sostenible adoptado en la Carta Política Colombiana de 1991 partiendo de que este tipo de contaminación esta ascendiendo poco a poco a medida que nos volvemos mas desarrollados y acorde con los parámetros mundiales, es necesario definirla teniendo siempre en claro que las grandes ciudades se han convertido en territorios ocupados por las instituciones públicas y las grandes empresas que se han lanzado a una enloquecida lucha por situar su mensaje por encima de cualquier otro. La sobrecarga de estímulos visuales sin límites ha deteriorado sensiblemente la vida en el medio urbano.

1.1 ANTECEDENTES

La publicidad exterior visual, es un medio masivo de comunicación destinada a informar ó llamar la atención del público a través de elementos visuales como leyendas, inscripciones, dibujos, signos ó similares, visibles en el espacio público.

La publicidad exterior visual, además de informar, tiene el objetivo de modificar el comportamiento (hábitos de consumo) de quien la ve. Las personas en general están expuestas a la publicidad exterior visual, aun cuando no haya conciencia sobre ese hecho. Vale la pena en este punto diferenciar dos conceptos cuyos limites son difusos: el primero es la información sobre lo que ocurre en un establecimiento; en el otro extremo esta la publicidad, que en su concepción mas simplista no tiene nada que ver con el paisaje ni con el entorno urbano y obedece al interés comercial de una firma en lograr modificar los hábitos de consumo de los transeúntes.

Se considera que existen problemáticas ambientales cuando a partir de la relación entre la sociedad y el medio físico se generan –ya sea en forma directa o indirecta – consecuencias negativas para la calidad de vida de la población presente o futura. Estas problemáticas dan origen al daño ambiental, que es definido como "la alteración, pérdida, disminución o menoscabo significativo que directa o

indirectamente afecta o puede afectar en forma inmediata o mediata el derecho al ambiente o a uno o más de sus componentes".¹

La colocación de elementos publicitarios en el espacio público "deviene en una saturación que provoca una fuerte contaminación visual, además de aportar una serie de elementos físicos que se agrega a los ya existentes (árboles, señales de tránsito, columnas de iluminación, etc.) que terminan conformando un plano virtual sobre la línea del cordón que impide apreciar las fachadas, además de constituir una barrera de elementos que dificultan el desplazamiento peatonal. Este hecho es doblemente perjudicial, especialmente en zonas donde existen edificios de alto valor patrimonial e histórico."

La contaminación visual en el ámbito urbano surge a partir de la evolución natural de los medios de comunicación, especialmente de índole comercial, en una sociedad con un régimen económico de competencia, donde poco a poco y de manera desordenada los mensajes publicitarios se van multiplicando, superponiendo, hasta alcanzar una manifestación caótica y saturada de los objetos visuales, que se reflejan en el espacio público.

El problema se manifiesta principalmente a través de avisos y carteles que invaden hasta los rincones más inaccesibles, de todos los colores y formas imaginables, constituyendo potenciales riesgos para los ciudadanos que por ahí habitan o transitan.

Estos avisos y carteles producen diversos trastornos: en primer lugar, alteran el paisaje natural de la ciudad y deterioran su imagen, que queda escondida entre luces de neón y ofertas de productos variados.

La lógica indica que esos carteles son puestos para ser leídos por los transeúntes y automovilistas, y su lectura obliga a restarle atención a la actividad que estén realizando. El peligro se multiplica cuando ello ocurre en una vía rápida, sobre todo cuando es en estas arterias donde, debido al alto grado de circulación vehicular, y por lo tanto, de potenciales consumidores, tienden a proliferar los nocivos anuncios publicitarios.

La contaminación visual publicitaria se agrava en tiempos de crisis económica, donde el achicamiento del mercado y la pelea por ganar espacios publicitarios conlleva la proliferación de anuncios ilegales y el abuso de la normativa vigente. También constituyen un fuerte foco de contaminación visual las campañas políticas, principalmente cuando los anuncios se colocan en lugares prohibidos.

¹ Importancia de la Contaminación Visual. Disponible en Internet.
http://www.eco-sitio.com.ar/contaminacion_visual.htm. 13 de junio de 2004

En las principales ciudades del mundo la Publicidad Exterior Visual (PEV) se está volviendo cada vez más restringida a Zonas industriales, a algunas carreteras siempre y cuando no distraigan a los conductores

A nivel municipal es leve el interés por el estudio de los temas sobre la contaminación y en forma específica de la contaminación visual, ya que actualmente son otros los temas que preocupan tanto a las instituciones privadas como al ente gubernamental. Pero con todo se debe mencionar que la alcaldía municipal de Pasto, a través de su Secretaría de Medio Ambiente desde el año 2001 hasta el año 2003 ha diseñado un estructurado Plan de Gestión Ambiental (PGA) el cual desarrolla un amplio y dilatado diagnóstico de la problemática ambiental en la parte urbana y rural de dicho municipio. Información que es de gran importancia aun dada su grado de generalidad².

Para recabar información sobre el tema, se recurre a material de corte técnico, como también a enfoques doctrinarios y jurisprudenciales al problema de la polución urbana y a artículos periodísticos referidos a la contaminación visual.

1.2 DEFINICIÓN DE CONTAMINACIÓN VISUAL

Se entiende por contaminación la alteración del ambiente sano con sustancias o formas de energía puesta en él, por la actividad humana o de la naturaleza, en cantidades, concentraciones o niveles capaces de interferir el bienestar y la salud de las personas, atentar contra la flora y la fauna, degradar la calidad del ambiente, de los recursos de la nación o de los particulares.

De esta definición se infiere que es contaminante cualquier elemento, combinación de elementos o formas de energía que actual o potencialmente pueda producir alteración ambiental. En consecuencia, se puede decir que la contaminación visual es la alteración del paisaje causada por elementos, introducidos o generados por la actividad humana o de la naturaleza, que rompen el equilibrio del individuo con su medio, produciendo estímulos negativos perjudiciales.

Cabe manifestarla la diversidad de definiciones que sobre contaminación visual se tiene alrededor del mundo muchas de ellas llevan inmerso en su definición los efectos que produce en tres niveles como lo son:

- Estético-paisajístico: por degradación de la calidad del entorno.
- Psico – activo: por sobre estimulación, produciendo estrés por sobrecarga informativa y fatiga cognoscitiva.
- En la seguridad vial: por desconcentración de la atención.

² ALCALDIA MUNICIPAL DE PASTO. Plan de Gestión Ambiental Municipio de Pasto 2001 – 2003. Pasto. (P.G.A.) San Juan de Pasto: 2000. p. 16.

Un ejemplo de ello es la definición impuesta en la República de Guatemala “La contaminación visual es siempre un elemento que afecta el paisaje, y de la que inclusive se afirma que afecta la salud mental y física y hasta la seguridad de las personas”³

1.3 CARACTERISTICAS DE LA CONTAMINACION VISUAL

La contaminación puede manifestarse de diferentes formas: ruidos molestos, gases tóxicos, ríos con aguas residuales y basura acumulada en las esquinas, son algunas de ellas. Existe otro tipo de contaminación llamada visual, porque es percibida a través del sentido de la vista.

Los contaminantes visuales son un importante factor de distracción para los conductores de automotores y para peatones, incrementando las probabilidades de accidentes.

Puede haber graves efectos en la salud física (por ejemplo, accidentes) y psíquica (por ejemplo, estrés).

Además, sobre-estimulan a quien los percibe, que se ve sumergido en un mar de anuncios de todo tipo. Y por último, en cuanto a la seguridad, ya que desconcentran la atención de los automovilistas y favorecen la posibilidad de accidentes de tránsito.⁴

La contaminación visual puede perjudicar la salud humana, atentar contra los recursos naturales o afectar el ambiente en general, por el cambio o desequilibrio del paisaje, ya sea natural o artificial, que afecta las condiciones de vida y las funciones vitales de los seres vivientes.

La contaminación visual afecta al sistema nervioso central. El cerebro humano tiene una determinada capacidad de absorción de datos. Los sentidos transmiten al cerebro la información que perciben del entorno. El ojo es tal vez el que mayor incidencia tiene en la percepción global del entorno y en las reacciones psicofísicas del ser humano.

Si una imagen supera el máximo de información que el cerebro puede asimilar se produce un estrés visual: el panorama perceptual se vuelve caótico y la lectura ordenada del paisaje se hace casi imposible. Y lo contrario, cuando la riqueza de la imagen no alcanza un mínimo de información la atención decae y los reflejos se

³ Art. 18º. Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente de la República de Guatemala

⁴ Lo que gira entorno a la contaminación visual. Disponible en Internet.
<http://www.greenpeace.org>. 17 de agosto de 2004

insensibilizan. Según esto, la complejidad visual es un proceso que oscila entre el desorden y la monotonía perceptual; el equilibrio se mide cualitativamente, casi de una manera subjetiva.

Antes de determinar si algo contamina o no visualmente el entorno hay que considerar que el paisaje urbano es un medio ambiente antrópico, es decir, ha sido 'inventado' por el ser humano. Sin embargo, desde el punto de vista del impacto visual es interesante tener en cuenta que si algo altera significativamente la salud humana, ya no es tan bueno.

El fenómeno, consecuencia de la economía de libre mercado y su feroz competencia, tiene la característica de no ser transmitido por ningún vector; su influjo se traslada directamente desde el origen hacia el habitante, produciéndole efectos perturbadores que lo afectan

1.3.1 Referencia situacional de la contaminación visual a nivel mundial

El paso de las pequeñas poblaciones rurales a las grandes ciudades tentaculares que se produce en el contexto de la Época de las Revoluciones, (siglo XVII), supone para el planeta el surgimiento de los primeros problemas de contaminación por sobre-explotación de recursos y por concentración de personas en un mismo territorio.

El sistema de producción en cadena y la concentración de capital y de fábricas durante la Revolución Industrial alimentada por los vientos del liberalismo y la sociedad del bienestar, formaron el marco adecuado para los primeros excesos consumistas, cuyos ciudadanos, impulsados por el camino que les marcaban los medios de comunicación, se lanzaron a la loca carrera de poseer más y más objetos con la consabida consecuencia medioambiental: la contaminación atmosférica y la destrucción progresiva del planeta.

En los años 80 de la década pasada, fueron los ecologistas los que dieron la voz de alarma, y tras varios años de problemas severos de falta de audición, los políticos empezaron a incluir en sus discursos el siempre recurrente asunto de la protección del medio ambiente.

Sin embargo, aunque se ha conseguido poco ya que los pasos dados para resolver algo hasta ahora han sido muy difundidos pero nada resolutorios: la conferencia de Río de Janeiro, el protocolo de Kyoto, etc., pero por lo menos se ha logrado que la ciudadanía esté concientizada sobre el problema medioambiental.

Unas décadas más tarde y como consecuencia de un paso más en la evolución de la concientización ciudadana, promovida por los movimientos sociales (de los que posteriormente se apropia la clase política), en las grandes concentraciones

urbanas se comienza a hablar del ruido como un problema que llega a afectar al bienestar del ser humano. Rápidamente se establece un paralelismo entre las consecuencias atmosféricas del modo de vida en las grandes urbes: el uso del automóvil, uso de la calefacción, generación de energía eléctrica, entre otros y sus consecuencias acústicas, es decir, el sonido que produce el modo de vida de la sociedad de consumo: motores, claxon, locales de ocio.

Esta evolución del ser humano en la generación de diversos tipos de contaminación por un lado, y por otro, en la toma de conciencia sobre los efectos negativos que produce, nos llevan a un concepto algo menos difundido por su gran impacto negativo y sobre todo por el interés en ocultarlo de los “responsables contaminantes”, que son, principalmente los grandes fabricantes y los publicistas, y en segundo lugar los medios de comunicación y las instituciones públicas. Se trata de la “**contaminación visual**” que se la cual contiene una serie de elementos que ensucian el espectro visual con un interés claramente de rentabilidad económica a costa del terrible deterioro que se produce en la calidad de vida humana.

La sociedad es sensible a la contaminación ambiental sin embargo, la contaminación visual se encuentra todavía en un nivel menos consciente, de forma que la mayor parte de la población no sólo no es consciente de sus efectos perversos sino que además niega su existencia como si se tratase de una broma o exageración.

Primero, las ciudades transformaron el paisaje natural en un conglomerado de asfalto y cemento. Después las grandes empresas y los publicistas se encargaron de contaminarlo con sus "emisiones mentales".

Las ciudades con mayor crecimiento económico y población se han convertido en territorios ocupados por las instituciones públicas y las grandes empresas que se han lanzado a una enloquecida lucha por situar su mensaje por encima de cualquier otro. La sobrecarga de estímulos visuales sin límites ha deteriorado sensiblemente la vida en el medio urbano.

Aunque la globalización ha exportado la contaminación visual por encima de barreras políticas y naturales, la población mundial no reacciona de igual forma ante el abuso de las multinacionales. En nuestra cultura, la propagación de la publicidad se ha venido realizando desde sus inicios, por lo que no genera rechazo, ni siquiera curiosidad por parte de los ciudadanos. Sin embargo, en lugares remotos, o se admira o se rechaza.

1.4 CONCEPTO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE.

El concepto de desarrollo sostenible se origina en la relación conflictiva entre la naturaleza y sociedad, basado en el carácter destructivo del desarrollo y la degradación ambiental a escala mundial. Su origen como propuesta se inicia con los informes del Club de Roma (1969) sobre los “límites del crecimiento” y con la “Conferencia de Estocolmo” (1972).

Presenta un desarrollo importante en los años 80 con el apoyo de organismos financieros internacionales, movimientos ambientalistas, partidos verdes y profesionales en general que tiene su punto crucial con la Conferencia Mundial sobre el Medio Ambiente en Río de Janeiro, resultado que se condensa en la conocida “Declaración de Río” (1990).

La propuesta del desarrollo sostenible plantea la satisfacción de las necesidades y aspiraciones humanas como el principal objetivo del desarrollo, pero con un gran énfasis en los aspectos de pobreza y ambiente. Además, este enfoque plantea la necesidad de impulsar la investigación y el desarrollo tecnológico del tercer mundo, avanzar en tecnologías ambientalmente sostenibles y apropiadas y tener presente consideraciones ecológicas y económicas para la toma de decisiones.

En tal medida, el concepto de desarrollo ha venido cediendo hacia una visión más integradora que tiene en cuenta tanto la velocidad como la dirección del desarrollo. En particular se puede hablar del “Desarrollo a Escala Humana” y el “Desarrollo Sostenible”.

El Desarrollo Humano Sostenible, es una visión humanista del desarrollo, porque coloca en el centro al ser humano en estrecha interdependencia con la naturaleza, un ser con múltiples necesidades biológicas, afectivas, sociales, culturales y materiales.

La visión del Hombre desde su complejidad hace que la concepción de Desarrollo Humano Sostenible supere las teorías del Desarrollo fundamentadas en el mercadocentrismo económico y homogeneidad cultural.

Desde esta óptica, desarrollo no es solo crecimiento económico, el cual es condición necesaria pero de ninguna manera suficiente, por dos razones: La una porque el bienestar o bien vivir de las personas, que debe ser el objetivo trascendente del desarrollo, implica necesariamente equidad y redistribución de ese crecimiento y la segunda, porque el ser humano para tener calidad de vida, no sólo requiere satisfacer necesidades materiales, sino también las intangibles.

La Equidad, en la concepción de Desarrollo Humano Sostenible, no solo tiene que ver con la distribución de beneficios y oportunidades para todas y todos; tiene que

ver con la prioridad generacional en el tratamiento y valoración que una sociedad brinde a sus niños, jóvenes y viejos, y al significado de la mujer como constructora no solo de familia, sino de la propia sociedad.

La Sostenibilidad del Desarrollo Humano, implica que el uso y disfrute de los recursos naturales debe ser racional, que garanticen ese uso y disfrute a las generaciones venideras, lo que implica un concepto de equidad intergeneracional.

De otra parte, la concepción de Desarrollo Humano Sostenible valora la riqueza de la diferencia entre culturas, entre saberes y entre territorios, en contraposición a la pretensión de homogeneidad ideológica y cultural que han caracterizado las teorías convencionales de Desarrollo, para las cuales lo único válido, lo que deben perseguir y alcanzar los países en desarrollo, son los valores de la modernidad de occidente, desconociendo lo que otras culturas le han aportado, le aportan y le aportarán a la humanidad.

1.4.1 Como se entiende el concepto de desarrollo humano sostenible en las normas vigentes del sistema jurídico Colombiano.- El país atraviesa por un momento de cambio y construcción de un nuevo orden político-territorial, cuyos pilares centrales son la descentralización y autonomía territorial, la democracia participativa, la reorganización de la división político-territorial, el desarrollo humano sostenible y regionalmente armónico y el respeto por la autonomía y diversidad cultural. Estos elementos se pueden agrupar en dos grandes procesos: la construcción de un nuevo orden político-administrativo y la elaboración de un nuevo estilo de planificación del desarrollo, los cuales se articulan para conformar el gran proceso de ordenamiento territorial esbozado por la Constitución Política de 1991.

La construcción del nuevo orden político administrativo se fundamenta en la definición que la Constitución hace del Estado colombiano, al caracterizarlo como "Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general" (Art. 1, CP). En esta definición se establecen las bases para el fortalecimiento del proceso de descentralización y autonomía territorial y de democracia participativa sobre la base de la unidad nacional. El Artículo 286, a su vez, establece nuevas entidades territoriales como los territorios indígenas y distritos y abre la posibilidad de dar este carácter a las provincias y regiones que se constituyan.

En síntesis, la nueva Constitución establece formas estructurales y territoriales de organización del sistema político-territorial del país, en coincidencia con viejas aspiraciones colectivas, tales como la descentralización y autonomía territorial y cambios sustanciales a la obsoleta división político-administrativa, especialmente

con la introducción de regiones y provincias. La misma Constitución ordenó la creación de la Comisión de Ordenamiento Territorial -COT-, con el encargo de realizar estudios y formular ante las entidades competentes las recomendaciones que considerara del caso para acomodar la división territorial del país a las disposiciones de la Constitución. El surgimiento de la COT y el cumplimiento de su misión, sirvió de acicate al renacer de la reflexión y la participación social en torno a la elaboración de las bases legales del nuevo ordenamiento político-administrativo delineado por la Constitución de 1991. Los temas de la descentralización política, administrativa y fiscal, la autonomía territorial y la reorganización de la división territorial fueron objeto de estudio y discusión en audiencias públicas y mesas de trabajo, foros locales, provinciales, departamentales y regionales, asistidos por la COT.

Pero sin duda el mas significativo aporte que hace la Constitución de 1991 es el darle a la propiedad una función social y ecológica a través de su artículo 58 de donde se deduce que a pesar de tener la titularidad, la propiedad se debe de estar acorde y no transgredir a los demás pues no somos dueños del exterior de un inmueble como lo es una fachada sino que esta por estar en un lugar publico le compete a todas las personas que en algún momento pasen por ese determinado lugar, que lleguen al sitio, el derecho colectivo esta por encima de las acreencias individuales, del desarrollo económico de unos pocos con el empobrecimiento de los demás, y acorde con la conservación del paisaje

Ha sido muy notorio en este proceso el despertar de las colectividades locales, provinciales y regionales, las cuales, después de mantener más de cien años de mutismo, ante el centralismo enervante y excluyente, están intentando recuperar su capacidad de actuación en la construcción de los nuevos escenarios de administración y desarrollo territorial. Este despertar ha puesto al descubierto que las fuerzas políticas y económicas dominantes en el proceso de construcción de los escenarios estructurales y espaciales del país, en los últimos cien años, no han logrado borrar del todo, la memoria histórica de muchas provincias y regiones que ven en su constitución como entidades territoriales autónomas, una oportunidad para desarrollarse, para ser sujetos activos de su destino.

Simultáneo al proceso de construcción del nuevo orden político-administrativo, la Constitución establece también las bases para el desarrollo del otro gran proceso ordenador, la construcción de un nuevo estilo de desarrollo que permita concretar las finalidades sociales, culturales, económicas, ambientales y espaciales, establecidas por la Carta Política. Se trata de un modelo basado en un concepto de desarrollo, social y culturalmente aceptable, económicamente viable, ecológicamente sostenible y espacialmente equilibrado.

Dentro de este contexto, la planificación del desarrollo adquiere dimensiones antes poco valoradas. Al énfasis tradicionalmente desarrollista y sectorial se le plantea la necesidad de introducir las dimensiones socio-cultural, ambiental y espacial, de

modo que el desarrollo no sólo busque el crecimiento económico sino, especialmente, el desarrollo humano sostenible y territorialmente armónico.

La dimensión socio-cultural se encuentra presente en el Título II Capítulo 5 de la Constitución, así como en los artículos 64, 65, 246, 329 y 334 de la misma. Los contenidos de estas normas se oponen, en gran medida, a la concepción economista del desarrollo, que sobrevalora el crecimiento económico como factor de desarrollo social, lo cual ya no tiene ningún sustento hoy. En este sentido, cobran vigor los planteamientos del Padre Nel Beltrán en el Sexto Foro del Caribe Colombiano, realizado en Montería en octubre de 1996⁵, al considerar que el desarrollo es ante todo "el desarrollo de las personas y de los pueblos". De este modo, la economía sólo tiene sentido humano cuando es una actividad dirigida a satisfacer las necesidades de toda la sociedad. Asimismo, el desarrollo no puede desligarse de las particularidades que presentan los grupos culturales minoritarios (indígenas y negros), como tampoco puede desconocer la situación de conflicto y violencia que experimenta el país.

La dimensión ambiental, introducida por la Constitución en los artículos 79, 80, 81 y 289, entre otros, y desarrollada por la Ley 99 de 1993; deja en claro el carácter sostenible que deben tener las actividades económicas. En tal sentido, la planificación del desarrollo en su expresión ambiental, debe coadyuvar a la preservación, protección y recuperación de los recursos naturales que requieren el desarrollo de las generaciones futuras y al mantenimiento de las condiciones de equilibrio ambiental que exige la vida.

La dimensión espacial, referida al desarrollo regional armónico, se encuentra en el Artículo 334 de la Constitución, donde quedó consignada la preocupación del constituyente por las disparidades regionales del desarrollo y la concentración de los recursos productivos y oportunidades de bienestar en algunas áreas desarrolladas en detrimento de otras marginadas.

En el mismo orden de ideas, el proceso de ordenamiento territorial del país se desarrolla dentro del contexto de globalización que caracteriza al actual orden económico internacional, lo que obliga a considerar esta situación en el diseño y formulación de las políticas ordenadoras. Tal situación genera un conflicto entre la lógica del desarrollo económico generado en el marco de economía abierta y la lógica del nuevo orden territorial en lo que corresponde a sus objetivos ambientales, sociales, culturales y espaciales.

Este conflicto se explica, por el hecho de que la apertura económica lleva consigo procesos de reconversión industrial y agropecuaria que implican modernización y relocalización de población que de hecho afectan el ordenamiento del territorio, al

⁵ ARCILA RAMÍREZ, Gonzalo. Psicopedagogía para una ecología de la mente. Santafé de Bogotá: Cooperativa editorial magisterio, 1998.

fortalecer los centros urbanos localizados estratégicamente para la producción y comercialización con el resto del mundo. Asimismo, las áreas rurales con mayores posibilidades para la producción agropecuaria competitiva (de exportación), se dinamizan y expulsan población. De este modo, los efectos espaciales del desarrollo económico estimulado por la producción competitiva llevan a la concentración de sus beneficios en las regiones o centros urbanos dinámicos donde se concentran las mayores ventajas competitivas en detrimento de las regiones o centros deprimidos, los cuales tradicionalmente no se han beneficiado de este desarrollo. Esto, de hecho, choca con el objetivo de armonía del desarrollo regional establecido en el Artículo 334 de la Constitución Política, el cual es connatural a las políticas de ordenamiento territorial.

El conflicto también está presente cuando se examinan los objetivos del desarrollo humano sostenible y el uso y ocupación óptima del territorio que hacen parte de los objetivos claves de la política de ordenamiento territorial. Es el conflicto entre conservar los recursos naturales y condiciones ambientales que requiere el desarrollo futuro del país y mantener el aprovechamiento irracional de estos recursos, propio de las relaciones capitalistas de producción, cuyos costos de producción no incluyen los costos ambientales de tales actividades.

Todo lo anterior exige nuevas estrategias, políticas e instrumentos de planificación que se ajusten a los nuevos escenarios en proceso de construcción. El ordenamiento territorial es una de estas estrategias.

1.5 EL CONCEPTO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Las experiencias y conceptualizaciones sobre ordenamiento territorial en el mundo permiten colegir que se trata de una política de Estado y un proceso planificado de naturaleza política, técnica y administrativa, cuyo objeto central es el de organizar, armonizar y administrar la ocupación y uso del espacio, de modo que éstos contribuyan al desarrollo humano ecológicamente sostenible, espacialmente armónico y socialmente justo.

Lo anterior pone en evidencia que en el ordenamiento territorial confluyen las políticas ambientales, las políticas de desarrollo regional, espacial o territorial y las políticas de desarrollo social y cultural, cuya naturaleza es determinada por el modelo de desarrollo económico dominante en cada país.

Con las políticas de ordenamiento, algunos países latinoamericanos como Venezuela, Bolivia, Honduras y El Salvador buscan corregir los problemas de uso y ocupación inadecuada y desequilibrada del espacio y el uso irracional de los recursos naturales (ver Tabla 1), algo similar se presenta en Nicaragua (Saravia, 1994). Tales problemas, en conjunto con la creciente conciencia de la irracionalidad de los modelos económicos desarrollistas y la búsqueda de

alternativas de desarrollo sostenibles, han estimulado la adopción del ordenamiento territorial como estrategia de los estados para armonizar las actividades humanas con el aprovechamiento de los recursos naturales y con la distribución social y regional equilibrada de los beneficios de tales actividades. Se trata es de intervenir, de manera voluntaria, el orden territorial injusto y desordenado, creado de manera espontánea por las fuerzas económicas; para inducir la construcción de escenarios deseados desde el punto de vista ambiental, social y espacial (Massiris, 1991)⁶.

Visto así, en el OT el espacio pierde el carácter pasivo propio de la visión sectorial, para convertirse en estructurante de los objetivos, las políticas y las acciones públicas y privadas, tanto sectoriales como territoriales. Se trata, en este caso, de articular los objetivos económicos, sociales, ambientales y administrativos con el territorio, racionalizar las actuaciones sobre éste y orientar provisoriamente su desarrollo y aprovechamiento sostenible, basado, especialmente, en estrategias de uso, ocupación y manejo del territorio y de desarrollo territorial (Ortiz y Massiris, 1993)

Dentro de este contexto, el OT trasciende su consideración de apéndice o complemento de las políticas de desarrollo económico para convertirse en un nuevo enfoque, un nuevo estilo de planificación, un nuevo sistema de valores, o una utopía, en la que la visión sectorial y economicista del desarrollo, cede su paso a una visión integral, humanista y prospectiva, en la cual las políticas económicas incorporan los valores de sostenibilidad ambiental, equilibrio regional y bienestar social.

1.5.1 Enfoques: ordenamiento activo y pasivo.- En las políticas de ordenamiento formuladas por países como Alemania (Müller,1993), Francia, España (Gabaldón 1994), Venezuela, (República de Venezuela, 1983; Gabaldón, 1994), Bolivia (República de Bolivia, 1994 y 1996), Honduras (República de Honduras, 1994) y El Salvador (República de El Salvador, 1994)⁷, así como en la "Carta Europea de Ordenación Territorial" y en el documento "Nuestra Propia Agenda" de la Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe" (BID/PNUD, 1990), se observan dos enfoques generalmente entremezclados y complementarios: uno orientado hacia el desarrollo territorial que denominaremos ordenamiento activo y el otro a la planificación física-espacial que denominaremos ordenamiento pasivo. A continuación se examinan cada uno de éstos.

⁶ Los nuevos problemas del mundo. Disponible en Internet. <http://www.pollution.com>. 6 de septiembre de 2004.

⁷ Diversos tipos de contaminación. Disponible en Internet. <http://www.minambiente.gov.co/>, 13 de junio de 2004

El tipo de Ordenamiento activo, normalmente se asocia con objetivos de desarrollo territorial a escalas nacional, regional y subregional que buscan modificar los desequilibrios del desarrollo regional que caracterizan un orden territorial determinado. Su carácter activo deriva de la intervención voluntaria y dinámica del Estado sobre el territorio, a partir de grandes obras de infraestructura y costosos proyectos de inversión, acompañados de incentivos fiscales y económicos, para inducir transformaciones espaciales en el orden territorial existente.

Proyectos de colonización y explotación de nuevas áreas: Dirigidos a controlar el crecimiento acelerado de las ciudades, los problemas de paro campesino por concentración de la propiedad sobre la tierra, el poblamiento de áreas desocupadas, etc.

Impulso a la industrialización de regiones deprimidas: Desarrollado a partir de la implantación de aglomeraciones industriales (polos de desarrollo), los cuales provocarían un conjunto de efectos positivos, tanto en el centro urbano donde se localizaran como en la región aledaña, contribuyendo a modificar los desequilibrios regionales de la organización espacial del territorio. La implantación de los polos de desarrollo fue estimulada por los estados mediante ayudas fiscales, financieras e inversiones en infraestructura y equipamientos.

Políticas de reforma agraria: Orientadas a reordenar las estructuras agrarias desequilibradas, caracterizadas por una alta concentración de la propiedad de la tierra en unos pocos y la existencias de grandes grupos sociales sin acceso a este recurso.

Descongestión urbana y/o poblamiento de áreas poco habitadas: Desarrollada mediante el establecimiento de controles restrictivos a los centros urbanos, construcción de ciudades nuevas, relocalización de capitales estatales, políticas de vivienda popular y mejoramiento de servicios públicos y sociales en ciudades pequeñas y medianas; con los que se busca reorientar los movimientos migratorios de la población.

Desarrollo rural integrado: Esta estrategia se basa en la experiencia israelí de desarrollo agrícola-cooperativo, a partir de la interrelación agricultura espacio rural. Su aplicación en Colombia al igual que en los demás países iberoamericanos, se orientó a transformar las condiciones de retraso y pobreza de las áreas rurales, a través del mejoramiento de las condiciones de bienestar social y la elevación de la productividad de los pequeños productores rurales. El logro del nuevo orden territorial buscado con la política DRI se encontró con fuertes obstáculos puestos por las relaciones capitalistas de producción, que impidieron su éxito pleno.

En Colombia, las políticas de ordenamiento activo han estado presentes en mayor o menor medida en los distintos gobiernos de los últimos treinta años.

En el Gobierno de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), se formuló el Plan General de Desarrollo, en el cual se concibieron los desequilibrios regionales como resultado del anárquico proceso migratorio, la desordenada configuración de la organización del espacio urbano y la concentración poblacional que empezaba a manifestarse en los cuatro grandes centros urbanos. Como instrumentos para corregir estos problemas se planteó:

- a. Reorientación de las migraciones mediante la creación e impulso de algunos polos de crecimiento o "polos de atracción y desarrollo", en dos etapas: a corto plazo en Medellín, Cali y Barranquilla; a largo plazo en centros urbanos entre 30.000 y 200.000 habitantes.
- b. Reforma agraria para reducir la migración campo-ciudad.
- c. Adecuación del equipamiento de las ciudades para inducir las.
- d. Desarrollo de ciudades intermedias.

En el gobierno de Alfonso López Michelsen (1974-1978), se formuló el plan "Para Cerrar la Brecha", el cual se propuso reducir los desequilibrios regionales a partir de la disminución de la concentración industrial, la descentralización administrativa, el fortalecimiento de las ciudades intermedias, las empresas comunitarias, el Programa de Desarrollo Rural Integrado y los parques industriales.

En el gobierno de Julio César Turbay (1978-1982), se formuló el Plan de Integración Nacional -PIN-, el cual, en materia de ordenamiento del territorio en su sentido activo, se propuso integrar física y económicamente las distintas regiones a partir de la ampliación de sus mercados y dotar a las regiones de infraestructura para su desarrollo.

El plan de desarrollo "El Salto Social", formulado por el Gobierno de Ernesto Samper Pizano (1994-1998), orientado a consolidar el modelo de apertura económica, basado en el libre juego de las fuerzas del mercado, en el contexto de globalización de la economía. Este modelo se fundamenta en las teorías neoclásicas de crecimiento y de movilidad espacial de factores que busca, a través del mayor equilibrio interregional, una paulatina superación de las disparidades del desarrollo regional. Uno de los postulados de esta estrategia plantea que el libre juego de las fuerzas del mercado con unas buenas condiciones de intercomunicación interna, favorece el desplazamiento del capital y del trabajo, en función de la dotación de recursos naturales (capital natural) y del desarrollo del capital social⁸.

El ordenamiento pasivo, por su parte, se asocia con políticas de uso y ocupación del territorio, predominantes a escalas subregional y local. Su carácter pasivo se

⁸ Calidad de vida. Disponible en Internet. <http://www.cdmb.gov.co/gestion2000/calidad.php>. 14 de mayo de 2004.

relaciona con el uso de zonificaciones o regionalizaciones como estrategia para inducir nuevos escenarios de uso del territorio. Las zonificaciones se basan en categorías espaciales para las cuales se establecen los usos permitidos, prohibidos o restringidos, acompañados de instrumentos coercitivos o estimulantes y normas que dan soporte legal a los planes y definen mecanismos para resolver los conflictos generados por la intervención.

EL ordenamiento territorial presenta unas cualidades las cuales son: un proceso planificado, multidimensional, coordinado, prospectivo y democrático; desarrollando cada una de ellas se tiene:

- **Proceso planificado**

La misma Constitución ordenó la creación de la **Comisión de Ordenamiento Territorial -COT-, con el encargo de realizar** estudios y formular ante las entidades competentes las recomendaciones que considerara del caso para acomodar la división territorial del país a las disposiciones de la Constitución. El surgimiento de la COT y el cumplimiento de su misión, sirvió de acicate al renacer de la reflexión y la participación social en torno a la elaboración de las bases legales del nuevo ordenamiento político-administrativo delineado por la Constitución de 1991. Los temas de la descentralización política, administrativa y fiscal, la autonomía territorial y la reorganización de la división territorial fueron objeto de estudio y discusión en audiencias públicas y mesas de trabajo, foros locales, provinciales, departamentales y regionales, asistidos por la COT.

Un Plan de Ordenamiento Territorial es un documento elaborado por la Administración Municipal y aprobado por el Concejo de la localidad, el cual determina los usos, alturas, destinación, reservas y crecimiento de su propio territorio. Es muy importante considerar que aún cuando la tenencia o propiedad de la tierra sea un derecho constitucional de carácter privado, es el Estado el que determina la gama de posibilidades de uso y aprovechamiento de cada predio. Por ejemplo, es a través del POT como se determinan o delimitan las áreas comerciales y las zonas residenciales, la densidad poblacional para un sector o la concentración de usos, de acuerdo a la vocación del territorio desde el punto de vista histórico pero también comercial, todo pensado en lo que resulta mejor para el beneficio y disfrute de todos los ciudadanos y no solo respondiendo a los intereses personales del propietario de la tierra.

El Plan de Ordenamiento Territorial es la carta fundamental de navegación con que se cuenta para reordenar su territorio, sus actividades, el uso que los ciudadanos le dan al suelo y su tratamiento, así mismo orientar la inversión pública y privada con miras a mejorar la calidad de vida, con la participación activa de la comunidad en general.

Como proceso planificado, el Ordenamiento Territorial (OT) se expresa mediante planes, los cuales constituyen su principal instrumento. Estos planes deben ser flexibles, de modo que puedan reformularse en función de las situaciones nuevas que se presenten y las fallas que sean necesarios corregir. También deben ser continuos en el tiempo, de modo que independiente de los cambios de gobiernos, puedan ejecutarse en el horizonte de tiempo para el cual fueron formulados. El carácter planificador hace del ordenamiento territorial un proceso sujeto a los procedimientos de la planeación en la cual las metas, objetivos, políticas, proyectos y acciones se formulan y realizan a partir del conocimiento e interpretación de la realidad y sus tendencias de cambio (Diagnóstico Territorial), considerando los objetivos de desarrollo del Estado y las expectativas sociales. Este conocimiento sirve de base al diseño y elaboración de modelos territoriales futuros (Prospectiva Territorial), los cuales son, a su vez, el punto de partida para la formulación, discusión y aprobación del plan (Planificación Territorial) y su ejecución (Gestión Territorial).

El contenido (objetivos, estrategias, metas, instrumentos) de los planes es afectado por la escala del ordenamiento, distinguiéndose los planes nacionales, regionales, departamentales o subregionales y municipales o locales, según la organización político-administrativa de cada país.

A escala nacional, los planes de OT dan orientaciones y directrices las cuales constituyen términos de referencia para los niveles inferiores. En este nivel, también se ejecutan planes de ordenamiento, con predominio de instrumentos de tipo activo, a partir de la construcción de grandes obras de infraestructura y la realización de políticas de desarrollo urbano, de desarrollo regional, reforma agraria, colonización y desarrollo rural que buscan equilibrar las relaciones campo-ciudad, la estructura urbano regional, el desarrollo social de las entidades territoriales y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, entre otras metas.

A escala regional, los planes constituyen un marco de referencia para la planificación de los niveles inferiores y se concentran en problemas intrarregionales dentro del contexto nacional e internacional, cuyo énfasis es determinado por la política nacional de desarrollo. Los planes regionales se pueden orientar hacia el desarrollo de la competitividad regional en los mercados internacionales, a equilibrar el desarrollo urbano-regional, a mejorar la integración económica-regional, etc.

A escala departamental o subregional, los planes de OT concretan las orientaciones dadas por el nivel regional, poniendo énfasis en los problemas propios del espacio departamental y dan directrices para los planes municipales o locales.

A escala municipal o local se elaboran planes de ordenamiento urbano y planes de ordenamiento rural, sin descuidar las relaciones campo-ciudad. Los planes de ordenamiento urbano buscan organizar y controlar los usos residenciales, comerciales, industriales y recreativos del espacio urbano, así como la expansión futura de las ciudades, los riesgos o amenazas de desastres por fenómenos naturales, el transporte público, la prestación de servicios etc. Los planes de ordenamiento rural se concentran en la organización y control de la localización de actividades agrícolas, extractivas, forestales, industriales, etc., buscando que éstas se desarrollen de manera ecológicamente sostenible. Asimismo, estos planes se proponen elevar las condiciones de vida de la población campesina, la desconcentración de la propiedad sobre la tierra y el acceso a la misma de los pequeños productores, la accesibilidad a centros de mercado, entre otros.

En los planes de ordenamiento territorial se articulan de manera armónica, objetivos de desarrollo económico, social, cultural y ambiental, desde una perspectiva espacial, de lo cual se desprende su carácter multidimensional.

- **Multidimensional**

Esta cualidad deriva de la diversidad de elementos que involucra el ordenamiento en sus distintas escalas. Para formular un plan es necesario evaluar las condiciones sociales, económicas, ambientales y culturales, vistas de manera integral, como formas y estructuras territoriales espaciales cambiantes en el tiempo y en el espacio. Estas estructuras surgen de la interrelación entre la población con sus estructuras culturales y de poder, las actividades sociales, económicas, administrativas y los recursos naturales.

1.5.2 Carácter prospectivo y coordinado.- Este carácter se evidencia en el énfasis de largo plazo que tienen los planes de OT y en el interés por el diseño y construcción de escenarios futuros, concebidos en un horizonte de tiempo determinado (15 a 30 años), hacia los cuales se orienta la política ordenadora. Alrededor de la construcción de estos escenarios se formulan los planes de desarrollo territorial y/o de uso y ocupación del territorio, buscando siempre una coordinación vertical, horizontal y temporal. La coordinación vertical hace referencia a la acción concurrente y armónica entre los distintos niveles territoriales que tienen jurisdicción administrativa sobre el territorio. La coordinación horizontal, se refiere a la concurrencia y armonía de las distintas políticas sectoriales que se desarrollan en el territorio. La coordinación temporal, tiene que ver con la continuidad en el tiempo de la política ordenadora aunque cambien los gobiernos, de modo que la construcción de los escenarios prospectivos o futuros sea posible.

El carácter prospectivo del OT ha sido enriquecido por los aportes conceptuales provenientes de la disciplina prospectiva de Francia, Estados Unidos y Alemania.

La denominación prospectiva se originó en Francia, donde se concibe como el diseño voluntario de un futuro acordado como deseable. En Estados Unidos se concibe como un instrumento para los objetivos específicos de instituciones gubernamentales o empresas privadas (Prospectiva Instrumental). En Alemania se le denominó futurología asociada con la tradición filosófica de ese país (Mazuera, 1990: 7)⁹.

A juicio de Oscar Mazuera, el punto de vista más conveniente para Colombia es el francés, en tal sentido, se puede adoptar la prospectiva como indagación y diseño voluntario de un futuro deseable, que se debe construir en concertación (Mazuera, 1990:7)¹⁰.

La introducción de la Prospectiva en Colombia data de 1969, cuando COLCIENCIAS inició esfuerzos para hacerla arraigar. Estos esfuerzos culminaron con la formulación del Programa Nacional de Prospectiva para la Ciencia y la Tecnología, en 1986, que sirvió de marco para el apoyo que COLCIENCIAS dio al Programa Regional de Antioquia Siglo XXI (Mazuera, 1990:7)¹¹.

En el Valle del Cauca, el Plan Valle 2000 puede considerarse como precursor en la línea de Prospectiva, sin embargo, es el programa "El Cali que Queremos", liderado por la Cámara de Comercio de Cali, el esfuerzo más consistente hasta 1990 por introducir la metodología Prospectiva en el Valle del Cauca, a nivel municipal (Mazuera, 1990:7)¹². La conceptualización que ha realizado el IGAC en torno al Ordenamiento Territorial involucra elementos de la prospectiva en sus diseños metodológicos (IGAC, 1996)¹³.

1.5.3 Carácter democrático. La legitimación social es otra de las características destacadas en las políticas de ordenamiento. Esta legitimación se busca dando al proceso de ordenamiento un carácter participativo, especialmente en la formulación de planes de OT locales y subregionales, escalas en las cuales la sensibilidad de los grupos sociales es mayor frente a los cambios que se establezca en el uso u ocupación del territorio o frente a los planes de inversión mediante los cuales se quiere inducir el orden territorial futuro.

El ordenamiento territorial requiere de unos instrumentos mediante los cuales es posible el logro de los objetivos y los escenarios propuestos. Los instrumentos más comunes son: Normas, Organización Institucional, requerimientos.

⁹ Lo que gira entorno a la contaminación visual. Disponible en Internet. <http://http://www.greenpeace.org>. 17 de agosto de 2004.

¹⁰ Ibíd.

¹¹ Ibíd.

¹² Ibíd.

¹³ Igac, 1996.

1.5.4 Normas: Los planes de ordenamiento territorial enfrentan diversos problemas: interés público vs. Interés privado, interés conservacionista vs. Interés desarrollista, objetivos sectoriales de desarrollo vs. Objetivos regionales/territoriales y presiones de poder frente a la toma de decisiones ordenadoras. Para enfrentar tales problemas y efectuar exitosamente los planes, es indispensable disponer de medios instrumentales que permitan a los organismos planificadores realizar exitosamente su gestión. La expresión más común de estos medios se da a partir de normas donde se establecen los procedimientos, incentivos, sanciones, fuentes de financiación, etc.

1.5.5 Organización institucional: La gestión ordenadora exige, también, la existencia de un sistema institucional que articule el conjunto de organismos que participan en el proceso. Esta organización garantizará la armonización vertical de los planes y su complementariedad y concurrencia. En el caso colombiano, la organización institucional para el OT debe articular los sistemas nacionales ambiental, de planificación y político-administrativo y el marco normativo correspondiente, en los diferentes niveles territoriales y sectoriales

1.5.6 Requerimientos De acuerdo con sus atributos, el OT requiere de marcos apropiados de concertación, espacios adecuados de planificación y recursos informativos y técnicos

La concertación es un procedimiento clave para garantizar el éxito del proceso ordenador y para concretar su carácter participativo. Esto exige la existencia de organismos establecidos con la finalidad de propiciar la discusión y acuerdo de los objetivos, estrategias y metas que integran los planes, para legitimarlo socialmente y, de este modo, hacerlo viable.

Los espacios adecuados de planificación hacen referencia a la eficiencia espacial de las divisiones administrativas en las que se ejecutarán los planes de ordenamiento, dicha eficiencia se relaciona con su propinuidad espacial e integración funcional, factores que favorecen o desfavorecen la implementación de dichos planes

La información y recursos técnicos se refieren al manejo de gran cantidad de información especializada de buena calidad que exige el proceso de ordenamiento territorial, lo que obliga a las entidades planificadoras a obtener estos datos y a sistematizarlos. El manejo de abundantes datos espaciales y cuantitativos obliga al uso de técnicas e instrumentos avanzados de captura, almacenamiento, procesamiento, análisis y salida de la información. La organización de bases de datos y el uso de sistemas de información geográfica constituyen soportes importantes para la gestión ordenadora en todas sus escalas.

1.6 SINTESIS CONCEPTUAL Y APLICACION DEL POT EN COLOMBIA

El ordenamiento territorial se concibe, en el ámbito internacional, como expresión espacial del desarrollo de la sociedad y como estrategia de planificación territorial o espacial. En tal sentido, el OT constituye un proceso que involucra un conjunto coherente de políticas, líneas de acción, medios instrumentales y proyectos que buscan actuar sobre la organización espacial para configurar, en el largo plazo, una estructura del territorio que integre de manera armoniosa y gradual los componentes de población, recursos naturales e infraestructura dentro del contexto del desarrollo humano sostenible y el equilibrio entre los procesos de desarrollo endógeno y exógeno. En su aplicación, el OT utiliza instrumentos sectoriales y espaciales cuyo predominio, varía en función de la escala sobre la que se trabaja. Dentro de tales instrumentos se destacan dos: la planificación de la ocupación del territorio (sectorial) y la planificación del uso de la tierra (espacial), concebidos, normalmente, en términos de complementariedad.

El primer instrumento hace parte del tipo de ordenamiento activo que busca intervenir sobre las estructuras espaciales diferenciadas en sus niveles de desarrollo, actuando especialmente sobre las redes de mercado y/o centros urbanos, las redes de transporte, la dotación de los servicios públicos y sociales de las ciudades y áreas rurales, la estructura de tenencia de la tierra, la localización de actividades económicas, etc. El segundo, se asocia con el concepto de desarrollo sostenible y busca dar a la ocupación del territorio un carácter de sostenibilidad. Generalmente, este instrumento se expresa mediante zonificaciones, mediante las cuales se subdivide el territorio en unidades espaciales a las que se asignan unos usos específicos, atendiendo la vocación o aptitud de la tierra, los objetivos de desarrollo y las expectativas sociales. Las zonificaciones van acompañadas de normas legales restrictivas o prohibitivas que garantizan su aplicación. Este instrumento hace parte del ordenamiento pasivo.

Por su naturaleza espacial y su multidimensionalidad, la política de ordenamiento territorial conceptualiza el desarrollo en un contexto regional, desde una perspectiva integral. En este sentido es una estrategia de planificación, administración y desarrollo territorial, cuyo enfoque le permite articular las políticas económicas, sociales, culturales, ambientales y administrativas, lo que lo convierte en un elemento integrador y estructurante de los objetivos sectoriales del desarrollo (Gobernación de Antioquia, 1990) y, por lo tanto, en un apoyo muy importante para la construcción del orden territorial que subyace en la Constitución Política de 1991.

La política de ordenamiento territorial se expresa mediante planes, a través de los cuales define una imagen objetivo del desarrollo territorial a diferentes escalas: nacional, regional, departamental y municipal, hacia la cual se dirigirán los esfuerzos de los sectores público y privado. Esta imagen se operacionaliza a partir de escenarios estructurales y espaciales, concebidos para un horizonte de tiempo

determinado, los cuales nos indican hacia dónde vamos, cuál es el país que queremos. La acción de los organismos públicos y privados, tanto sectoriales como territoriales, deberán encaminarse hacia el logro de estos escenarios. De este modo, la política de ordenamiento constituye un marco de referencia compatibilizados de los objetivos de las políticas sectoriales en los distintos niveles de la organización territorial del país, favoreciéndose así, la coordinación y armonía intersectorial (coordinación horizontal) y la coordinación y armonía entre los distintos niveles territoriales (coordinación vertical). Asimismo, por el carácter prospectivo de los planes de ordenamiento territorial, éstos también garantizan la coordinación y armonía temporal requerida para la construcción de escenarios cuyo horizonte de tiempo abarque varios períodos de gobiernos, resolviendo, de esta manera, los problemas de continuidad en el tiempo que presentan los planes de desarrollo, en el orden vigente.

En Colombia, la conceptualización del OT ha estado influida por las referencias que la Constitución Política de 1991 hace a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial en sus artículos 288, 297, 307, 319 y 329, todos referidos a aspectos de la división territorial del país, hecho que ha inducido el manejo sesgado que en los círculos políticos e institucionales se ha dado al concepto de ordenamiento territorial. Sin embargo, la misma Constitución Política y normas legales anteriores y posteriores a ésta, contienen todos los elementos e instrumentos para una política de ordenamiento territorial en el sentido de actuación del Estado sobre el orden territorial existente para lograr el desarrollo humano ecológicamente sostenible, espacialmente armónico y socialmente justo.

En el caso de la Constitución, se destacan los artículos 64 y 65 referidos al ordenamiento rural, el Artículo 311 referido al ordenamiento del desarrollo municipal, el Artículo 80 referido al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, los artículos 82, 313 y 330 que hacen referencias a la reglamentación de los usos del suelo, el Artículo 334 referido al ordenamiento del desarrollo social y al desarrollo armónico de las regiones y el Artículo 337, referido al ordenamiento de áreas fronterizas y marítimas.

En el caso de las normas legales, son numerosas las leyes existentes que dan soportes a las diversas acciones que involucra el OT, especialmente en lo pertinente al ordenamiento urbano, rural, ambiental y de áreas marinas

Lo anterior genera una situación de ambigüedad que se manifiesta en las distintas posturas institucionales frente al tema, en las que se observa un esfuerzo por ir más allá de los alcances establecidos por la Constitución Política para la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, buscando articular los propósitos de la planificación regional armónica y sostenible con la reorganización de la actual estructura político-administrativa y territorial del país.

Lo deseable es una interpretación del ordenamiento territorial con énfasis en la planificación del uso y la ocupación del territorio, entendiendo el uso en términos socialmente aceptables, ambientalmente sostenibles y económicamente viables y la ocupación en términos de desconcentración espacial de los recursos productivos y de las oportunidades de prestación de servicios, empleo, información, acceso a los desarrollos tecnológicos y de una distribución más justa de la riqueza social. Todo ello, en concordancia con cambios en la estructura político-administrativa que conduzcan a una mayor autonomía de las entidades territoriales en la formulación y ejecución de sus políticas de desarrollo territorial.

Concebido así, el Ordenamiento Territorial Colombiano debe proponerse como finalidades, las siguientes:

a. El uso sostenible de los recursos naturales, apoyado en el control riguroso del uso de las áreas protegidas o de manejo especial establecidas en el país y en la zonificación territorial ambiental para asignar usos basados en la aptitud productiva, el contexto social y cultural de cada zona o entidad territorial y en las condiciones económicas presentes.

b. La ocupación integral del territorio, estructurando el sistema urbano, en función de la generación de oportunidades económicas acordes a las potencialidades de los recursos naturales existentes y la asignación de roles productivos a los centros urbanos, considerando, además, la adecuada dotación de servicios e infraestructura básica.

c. La reducción de los desequilibrios regionales, a través del desarrollo de los potenciales específicos de cada región, departamento y municipio y el fortalecimiento de complementariedades, promoviendo el desarrollo armónico de todo el territorio nacional.

1.6.1 Desarrollo humano sostenible: capital y heterodoxia.- El desarrollo humano sostenible en sus vertientes de desarrollo económico, equidad y sostenibilidad en las prácticas de explotación de los recursos naturales renovables y no renovables, así como en materia de instituciones que garanticen pactos duraderos entre los distintos grupos sociales, regiones y territorios del país se encuentra en una encrucijada totalmente insostenible de continuidad imposible o marginalidad internacional.

En efecto, la trayectoria de desarrollo instaurada en 1985 y profundizada en el período 1993-1997 ha demostrado con creces sus limitaciones en el campo social, fiscal y externo, apostando únicamente a una inserción internacional en beneficio del capital transnacional y sus pocos representantes locales; es decir totalmente excluyentes para el conjunto de la población nacional. Hasta las aristas sociales de este modelo fundadas exclusivamente en recursos externos de cooperación internacional han mostrado sus límites e insostenibilidad, aún en ausencia de

graves conflictos sociales y políticos. Lo paradójico de esta situación es que debido a los elevadísimos grados de dependencia de este modelo de desarrollo en recursos externos, tanto públicos como privados, se hace prácticamente imposible cualquier desviación por muy marginal que esta fuere habiendo polarizado totalmente el escenario político entre una clase política representante de la minoría que se beneficia de este modelo y el conglomerado de movimientos sociales que hablan por la creciente mayoría marginada del proceso de desarrollo.

En este sentido, la clave para retomar niveles mínimos de autonomía en la definición de un modelo de desarrollo para el país y las políticas públicas consiguientes pasa por romper esta dependencia de los recursos externos, tanto públicos y privados. En definitiva, se trata de construir las bases de acumulación de un capital nacional tanto público y privado que se constituya en el verdadero sostén del desarrollo nacional a partir de los objetivos planteados.

El término **desarrollo sostenible, sustentable o perdurable** se aplica al desarrollo socio-económico y fue formalizado por primera vez en el documento conocido como Informe Brundtland (1987), fruto de los trabajos de la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo de Naciones Unidas, creada en Asamblea de las Naciones Unidas en 1983. Dicha definición se asumió en el Principio 3.º De la Declaración de Río (1992):

“Satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro para atender sus propias necesidades.”

El ámbito del **desarrollo sostenible** puede dividirse conceptualmente en tres partes: ambiental, económica y social. Se considera el aspecto social por la relación entre el bienestar social con el medio ambiente y la bonanza económica.

Deben satisfacerse las necesidades de la sociedad como alimentación, ropa, vivienda y trabajo, pues si la pobreza es habitual, el mundo estará encaminado a catástrofes de varios tipos, incluidas las ecológicas. Así mismo, el desarrollo y el bienestar social, están limitados por el nivel tecnológico, los recursos del medio ambiente y la capacidad del medio ambiente para absorber los efectos de la actividad humana.

Ante esta situación, se plantea la posibilidad de mejorar la tecnología y la organización social de forma que el medio ambiente pueda recuperarse al mismo ritmo que es afectado por la actividad humana

El desarrollo humano sostenible tiene como uno de sus criterios rectores la libertad de expresión, que es uno de los pilares esenciales para el desarrollo del individuo, como ente comunicativo y por lo tanto social, dentro de un Estado de derecho. La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 estableció que “la libre comunicación de los pensamientos y de las opiniones es

uno de los más preciosos derechos del hombre; por lo tanto, todo ciudadano puede hablar, escribir e imprimir libremente, salvo la responsabilidad por el uso de esta libertad, en los casos determinados por la ley”. Igualmente, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reconocen la facultad de todos los seres humanos de manifestar y difundir sus opiniones y de no ser molestados o restringidos por causa de ellas.

Según lo anteriormente citado, la conclusión forzosa es única y como sigue: el ser humano es libre de expresarse. No obstante, y como toda libertad, ésta debe ser responsable. La presentación de una idea o un juicio deben ser valorados ética y jurídicamente, de tal forma que lo que se exprese no atente contra el ordenamiento social establecido, es decir, contra la libertad individual y social misma. En conclusión, la libertad de expresarse no es absoluta como no lo es ningún derecho.

Aspectos que se deben tener en cuenta sobre la libertad de expresión:

1. La libertad de expresión se encuentra limitada por la armonía social mediante la realización de la tranquilidad, la seguridad, la salubridad y la moralidad públicas. Prima el bien común sobre el interés general.
2. La libertad de expresión se encuentra limitada por los derechos de los demás. La libre expresión no debe afectar los derechos fundamentales ni puede anular la expresión de los demás.
3. La libertad de expresión se encuentra limitada por su mismo contenido. Una expresión delictuosa no puede ser amparada jurídicamente puesto que la ley sólo puede dirigir sus efectos hacia el bienestar colectivo y el interés general.

La publicidad exterior visual es definida por el legislador como medio masivo de comunicación destinado a informar, 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, vehiculares, terrestres, fluviales, marítimas o aéreas¹⁴

Pero, el uso de vallas, publicidad exterior visual, graffiti, etc., son algunos de los elementos que puede perturbar el paisaje; quienes optan por utilizar su libertad de expresión para colocarlas pueden incurrir o contribuir a la contaminación visual.

Ésta es la razón por la cual se debe regular la libertad de expresión en cuanto a lo que ella afecta a la sociedad, en este caso específico, en cuanto a la contaminación visual.

¹⁴ Art. I Ley 140 de 1994

1.6.2 Normatividad a Nivel Internacional sobre Desarrollo Humano Sostenible.- El Desarrollo Humano Sostenible requiere medidas contra los desequilibrios, políticas de desarrollo, medidas económicas, lucha contra la pobreza, y medidas de seguridad y contra la marginación. Las políticas mundiales requieren gobiernos para el bienestar y no para el mercado sin control. El crecimiento sostenible no se limita sólo por razones sociales, ni tampoco por una política de producción restrictiva, sino que la limitación viene dada por aspectos relacionados con el desarrollo humano sostenible, es decir: existe una limitada capacidad de 'carga' (población), limitada capacidad productiva (recursos) y una limitada capacidad de absorción.

Por lo tanto, el Desarrollo Humano y la Sostenibilidad tienen varias perspectivas que son complementarias. No se puede actuar desde una posición local, sin tener en cuenta las dimensiones totales y globales, que deberían estar integradas sistémicamente a las diferentes políticas medio ambientales, socioeconómicas, demográficas y culturales.

Dentro de esas medidas se encuentran:

Agenda 21. Es un programa que contempla estrategias para detener e invertir los efectos de la degradación del medio ambiente en el contexto de la intensificación de los esfuerzos nacionales e internacionales hechos para promover un desarrollo sostenible y ambientalmente racional en todos los países. La Agenda 21 es un programa para desarrollar la sostenibilidad a nivel planetario, la gran parte de los objetivos de la Agenda 21 dependen casi en exclusiva del papel de las comunidades locales. Es decir, de las decisiones, actitudes y comportamientos de los ciudadanos y autoridades locales. Estas últimas se ocupan de la creación, el funcionamiento y el mantenimiento de la infraestructura económica, social y ecológica, supervisan los procesos de planificación, establecen las políticas y reglamentaciones ecológicas locales y contribuyen a la ejecución de las políticas ambientales en los planos nacional e internacional.

1.6.3 Importancia del paisaje urbano enfocado al espacio público.- El paisaje urbano define un lugar y también su imagen, es la manifestación formal de una realidad social, cultural e histórica. Es un hecho estético pero también simbólico, es la existencia de fenómenos materiales e inmateriales, cambiantes y diversos, asociados a un lugar y a una cultura.¹⁵

La cualidad sensible del paisaje urbano es un tema de análisis fundamental entendida ésta como la manifestación física de los fenómenos urbanos frente a la interacción con el ser humano y la sociedad. La cualidad sensible se refiere

¹⁵ Alzate Gómez, Adriana. Desarrollo Visual Sensible del Paisaje Urbano. Hacia un entorno Educador. Profesora Universidad de Caldas. Manizales.

también a la naturaleza misma del paisaje y su identidad particular dentro de un contexto social y cultural específico.

El desarrollo visual sensible es, por tanto, la necesaria evolución y la adecuada cualificación del espacio físico por parte de los individuos y la colectividad luego de superadas las necesidades básicas o paralelo a ello, de forma tal que el paisaje urbano que se modifica constantemente propenda por una mejor interrelación con el ser humano y pueda llegar a ser instrumento educativo, de sensibilización, disfrute, estímulo, comprensión y comunicación en un espacio-tiempo determinado. El aspecto visual se considera el eje central de análisis por ser la manifestación sensible más estable y más fuerte en la definición de la imagen ambiental de un paisaje. Lo visual adquiere un valor preponderante frente a otros sentidos pero estos van siempre ligados a él en influencia mutua.

La valoración de un contexto urbano, su lectura, su análisis e interpretación, requiere de un conocimiento profundo de la relación ser humano-entorno, saber hasta qué punto las intervenciones en el espacio influyen en el desarrollo de una sociedad y también observar cómo una sociedad puede llegar a influir en el desarrollo del entorno físico.

Entonces, el paisaje urbano debe considerarse como una construcción sociocultural conformada por una combinación más o menos armoniosa de formas arquitectónicas de materiales de elementos y usos de edificios y construcciones que expresan los valores y las formas que reflejan el mundo de los grupos sociales que los habitan¹⁶. También forman parte del paisaje urbano los árboles y la vegetación en general, y, de forma primordial, la gente que se mueve por los espacios públicos, que habita construye y reconstruye la ciudad y es el centro y el sentido mismo del ambiente urbano.

La regulación de la contaminación visual en el entorno urbano pretende fundamentalmente la búsqueda del equilibrio entre la estética colectiva y el derecho individual. Por esta razón, en Pasto los parámetros cotidianos en las normas sobre dimensiones, distancias, lugares permitidos, etc., buscan precisamente guardar la armonía y la estética al mismo tiempo que permiten el ejercicio de los derechos de los particulares de desarrollar sus actividades profesionales y comerciales. Para lograr este propósito se regulan aspectos importantes tales como el tiempo de ocupación del espacio (elementos esporádicos o permanentes) y los niveles de ocupación y situación visual (tamaño, lugares de ubicación, número de elementos) entre otros.

Pero no se trata solamente de una cuestión estética. Definitivamente, se trata de un asunto de mayor trascendencia. En efecto, estudios de psicología infantil

¹⁶ Capel Moreno, M. J. Sánchez y Li Sole Ventura. La ventana en el paisaje urbano, y ciudad y medio ambiente desde la experiencia humana. Universitar de Barcelona. 1997, pág. 168

indican que los factores ambientales nocivos entre los cuales se cuenta la contaminación visual, ejercen una indudable influencia en el desarrollo del niño específicamente en los procesos cognitivos¹⁷. Así mismo, un grupo de estudiantes de psicología de la Pontificia Universidad Javeriana ha relacionado la contaminación visual con un aumento de enfermedades de comportamiento y dificultades en la concentración de ideas, baja autoestima y estrés en niños del Municipio de Cali; aunque aclaran este tipo de contaminación no es la causa única y directa de las patologías mencionadas.¹⁸

La psicología en mención resalta la transformación del ambiente natural en un ambiente artificial que se da en las grandes ciudades como un factor que puede dañar la salud física y emocional de los niños:

En las ciudades, actualmente ocurren situaciones y problemas que afectan no sólo su aspecto, sino la relación existente entre la conducta social de los grupos humanos y algunos agentes de su entorno urbano, entre los que encontramos los medios de transporte, la construcción masiva de viviendas y edificios, insuficiencias en la dotación de servicios y la saturación de medios de información y propaganda. Si las personas adultas sufren alteraciones no solo biológicas sino psicológicas causadas por los factores anteriores nombrados, mucho más aún podrán estos problemas afectar el normal desarrollo del niño que es mucho más vulnerable al medio, ya que está en constante proceso de aprendizaje de todo lo que ve y oye¹⁹

Entra así en juego el concepto del “estrés visual”, entendido como el cambio que se opera en un individuo sometido al esfuerzo producido por entorno con grandes demandas psicológicas por la cantidad de información que se manifiesta con reacciones físicas y psíquicas. El estrés visual se puede manifestar con cambios en el electroencefalograma, aumentos en la frecuencia cardiaca, cambios de frecuencia respiratoria, variación en la respuesta eléctrica de la piel, etc., seguidos de ansiedad, angustia, irritabilidad, depresión, fatiga, etc.²⁰. En estas circunstancias un individuo tiende a reducir sus comportamientos solidarios, es más irascible y camina con una actitud hosca, acaso frunciendo el ceño, como reacción natural para procurar bloquear la información que considera no

¹⁷ DIANA ERAZO, ROCÍO GUTIERREZ, MARIANA TENORIO Y SALLY TOLEDO. Contaminación y su influencia en el desarrollo del niño, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Psicología, trabajo de grado sin publicar.

¹⁸ Idem.

¹⁹ Idem.

²⁰ Idem.

importante para concentrarse en lo que estima más importante, en especial la que puede superar un riesgo.

No podemos desconocer que la problemática ambiental, especialmente de una ciudad, tiene por centro al hombre: su cultura, la economía, la historia, la política, es decir, refleja inequívocamente los caminos que una sociedad elige para lograr su desarrollo. Por esta razón, cualquier decisión normativa que se adopte en el ámbito urbano tiene múltiples repercusiones en todos los aspectos. Ello impone una incesante labor dinámica de las autoridades, que acompañe estos factores fundamentales con políticas claras que, con criterio de universalidad, tengan además en cuenta su condición siempre cambiante y los orienten de forma constructiva en procura del desarrollo del hombre en armonía con el ambiente.

1.6.4 Naturaleza jurídica del paisaje.- El derecho que tiene todo ser humano a gozar de un ambiente sano, y de él derivado el derecho a un paisaje agradable, ha sido clasificado como un derecho de la tercera generación, esto quiere decir que, como titular de este derecho no se tiene a una persona particularmente considerada sino a toda la colectividad.

Así lo ha entendido la Corte Constitucional que en sentencia unificadora modificó su posición inicial de considerar este derecho como fundamental y lo aclaró en los siguientes términos: “La carta de 1991 es explícita en adoptar el modelo que consagra el “derecho al goce de un ambiente sano” no como un derecho constitucional fundamental sino como un derecho y un interés constitucional de carácter colectivo; en este sentido la acción de tutela, cuyos fundamentos se examinan más arriba, no es procedente para obtener de manera autónoma su protección como lo propone los actores, pues, como se vio, aquella procede para obtener el amparo de derechos constitucionales fundamentales y no el de otros derechos que, como los colectivos, deben perseguirse judicialmente por virtud del ejercicio de las acciones populares o de las acciones de clase o de un grupo en términos de la regulación legal”²¹.

- **ASPECTO JURÍDICO DEL ESCENARIO AMBIENTAL**

La expedición de la Ley 99 de 1993 en relación con la prevención y contaminación atmosférica y protección en general de la calidad del medio ambiente, dio una nueva dinámica a lo jurídico dentro del escenario ambiental. No significa esto que anteriormente no existiera una legislación para proteger el ambiente, sino que la protección de éste se dejaba a un grupo de ciudadanos que identificaban su causa como una forma de vida, como un encuentro con la naturaleza que les generaba placer y satisfacción.

²¹ C. Cnal SU – 67/93. Sala Plena M.P- Dr. Fabio Morón D. y Dr. Ciro Angarita B

Con la promulgación de la Constitución de 1991 el escenario cambia radicalmente al introducir una serie de derechos y obligaciones para la defensa y protección del medio ambiente. De igual manera la Tutela contribuye bajo ciertas condiciones a servir como instrumento protector del derecho a un ambiente sano. Otros mecanismos consagrados en la constitución colombiana como la participación ciudadana, han contribuido también a una mayor preocupación de los juristas por el tema ambiental, es así como La Carta Política en su artículo 81 el cual reza “**ART. 81.** Queda prohibida la fabricación, importación, posesión 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”. Y en el artículo 82 “**ART. 82.** Es deber del estado nuclear 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 la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común²²”.

Este artículo constitucional es el resultado de cómo el problema ambiental de nuestro país ha calado poco a poco en el Estado hasta generar una actitud participativa en toma de decisiones en el tema que hoy es la preocupación de los ciudadanos.

1.7 REGULACIÓN DE LA CONTAMINACIÓN VISUAL

En muchos países, la contaminación visual, es considerada como un elemento que perturba el medio ambiente y desequilibra la ecología, y que en tal sentido debe ser controlada²³. En nuestro país, el código de recursos naturales renovables señala como uno de los factores que deterioran el ambiente la alteración perjudicial y antiestética de paisajes naturales²⁴.

1.7.1 Normatividad vigente

1. LEY 23 DE 1973.- por la cual se faculta el presidente para expedir un código de recursos naturales. Esta ley además de regular la protección del ambiente y el manejo de los recursos naturales renovables y no renovables, define principios básicos en materia ambiental como la tutela jurídica del ambiente, y la obligación del estado y los particulares de mejorar y conservar el ambiente.

²² Constitución Política de Colombia. 1991

²³ Art. 155 Ley del Equilibrio Ecológico Y La Protección Al Ambiente De México

²⁴ Art. 8º. Lit. j, Dcto. 2811 de 1974

La ley 23 de 1973 le concedió facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir un código de sobre Recursos Naturales Renovables y Preservación Ambiental.

“Además de una ley de facultades, fue para su tiempo un estatuto definitorio de principios básicos e innovadores, pues consideró al ambiente en forma específica como objeto de tutela jurídica y como patrimonio de todos los colombianos, declaró la política ambiental como función del gobierno nacional estableció el derecho de toda persona a disfrutar de un medio ambiente sano, la obligación conjunta tanto del estado como de los particulares de participar en las actividades de mejoramiento y conservación del ambiente, a las cuales les dio carácter de utilidad pública y estatuyó la responsabilidad civil del Estado y de los particulares por daños causados como consecuencia de las operaciones que generen contaminación o deterioro del ambiente”²⁵.

Al expedirse en 1974 el Código de Recursos Naturales, dentro de los recursos naturales renovables se colocó al paisaje, sin embargo sólo hasta 1991 se empezó a proteger como tal cuando en las campañas preelectorales los candidatos inundaban la ciudad con toda clase de vallas, carteles, pancartas y pasacalles de propaganda política cuyo único fin era el de capturar votos, claro que esto no se hacía sólo para proteger de la contaminación visual a la ciudadanía que impotente debía saturarse de publicidad política el Concejo Nacional Electoral lo hacía con el fin de ejercer un control a cada candidato sobre los gastos de la campaña, como consecuencia de esto el 24 de marzo de 1994 el Congreso de la República expide la Ley 130 de 1994 regulando todo lo pertinente a las campañas electorales y entre ello se incluyó el tema de la propaganda electoral así:

Artículo 29 Ley 130 de 1994: “Propaganda en espacios públicos correspondiente a los alcaldes y registradores municipales regular la forma, características, lugares y condiciones para la fijación de carteles, pasacalles afiches y vallas destinadas a difundir propaganda electoral a fin de garantizar el acceso equitativo de los partidos a y movimientos agrupaciones y candidatos a la utilización de medos, en armonía con el derecho de la comunidad de disfrutar el uso del espacio público y la preservación de la estética. También podrán con los mismos fines limitar el número de vallas, afiches y elementos publicitarios destinados a difundir propaganda electoral.

Los alcaldes fijarán los sitios públicos destinados a fijar esta propaganda, previa consulta con un comité integrado por representantes de los diferentes partidos, movimientos o grupos políticos que participen en la elección a fin de asegurar una equitativa distribución.

²⁵ M. Causland Ma. Cecilia y otros. Bienes y Medio Ambiente. Universidad Externado de Colombia y Fondo Nacional de Notariado, Bogotá 1993

Es lógico entonces concluir que el paisaje urbano, todo el mobiliario de la ciudad y los espacios públicos son de uso común y por tanto todas las personas tienen la facultad de disfrutarlo sin que nada interfiera en ello, lamentablemente las cosas no son así, pues el legislador le dio la facultad a los Concejos y Juntas metropolitanas para que a iniciativa de la alcaldía, puedan variar el destino de estos bienes en el artículo 6^a de la Ley 9^a de 1989 que a continuación se transcribe:

Artículo 6^o Ley 9^a de 1989: El destino de los bienes de uso público incluidos en el espacio público de las áreas urbanas y suburbanas no podrá ser variado sino por los Concejos, Juntas Metropolitanas o por el Concejo Intendencial, por iniciativa del Alcalde o Intendente de San Andrés y Providencia, siempre y cuando sean canjeados por otras características equivalentes...”

2. DECRETO 2811 DE 1974.- por la cual se expide el Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente. Este decreto le introduce importantes modificaciones al régimen de aguas consagrado en el código civil, igualmente reitera los principios de la ley 23 de 1993.

El Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente considera el paisaje como un recurso natural renovable²⁶ y protege el derecho de la comunidad a disfrutar de paisajes urbanos y rurales que contribuyan a su bienestar físico y espiritual (art. 302)

Dentro de las funciones que el Código les atribuye a las autoridades públicas para la preservación del paisaje se cuentan: la de determinar las zonas o lugares en los cuales se prohibirá la construcción de obras; la de prohibir tales, siembras o alteraciones de la configuración del paisaje que merezcan protección y la de fijar límites de altura o determinar estilos para preservar la uniformidad estética o histórica²⁷. Por otra parte, se señala la obligación que tienen las personas o entidades urbanizadoras, públicas y privadas, de mantener la armonía con la estructura general del paisaje al realizar obras²⁸.

Se puede observar fácilmente que una norma de protección ambiental involucra conceptos propios del derecho urbanístico tales como la regulación de alturas y estilos de construcción para la preservación de la uniformidad estética o histórica, y el mantenimiento de la armonía con el entorno en las construcciones.

En muchos países, la contaminación visual, es considerada como un elemento que perturba el medio ambiente y desequilibra la ecología y que en tal sentido debe ser controlada²⁹. En nuestro país, el Código de Recursos Naturales

²⁶ Art. 3^o. Lit. a, ord 10Dcto 2811 de 1974

²⁷ Art. 303 ibíd.

²⁸ Art. 304 ibíd.

²⁹ Art. 155. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en México

Renovables señala como uno de los factores que deterioran el ambiente la alteración perjudicial y antiestética de paisajes naturales³⁰.

3. CÓDIGO DE RECURSOS NATURALES.

El Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente considera el paisaje como un recurso natural renovable³¹, y protege el derecho de la comunidad a disfrutar de paisajes urbanos y rurales que contribuyan a su bienestar físico y espiritual.

Dentro de las funciones que el Código les atribuye a las autoridades públicas para la preservación del paisaje se cuentan: la de determinar las zonas o lugares en los cuales se prohibirá la construcción de obras; la de prohibir talas, siembras o alteraciones de la configuración del paisaje que merezcan protección; y la de fijar límites de altura o determinar estilos para preservar la uniformidad estética o histórica³². Por otra parte, se señala la obligación que tienen las personas o entidades urbanizadoras, públicas y privadas, de mantener la armonía con la estructura general del paisaje al realizar obras³³.

Se puede observar que una norma de protección ambiental involucra conceptos propios del derecho urbanístico tales como la regulación de alturas y estilos de construcción para la preservación de la uniformidad estética o histórica, y el mantenimiento de la armonía con el entorno en las construcciones.

4. LEY 99 DE 1993.- por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente y se dictan obras disposiciones. En esta ley además se consagra importantes principios que deben regir la política ambiental.

En muchas partes de la ley se nota la despreocupación del legislador por la protección del paisaje, tanto es que omitió advertir que no deben colocarse avisos de proximidad que obstruyan la visibilidad del paisaje y más cuando el paisaje sea catalogado como agradable o de interés para los viajeros.

No todo podía ser malo en la ley, pues tiene cosas buenas como recomendar mantener en buen estado los elementos de publicidad exterior visual, y me parece sano pues si ya se contaminó el paisaje, es propicio que además no sea afeado por el mal estado de estos elementos circunstancia que deja mucho que desear del anunciante y del vallero. Igualmente es sensato que la colocación de una valla no infiera con los servicios públicos y si usa, que pague por ellos, que es obvio,

³⁰ Art. 8. Lit. j, Dcto. 28ii de 1974

³¹ CODIGO NACIONAL DE RECURSOS NATURALES RENOVABLES Y DE PROTECCION AL MEDIO AMBIENTE (Colombia). Decreto 2811 de 1974. Artículo. 3. Bogotá: CNRRN, 1974. p. 51.

³² *Ibíd.*, p. 215. Artículo 303.

³³ *Ibíd.*, p. 228. Artículo 304.

cabe anotar que el legislador pudo precaver que la publicidad exterior visual no fuera ofensiva ni hiriera las personas en sus creencias o sentimientos.

Por último la Corte Constitucional mediante Sentencia C – 535 de 1996 declaró inexecutable los artículos 8 y 10 de esta ley.

No sólo la legislación le ha dado al paisaje el estatus de recurso natural renovable sino que también lo ha hecho la jurisprudencia a través de la Corte Constitucional.

Cuando el hombre transforma el paisaje, está sometido al ecosistema a importantes alteraciones, y por qué no, a auténticas perturbaciones.

Un paisaje agradable es trascendental para garantizar la calidad de vida de la población residente y los atractivos que aporta a los visitantes.

No obstante, se encuentran ámbitos en los que la contaminación visual ha provocado un importante deterioro paisajístico.

El derecho al paisaje no es una invención personal, es un derecho que deriva su existencia del derecho de gozar de un ambiente sano y ha sido reconocido por la ley y por la jurisprudencia.

Y es que no se puede dejar en letra muerta todo lo que pretendió el Constituyente de 1991 al incorporar el derecho a un ambiente sano porque su intención de fondo fue proteger la vida y la integridad de las personas, porque de ese derecho se desprenden muchos otros y por qué no decirlo, la mayoría, pues para qué quieren las personas tener vida si no pueden disfrutarla.

Las personas tienen derecho a gozar de un paisaje armónico, pues dentro de las finalidades del Estado están las de proporcionar el bienestar general y propender por el mejoramiento de la calidad de vida de la población y un paisaje agradable a cualquier ser humano lo único que le genera es bienestar.

El constante sometimiento de una persona a grandes o moderados niveles de contaminación visual la hace tensa y agresiva, le produce estrés, enfermedad en algunos casos mortal por el gran número de infartos que se le atribuyen.

De la adecuada protección que se le dé a este derecho depende que muchos otros derechos alcancen su plenitud.

Es inimaginable la importancia que tiene para las personas el poder disfrutar del paisaje pues no es algo que sólo le incumba a los ambientalistas, es que las personas a todo nivel quieren poder disfrutarlo.

En nuestro país, la Ley 99 de 1993³⁴, al enunciar los principios generales que orientan la política ambiental colombiana, califica el paisaje como un patrimonio común, que deberá ser protegido.

Al amparo de este principio se desarrollan las normas protectoras del paisaje en diferentes sentidos. Al abordar el tema, las autoridades ambientales han concentrado su atención en ciertos componentes del paisaje urbano referentes a la contaminación lumínica, la construcción de redes eléctricas y telefónicas entre otros, sobre los cuales la legislación urbana ha hecho notables aportes a partir de la norma urbanística y de la protección de patrimonio construido.

El taller del espacio público del Departamento Administrativo de Planeación Distrital de Bogotá por ejemplo ha hecho grandes contribuciones al manejo de los espacios peatonales.

De los temas mencionados, en nuestro país la legislación ambiental se ha ocupado del relativo a la arborización urbana, y ha reglamentado la publicidad exterior visual.

La publicidad exterior, además de informar, tiene el objetivo de modificar el comportamiento (hábitos de consumo) de quien la ve. Las personas en general están expuestas a la publicidad exterior visual, aun cuando no haya conciencia sobre ese hecho. Vale la pena en este punto diferenciar dos conceptos cuyos límites son difusos, el primero es la información sobre lo que ocurre en un establecimiento (“colchonería Doña María”, “zapatería de la esquina”, etc.), en el otro extremo está la publicidad, que en su concepción más simplista no tiene nada que ver con el paisaje ni con el entorno urbano y obedece al interés comercial de una firma en lograr modificar los hábitos de consumo de los transeúntes.

Sin embargo, el control de la contaminación visual generada por la publicidad exterior visual debe ejercerse a partir de varios aspectos que tiene en cuenta el concepto de la protección integral del ciudadano, del paisaje, de la protección del medio ambiente, y de esa relación armónica que debe existir entre ellos. De esta manera, la ubicación, la cantidad, el tamaño, las características físicas tales como luminosidad y reflectividad, y hasta el contenido de sus mensajes, son aspectos fundamentales.

Sin embargo, el control de la contaminación visual generada por la publicidad exterior visual debe ejercerse a partir de varios aspectos que tienen en cuenta el concepto de la protección integral del ciudadano, del paisaje, de la protección del medio ambiente, y de esa relación armónica que debe existir entre ellos. De esta manera, la ubicación, la cantidad, el tamaño, las características físicas tales como

³⁴ Art. Iº, num. 8

la luminosidad y reflectividad, y hasta el contenido de sus mensajes, son aspectos fundamentales.

El Congreso De La Republica, con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes del país mediante la descontaminación visual y del paisaje, la protección del espacio público y la integridad del medio ambiente en relación con la publicidad exterior visual, entre otros propósitos, expidió la Ley 140 de 1994, en la cual se establecen las condiciones en que puede realizarse la publicidad exterior visual en el territorio nacional. Mediante esta ley se regulo la ubicación de la publicidad exterior visual, señalando que se puede instalar en todos los lugares del territorio nacional, salvo en las siguientes áreas:

- Espacio Público
- A menos de 200 metros de distancia de los bienes declarados Monumentos Nacionales
- Donde lo prohíban los Consejos Municipales
- En propiedad privada sin consentimiento del propietario o poseedor
- En postes, puentes, torres eléctricas y cualquiera otra estructura de propiedad de El Estado

5. LEY 140 DEL 23 DE JUNIO DE 1994. POR LA CUAL SE REGLAMENTA LA PUBLICIDAD EXTERIOR VISUAL EN EL TERRITORIO NACIONAL.

Esta 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 contempla los aspectos de los lugares de ubicación, condiciones en zonas urbanas y rurales, mantenimiento, contenido, registro, remoción, sanciones, impuestos y algunas disposiciones transitorias.

Dentro de esta ley 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 de dominio público bien sean peatonales o vehiculares, terrestres, fluviales, marítimas o áreas.

El principal objetivo de esta reglamentación es la de mejorar la calidad de vida de los habitantes, mediante la descontaminación visual y del paisaje. La protección del espacio público y de la integridad del medio ambiente.

Esta ley no considera publicidad exterior visual los siguientes:

- Señalización vial

- Nomenclatura urbana
- Información sobre sitios históricos, turísticos y culturales.
- Información temporal de carácter educativo cultural o deportivo
- Expresiones artísticas como pinturas o murales.

Uno de los objetivos con los que se expidió la Ley 140 de 1984 fue descontaminar el paisaje, objetivo que no pudo cumplirse cabalmente por las ambigüedades que esta ley presenta. Es claro que la descontaminación visual y del paisaje se encuentra dentro de los objetivos de la ley, es decir, dentro de lo que pretendió el legislador, lo que no significa que efectivamente lo haya logrado.

La Ley 140 indica los lugares específicos de los inmuebles donde se podrá instalar publicidad exterior visual, sus tamaños máximos, la distancia mínima entre vallas y las condiciones de mantenimiento.

Resulta curioso que en una ley signada por una tendencia permisiva de la publicidad exterior visual se haya incluido una norma sobre el contenido de la misma, que indica que esta no podrá contener mensajes que constituyan actos de competencia desleal ni que atente contra las leyes de la moral y las buenas costumbres, que deben ser respetadas por los particulares y las autoridades en todas sus actuaciones. Sin embargo, la norma se justifica en cuanto resalta la importancia del respeto a las figuras o símbolos consagrados en la historia nacional, las creencias religiosas, principios culturales o afectivos de las comunidades que defienden los derechos humanos y la dignidad de los pueblos.

Esta ley prevé la figura del registro público, no como un permiso previo sino como un anuncio que los propietarios de la publicidad exterior visual deben dar, a las autoridades en cada municipio, acerca de la publicidad que se ha instalado, La omisión del registro acarrea multas para su propietario, y la orden de remoción de la publicidad.

6. RESOLUCIÓN 562 DE 2003.

Por el cual se señala el número de cuñas radiales, de avisos en publicaciones escritas de vallas publicitarias que puedan tener los Partidos, Movimientos Políticos o individualmente cada candidato en las elecciones para Gobernadores, Diputados, Alcaldes, Concejales y Juntas Administradoras locales.

7. DECRETO 959 DEL 2000. (BOGOTÁ)

Por el cual se compilan los textos del Acuerdo 01 de 1.998 y del Acuerdo 12 de 2.000, los cuales reglamentan la publicidad Exterior Visual en el Distrito Capital.

Campo de Aplicación: Se entiende por Publicidad Exterior Visual el medio masivo de comunicación, permanente o temporal, fijo o móvil, que se destine a llamar la

atención del público a través de leyendas o elementos visuales en general, tales como dibujos, fotografías, letreros o cualquier otra forma de imagen que se haga visible desde las vías de uso público, bien sean peatonales, vehiculares, aéreas, terrestres o acuáticas, y cuyo fin sea comercial, cívico, cultural, político, institucional o informativo. Tales medios pueden ser vallas, avisos, tableros electrónicos, pasacalles, pendones, colombinas, carteleras, mogadores, globos, y otros similares.

Aún conservando las características atrás anotadas, no se entenderá como Publicidad Exterior Visual las señales viales, la nomenclatura y la información sobre sitios de interés histórico, turístico, cultural o institucional de la ciudad, siempre que tales señales sean puestas con la autorización de la Administración Distrital.

Código de Policía de Bogotá D.C. - Acuerdo 79 del 20-01/03. (Derogo el acuerdo 8 de 7-12/89.)

Artículo 4º. Los ciudadanos se comprometen a: "Obedecer la Constitución política, los reglamentos, las normas jurídicas, este código y las disposiciones Distritales – ejercer los derechos de acuerdo a la ley .- Respetar el espacio público y propender por su adecuado uso.

Cuidar los bienes de interés cultural, los monumentos, el mobiliario urbano y los valores culturales, urbanísticos y arquitectónicos del Distrito.

Conservar el ambiente sano y proteger los recurso de la naturaleza"...

Art. 55.- "...El ambiente es patrimonio de todas las personas.- El aire, el agua, el suelo, el subsuelo, los cerros y los bosques, los ríos y las quebradas, los canales, las chucuas, los humedales y las zonas de ronda hidráulica y zonas de manejo y preservación ambiental del sistema hídrico, los parques, las zonas verdes y los jardines, los árboles, las alamedas, los cementerios, la flora y la fauna silvestre, el paisaje natural y el paisaje modificado, las edificaciones, los espacios interiores y públicos son recurso ambientales y del paisaje del Distrito Capital de Bogotá y fuente de alegría, salud y vida. Estos recursos son patrimonio colectivo y, por lo tanto, su preservación y conservación es de primordial interés para toda la comunidad. La biodiversidad de la ciudad deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible"....

8. EN BOGOTÁ, EL ACUERDO 19 DE 1997

- Estatuto Ambiental, permite adoptar medidas de emergencia ante niveles peligrosos de contaminación: **alertas**

Revisemos brevemente 2 normas:

- El Código de Policía
- Crea Concursos sobre fachadas

No se cuenta con una definición legal y jurisprudencial de contaminación visual, pero si hay definiciones a nivel doctrina que se han ocupado del tema, razón por la cual partiremos de la definición de contaminación en general, para llegar a una propuesta de definición de contaminación visual.

Entendemos por contaminación la alteración del ambiente con sustancias o formas de energía puestas en él, por actividad humana o de naturaleza, en cantidades, contradicciones o niveles capaces de interferir el bienestar y la salud de las personas atentar contra la flora y la fauna, degradar la calidad del ambiente de los recursos de la Nación o de los particulares.

De esta definición se desprende que es contaminante cualquier elemento, combinación de elementos o forma de energía que actual o potencialmente pueda producir alteración ambiental³⁵. En consecuencia podemos decir que la contaminación visual es la alteración del paisaje causada por elementos introducidos o generados por la actividad humana o de la naturaleza, que rompe el equilibrio del individuo con su medio, produciendo estímulos negativos o perjudiciales. La contaminación visual es siempre un elemento que afecta el paisaje, y de la que inclusive se afirma que afecta a la salud mental y física y hasta la seguridad de las personas.³⁶

Aun a pesar de querer no contaminar el paisaje a nivel procesal nos encontramos con que para que el artículo 77 de la Ley 99 de 1993 que a continuación transcribo pueda aplicarse correctamente, la orden de descontaminar debe ser expresada con más claridad y no simplemente enunciarse dentro de sus objetivos.

Artículo 77 de la Ley 99 de 1993: “Del procedimiento de la acción de cumplimiento El efectivo cumplimiento de las leyes o actos administrativos que tengan relación directa con la protección y defensa del medio ambiente podrá ser demandado por cualquier persona natural o jurídica, a través del procedimiento de ejecución singular regulado en el código de procedimiento civil”.

Se puede entonces iniciar un proceso ejecutivo singular cuando se trasgredí la prohibición de no colocar vallas en los lugares que indica el artículo 3º de la ley 140 de 1994, pero en cambio no podrá iniciarse ese proceso cuando la valla, a pesar de contaminar el paisaje, se acomode a lo ordenado por el legislador.

³⁵ Art. 8 lit. a, *Ibíd.*

³⁶ Art. 18. Ley de Protección y mejoramiento del Medio Ambiente de La República de Guatemala.

Al no ser claro el legislador en su orden de NO CONTAMINAR EL PAISAJE, y por tanto, no pudiendo la ciudadanía en general iniciar un proceso ejecutivo singular en virtud de una acción de cumplimiento, y no pudiendo además hacer uso de las acciones populares para proteger el paisaje no tendrá otra salida que iniciar un proceso cognoscitivo de responsabilidad civil extracontractual por daños que tal contaminación le ocasionen al paisaje y por qué no en su persona.

- **RESOLUCIONES DAMA:**

Resolución 1944/03 DAMA., que reglamenta el procedimiento para el registro, el desmonte de elementos de PEV y el procedimiento sancionatorio en el D.C. (artículo 14 numeral 2º literal a, b, c, d, e y f).

Resolución 912 del 10-07/02 DAMA., que reglamenta el Registro y las infracciones en materia de publicidad exterior visual (artículo 23 Res.1944/03 régimen de transición)

Aquí se tiene muy en cuenta la normatividad que rige en la ciudad de Bogotá por ser esta la pionera en el tema de contaminación visual y un modelo seguido por la mayoría de los municipios colombianos

En resumen la normatividad aplicable en materia de PUBLICIDAD EXTERIOR VISUAL es:

- **LEYES:**

Ley 140 del 23-06/94 que Reglamenta la publicidad exterior visual en el territorio nacional. (Artículos 1, 2, 11, 12 y 13)

Ley 99 de 1993 (Artículos 65, 66 y 85)

- **ACUERDOS:**

Acuerdos 01/98 y 12/00 – Reglamentan la Publicidad Exterior Visual en el Distrito Capital Compilados en el Decreto 959/00 (Artículos 1, 30, 31 y 32)

Acuerdo 79/03 código de policía de Bogotá D.C. (Artículos 4, 55, 64, 182, 183, 200 y 206)

- **DECRETOS:**

Decreto 959/00 del 1-11/00 se compilan los textos del acuerdo 01/98 y acuerdo 12/00 los cuales reglamentan la PEV. en el D.C.

Decreto 506 del 30-12/03 que reglamenta el acuerdo 01/98 y 12/00 compilados en el Decreto 959/00

Decreto Distrital 673 del 8-11/95 “” el DAMA., es la autoridad ambiental dentro del perímetro urbano del Distrito Capital”...

- **EN LO PERTINENTE A PASTO:**

Decreto 0088 de 5 de marzo de 2003

Decreto 0361 de 28 de junio de 2005

1.7.2 El rol de las instituciones gubernamentales para la protección del ambiente urbano.- El problema ambiental del centro de Pasto como se ha determinado en ésta investigación, es la saturación de publicidad exterior que en lugar de transmitir información al transeúnte, le arremete, convirtiéndose en un caos comunicacional; ya que no se lleva nunca a cabo un proceso de comunicación, donde tanto el emisor como el receptor participen de una manera eficaz para dar así la respuesta esperada.

Entonces, para el tratamiento de la contaminación visual y otros factores – mencionados anteriormente – que van en detrimento del ambiente tanto urbano como rural, y con la creación del Ministerio del Medio Ambiente desde la administración Gaviria, cuya función es preservar la naturaleza y sus ecosistemas con el fin de mejorar el modo de vida de los colombianos, creando una conciencia de conservación y de control para la utilización de los medios naturales en beneficio propio. La filosofía pues, del Ministerio del Medio Ambiente está en generar conciencia de la necesidad de trascender la visión conservacionista para comenzar a hablar, de una manera de vivir, del respeto mutuo y de rescatar los valores de la diversidad natural y cultural. El desarrollo humano sostenible hace posible todo lo que el país quiere ser: próspero y pacífico.

Parte del papel fundamental que desarrolla el Min. Ambiente es crear otras instituciones locales a nivel nacional donde cada uno tenga a su cargo una función primordial para su departamento o ciudad, en pro de su medio ambiente.

En esa perspectiva, el objetivo general del proyecto de este ministerio es diseñar, orientar y promocionar un proceso de organización, organización y funcionamiento

del SINA (Sistema Nacional Ambiental) para cumplimiento de la misión de alcanzar un desarrollo humano sostenible.

De igual manera, la DAS (dirección ambiental sectorial) se encarga de formular, estudiar, conceptuar y vigilar las mínimas normas ambientales que deben cumplir las empresas, instituciones o personas naturales para desarrollar el proyecto. Estas acciones se dirigen para prevenir, mitigar y controlar el impacto ambiental que ocasionan las actividades humanas sobre los recursos naturales y al medio ambiente.

El sistema de control interno del ministerio fue creado mediante resolución número 112 del 27 de mayo de 1994. Se constituye en un área de apoyo cuya función es la de asesorar a todo nivel, la implantación de los sistemas de control adoptadas por las diferentes dependencias y evaluarlos permanentemente para que las actividades que se desarrollen apunten hacia el logro de la misión institucional.

Por último el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente DAMA, actualmente trabaja junto con la Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá para velar y proteger el medio ambiente de la capital, creando programas de Educación masiva, asesorando otras organizaciones locales que apoyan los proyectos ambientales y son: las JAL (juntas administradoras locales), la CAL (comisión ambiental local) y las JAC (juntas de acción comunal)

A pesar de todos los planes y proyectos del Ministerio del Medio Ambiente y otras instituciones del Estado, la capital aún continúa sufriendo con el flagelo de la contaminación llámese contaminación atmosférica, de ruido o visual. Nuestro ambiente está saturado, nuestra sociedad se encuentra sobre comunicada; por tal razón, se necesita que un buen funcionamiento del Ministerio y sus intenciones es necesaria una educación ambiental masiva que sea instrumento no sólo de control sino también de concientización para salvar, en este caso la comuna dos del municipio de Pasto, que se encuentra inundado de avisos comerciales que están deteriorando el paisaje urbano.

1.7.3 La competencia de los municipios en materia de publicidad exterior visual.- La Constitución de 1991 tiene un amplio y significativo contenido ambientalista, reflejo de la preocupación del constituyente de 1991 de regular lo relativo a la conservación y preservación de los recursos naturales renovables y no renovables en nuestro país, al menos en lo esencial, y que por ello puede hablarse, con razón, de una "Constitución ecológica". La Carta dispone que la protección del ambiente y los recursos naturales sea asunto que corresponde en primer lugar al Estado en general, que también las entidades territoriales ejercen competencias al respecto y señala además que los particulares son responsables del cumplimiento de los deberes relacionados con la conservación del medio.

En Sentencia C-596 de 1998 manifestó la Corte Constitucional que en lo relativo a la protección ambiental es claro que existen competencias normativas concurrentes entre el poder central y las autoridades locales. La armonización de esta concurrencia de competencias es posible mediante la aplicación del principio de rigor subsidiario.

En lo que tiene que ver con el alcance de competencias en materia ambiental a través de las corporaciones autónomas regionales, como entidades descentralizadas que son, el Estado ejerce competencias administrativas ambientales que por su naturaleza desbordan lo puramente local, y que, por ello, involucran la administración, protección y preservación de ecosistemas que superan, o no coinciden, con los límites de las divisiones políticas territoriales, es decir, que se ubican dentro de ámbitos geográficos de competencia de más de un municipio o departamento. Así no sean entidades territoriales propiamente dichas, responden al concepto de descentralización por servicios, asumiendo competencias que en materia ambiental son una forma de gestión de facultades estatales, es decir, de competencias que emanan de las potestades del Estado central.

Al reglamentar la creación y funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales, en aras de respetar la autonomía necesaria de los departamentos y municipios, la Ley 99 de 1993 determina los ámbitos de responsabilidad y participación local que, conforme a las reglas de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, correspondan a las entidades territoriales. Así el ejercicio de las competencias asignadas a las corporaciones autónomas regionales, no pueden ir en desmedro de la esfera legítima de autonomía de las entidades territoriales.

El marco constitucional y legal para las funciones ambientales de los departamentos y municipios está perfectamente definido. Para los primeros, en el artículo 300 de la Carta y el 64 de la Ley 99 de 1993. Para los municipios, en el 313 de la Constitución y el 65 de la ley que creó el Ministerio del Medio Ambiente, hoy de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Art. 79.- 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 del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines

Art. 80.- El estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustentación.

Además deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir reparación de los daños causados.

Así mismo cooperara con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

Artículo 313.- Corresponde a los concejos”...//...”7.-Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda”...//...” 9.- Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del Municipio”...

Artículo 322.- Santa fe de Bogotá, Capital de la República y del Departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito capital.

Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios.”...

El Código de Recursos Naturales Renovables establece en su artículo 8º, al determinar cuales son los factores de deterioro ambiental que la alteración perjudicial o artística de paisajes naturales es uno de esos factores que deterioran el ambiente.

En el artículo 302, el Código advirtió que se tiene derecho a disfrutar de paisajes urbanos y rurales, pero deja a la administración determinar aquellos que merezcan protección³⁷.

Sin embargo ha existido fallos a favor de paisajes que no han sido declarados previamente como que merezcan protección, aduciendo que las normas actuales han establecido que el paisaje, tan cual como ordena su protección la Ley 99 de 1993 no está condicionando a una previa selección.

Sobre este punto, debe precisarse que la protección del medio ambiente ha adquirido trascendencia en Colombia a partir de la Constitución de 1991, de la Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 y de la Ley 99 de 1993. En este conjunto normativo se protege el medio ambiente en

³⁷ Decreto 2811 de 1974. Artículo 302. “La comunidad tiene derecho a disfrutar de paisajes urbanos y rurales que contribuyan a su bienestar físico y espiritual. Se determinarán los que merezcan protección. Decreto 1715 de 1978. Artículo 1. “El Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, Inderena, determinará los paisajes que merezcan protección teniendo en cuenta lo dispuesto por los artículos 302 a 304 del Decreto Ley 2811 de 1974”

general y el paisaje como elemento integrante del mismo, sin distinguir si es urbano o rural, si tiene que ver exclusivamente con los usuarios de las carreteras, si es paisaje de un lugar que merezca protección, etc. Es verdad que los Decretos 2811 t 1715 regulan situaciones concretas pero eso no significa que hoy en día solo los lugares allí señalados sean los protegibles en relación con el paisaje. Mírese, por ejemplo, cómo la ley 99 de 1993 señala que el paisaje por ser patrimonio común, debe ser protegido, disposición general que no distingue en qué lugares o bajo determinación de quien debe darse dicho amparo. Además, el artículo 88 de la Constitución Nacional establece que la ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados entre otros, con el medio ambiente, sin que la ley 472 de 1998 establezca limitación alguna al respecto. Corresponde a los jueces, apoyados especialmente en el conjunto normativo citado, determinar cuando hay afectación del medio ambiente, especialmente del paisaje, sin necesidad de atenerse a las situaciones concretas previstas en el Decreto 2811 (Tribunal Superior de Antioquia, Sala Civil y Agraria, 10 de marzo de 2004, AP 056153103001 2003 0157, Comunidad El Tablazo vr. María Zoraida Gutiérrez)

La Constitución Colombiana pretende que por sobre todo exista eficacia en la protección del medio ambiente y por ello cualquier autoridad, sea del orden local o del orden nacional, puede expedir normas para adicionar o mejorar lo que las otras no hicieron.

Los anteriores parámetros constitucionales de protección del medio ambiente pueden entrar en tensión en casos concretos y es deber del estado entrar a armonizarlos, garantizando quien se complementen entre sí y velando por sacrificar al mínimo cada uno de ellos. Así, la efectividad de la protección y el principio de descentralización puede entrar en tensión, debido a una protección ambiental deficiente dentro del orden nacional o local. Sin embargo, en tales casos las insuficiencias de la protección en alguno de estos dos ámbitos pueden componerse mediante el ejercicio de competencias concurrentes en cabeza de otros órganos del Estado, en ámbitos territoriales diferentes. De tal modo, si la protección a nivel nacional resulta insuficiente para preservar el ambiente en una localidad con un ecosistema especialmente frágil, las autoridades de dicha localidad tienen la oportunidad de dispensar la protección adicional necesaria. Así mismo, si las autoridades territoriales no otorgan la protección necesaria a dicho ecosistema, los órganos componentes nacionales pueden entrar a subsidiar dicha falencia. En

conclusión, el diseño constitucional abierto permite la concurrencia d competencia en materia ambiental. Esta competencia hace posible que a pesar de la omisión de una u otra autoridad el Estado pueda garantizar la efectividad de la protección de las riquezas naturales (art. 8 C.P.) asegurando que la comunidad y las generaciones futuras puedan gozar de un ambiente sano (art. 79 C.P.) (Corte Constitucional Sentencia C – 894 de 2003)

Advertir que las competencias municipales o locales o transitorias como algunos han tratado de advertir, pues esto afectaría lo que MARÍA CONSUELO ALONSO GARCÍA, llaman el *núcleo esencial, o reducto indisponible, o contenido esencial mínimo*, de las competencias municipales. Habría que concluir entonces que cuando las entidades locales hagan uso del rigor subsidiario para atender circunstancias locales especiales, si tienen esas normas naturales transitoria, pero si hacen uso de esa competencia con carácter general, como regulación, no pueden tener esa naturaleza transitoria³⁸

La Corte Constitucional colombiana resaltó igualmente la autonomía de las entidades territoriales para expedir normas ambientales:

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 (ord. 9º art. 313 C.P) por la cual la Corte considera que existen unos fenómenos ambientales que terminan en un límite municipal y pueden ser regulados autónomamente por los municipios. 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 (art. 70 C.P.) y por considerarse riqueza nacional (art. 8 C.P.) Dentro de esta diversidad se debe respetar la especial concepción que algunas comunidades tienen del medio ambiente por lo cual su regulación corresponde prioritariamente al municipio,

³⁸ “Ahora bien, este moderno planteamiento del poder local como derivado de la concurrencia o participación, así como el principio de autonomía exige la dotación a las esferas locales de un contenido esencial mínimo, de un núcleo esencial o un reducto indispensable de competencias y funciones que hagan posible su participación en los asuntos que incidan sobre sus intereses”. ALONSO GARCÍA. El régimen jurídico..., cit., p. 122

pues la relación de cada comunidad con algunos aspectos del medio ambiente por ser diferente. 13. Este concepto de patrimonio ecológico local es también aplicable a los territorios indígenas pues la constitución reconoce que esa entidad territorial ejerce competencias propias en materia ambiental, pues no sólo a sus autoridades corresponde velar por la preservación de los recursos naturales sino que además, se prohíbe toda explotación de tales recursos que afecte la identidad de tales comunidades (art. 330 C.P.) El diseño de políticas que incluye la imposición de principios y directrices y la reglamentación de su implementación en las entidades territoriales, son competencia del Estado y de los principios y directrices y la reglamentación de su implementación en las entidades territoriales, son competencia del estado y de los municipios respectivamente sin que por ello puedan entenderse como funciones excluyentes pues el legislador, tal como se ha establecido, en lo relacionado con la preservación y protección del medio ambiente, está habilitado para producir normas reguladoras de carácter general, siempre que con sus disposiciones no interfiera, obstruya o impida el ejercicio de la competencia reglamentaria que respecto de las mismas, el constituyente radicó en las corporaciones de elección de los municipios (Sent. C534 de 1996)

Con todo, el anterior parámetro no significa que el legislador no pueda entrar a regular directamente, en ningún caso, asuntos de carácter regional o municipal. La autonomía actúa como un principio jurídico en materia de organización competencial, lo que significa que se debe realizar en la mayor medida posible, teniendo en cuenta la importancia de los bienes jurídicos que justifiquen su limitación en cada caso concreto. De tal modo, lo que le está vedado al Congreso es sujetar por completo a las entidades que gozan de autonomía, a los imperativos y determinaciones adoptados desde el centro. De tal modo, la Sentencia C – 535 de 1996 declaró la constitucionalidad condicionada de diversos artículos de la Ley 99 de 1993, con fundamento en que las autoridades nacionales no podían vaciar de contenido la regulación de la publicidad exterior visual de los municipios pues éste es un asunto que concierne principalmente a las entidades de ese orden. Al formular el criterio con fundamento en el cual adoptó su decisión, la Corte dijo:

17. La diversidad de disposiciones y de competencias territoriales en materia ecológica busca entonces una protección integral y coherente del medio ambiente, que armonice además con los principios unitario y autónomo que defina al estado colombiano (art. 1 C.P.). En ese orden de ideas, en la discusión constitucional de un tema ecológico es indispensable establecer si se trata de un asunto ambiental que puede encuadrarse dentro de un límite municipal, o si trasciende ese límite pero se agota en un ámbito

*preciso, o si se trata de una materia propia de una regulación de alcance nacional o incluso internacional*³⁹ (Sent. C. 894 de 2003)

Y, Como se ha señalado la Ley 140 de 1994 les otorga a los concejos municipales la competencia para imponer prohibiciones a la instalación de la publicidad exterior visual en ciertos sitios del municipio⁴⁰ y para regular la ubicación de la misma en las zonas urbanas⁴¹. Esta ley también señala competencias a los alcaldes municipales y locales, según se ha señalado anteriormente, respecto del registro y de los procedimientos sancionatorios a que haya lugar.

La Corte Constitucional, al estudiar la exequibilidad de los artículos 8º y 10º de la ley 140, demandados por violar la autonomía de las entidades territoriales y poner en entredicho su competencia para regular el espacio público, señaló que, así como existen materias de interés nacional relacionadas con el medio ambiente, también existen aspectos ambientales que no desbordan el marco ambiental de carácter local. Al decir tal cosa, avanzó en el camino de la formulación del concepto – fundamental a partir de la Constitución de 1991 – del patrimonio ecológico local, cuya regulación corresponde a los concejos municipales.

Considera la Corte que la publicidad exterior visual hace parte de la noción de “patrimonio ecológico” local y constituyo una competencia propia de los concejos municipales y distritales, por las siguientes razones: 1. Los componentes del paisaje que pueden ser afectados por la forma de publicidad exterior visual reguladas por la ley 140, tienen un contenido primariamente local y no nacional y 2. La publicidad exterior visual exterior visual afecta el paisaje que es un recurso natural renovable que guarda íntima relación con la identidad cultural y social de los municipios y de los territorios indígenas.

Teniendo en cuenta lo anterior, si bien se pueden establecer unas normas básicas en el orden nacional en materia de publicidad exterior visual, el legislador no puede invadir la competencia constitucional de los concejos y las autoridades indígenas para que, de acuerdo con sus criterios, ellos dicten las normas sobre la protección del patrimonio ecológico legal.

Por último cabe reseñar la especial mención que hace la Corte constitucional sobre la aplicación del principio de rigor subsidiario consagrado en la Ley 99 de 1993, que faculta a los concejos municipales y a las autoridades ambientales para regular la publicidad exterior visual de su manera más restrictiva y rigurosa si existiere esa necesidad en el ámbito de su competencia territorial.

³⁹ En el mismo sentido, cfr. Sentencia C 305 de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero F.J.N.3

⁴⁰ Art. 3. Lit. c, ley 140 de 1994

⁴¹ Art. 4. Lit. b. *ibid*

1.7.4 Características generales de la regulación distrital sobre publicidad exterior visual.- El primer intento de regulación de la publicidad exterior visual en la Bogotá se plasmó en el Decreto 016 de 1994 expedido por el Alcalde Mayor que fue declarado nulo por el contencioso administrativo por falta de competencia.

Basándose en las facultades otorgadas por el artículo 313 de la Constitución en armonía con las consagradas en el artículo 322 de la Carta y el Decreto Ley 1421 de 1996 el Consejo Distrital de Bogotá reglamentó el ejercicio de la publicidad exterior visual en el perímetro urbano del Distrito Capital mediante el Acuerdo 01 de 1998. Más tarde se expidió el Acuerdo 12 de 2000. Posteriormente, por expresa autorización del Concejo Distrital, los dos acuerdos mencionados fueron compilados en un solo texto mediante Decreto Distrital 959 de 2000.

Como objetivo general de la regulación Distrital sobre publicidad exterior visual se señala el mejoramiento de la calidad de vida de los residentes en Bogotá, en consonancia con los derechos a la comunicación, al medio ambiente sano, a la protección de la integridad del espacio público y la seguridad vial. Como objetivos específicos, se señalan la determinación de la forma procedimiento y ubicación de la publicidad exterior visual, y la indicación de las zonas en las que esta permitida o prohibida su exhibición, así como las responsabilidades que recaen sobre propietarios y anunciantes.

El Concejo Distrital hizo un listado de los elementos de publicidad exterior visual que se pueden instalar en la ciudad, y reguló las características específicas que cada uno de esos elementos debe reunir, relativos al tamaño, la ubicación y la iluminación que está o no permitida.

Los elementos previstos son: el mobiliario urbano, los avisos, las vallas, los tableros electrónicos, los pasacalles, los pendones, las “colombinas”, las carteleras locales y “mogadores”, los murales artísticos, la publicidad aérea, los globos anclados, los elementos inflables, y los maniqués y similares. Es importante señalar que la enumeración es taxativa y no enunciativa, pues la norma determina expresamente que no se podrá colocar publicidad exterior visual diferente a la establecida en la norma comentada⁴².

Las normas sobre ubicación e iluminación se establecieron haciendo relación a conceptos urbanísticos tales como la clasificación de áreas por usos del suelo permitidos y tipología vial vigentes en la época. Con la vigencia del Plan de Ordenamiento Territorial, ellos deberán ser actualizados y adecuados para su correcta aplicación. Lo relativo a la iluminación, que se restringe en zonas residenciales, constituye el único intento a nivel nacional por regular la contaminación lumínica entendida como el exceso de iluminación en determinados

⁴² Art. 29 Dcto.959 de 2000

ambientes y en horarios en los cuales la oscuridad es deseable y necesaria para el descanso de los ciudadanos o para la correcta apreciación del entorno.

Además de la reglamentación propia de cada tipo de publicidad exterior visual, el Concejo Distrital incluyó unas prohibiciones comunes a todos.

El tratamiento que se le da al registro de la publicidad exterior visual se aparta de la ley 140 de 1994, pues mientras en esta se contempla un registro posterior, en el Distrito Capital el registro debe hacerse con antelación a la instalación de la publicidad.

En cuanto al régimen sancionatorio, la norma distrital, además de adoptar el procedimiento previsto en la Ley 140, establece expresamente la posibilidad de imponer las medidas y sanciones previstas en el artículo 85 de La ley 99 de 1993, con lo cual se puede aplicar también el procedimiento sancionatorio previsto en el Decreto 1594 de 1984.

❖ **EN EL CASO DE BOGOTÁ D.C.**

La normatividad aplicable en el Distrito Capital, aclarando que las Leyes, Decretos con fuerza de ley y las resoluciones del Min Transporte también aplican para los diferentes municipio.

- Decreto Ley 2811 de 1974, Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.
- Ley 99 de 1993, por la cual se crea el Ministerio de 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 de Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.
- Ley 140 de 1994, por la cual se reglamenta la Publicidad Exterior Visual en el territorio nacional.
- Acuerdo 01 de 1998, por el cual se reglamenta la Publicidad Exterior Visual en el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá.
- Acuerdo 12 de 2000, por el cual se modifica el Acuerdo 01 de 1998.
- Decreto Distrital 959 de 2000, por el cual se compilan los Acuerdos 01 de 1998 y 12 de 2000.
- Ley 769 de 2002, Código Nacional de Tránsito Terrestre.

- Acuerdo 79 de 2003, Código de Policía de Bogotá D.C.
- Acuerdo 111 de 2003, por el cual se establece el impuesto a la publicidad exterior visual en el Distrito Capital.
- Decreto Distrital 61 de 2003, por el cual se adopta el Plan de Gestión Ambiental del Distrito Capital (2001-2009).
- Decreto Distrital 506 de 2003, por el cual se reglamentan los Acuerdos 01 de 1998 y 12 de 2000, compilados en el Decreto 959 de 2000.
- Resolución 002444 de 2003, expedida por el Ministerio de Transporte, por la cual se reglamenta la ubicación, colocación, características y medidas de las vallas publicitarias y promocionales, letreros y avisos.
- Resolución DAMA 1944 de 2003, por la cual se reglamenta el procedimiento para el registro, el desmonte de elementos de publicidad exterior visual y el procedimiento sancionatorio correspondiente en el Distrito Capital.
- Resolución DAMA 2173 de 2003, por la cual se fijan las tarifas para el cobro de los servicios de evaluación y seguimiento de licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental.
- Decreto Distrital 459 de 2006, por el cual se declara el Estado de Prevención o Alerta Amarilla, en materia del registro ambiental de Publicidad Exterior Visual en el Distrito Capital.

1.7.5 Regulación de la publicidad exterior visual en el municipio de Pasto.- El criterio preponderante en el Municipio de Pasto ha sido el control del desorden en la publicidad exterior visual, que ha causado un problema de contaminación visual, cuya tendencia viene en aumento⁴³.

A Nivel Municipal rigió hasta el 2005 el Decreto 0088 de 2003 por medio del cual se reglamentaba la Publicidad Exterior Visual en el Municipio de Pasto el cual derogaba los artículos 13 a 16 del Decreto 490 de 1991, posterior a este viene el Decreto 0361 de 28 de junio de 2005 y es el que se tendrá en cuenta para el desarrollo de esta investigación; además encontramos en el municipio el Acuerdo 054, para el pago del Impuesto de la publicidad visual exterior.

⁴³ Exposición de motivos del Proyecto de Acuerdo 17 de 1997 en Anales del Concejo de Santa Fe de Bogotá, ed. 271 p.1

El Decreto 088 de 5 de marzo del 2003 presentaba algunas consideraciones generales sobre definiciones de publicidad y medios para realizarla; así como sus características, condiciones y mecanismos de control.

Este Decreto 0361 de 28 de junio de 2005 tiene relación directa con la ley 140 de 1994 donde se reglamenta la Publicidad Exterior Visual en el territorio nacional. La presente ley establece las condiciones en que se la puede realizar en el Territorio Nacional, de acuerdo a los lugares de ubicación y las condiciones de dicha publicidad en respectivas zonas de tipo rural y urbano.

De igual manera, atendiendo al requerimiento formulado por el proceso de concertación en cuanto al Plan de Ordenamiento Territorial, en cumplimiento del principio de participación democrática establecido en el artículo 4 de la Ley 388 de 1997. Siguiendo al Plan de Ordenamiento Territorial. Pasto 2012: Realidad Posible, se toma en cuenta lo establecido en el capítulo 2, sobre lineamientos para el Ordenamiento Urbano: Reestructuración y Desarrollo Armónico y Equitativo del Área Urbana. Dentro de este capítulo, se menciona una de las políticas para el ordenamiento del territorio urbano del municipio de Pasto; entre la que compete al trabajo de investigación, respecto a “Protección y Valoración del centro urbano: Recuperación y conservación integral del centro para su habitabilidad y convivencia; reconocimiento y disfrute de los valores patrimoniales, históricos y culturales”.

2. EXPERIENCIAS EXITOSAS EN RELACIÓN A LA DISMINUCIÓN DE LA CONTAMINACIÓN VISUAL POR AVISOS PUBLICITARIOS A PARTIR DE 1991

2.1 DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN ACTUAL

En Nariño, el proceso de una creciente conciencia ciudadana orientada a evitar el uso irracional de los recursos naturales, dado su eventual impacto en el deterioro ambiental y paisajístico ha sido un poco lento y por el contrario hoy en día se observa cómo el deterioro del medio ambiente es cada vez más marcado y extendido por toda la región. Esto se puede constatar con las manifestaciones acumulativas de contaminación existentes en las diferentes zonas del departamento. Estos hechos remiten a pensar que Nariño es un departamento con ausencia o insuficiencia de mecanismos especiales que impidan el deterioro del medio ambiente por lo que los actores de la gestión ambiental, liderados por las instituciones competentes, tanto públicas como privadas, deben comprometerse a brindar aquellos mecanismos que permitan o garanticen un uso racional de dichos recursos y con esto satisfacer las necesidades y de todos los grupos sociales en el presente y futuro del departamento.

En los sectores comerciales del Municipio de Pasto como el centro de la ciudad, principales avenidas, zonas verdes, parques y zonas de recreación se presenta una irracional instalación de avisos publicitarios que ocasionan un desmejoramiento del ambiente urbano y causan molestias visuales a los transeúntes.

Los tipos de avisos que más abundan son los comerciales, ubicados en el exterior de cada local o negocio, los afiches en las paredes, los pasacalles, las vallas publicitarias, los murales, burros de madera y los pendones. La contaminación visual se desborda y se vuelve incontrolable en periodos de elección popular. Aunque ya existe en el Municipio una reglamentación sobre el particular (ver anexo A y B), aún es imposible realizar un efectivo control, especialmente sobre los avisos publicitarios, que tienen mayor predominio en la zona céntrica de la ciudad y en la comuna dos de la ciudad de San Juan de Pasto.

Cabe anotar la baja calidad de diseño que se presenta en este tipo de publicidad. Este es un factor preponderante en el deterioro del espacio público y de la calidad del paisaje, así como de la vida urbana en general.

La contaminación visual se encuentra estrechamente relacionada con el desarrollo económico, pero si éste no está regulado, puede comprometer el bienestar presente y futuro de la humanidad.

En la mayoría de los estudios se asocia la presencia de la contaminación con el incremento de las enfermedades. Es difícil precisar la magnitud del problema, pero gracias a los sistemas actuales de información se está estudiando adecuadamente los efectos del fenómeno.

El criterio preponderante en el Municipio de Pasto no ha sido el control del desorden en la publicidad exterior visual, que ha causado un problema de contaminación visual, cuya tendencia viene en aumento. Por tal razón, una regulación que fije unos parámetros claros y ponga unos límites precisos a la publicidad exterior visual ha sido vista como deseable para Pasto.

2.2 DESCONTAMINACIÓN VISUAL

En el primer capítulo se enfatiza o se define como contaminación visual al cambio o desequilibrio del paisaje, que afecta no sólo las condiciones de vida, sino principalmente las funciones vitales y la tranquilidad de los seres vivos. La contaminación visual es causada principalmente por vallas, avisos, pendones, pasacalles, etc. y que se denomina Publicidad Exterior Visual, PEV.

La contaminación visual afecta el derecho que tienen todas las personas a un ambiente sano, puesto que deteriora grave e imperceptiblemente la calidad de nuestro espacio urbano, genera caos.

Para contrarrestar esta problemática se han desarrollado diferentes instrumentos y estrategias que pueden ponerse en práctica, a pesar de los enormes intereses subyacentes al negocio de vallas, a los cuales es necesario enfrentarse.

2.2.1 Algunas de las experiencias a nivel Internacional.- Los problemas que se derivan de la contaminación del ambiente son siempre muy similares, pues el medio ambiente es un solo a pesar de variar algunas de sus características de un lugar a otro, lo que es realmente diferente es el manejo que jurídica, política y económicamente se le da en cada país.

El problema se manifiesta principalmente a través de carteles que invaden hasta los rincones más inaccesibles, de todos los colores y formas imaginables, constituyendo potenciales riesgos para los ciudadanos y principalmente, para los conductores. Estos avisos producen diversos trastornos: en primer lugar, alteran el paisaje natural de la ciudad y deterioran su imagen, que queda escondida entre luces de neón y ofertas de productos variados. Además, sobre estimulan a quien los percibe, que se ve sumergido en un mar de anuncios de todo tipo. Y por último, pero lo más importante en cuanto a la seguridad, es que reducen la atención de los conductores y favorecen la posibilidad de accidentes de tránsito. La lógica indica que esos carteles son puestos para ser leídos por los conductores, y su lectura obliga a restarle atención al manejo. El peligro se multiplica cuando ello ocurre en una vía rápida, sobre todo cuando en las arterias donde, debido al alto

grado de circulación vehicular, y por lo tanto, de potenciales consumidores, tienden a proliferar los -nocivos anuncios publicitarios.

En los carteles callejeros, el contenido visual de este tipo de mensaje publicitario resulta extremadamente atractivo, y por ende, produce un alto índice de distracción. Diseño, color, movimiento, luz y tamaño capturan la atención de peatones y conductores por igual, aumentando el riesgo de accidentes. Curvas y cruces de rutas ocultos e incluso árboles colocados en un paisaje mal planificado también cuentan. Por la noche los carteles luminosos hacen de las suyas haciendo difícil de distinguir a las luces de los semáforos.

Estilos arquitectónicos disímiles: esto también puede afectar el desempeño psicofísico del ser humano. La mezcla de estilos no sólo atenta contra la estética. El incremento exponencial de la complejidad visual urbana nos lleva a una sobredosis de información saturando aún más nuestros canales sensoriales. Una lectura difícil del paisaje urbano provoca fatiga, frustración, mal humor y agresividad vial. Otro problema es la pérdida de la identidad del barrio.

No se está en contra de la publicidad, pero ella debe realizarse bajo una adecuada regulación que sirva para prevenir potenciales abusos, y es fundamental la toma de conciencia por parte de la ciudadanía en general acerca del cuidado del espacio público, y en especial de los dirigentes políticos, los que son responsables en gran medida de abusos en materia de publicidad. Es lamentable, y al mismo tiempo paradójico, que sean las campañas electorales una de las principales causas de contaminación visual urbana.

El mal uso de las vallas y los avisos comerciales traen consecuencias como las que se mencionan a continuación, consecuencias a las cuales los gobiernos nacionales y municipales están atacando a través de la aplicación de sanciones de las normas vigentes.

❖ **Las Vallas (Contaminación visual).** Se origina la contaminación visual, debido al abuso en el número de vallas en la ciudad. Otro factor que genera contaminación visual, es el uso de diferentes tipos de vallas en un mismo punto de la ciudad, creando desorden y competencia con las formas diferentes de la arquitectura.

❖ **Vallas (Desorden arquitectónico).** Muchas vallas son instaladas de manera que irrumpen de forma agresiva en las estructuras de los edificios o casas. Las estructuras metálicas necesitan apoyarse sobre las edificaciones por lo que crean un desorden en las terrazas, fachadas, techos y azoteas.

❖ **Vallas (Saturación y peligro para los peatones y conductores de vehículos).** Una de las consecuencias o peligro que generan las vallas es la distracción de los conductores, bien sea por su temática o por el sistema de impresión o de comunicación (movimiento). Los puntos de distracción se concentran por lo general, en lugares donde hay gran volumen de tráfico.

❖ **Avisos Comerciales (Alteración fachadas).** El volumen de los avisos, las formas así como la cantidad de ellos, pueden alterar las fachadas que los sostienen dejándolas ocultas, por lo que se crea un gran desorden visual.

Por ejemplo en el Reino Unido, además de tener una ley que regula el tema ambiental de manera general (Environmental Protection Act de 1990)⁴⁴, existe una norma específica para cada uno de los elementos que componen el medio ambiente, es así como se fija una responsabilidad para cada caso concreto de contaminación inclinándose generalmente a un sistema de responsabilidad objetiva.

En el caso de Nueva Zelanda⁴⁵ excepcionalmente se tiene en cuenta el elemento subjetivo para efectos de la imputación de la responsabilidad, pues en la mayoría de los casos optan por responsabilidad objetiva.

Holanda al igual que en el Reino Unido, tiene normas generales y especiales para la protección del medio ambiente, basa la responsabilidad en la culpa contaminante, sin embargo implica también un sistema de responsabilidad basada en el riesgo por actividades religiosas.

En algunos países de América Latina (Argentina, Bolivia, Chile y Colombia) al igual que en España y Francia, la protección al ambiente se regula por normas del derecho privado y en algunos casos por artículos de sus códigos civiles.

Puede concluirse entonces que en casi todos los países del mundo algún tipo de normatividad que fija responsabilidades para quienes causen daños al medio ambiente en cualquiera de sus elementos.

[...] Brasil y Argentina⁴⁶ se revelaron contra la contaminación visual de la publicidad. Se cansaron de la sobreexplotación de la vía pública, y decidieron limpiar el entorno de la ciudad. En Argentina se está implementando una medida que busca eliminar un 55% de los anuncios en dos avenidas importantes; Lugones y Cantilo. Entre ambas, el número de anuncios llega a los 119 en 11.134 mts. de distancia. El problema en particular se debe a que no sólo ensucia el entorno, sino que además es causa de distracciones en los automovilistas, llegando a provocar posibles accidentes – según un estudio, se indica que un automovilista se distrae entre 4 y 8 segundos al mirar un cartel – Por eso no sólo han decidido reducir el

⁴⁴ PERALES, Carlos de Miguel. La responsabilidad civil por daños al medio ambiente. Editorial CIVITAS S.A. 2ª edición 1997. Madrid – España p. 146

⁴⁵ PERALES, Carlos de Miguel. La responsabilidad civil., cit. P. 38

⁴⁶ Pega El Grito » Archivo del Blog » contaminación visual dijo: October 29th, 2006 at 11:29 pm

número de anuncios, sino que también el tamaño de estos, y han impuesto que el mensaje contenga frases cortas, con el logotipo, marca o imagen del producto en cuestión. Evitando que sean demasiado distractivos, pues a 120 Km. /hr no es muy recomendado perder la concentración.

Entre las dos avenidas suman 119 dispositivos publicitarios. Ambas vías son de alta velocidad y los avisos distraen peligrosamente a los automovilistas. La avenida Lugones es como el camino de los sueños. En menos de diez minutos, las tentaciones parecen al alcance de la mano: autos, ropa, sensuales modelos, créditos bancarios, viajes. Todo se ofrece desde 94 carteles estratégicamente ubicados. En menor medida, la avenida Cantilo también es una vidriera, con sus 25 letreros. Entre ambas suman 119 estructuras de soporte publicitario. Aunque desde el Gobierno porteño prometen que esto va a cambiar: a partir de hoy, sacarán más de la mitad de los carteles de estas vías, en un plazo de 90 días. El operativo será el inicio de un proceso de ordenamiento de la actividad publicitaria en las avenidas Lugones y Cantilo. “No sólo vamos a sacar los carteles, sino las estructuras que lo sostienen — anticipa el subsecretario de Control Comunal, Federico Peña—. El proceso va a ser progresivo y, cuando esté terminado, habrá un 55% menos de dispositivos de sostén”

En los operativos se desmontarán 65 dispositivos publicitarios, en ambas avenidas. Los carteles que queden deberán reducir su tamaño. “La superficie disponible para publicidad se reducirá en un 70% y, por lo tanto, la contaminación visual disminuirá significativamente.

Así se hará cumplir la legislación vigente y también una nueva disposición que determina el área disponible para publicidad y cómo deben ser los carteles en las áreas ferroviarias, zonificadas como Urbanización Futura (UF), de las avenidas Cantilo y Lugones. En estas avenidas hay otras tres zonificaciones: Urbanización Parque (UP), que es la que ocupan los clubes en las márgenes derechas y donde no debiera haber carteles, Equipamiento Especial y Residencial.

Según esas pautas, sólo se pueden poner carteles simples, luminosos o iluminados, de un solo anuncio por emplazamiento. Estos deben limitarse a frases cortas, con el logotipo, marca o imagen que correspondan al producto. Y no pueden superar los 60 m². Los dispositivos publicitarios deben guardar 200 metros de distancia entre sí, cuando hoy el promedio es de 75.

Pero las pautas son polémicas porque, según la oposición, legalizan que haya carteles **en una vía rápida donde no debieran instalarse**. Según un estudio de

la Asociación de Familiares y Víctimas de Accidentes de Tránsito, por mirar un cartel **un automovilista se distrae entre 4 y 8 segundos**.

“Un anuncio atractivo distrae mucho —confirma Alberto Silveira, presidente de Luchemos por la Vida—. En la Lugones, donde están muy encima de la avenida, los carteles son muy inconvenientes”.

2.2.2 Caso de la contaminación visual en Brasil.- Alarmante crecimiento de la Contaminación Visual. Dos décadas atrás una película fantástica nos mostraba la cara más oscura de la realidad.

Brasil, obra maestra del grupo inglés Monty Pitton, describía un mundo en crisis como nadie antes lo había hecho. Los memoriosos recordaran una escena de una interminable autopista entre carteles. Estos multicolores anuncios en realidad no vendían nada, solo querían ocultar un mundo gris.

Las cosas han cambiado y el mundo gris hoy no está por detrás de los carteles, sino justamente en los carteles insensibilidad de los anunciantes, desconocimiento de la estética urbana, infracción a las leyes vigentes y nulo control municipal se dan la mano en este nuevo avasallamiento del espacio público.

Hace dos años y gracias a muchas críticas y denuncias, a la avenida-autopista Lugones se le sacaron todos los carteles. Se transitaba por ella sin distracciones y se disfrutaba de los espacios verdes y abiertos. Parecía que el tema de la contaminación visual había quedado atrás. Pero no. En los últimos dos meses, los carteles han arrasado con el paisaje, distrayendo a los conductores, ocasionando algún accidente y hoy se vive una situación mucho peor que la anterior.

El problema de la contaminación visual hoy en día se limita a una infracción o no al código de publicidad, y no es considerado un tema estrictamente ambiental, según consta en el tomo IV del digesto municipal. Llama poderosamente la atención que la Lugones esté incluida con tanta elasticidad dentro de las ADDP (áreas disponibles para publicidad).

Se espera que a partir del Plan Urbano Ambiental y la sanción de los nuevos códigos y reglamentaciones las cosas cambien y a la contaminación visual se la considere definitivamente un tema ambiental. El distraernos mientras manejamos y el agredir a nuestra visual también influye sobre nuestra calidad de vida.

Llenar la ciudad de grandes letreros y anuncios comerciales y de otra índole es otro tipo de contaminación, tan nocivo como el acústico, del que los "Diablos rojos", con sus troneras y bocinas de buque, son los peores. Todo ser humano tiene derecho a mirar libremente, sin que un letrero se interponga con sus

mensajes directos o indirectos, y del mismo modo tiene derecho a disfrutar del silencio en paz, aun estando vivo o dormido.

Hay anuncios en la vía pública, a primera vista repugnantes y otros, más sutiles, que nos atraen aunque no queramos. Ambos son contaminantes. Entran sin permiso por nuestra vista hacia el cerebro, dejando un mensaje. Alguien dirá: "Nadie lo manda a mirar lo que no quiere". Pero ese es un argumento falaz. Aquello es una intromisión en la intimidad más íntima, la de nuestro pensamiento. Además, algunos son peligrosos porque obstruyen la visibilidad e impiden apreciar el paisaje, sea urbano o natural.

En Sao Paulo, capital industrial y comercial de Brasil, con más de 20 millones de habitantes, el alcalde acaba de adoptar una medida heroica contra la contaminación visual. Ha ordenado la remoción de todos los anuncios en las vías que excedan ciertas medidas razonables, incluyendo calles, aceras y lugares públicos, y los predios o edificios privados. Las razones que invoca son de índole de salud pública, medioambiental y de ornato. Constitucionalmente hablando, la medida - aquí y allá- es impecable. El interés privado ha de ceder siempre ante el colectivo.

Además, el alcalde paulista ha dado un plazo de tres meses, que está por vencer, para remover los anuncios, pancartas, letreros y similares, que excedan las medidas pautadas, elevando además, sustancialmente, el impuesto por ese concepto, y prohibiendo su emplazamiento en ciertas áreas, como parques, escuelas, hospitales y sitios de interés turístico. En lo que respecta a este diario, vimos los nuevos comerciales y observamos que están emplazados muy distantes unos de otros, a una altura que en nada obstruyen la visibilidad; y parecen medir un metro y medio por dos. ¿Qué gana la ciudad con la medida? La respuesta es simple. Luce ahora hermosa, con todo su esplendor, libre de los horribles parches comerciales. Hoy se aprecian mejor sus detalles, los inmensos parques forestales, las elegantes mansiones de antaño, las señoriales columnas de árboles, el verde intenso amazónico, los modernos edificios de ahora y la gracia de las tiendas que más parecen galerías de arte europeas

Se trata de acciones desarrolladas con una amplia participación de la ciudadanía, a través de audiencias públicas donde manifestaban su apoyo y compromiso a cambiar la situación ambiental que esto genera, lo que permitió que en solo cinco meses se revirtiera el escenario. San Pablo estaba llena de carteles de publicidad enormes, que llegaban a tener el tamaño de edificios: hasta 9 metros de alto por 6 de ancho.

Aída denotó que “Hoy en San Pablo no hay carteles en las calles y a la vera de las grandes avenidas, como ocurría históricamente, y esto fue fruto de una firme política institucional y participativa, ya que hubo una notable resistencia de las grandes empresas publicitarias por el impacto que esto significa en sus mercados.”⁴⁷

Como parte de la agenda de acciones de integración internacional que desarrolla la intendenta de Resistencia, Aída Ayala, en la República Federativa de Brasil, se reunió en San Pablo con autoridades municipales para abordar la problemática de la contaminación visual que fue disminuida notablemente en pocos meses en esa gran metrópolis, con la participación activa de la ciudadanía.

La jefa comunal se encuentra en Brasil invitada por Tercio García, el Prefecto de San Vicente, para firmar un convenio de cooperación técnica e intercambio de experiencias, en el marco del Día Mundial de la Alimentación, acuerdo que se materializará este martes a las 15,30 horas, en esa localidad, la más antigua del país y hermanada con Resistencia hace cerca de dos años.

Cabe destacar que ambas ciudades iniciaron un trabajo conjunto hace más de dos años que se consolidó en enero de 2006 con la firma de la hermandad institucional, económica y cultural con esa localidad, oportunidad en que se inauguró la plazoleta "Resistencia", en el Parque Ipupiara donde Juan Carlos Cortés esculpió la obra "Despertar". De allí en más se generaron múltiples acciones de contacto de empresarios locales con la localidad más antigua de Brasil y las autoridades vicentinas conocieron Resistencia, durante la última Bienal de Esculturas.

Luego del encuentro con autoridades comunales paulistas, Ayala explicó que: “mantuvimos un contacto positivo con especialistas municipales de esta gran ciudad, una de las metrópolis más desarrolladas del mundo, que han trabajado intensamente en la erradicación de cartelería pública, marquesinas y todo elemento que generan contaminación visual, tarea que iniciaron desde hace poco más de un año, cuando asumió el actual Prefecto Gilberto Kassab”

Se trata de acciones desarrolladas con una amplia participación de la ciudadanía, a través de audiencias públicas donde manifestaban su apoyo y compromiso a cambiar la situación ambiental que esto genera, lo que permitió que en solo cinco meses se revirtiera el escenario. San Pablo estaba llena de carteles de publicidad enormes, que llegaban a tener el tamaño de edificios: hasta 9 metros de alto por 6 de ancho.

⁴⁷ Un análisis ambiental a través del tiempo. Disponible en Internet. <http://www.corpochivor.gov.co/cosmos/0100cddertc.htm>. 26 de mayo de 2004.

Aída denotó que “Hoy en San Pablo no hay carteles en las calles y a la vera de las grandes avenidas, como ocurría históricamente, y esto fue fruto de una firme política institucional y participativa, ya que hubo una notable resistencia de las grandes empresas publicitarias por el impacto que esto significa en sus mercados.”

La mandataria trazó un paralelo con la realidad resistenciana remarcando que “es una experiencia positiva y de gran relevancia, para solucionar la problemática de la contaminación visual que es también preocupante, pero somos concientes que hay pasos que se deben cumplir y que se necesita un cambio cultural en la ciudadanía en cuanto al sentido de pertenencia con la ciudad en que viven. En San Pablo, más allá de la resistencia empresarial a la medida, el objetivo se cumplió a través de una sociedad que respeta los espacios y reglamentaciones.”

Asimismo anunció que “la reunión marcó el inicio de contactos de integración entre ambas ciudades, como ya lo hicimos con otras localidades como San Vicente, Santo André, Santa María y Santos, y es el primer paso hacia convenios de cooperación que celebraremos en el futuro con esta ciudad que es una de las más populosas y desarrolladas del Latinoamérica, con un perfil industrial que la convierte en una de las más importantes del mundo.”

2.2.3 La contaminación visual en España.- Las diferentes legislaciones, tanto la estatal como las autonómicas, disponen de artículos que tratan este problema. En este sentido, cualquier tipo de publicidad que ponga en peligro la conducción está terminantemente prohibida. En el caso de los edificios históricos y Bienes de Interés Cultural, la Ley de Patrimonio Histórico Español de 1985 prohíbe colocar en ellos publicidad comercial, así como cables, antenas y conducciones. En el caso de la naturaleza, la Ley de Protección Ambiental 4/89 permite multar a las empresas que coloquen carteles que estropeen el paisaje y el entorno de un parque natural.

En 2001, la Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía organizó unas Jornadas sobre Contaminación Visual, en las que se concluyó que se trata de un tema complejo en el que tiene que cooperar toda la sociedad: organismos, entidades y particulares. Sin embargo, los grupos ecologistas sostienen que las diferentes administraciones no se ocupan de este problema y los ciudadanos tampoco exigen solucionarlo.

Por su parte, algunos arquitectos y expertos en publicidad ofrecen una serie de recomendaciones:

- Reducción de la cantidad de anuncios: El número excesivo de carteles hace perder el interés por los mismos, lo que tampoco interesa a los publicistas. Por ello, sería conveniente ubicar menos anuncios, más selectivos y adecuados con el medio. Por ejemplo, Atenas retiró desde el año 2000 la

mayor parte de los anuncios que colapsaban la ciudad, para ofrecer a los turistas que llegaran con motivo de los Juegos Olímpicos de 2004 una visión más limpia y atractiva de la misma

Seguimiento de normas urbanísticas racionales, evitando elementos recargados o agresivos, o jugar con la luz para dar una sensación más liviana al conjunto, como en el caso de Japón

❖ A NIVEL NACIONAL

Dentro de las estrategias que se han probado en las principales ciudades del país como son Medellín, Santa fe de Bogotá y Cali, entre otras, están:

- Normas locales fuertes y restrictivas
- Cláusulas en contratos de aseo con la obligación de eliminar pasacalles y pendones
- Acordar murales artísticos con bancos y otros
- Inducir quejas y participación ciudadanas
- Presionar gremios para legalizar PEV
- Presionar e ilustrar anunciantes
- Señalar públicamente ilegales (medios)
- Montar sistema de información con inventario
- Actuar rápidamente
- Cobrar por desmontes
- Mostrar la calidad del paisaje urbano sin PEV

En síntesis, SI es posible lograr un alto nivel de descontaminación visual, de calidad urbana, de calidad de vida

Es de tener en cuenta que en el ámbito nacional se viene adelantando actividades de descontaminación visual, amparados en las normas legales vigentes municipales, pues en Ibagué⁴⁸, la Administración Municipal iniciará los procesos sancionatorios a quienes incumplan las normas relacionadas con la descontaminación visual. Los infractores en lo referente a los medios de Publicidad Exterior Visual, incurrirán en multas de uno (1) a diez (10) salarios mínimos legales mensuales por cada infracción, es decir, multas desde \$ 433.700 hasta \$4 millones 33 mil pesos. Por este motivo se intensificarán los operativos de control de la Publicidad Exterior Visual en toda la ciudad. Desde el año 2004, la Dirección de Espacio Público y Control Urbano requirió al comercio de la ciudad,

⁴⁸ Se inician procesos sancionatorios por contaminación visual. Disponible en Internet: Pagina de la alcaldía de Ibagué.

con el fin de que se ajustarán a lo estipulado en la normatividad vigente de Publicidad Exterior Visual.

La normatividad vigente se relaciona en la Ley 140 de 1994, el Acuerdo 00005 de 1999 y providencia del 1 de octubre de 2004, emitida por el Honorable Consejo de Estado. Normas que tienen como objetivo primordial mejorar la calidad de vida de los habitantes de la ciudad, 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 Santa Marta⁴⁹, el Departamento Administrativo del Medio Ambiente, Dadma, ha realizado intensivas campañas de descontaminación visual, con el fin de acabar con el uso inadecuado del espacio público y contribuir a una mejor imagen visual de la ciudad desmontando avisos y vallas publicitarias.

Las jornadas se realizan con el apoyo de agentes de la Policía Ambiental y Ecológica del Magdalena y funcionarios de Amoblamiento Urbano y el Dadma.

Con estos operativos se pretende recuperar el espacio público, visual y se rescatar la armonía estética de Santa Marta, indicó el Alcalde de la ciudad José Francisco Zúñiga Riascos, quien se mostró partidario de mostrar una ciudad limpia de avisos contaminantes a turistas nacionales y extranjeros que nos visitan.

Maya Vivas, explicó que "el Dadma es la entidad que en el Distrito de Santa Marta lleva el registro de publicidad externa y es la que autoriza la ubicación de ésta, siempre y cuando cumpla con los requisitos y disposiciones de la ley 140 del año de 1994, la cual fija las condiciones para su ubicación, colocación y reglamenta todo lo relacionado sobre esta materia".

La funcionaria añadió que el objetivo es evitar la sobrecarga de avisos, pendones, pasacalles y vallas en toda la ciudad con motivo de la presente temporada turística, lo que para la Administración Distrital y especialmente para el alcalde José Francisco Zúñiga Riascos es labor prioritaria.

En Cali, desde 1998 los ciudadanos han luchando por el control a la publicidad exterior especialmente la relacionada con la contaminación visual que generan las vallas. Dentro de esta historia ha habido denuncias, escándalos, pactos incumplidos, acuerdos del Concejo Municipal e investigaciones que apenas este año comienzan a dar resultados tangibles.

⁴⁹ Administración Distrital cambia imagen visual de la ciudad. Disponible en Internet: <http://santamarta.gov.co/index.asp?id=4&ide=284>

CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE posicionado como Concejal en Cali en el 98, inicio en enero investigaciones y cuestionamientos que le permitieron denunciar la existencia de cerca de 500 vallas en Cali de las cuales sólo 11 contaban con la autorización pertinente⁵⁰. Las vallas eran ubicadas sin solicitar a la Alcaldía su aprobación, se instalaban en calles y predios privados y hasta oficiales no permitidos por leyes nacionales, el Plan de Ordenamiento Territorial y los acuerdos aprobados por el Concejo, utilizaban la energía del Municipio sin pagar por ella, los valleros no cancelaban impuestos ni pagaban las sanciones que se les imponían por el irrespeto a lo público. Después de luchar contra el desorden administrativo, la negligencia, la falta de gobierno y la influencia de los valleros a finales de marzo se logró el desmonte de la primera valla ilegal en Cali.

En 1998 el Concejo Municipal aprobó los acuerdos 32 y 33 que reglamentaron la publicidad exterior y definieron impuestos y sanciones. Las presiones de los valleros y los compromisos políticos de algunos concejales y funcionarios lograron que prácticamente no se implementaran los acuerdos durante los 5 años siguientes. En los archivos de Planeación Municipal en Cali reposan varios pactos firmados entre el Municipio y los valleros para el desmonte de las vallas que nunca se cumplieron.

En 1999 aparece un “mico” en el acuerdo numero 50 del Concejo Municipal para la aprobación del presupuesto del Municipio del 2000 donde inexplicablemente en su artículo 43 se prorroga por un año el cumplimiento del acuerdo 33 del 1998 donde se definían los lugares no permitidos para la ubicación de vallas. Ya en el 2000, cuando se vencía esta prorroga el Concejo Municipal aprobó el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) mediante el acuerdo 69 incluyendo en uno de sus apartes la necesidad de hacer estudios técnicos “especiales” para poder ejecutar la normatividad vigente, es decir, el cumplimiento de los acuerdos municipales antes mencionados. De esta forma se logró dejar en el aire los pocos triunfos que se habían logrado ¿Qué paso al interior del Concejo para que se aprobara un artículo que no se relacionaba con el presupuesto del Municipio?

La respuesta a la pregunta anterior la encontraría meses después la Ciudad en un escándalo entre valleros, concejales y el alcalde. El burgomaestre de ese momento, el periodista Jhon Maro Rodríguez, denunció que un empresario había afirmado que estaba cansado de entregarle dinero a algunos Concejales a cambio de poder instalar vallas. El empresario finalmente se retracto enterrando las investigaciones. Sin embargo, coincidencia o no, los Concejales involucrados no fueron reelegidos.

⁵⁰ CALI SE ENFRENTA A LA CONTAMINACIÓN VISUAL CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE
Concejal de Santiago de Cali

En todo este proceso, los organismos de control han abierto investigaciones sin llegar a ninguna sanción o conclusión importante.

Afortunadamente, la presión de la ciudadanía, el seguimiento de los medios, el debate realizado por el Concejo actual y el respaldo que obtuve al denunciar la no ejecución del contrato para el desmonte de las vallas lograron que la administración actual entendiera la necesidad de hacer cumplir la normatividad y sobretodo, que Cali no estaba dispuesta a seguir dilatando el tema.

Se ha iniciado una nueva etapa en Cali al haberse demostrado que sí es posible hacer respetar lo público y luchar contra la contaminación visual.

El Alcalde Apolinar Salcedo Caicedo sancionó el Acuerdo No. 179 de 2006, 'Por medio del cual se reglamenta la publicidad exterior visual mayor, menor y avisos en Municipio de Santiago de Cali y se dictan otras disposiciones', donde se establecen las condiciones de cómo puede realizarse la publicidad exterior visual mayor, menor y avisos en la municipalidad.⁵¹

La reglamentación pretende mejorar la calidad de vida de los habitantes, mediante la descontaminación visual y del paisaje, la libre movilización, 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.

Igualmente, el Acuerdo organiza el ejercicio de la publicidad exterior visual como medio masivo de comunicación que beneficia a los ciudadanos, anunciantes y, en general, personas y entidades relacionadas con la publicidad y la producción de bienes y servicios.

En el caso de Bogotá, es importante, hacer alusión a Enrique Peñalosa Londoño exalcalde de la ciudad de Bogota durante el periodo de 1998 hasta el 2001, por ser el ejemplo más ampliamente conocido en cuanto a los cambios urbanistas que ha hecho para la capital de Colombia, Bogota. "El éxito de Bogotá no tiene nada de extraordinario, sólo hicimos una infinidad de pequeñas cosas. El eje es construir una ciudad más igualitaria, donde todos tengan la misma calidad de vida"⁵²

⁵¹ Reglamentada La Publicidad Exterior Visual En Santiago De Cali. Disponible en Internet: <http://www.cali.gov.co/accesible/noticias.php?id=6291>.

⁵² Peñalosa, Enrique. El éxito de Bogotá no tiene nada de extraordinario. En: Fundación por el país que queremos. Disponible en Internet: <http://www.porelpaisquequeremos.com/penalosa/presidente.asp>>. 30 de noviembre del 2005.

Bogotá es una ciudad de contrastes donde el pasado colonial se conjuga con la modernidad. Tierra de inmigrantes y de intercambio entre culturas. Con anterioridad a las obras de Peñalosa, esta ciudad era una urbe exagerada de casi 7 millones de habitantes que se acostumbró por muchas décadas a vivir en el caos, en una maraña de calles, avenidas y transversales, con un millón de vehículos que se tomaron la ciudad y no le dejaron ni espacio libre a los ciudadanos.

Sin embargo, en los últimos 10 años, esta ciudad suramericana, vivió un proceso de cambio que sigue gestándose y les abrió a los bogotanos más espacios públicos, más aceras, más parques, más rutas para ciclistas, menos tráfico y menos carros. Los gestores de toda esta hazaña son los propios ciudadanos, las empresas ciudadanas y la labor de tres alcaldes visionarios, tres hombres convencidos de que había que devolverle la ciudad a sus habitantes; el principal gestor el exalcalde Enrique Peñalosa, que como hazaña principal implicó una transformación en el pensamiento de sus habitantes, quienes ahora se sienten más orgullosos de mostrar su ciudad al mundo.

El primer indicio de estos cambios se dio hace ocho años, cuando la capital colombiana estrenó un nuevo sistema de transporte público, el Transmilenio. Se trata de una especie de metro con autobuses y enormes terminales, inspirado en parte en el modelo de Curitiba, la ciudad brasileña más avanzada en el sistema de traslado masivo de pasajeros.

Ya con la existencia de un sistema de transporte colectivo eficiente, los ciudadanos empezaron a exigir más espacio públicos, sobre todo los habitantes de los barrios más populares y pobres de la urbe: Ciudad Bolívar, San Cristóbal, El Tunal, Usme y Soacha. Por ello, en los tres años de su gestión, construyó y restauró 1.100 parques y alamedas, gestionó la siembra de 100.000 árboles y edificó tres enormes bibliotecas. Una de ellas, El Tintal (al suroeste de la ciudad) recibe 7.000 visitantes diarios y tiene capacidad para 170.000 volúmenes; también la construcción de 250 kilómetros de ciclo rutas, que les permite a los habitantes desplazarse por diversos trayectos en bicicleta.

El propósito del cambio de la ciudad de Bogotá es el del mejoramiento del paisaje urbano, en cuanto a ser una ciudad mas igualitaria donde sea posible brindarle a los habitantes los bienes y servicios públicos de la mejor calidad: como escuelas, bibliotecas, parques y andenes, brindar espacios públicos peatonales, así como la recuperación del espacio público en el centro de Bogotá; en San Victorino, la Avenida Jiménez, los andenes de la carrera décima y otros. En el centro de Bogotá se hizo indispensable movilizar a los vendedores ambulantes que generaban desorden e inseguridad.

Otro punto de estructuración en el cambio a la capital del país fue la regulación de la contaminación visual; Bogotá es una de las ciudades del mundo más contaminada por las vallas. A lo largo del tiempo se han desarrollado relaciones

entre los empresarios “valleros” y algunos Concejales y Congresistas, que impiden que se legisle en bien de las mayorías. Debería haber 500 o máximo 1000 vallas en la ciudad⁵³. Y la ciudad según Peñalosa, debería recibir la mayor parte de lo que pagan los anunciantes por estas vallas. Por lo anterior, se necesita una ley que permita que, una vez que el municipio haya definido el número máximo de vallas que autorizará y los sitios donde éstas pueden ser instaladas, se adjudiquen mediante licitación lotes de vallas al mejor postor, por un número limitado de años⁵⁴.

Para Peñalosa, el tema del espacio público, relacionado a la contaminación visual, constituida principalmente por avisos comerciales, puede causar desasosiego, malestar, deteriorar la calidad de vida. Como ocurre con el espacio público peatonal invadido, el ser humano puede sobrevivir con este, no obstante, una invasión agresiva de avisos tiende a acostumbrarse a ellos. Pero se sentiría un enorme alivio si desaparecen⁵⁵: Vallas, sobre los edificios, en la culata de los mismos, levantadas sobre enormes astas tubulares empotradas en cualquier jardín; avisos excesivamente grandes en las tiendas; llantas pintadas sobre andenes y separadores anunciando la cercanía de un servicio de monta llantas; postes de alumbrado pintados con propaganda.

Actualmente, la ciudad se ve mucho más hermosa, y se debe en gran parte, a la eliminación de decenas de miles de avisos publicitarios en espacio público que la contaminaban: miles de pasacalles; relojes con publicidad en los separadores de las avenidas; publicidad pseudo-cívica, como avisos con alusiones ecológicas, o avisos con llamados a proteger a los ciclistas, canecas con propaganda en los CAI de la Policía; vallas que incumplían las normas que las regulan; avisos de establecimientos comerciales que no cumplían con las normas; también se ha removido cientos de casetas de ventas, algunas de las cuales, tenían totalmente deteriorados sectores como la carretera de La Calera, algunas vías en Kennedy, invasiones sobre la cesión del ferrocarril en varios sectores.

En Bogotá se aplica la normatividad vigente en todo el territorio nacional: la ley 140 de 1994, la ley 99 de 1993, y a nivel municipal el acuerdo 01 de 1998, resolución 116 de 1999 y la resolución 166 de 1999.

Dentro del régimen sancionatorio, se aplica la orden de remoción o modificación de la valla mural, remoción por parte del DAMA a costa del infractor. Aplicación de multas a anunciantes, arrendatario del medio de publicidad y propietario del vehículo por 10 S.M.L.V

⁵⁴ Ibíd., p. 15.

⁵⁵ Ibíd., p. 15.

La alcaldía esta adelantando operativos de desmonte de elementos PEV como Vallas, Murales, y realizando concertaciones con sectores como: Analpex, Estaciones de Combustible, Constructores, Servibanca (Cajeros), Davivienda (Murales).

Lo que se busca con estas medidas es que los elementos naturales del paisaje urbano se mantengan y respeten, que sea un medio amable, a escala humana sin la contaminación visual generadora de estrés y agresividad, que sea una ciudad donde se viva y se lea su historia y sus anécdotas a través de su arquitectura y su paisaje natural. Establecer un cupo máximo de 500 vallas y que éstas se ubiquen preservando el patrimonio histórico, ambiental y urbanístico. Los cupos se entregarán a particulares por un término de 4 años.

❖ EXPERIENCIAS EN PASTO

Si bien es cierto que en otras ciudades de Colombia se presentan casos en los que ha habido una regulación de la publicidad exterior visual, en lo referente al contexto local, se presentan algunos de los antecedentes de crecimiento urbano de San Juan de Pasto según Benhur Cerón Solarte⁵⁶. Se enmarca desde 1930, donde el urbanismo irrumpe como nuevo fenómeno nacional. Al conjugarse varios hechos trascendentales; entre ellos la industrialización liviana derivada de la economía exportadora y la sustitución de importaciones, la aparición de mercados regionales internos sustentados por la economía cafetera de pequeños propietarios; crisis de la producción latifundista de empréstitos extranjeros y la captación del dinero por la indemnización de Panamá.

Si bien el despegue urbano de San Juan de Pasto también comienza en la década de los treinta, su proceso es bastante diferente al modelo nacional, ya que no cuenta con las exportaciones de café para la expansión del mercado doméstico que conduzca la formación de su eje urbano correspondiente. Subsiste una economía tradicional basada en la hacienda y el minifundio, con relaciones basadas en la servidumbre y una producción de autoconsumo. La ciudad despierta de su tradicional forma de ser provincial y autónoma, para hincar cambios fundamentales en su infraestructura.

La dinámica que imprime la carretera es evidente, de 24 empresas que hay en Nariño en la década del 30, se pasa a 175 en 1945, las cuales ocupan a más de cuatrocientas personas. El 52% de estos establecimientos se ubican en la ciudad de Pasto, destacándose en primer lugar las panaderías (60), aserrios (26), tejerías (35), curtiembres y tenerías (43), sastrerías (40), zapaterías (50), fabricas de bebidas (9), cigarrillos (3) y artículos de construcción (4) entre otros.

⁵⁶ CERON SOLARTE, Benhur. Economía y Crecimiento Urbano de San Juan de Pasto a partir de 1930 En: Manual de Historia de Pasto tomo III. San Juan de Pasto, 1999. p. 181-210.

San Juan de Pasto rápidamente asume el papel de centro de redistribución de mercancías, teniendo que contrarrestar la distancia y el asilamiento de los mercados del país con base en un potente parque automotor, de donde se explica el alto número de camiones registrados. A partir de este momento, los renglones de comercio y transporte constituyen la fortaleza económica de la ciudad hasta el presente, en tanto que la capital tiene la oferta más importante de insumos agropecuarios y es el principal mercado para todo Nariño y Putumayo.

El crecimiento comercial y de industrias pequeñas, mas el incremento de la población, presionan un reordenamiento espacial de la ciudad. En 1935 se construye el barrio Obrero, mientras que el Centenario se levanta en 1940 para clases acomodadas con motivo del aniversario de la ciudad. Su estilo republicano es el comienzo de una significativa revolución urbana que sustituye gran parte de la vieja estructura colonial. Entre los edificios e instituciones que rompen con la arquitectura tradicional en la década del 30 están la Casa de la divina Providencia, Banco Central Hipotecario, Asilo San Rafael, Normal de Occidente y Cementerio de Aranda.

En la estructura urbana, el parque Nariño se convierte en eje organizador del espacio a partir del cual disminuye la renta del suelo. En su contorno y calles adyacentes aparecen instituciones financieras. Los locales comerciales y servicios administrativos se adecuan a los nuevos barrios de Las Cuadras y Palermo, mientras otros emigran a Cali y Bogotá.

La expansión urbana muestra una competencia por el espacio que lleva implícito un proceso de segregación social debido al valor del suelo. Como la plaza cumple funciones de lugar central, sus alrededores ostentan la renta más alta y se convierten en lugares exclusivos para los servicios financieros y administrativos. El norte por poseer terrenos planos y condiciones ecológicas favorables a la urbanización alberga a la clase media y alta. Las áreas surorientales con dificultades para un eficiente servicio de acueducto y alcantarillado, son objeto de ocupación de clases populares a través de programas de ICT (Instituto de Crédito Territorial) con la modalidad de autoconstrucción.

En la década de los 70's⁵⁷ el capital existente en San Juan de Pasto se relaciona con el comercio y transporte que se mantienen como los renglones más dinámicos. Como se trata de valores no producidos en la región, surge la hipertrofia del sector terciario que restringe el desarrollo regional y orienta la economía a la prestación de servicios.

Desde una prospectiva monetaria la globalización favorece algunos renglones de la economía, en tanto que la ciudad se convierte en área geoestratégica de frontera. Es evidente la modernización en la prestación de servicios claves como

⁵⁷ Cerón, op. cit., p.80

el Terminal de buses, por ejemplo. La Apertura económica rompe el encierro cultural y la notable oferta de artículos extranjeros contribuye a mejorar la tecnología de las pequeñas industrias y a diversificar el consumo.

También el Ecuador produce a menores costos los mismos artículos de la pequeña industria regional, que según datos del CPLAN (1995:45)⁵⁸, 70% corresponden a microempresas de confecciones, madera, panaderías, marqueterías, cerámica, artesanías, tejidos, marroquinería, curtiembres y alimentos. Estos establecimientos en conjunto apenas representan un 98% del PIB regional y no alcanzan a copar las demandas de desempleo que en 1996 llega al 12%. Datos de la Cámara de Comercio revelan que de las 100 empresas más grandes inscritas, la mayor parte corresponde al comercio (51). El comercio absorbe el 34% de la fuerza laboral convirtiéndose en el eje de la economía.

Pero no solamente se describe el crecimiento urbano de la ciudad de Pasto durante los últimos años. En efecto, hay estudios de evaluación de la publicidad exterior visual para la ciudad en cuestión con respecto a la comuna dos, en donde, se determinó que el estado actual de estos avisos publicitarios causan un deterioro visual y afectaciones a la salud humana, por lo cual, se hace necesario implementar medidas hacia el desarrollo de una educación ambiental y hacia la ejecución de las leyes legislativas⁵⁹.

La publicidad exterior es, indiscutiblemente, un factor que origina contaminación visual cuando es mal manejada y se convierte en saturación – como en la comuna dos –. Parece entonces, que las promulgaciones legales, tanto a nivel nacional como ciudadana y local, se han quedado en simples palabras plasmadas en papeles que son materia olvidada, porque nunca se llevan a cabo formalmente y hasta las últimas consecuencias.

A pesar de la presencia de los códigos, reglamentaciones (ya conocidos) y de la ley 140 del 23 de junio de 1994, en la que el Congreso de Colombia decreta la reglamentación de la publicidad exterior visual y establece las condiciones en el que puede realizarse en el territorio nacional, da la impresión de que existe un desconocimiento casi total por parte de la sociedad colombiana sobre dichas leyes y sus disposiciones, que limitan el uso de esa publicidad.

El asunto de la publicidad exterior hasta el momento no se ha convertido en objeto de estudio concienzudo, donde se le reconozca como generador contaminante que deteriora los ambientes rural y urbano. La verdad, son muy pocas las

⁵⁸ *Ibíd.*, p. 81.

⁵⁹ VILLOTA, Marítza. Evaluación del grado de contaminación visual generado por avisos publicitarios de la zona comercial de la comuna dos del municipio de San Juan de Pasto. San Juan de Pasto, 2005, 90 p. Trabajo de grado (Ingeniera Sanitaria y Ambiental). Universidad Mariana. Facultad de Ingeniería. Programa de Ingeniería Sanitaria y Ambiental.

instituciones que lo manejan, controlan y vigilan. Últimamente, quien tiene a su cargo la competencia de la publicidad exterior en la capital es la Alcaldía de Pasto. Más sin embargo, este conjunto institucional por su parte, no ha investigado este fenómeno contaminante que está devorando el paisaje natural.

Según la Ley 140 de 1994 del Congreso de la República se 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 estos objetivos⁶⁰. Esto jamás se ha adelantado como propósito, siquiera ciudadano, para mejorar el medio ambiente urbano.

Aquí los comerciantes publicistas y los transmisores de mensajes que utilizan como medios de información carteles, vallas, avisos u otro tipo de medio, jamás se han interesado o percatado del gravísimo problema que cada vez generan al colocar la publicidad exterior, creando un caos comunicacional que arremete al receptor. Los emisores comerciales nunca hacen uso de las reglas y leyes establecidas para la publicación de su publicidad, ya que tampoco hay una verdadera autoridad en el asunto que garantice y haga valer los decretos, la libertad del ejercicio, la remoción o modificación de la publicidad exterior y hacer valer sus sanciones.

Es muy poco lo que se ha hecho para combatir la contaminación visual, especialmente en la capital, al no cumplirse cabalmente con los estamentos de la publicidad exterior visual de Pasto. Queda la lucha de una minoría ciudadana que poco a poco irá restableciendo el orden del espacio público y de su pasaje urbano, con la esperanza de que a través de los programas ambientales de participación y solidaridad del conglomerado bogotano se logre la contaminación de los múltiples problemas que aquejan a la ciudad, para así dar un gran paso hacia delante con las soluciones en pro del ambiente y de un desarrollo sustentable que beneficie a todos los individuos y su entorno.

Si miramos bien, en la legislación colombiana la colocación de elementos de publicidad exterior visual no está prohibida, más aún, esta totalmente permitida, pues la ley 140 de 1994 lo que dice en pocas palabras es: “pongan las vallas que quieran, excepto en...”; igualmente la mencionada ley que es la que “regula el tema de la contaminación visual” (lo pongo entre comillas porque esa ley lo único que hace es regular la actividad comercial de colocación de la publicidad exterior visual) en ninguno de sus artículos dice que las fachadas deben pintarse de colores no muy vistosos ni que guarden armonía con los demás, ni siquiera lo hace el acuerdo 01 de 1998 que es el que reglamenta la ley en el Distrito Capital;

⁶⁰ Ley 140. 23 de junio 1994. Congreso de Colombia.

una evidencia más de la despreocupación de las autoridades y del legislador por preservar el paisaje.

Lo anterior nos hace concluir que la actividad a la que llamamos dañosa porque contamina el paisaje no es ilícita ni antijurídica, claro que en materia de responsabilidad civil extracontractual podría argumentarse que existe ilicitud cuando se viola el deber jurídico de no causar daño a los demás.

Lo que sí podemos decir con toda certeza es que la contaminación visual es una actividad que a muchos les genera un daño, pues personas para las cuales es muy importante ver al horizonte y encontrar unos lindos cerros o simplemente apreciar la agradable puesta del sol y no tener que conformarse con mirar una valla de una cerveza, con una linda modelo en la playa, luciendo uno de sus más pequeños vestidos de baño.

Los daños que se le producen al paisaje, generalmente afectan a un número plural de personas pero puede presentarse el caso de una persona que particularmente se sienta más afectada que los demás.

3. ANÁLISIS SITUACIONAL DE LA “EFECTIVIDAD – EFICACIA” DE LA NORMATIVIDAD AMBIENTAL VIGENTE EN RELACIÓN A LA CONTAMINACIÓN VISUAL GENERADA POR AVISOS PUBLICITARIOS EN LOS ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO DE LA COMUNA DOS DEL MUNICIPIO DE PASTO DESDE EL AÑO 2003 A 2006

Fue necesaria la aplicación de unas encuestas a los avisos, comerciantes, transeúntes o población flotante, publicista y autoridades públicas que manejan el tema con el fin de mirar que sucede en el Municipio de Pasto frente a la problemática de contaminación visual.

3.1 DIAGNÓSTICO DEL ESTADO ACTUAL DE LOS AVISOS PUBLICITARIOS EN LA ZONA COMERCIAL DE LA COMUNA DOS DEL MUNICIPIO DE PASTO DE ACUERDO A LA NORMATIVIDAD DE PUBLICIDAD VIGENTE A NIVEL REGIONAL.

Para realizar el diagnóstico del estado actual de los avisos publicitarios en la zona comercial de la comuna dos del municipio de Pasto, de acuerdo a la normatividad de publicidad vigente a nivel regional que para el caso es el decreto 0361 de 28 de junio de 2005 fue necesario desarrollar una serie de etapas o fases (cuatro) denominadas así: selección de muestras y puntos de muestreo, trabajo de campo-recolección de la información, organización y tabulación de datos y por último el análisis de datos y resultados, a continuación se describe cada una de ellas.

3.2 SELECCIÓN DE MUESTRAS Y PUNTOS DE MUESTREO

Fue necesario desplazarse al lugar de estudio, es decir, a la comuna dos del municipio de Pasto con apoyo de un mapa (ver ANEXO A) para tener claro los límites y los lugares que esta encerraba en congruencia con la extensión que es de aproximadamente 149.14 hectáreas (ver ANEXO B). Fue necesaria la observación directa y preliminar de los establecimientos de comercio pues esto permitió en primer lugar darse cuenta que esta comuna se encuentra conformada tanto de zonas comerciales como también de zonas residenciales y en segundo lugar que dentro de esta existen unos sectores que son más transitados tanto desde el punto de vista vehicular como desde el punto de vista peatonal además de encontrarse agudizada la proliferación de avisos publicitarios que en el resto de la comuna; con base en lo anteriormente mencionado para este estudio se trabajó con los sectores de mayor flujo peatonal y vehicular denominándose estos sectores las arterias vehiculares – peatonales y están conformadas por: Avenida Bolívar, Avenida Boyacá, Avenida Colombia, Avenida Fátima, Avenida Idema,

Avenida Julián Bucheli, Avenida las Américas, calle 13, calle 14, calle 15, calle 16, calle 16ª, calle 17, calle 18, carrera 9ª, carrera 14, carrera 18, , carrera 19.

3.3 TRABAJO DE CAMPO-RECOLECCIÓN DE LA INFORMACIÓN

Una vez seleccionadas las muestras y los puntos de muestreo se procedió a practicar las encuestas en cada uno de los establecimientos comerciales teniendo en cuenta los siguientes ítems: nombre del establecimiento, dirección, si tiene o no aviso, numero de avisos, ubicación del aviso que puede ser en: la cortina, poste de luz, vidrio de la ventana, pared de la fachada, puerta, terraza, cubierta del inmueble u otro; dimensiones del aviso en la que se registra si es mayor del 10 % o menor del 10% en relación con la fachada; se tuvo en cuenta el material del aviso como por ejemplo madera, bronce, piedra, cerámica, alucrilico, aluminio, tela, pintado en la pared u otro para este último se registro el material correspondiente; el color del aviso diferenciado el fondo y las letras; la posición de las letras teniendo como referencia verticales y horizontales y también la viabilidad de otro tipo de posición de estas que además debía decirse cual; utilización de caballetes o burros, carteleras, afiches y se tuvo en cuenta la ocupación del espacio público ya fuera con publicidad o con mercancía y el empleo de publicidad accesoria.

Para recolectar la información se tuvo en cuenta criterios como predios correspondientes únicamente al sector comercial de la comuna dos. Al mismo tiempo se diligenciaron los formatos de recolección de información (Ver Anexo C), los cuales fueron diseñados con base en El Decreto 0361 de 28 de junio de 2005, en donde se mencionan aspectos como:

- ❖ Número de publicidad exterior visual por cada predio
- ❖ Forma del aviso
- ❖ Ubicación del aviso
- ❖ Tipo de aviso
- ❖ Dimensión del aviso con respecto a la fachada
- ❖ Invasión del espacio público

Como se divide el trabajo de campo

3.3.1 Componentes del sistema de recolección de información. Estos componentes son propios para cada formato de recolección de información y se establecen de la siguiente manera:

- ❖ Información general que corresponde a:

Nombre del establecimiento comercial
Dirección del establecimiento comercial

❖ Información correspondiente a la publicidad existente:

Existencia de publicidad exterior visual
Número de avisos por establecimiento
Forma en que se encuentra el aviso
Ubicación de la publicidad exterior visual
Tipo de material utilizado para la publicidad exterior visual
Dimensión del aviso de acuerdo a la fachada del predio
Invasión del espacio público

Terminado el registro de los datos en un establecimiento se continuaba con el siguiente establecimiento comercial desarrollándose este recorrido: Avenida las Américas, Avenida Boyacá, Avenida Julián Bucheli, Avenida Champagnat, carrera 19, Avenida Colombia, Avenida Bolívar, Avenida Fátima, carrera 11, Avenida Idema, carrera 9ª, calle 18, calle 17, calle 16, calle 14, calle 15 cabe aquí mencionar que la carrera 11 en conjunto con la Avenida Idema y la carrera 9ª se hicieron en un solo día al igual que la Avenida Bolívar, Avenida Fátima y Avenida Champagnat las demás en cada una se empleo un día para la recolección de la información.

A cada establecimiento comercial se le asignó un número que lo identificará para efectos de localizarlos dentro del mapa de la comuna dos dando un total de 1184 establecimientos comerciales que se ubicaron utilizando el programa AUTOCAD sobre cada una de las arterias vehiculares – peatonales que se representan con un color diferente para mejor efecto visual.(ver ANEXO D);

- **Organización y tabulación de datos.** Con base en la información de los 1184 establecimientos de comercio se organizó y se tabuló la información, para ello se utilizó el programa de Microsoft Excel realizando en él una hoja de cálculo con toda la información pertinente y sacando datos totales de los ítems evaluados para saber el estado en que se encuentran los avisos publicitarios teniendo como fundamento teórico la normatividad pertinente; esto conformó el inventario de los avisos publicitarios en la zona comercial de la comuna dos del municipio de Pasto
- **Análisis de Datos y Resultados.** Después del inventario se analizó si esta publicidad cumple la normatividad en el ordenamiento jurídico vigente. En primera instancia se realizó un control de legalidad de la norma de carácter especial. El Decreto 0361 de 28 de junio de 2005 , expedido por la alcaldía de este municipio (que se relaciona con la ley 140 de 1994), el cual reglamenta la publicidad exterior visual en el municipio de Pasto, en la mencionada norma y de forma puntual artículo quinto denominado características y condiciones numerales 1 a 6 pertenecientes a avisos comerciales en concordancia con el Decreto 0088 de 05 de mayo de 2003 en todo lo que aun esta vigente.

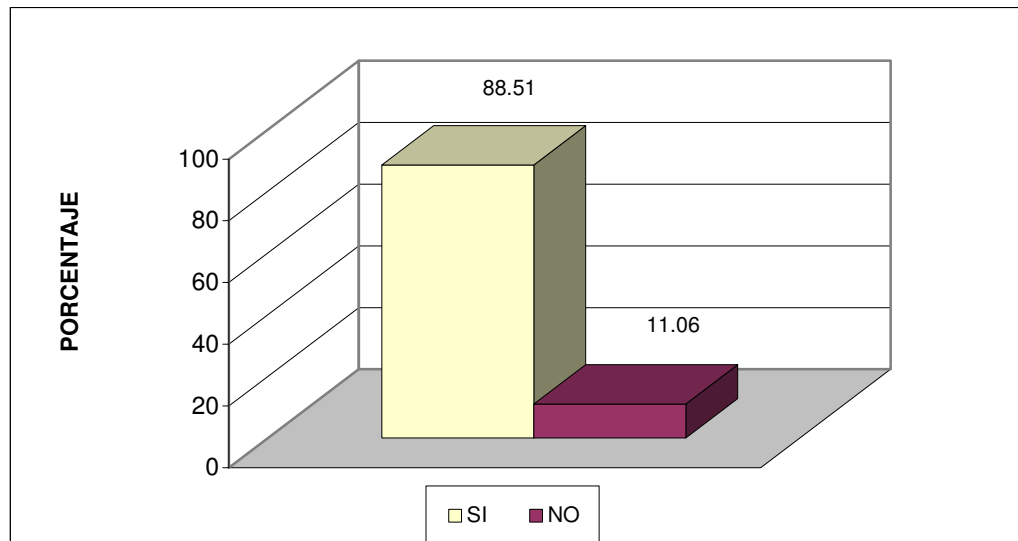
A partir de los datos obtenidos se determinó lo siguiente:

Cuadro 1. Cantidad y porcentaje de locales comerciales con o sin aviso

LOCALES		
TIENEN AVISOS	CANTIDADES	PORCENTAJE
SI	1048,00	88,51%
NO	136,00	11,06%
NUMERO DE ESTABLECIMIENTOS DECOMERCIO	1184,00	

Fuente: Esta Investigación

Gráfico 1. Porcentaje de avisos publicitarios en la zona comercial de la comuna dos



Fuente: Esta Investigación

De un total de 1184 establecimientos de comercio en el área de estudio, el 88.51% tiene como mecanismo de publicidad exterior visual principalmente los avisos, al tiempo que solo un 11.06% no tiene o no utiliza a los avisos como medio publicitario.

De la misma población en estudio se tiene que el 62.07% de los locales comerciales tiene un solo aviso (ver ANEXO E) y por ello cumplen con lo previsto en el literal uno del artículo 6 de la norma en estudio, el 18.66% tiene dos avisos (ver ANEXO E) y al no tener dos fachadas están incumpliendo la normatividad. Sobre este punto, los casos más delicados los tenemos para los locales que cuenta con 3 avisos (ver ANEXO E) y corresponden a un 4.64% del total de locales, con 4 avisos por fachada están por el orden de 1.35%, con 5 avisos el 0.76%, con 6 y 7 avisos el 17% y finalmente para 12 avisos un porcentaje de 0.08%.

Como muestra la gráfica 1, el 88.51% de los establecimientos cuentan con publicidad exterior visual, esto indica, que el paisaje urbano se puede malograr ya que afecta las condiciones de infraestructura básica, en el espacio público, las condiciones ambientales, en el ordenamiento territorial y la convivencia. Lo anterior, va en contra de uno de los objetivos de la ley 140 de 1994 que consiste en 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.

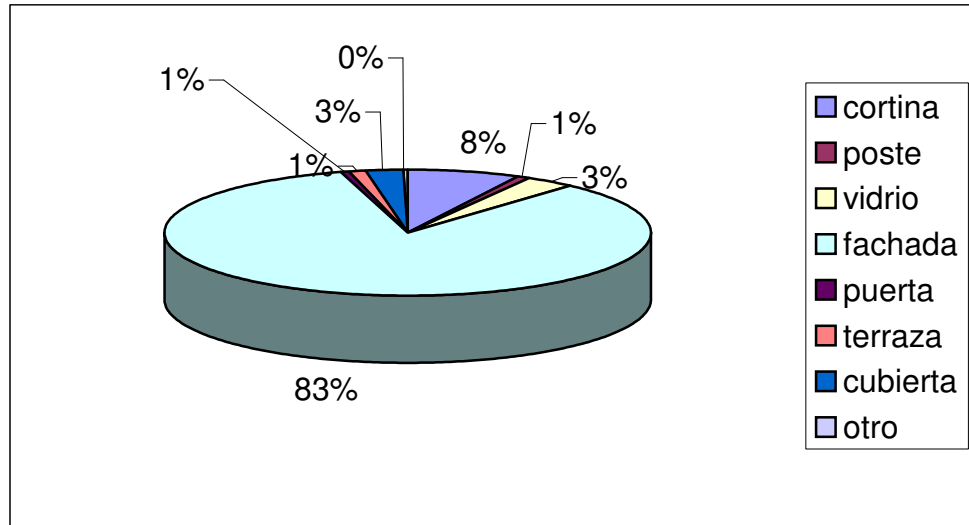
En Pasto el comercio es un sector importante de la economía, conformado por pequeños establecimientos comerciales ubicados en un porcentaje considerado en la comuna dos, que aportan a la generación de empleo en la ciudad. Razón por la cual el sector comercial influye directamente en la calidad de vida urbana.

Cuadro 2. Ubicación de avisos publicitarios

UBICACIÓN	PORCENTAJE
CORTINA	7.62
POSTE	0.68
VIDRIO	3,27
FACHADA	84
PUERTA	0,68
TERRAZA	0,84
CUBIERTA	2,62
OTRO	0,29

Fuente: Esta Investigación

Gráfico 2. Porcentaje del lugar de ubicación de Avisos Publicitarios



Fuente: Esta Investigación

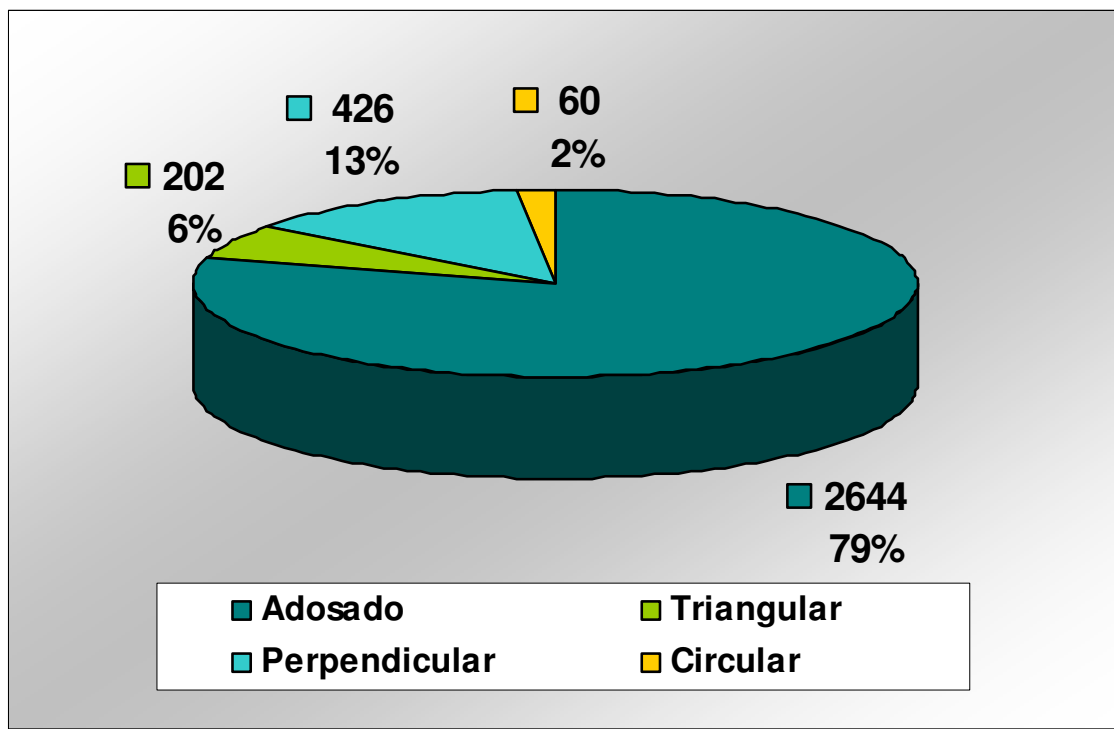
Para el control de legalidad del numeral 5 del artículo 5, del mencionado decreto, el cual trata sobre la colocación de los avisos, se dice estos deben adosarse, o reclinarse o acercarse a la fachada del inmueble (ver ANEXO L), se destaca el hecho que una mayoría equivalente al 84 % de los locales encuestados cumple con dicho mandato, al tiempo un 7.62 % de los mismo locales no se ubican en la fachada si no por el contrario en la cortina (ver ANEXO L), un 0.68% está ubicado en el poste de la electricidad (ver ANEXO L), el 3.27% esta adosado al vidrio de la ventana contraviniendo también el numeral 8 de la norma en estudio. En el mismo incumplimiento incurren el 0.68% de locales que están localizando el aviso en la puerta (ver ANEXO L). Incumplen además el literal 5 de no colocarse en terraza el 0.84% (ver ANEXO L), de no ubicarse en la cubierta el 2.62%(ver ANEXO L),.

Incumplen el mismo numeral de forma palmaria, por no dejar libre sino ubicarse en algún elemento arquitectónico el 38.01% de los avisos (ver ANEXO L),

Los dueños de los establecimientos comerciales ubican sus avisos publicitarios en aquellos lugares donde se les facilite la visibilidad, el mantenimiento y manipulación del mismo, que en este caso es la pared de la fachada; de igual manera, por el desconocimiento de la normatividad, los propietarios, priorizan la ubicación del aviso publicitario, sin tener en cuenta el deterioro de la estructura y generando una contaminación visual en el paisaje urbano.

Por otra parte es muy bajo el porcentaje de establecimientos que incumplen el decreto que regula la contaminación visual en Pasto, en el cual, se prohíbe la ubicación de anuncios publicitarios en postes de energía, ya que no se puede realizar publicidad en infraestructuras pertenecientes al Estado, además de que los avisos no pueden ser incorporados a las ventanas y puertas de la edificación debido a que son aberturas destinadas a la ventilación, acceso e iluminación.

Gráfica 3. Forma en que se encuentra el aviso publicitario con respecto al local comercial



Fuente: Esta Investigación.

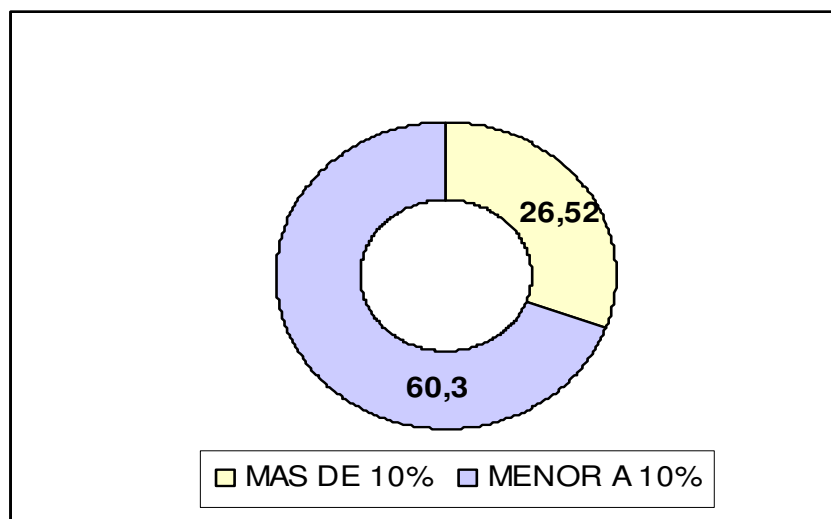
De acuerdo al gráfico 3, respecto a la forma en que se encuentra fijado el aviso publicitario en cada establecimiento, el 79% de los locales comerciales tienen los avisos adosados en el inmueble, esto demuestra que la gente responde a una manera tradicional de organización comercial en cuanto a su estructura físico - espacial. Esto demuestra que existe un cumplimiento al artículo 5 numeral 5 del Decreto 0361 en el cual se dice que los avisos deben adosarse a la fachada del inmueble, sin sobresalir de la misma más de 12 cm. y dejando totalmente libre los elementos arquitectónicos del inmueble. Sin embargo el 21 % de los avisos, es decir 688 no cumplen con la norma, puesto que sobresalen de la fachada en forma triangular, perpendicular o circular.

Cuadro 3. Dimensión de avisos publicitarios

DIMENSION AVISO		% DE ENCUESTADOS	% SI TIENEN AVISO
MAS DE 10%	314,00	26,52	29,96
MENOR A 10%	714,00	60,30	68,13

Fuente: Esta Investigación

Gráfico 4. Dimensiones de avisos publicitarios



Fuente: Esta Investigación

Sobre el tópico de las dimensiones del aviso respecto a la fachada del local, se tiene que según lo dispuesto en el numeral tercero no podrán ser superiores a un 10% del área total de la fachada correspondiente (ver ANEXO M); disposición que no se cumple por el 60.30% del total de la población encuestada

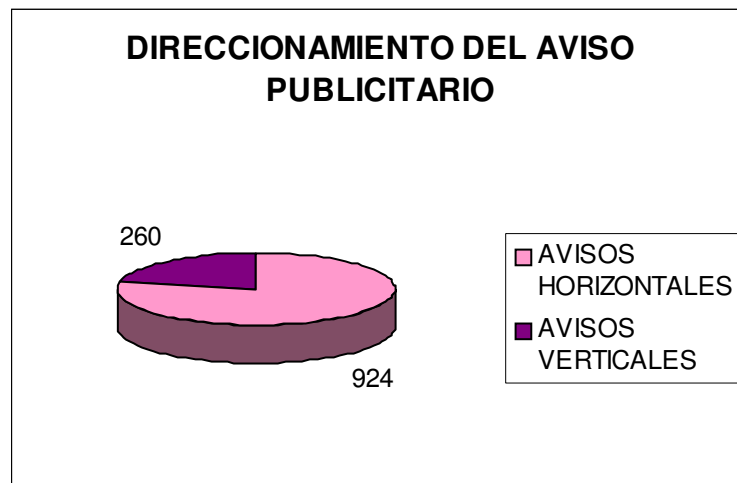
Esta mandato se cumple por el 26.52% de los encuestados o lo que es lo mismo para el 68.13% de los locales con avisos. Siendo la proporción mayoritaria la que cumple, aunque es de resaltar que aproximadamente la tercera parte incumple la norma en lo referente a las dimensiones.

En la normatividad local para avisos publicitarios, se establece que el aviso ubicado en un establecimiento comercial, no puede tener una dimensión mayor al 10% del área total de la facha del inmueble donde este funcione. En la gráfica se

puede observar que la mayoría de los avisos publicitarios tienen una dimensión menor del 10% con respecto a la fachada, cumpliendo con el acuerdo 007 del 2000 y los Decretos reglamentarios. Sin embargo, la diferencia no es muy significativa, debido a que la publicidad utilizada es en su mayoría directamente proporcional al tamaño del inmueble.

Con los resultados obtenidos se determina que la cultura del gremio de comerciantes responde a una necesidad de compra y venta de bienes y servicios en la cual se prioriza la manera de llegar a la población mediante la información y la comunicación; estos factores representan una visión o un modo de construir, de habitar, de consolidar su identidad urbana y cultural.

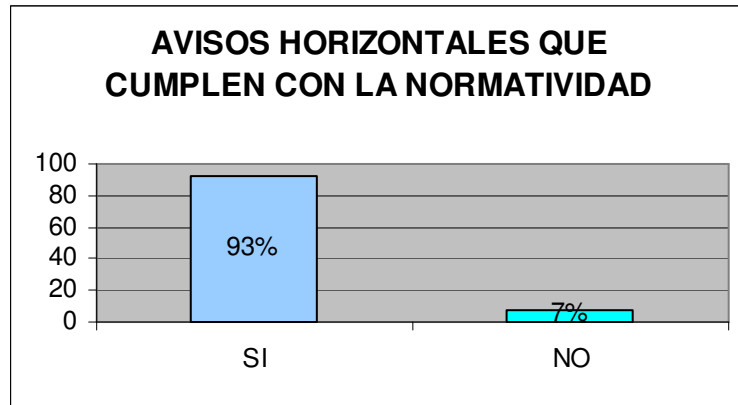
Gráfico 5. Direccionamiento del aviso publicitario



Fuente: Esta Investigación

el decreto 0361 de 2005 contempla la orientación de los avisos publicitarios en dos formas verticales y horizontales en el artículo 5 en lo correspondiente a avisos publicitarios y dentro del numeral 3 para tal fin de la muestra de estudio se encontró que 924 establecimientos de comercio configurándose el 78 % presentan su aviso en forma horizontal y 260 lo presentan en forma vertical esto es un 22%.

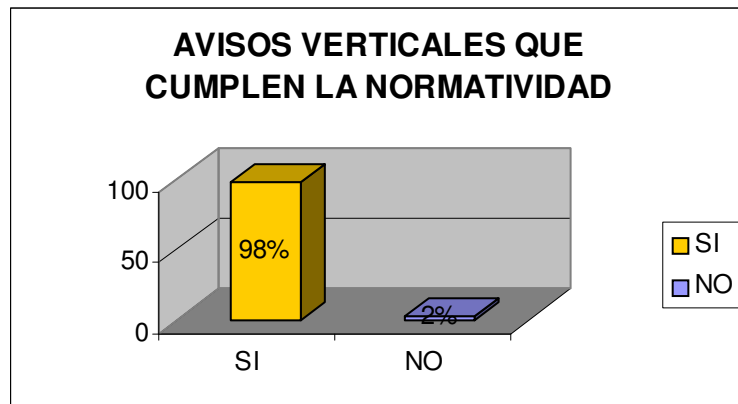
Gráfica 6. Avisos horizontales que cumplen con la normatividad



Fuente: Esta Investigación

De los avisos que se encuentran en forma horizontal cumplen un 93% con lo estipulado en la norma esto es que su altura no sea superior a 60 centímetros y su ancho máximo se fijara de acuerdo al establecimiento en donde anuncian, concluyéndose que existe un cumplimiento en su mayor parte de ello

Gráfico 7. Avisos verticales que cumplen la normatividad



Fuente: Esta Investigación

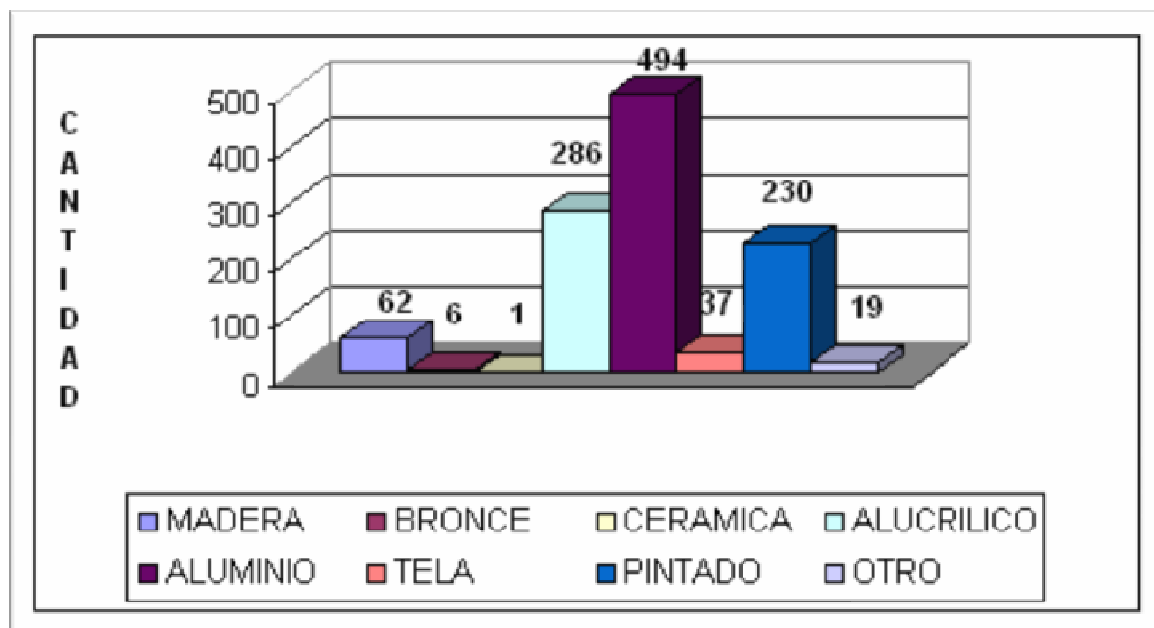
De los avisos que se encuentran en forma vertical cumplen un 98% con lo estipulado en la norma esto es que su ancho no sea superior a 60 centímetro y su altura será fijara de acuerdo al establecimiento en donde anuncian, concluyéndose que existe un cumplimiento alto en este aspecto.

Cuadro 4. Material de avisos publicitarios

MATERIAL DE ELABORACION		
	CANTIDAD	%
MADERA	62,00	5,24
BRONCE	6,00	0,51
CERAMICA	1,00	0,08
ALUCRILICO	286,00	24,16
ALUMINIO	494,00	41,72
TELA	37,00	3,13
PINTADO	230,00	19,43
OTRO	19,00	1,60

Fuente: Esta Investigación

Gráfico 8. Material de Avisos Publicitarios

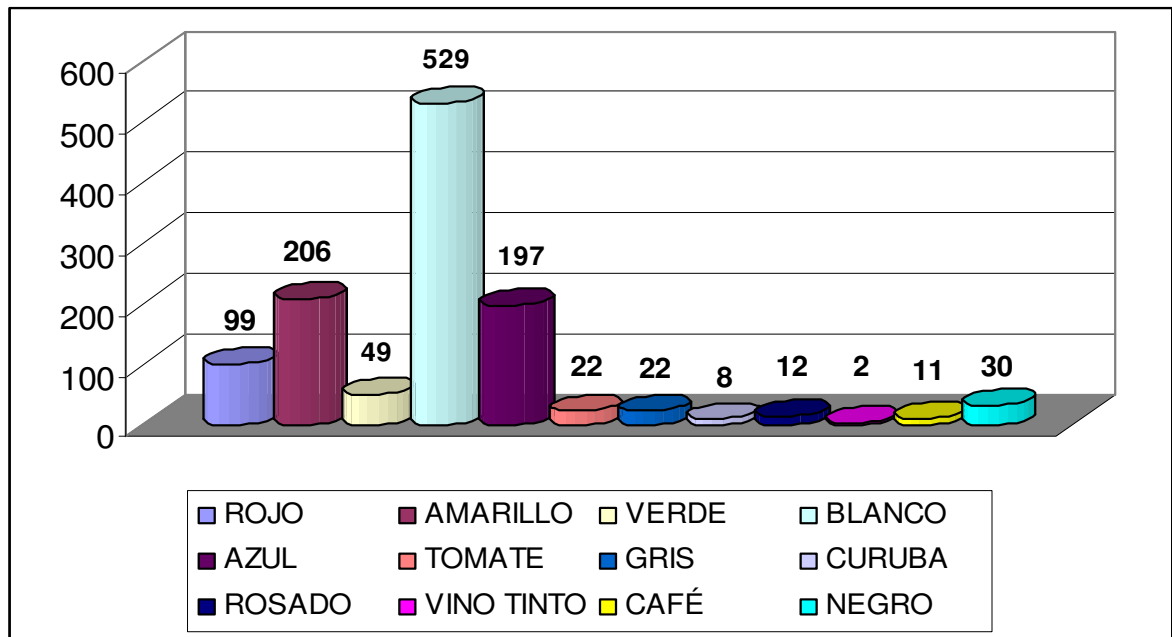


Fuente: Esta Investigación

Para determinar el cumplimiento del numeral siete, sobre la no elaboración de los avisos con pinturas o materiales reflectivos, se tiene que se cumple para la gran mayoría de los locales, a saber; un 41.72% están elaborados en aluminio (ver ANEXO N), el 24.16% en alucrilico (ver ANEXO N), el 19.43% esta pintado directamente sobre la fachada (ver ANEXO N). En unos porcentajes inferiores se elaboran en madera (ver ANEXO N) pues encierra el 5.24%, en tela el 3.13%, en

bronce (ver ANEXO N) el 0.51%, cerámica el 0.08% y otros (ver ANEXO N) en un 1.6% dentro de estos últimos están el caucho o la llanta para las vulcanizadoras del sector, el neón para muy pocos avisos los cuales violarían el numeral diez de no ser luminosos ni iluminados, el metal y el vidrio en la ventana.

Gráfico 9. Color de fondo de Avisos Publicitarios



Fuente: Esta Investigación

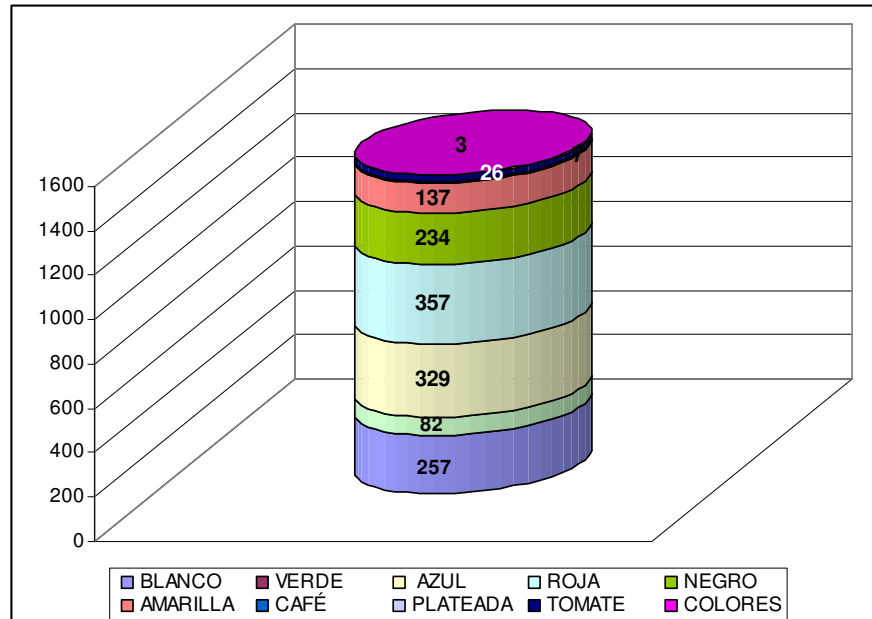
Sobre los colores utilizados se puede afirmar que se encuentran los siguientes: rojo, azul, rosado, amarillo, tomate, vino tinto, verde, gris, café, blanco, curuba, negro en cuanto a fondo de los avisos publicitarios sobresaliendo el color blanco en mayor proporción seguidamente se encuentra el amarillo y posteriormente el azul.

En cuanto a las letras los colores utilizados son el blanco, amarillo, verde, café, azul, plateado, rojo, tomate, negro y de colores sobresaliendo las letras rojas, luego las azules, en tercer lugar las blancas y por ultimo las negras.

Con referencia al tipo de material del aviso publicitario, se puede observar según la gráfica 5, que existe una heterogeneidad en cuanto a materiales para realizar la publicidad. Sin embargo, la pintura tiene una mayor demanda debido a su costo, seguido por el aluminio; pero, se determina que existe una destrucción paulatina del patrimonio arquitectónico por la acumulación de este material en los inmuebles. De igual manera, de acuerdo a la normatividad existente, los

materiales que se deben utilizar como el bronce, madera y forja son muy poco utilizados debido a su costo, manipulación y desconocimiento de la norma.

Gráfico 10. Color de Letras de Avisos Publicitarios

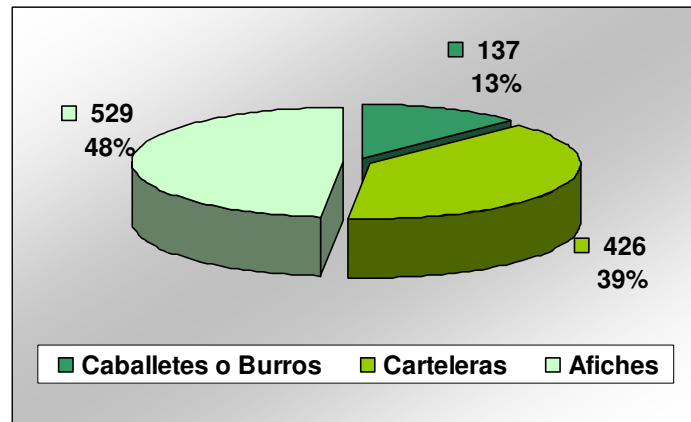


Fuente: Esta investigación

El no cumplimiento a cabalidad con la normatividad lleva a las personas que observan los avisos publicitarios a quejarse de que en vez de transmitir un mensaje o informar acerca de algún producto, los mismos perturban la visibilidad, distraen y en muchas ocasiones abrumba a los usuarios de las avenidas de las calles y carreras en general pues estos exhibe las 24 horas del día; esto hace que se pierda el mensaje y la información que los avisos tratan de transmitir; lo anterior tomando un contexto mundial pues esta situación se puede presentar en cualquier parte del mundo dependiendo de cómo se maneje la normatividad y de la apreciación subjetiva de quien observa.

Además cabe resaltar que debido a cierta cantidad de industriales de la publicidad y entes gubernamentales; los cuales violando las leyes y con una mentalidad muy ambiciosa no dejan que la publicidad exterior cumpla su cometido; y llegue a ser un medio publicitario eficaz sino que provocan que se convierta en un agente contaminante visual

Gráfico 11. Publicidad accesoria por cada establecimiento comercial

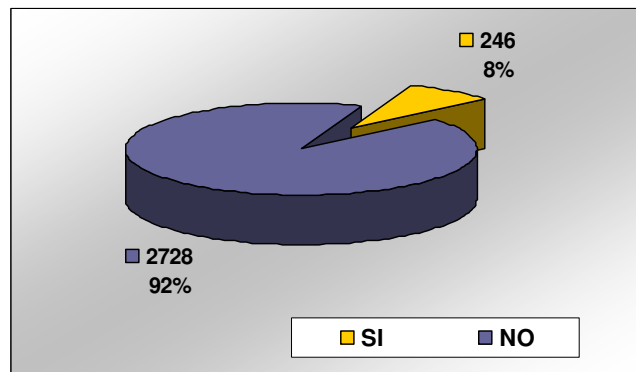


Fuente: Esta Investigación.

Según la gráfica se puede observar que el 48% de los establecimientos comerciales utilizan como publicidad accesoria, afiches, en su mayoría ubicados en la pared de la fachada y en el vidrio, los caballetes en un menor porcentaje con el 13 %, pero son los únicos que incumplen con el Decreto 088 del 2003 el cual se trae a la referencia por no contradecir el Decreto 0361 de 2005 donde se prohíbe la colocación de burros o caballetes publicitarios o de información en el área territorial del municipio de Pasto sobre el espacio público o los elementos de tipo privado o público que lo conforman. Sin embargo, esta publicidad accesoria ubicada en diferentes partes de la fachada del inmueble aumenta considerablemente el grado de saturación visual.

Es de destacar que para la publicidad accesoria (ver ANEXO Ñ) un 56.93% la utiliza y el número total de esta sobrepasa en tres veces el número de locales de la zona de estudio alcanzando los 3.556

Gráfico 12. Ocupación del espacio público



Fuente: Esta Investigación.

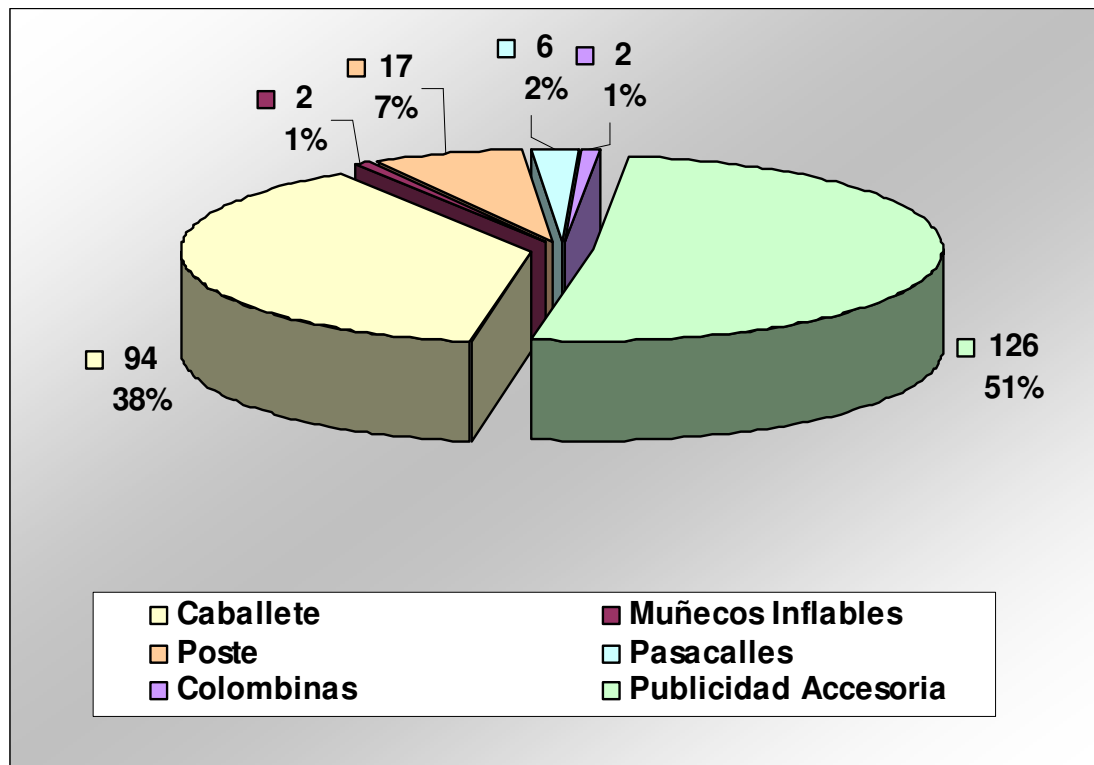
Respecto a la ocupación del espacio público, el 92% de los establecimientos comerciales no lo ocupan con publicidad accesoria, lo cual es positivo para la ciudad, ya que se esta dejando cumplir la función de éste como regulador de las condiciones ambientales y para la satisfacción de las necesidades colectivas. Con este resultado se ve reflejado el conocimiento actual de la gente ante la normativa existente sobre la invasión del mismo.

Cuadro 5. Objeto con el que se ocupa el espacio público

COMO OCUPA EL ESPACIO PUBLICO	CANTIDAD	PORCENTAJE (%)
Caballote	94	38
Muñeco Inflable	2	1
Poste	17	7
Pasacalles	6	2
Colombinas	2	1
Publicidad Accesoria	126	51

Fuente: Esta Investigación.

Gráfico 13. Objeto con el que se ocupa el espacio público



Fuente: Esta Investigación.

Según los resultados obtenidos que se observan en la grafica 9, de los establecimientos comerciales que ocupan el espacio público, el 51% lo hacen con la publicidad accesoria. Esta corresponde a los artículos de cada establecimiento dependiendo del tipo de comercio existente en los mismos. Lo anterior, corresponde a la necesidad que tiene la gente de poder incrementar el comercio con la publicidad.

3.4 ANALISIS DE PERCEPCION VISUAL URBANA DE LA POBLACION A PARTIR DE TRES COMPONENTES: SECTOR COMERCIAL, SECTOR PUBLICITARIO, Y POBLACION FLOTANTE

Es importante analizar la percepción visual del paisaje urbano, a partir de la visión de las tres unidades muéstrales que inciden en la calidad del mismo. Esto responde al imaginario cultural de cada unidad, el cual, esta ligado a los intereses particulares de desarrollo en su vida social.

3.4.1 Análisis de resultados a partir de la constatación con el sector comercial de la comuna uno. Previo al desarrollo de la reunión, la Alcaldía Municipal de la ciudad hizo llegar una citación anexando el Decreto 0955 de Diciembre del 2005 a cada establecimiento comercial perteneciente a la comuna uno y de aquellos predios que se encuentran catalogados dentro de los niveles de conservación urbana definidos por el POT.

En el desarrollo de la reunión se expusieron varios aspectos:

- ❖ En primera instancia, se tuvo en cuenta los aspectos teóricos que se enmarcan dentro de la configuración de la publicidad exterior visual hacia el paisaje urbano y la comunidad, que podría ser uno de los factores de medición de contaminación visual.

- ❖ En segunda instancia, se expusieron ejemplos en donde hubo una regulación de la contaminación visual; tal es el caso de la ciudad de Bogotá donde se trataron temas como el del urbanismo implantado en la ciudad, las acciones del DAMA hacia la publicidad exterior visual y uniformidad de la misma; donde se recalcó la importancia de contar con la colaboración ciudadana para llevar a cabo el proceso de recuperación del espacio publico peatonal, creando así, un sentido de pertenencia por parte de los habitantes hacia su ciudad.

- ❖ En el tercer punto de la reunión, se dio a conocer a los comerciantes el presente trabajo de investigación que se había venido desarrollando. Aquí, se mostró principalmente los resultados obtenidos en el desarrollo de la primera y

segunda fase del proyecto, con el fin de que el sector comercial tome conciencia de la configuración actual de la publicidad exterior visual que actualmente se encuentra saturada.

- ❖ Finalmente, con la participación del estudiante de Arquitectura, se explicó de manera gráfica cada uno de los puntos específicos contenidos en el Decreto en actual vigencia. Además se mostró una prospectiva de algunos establecimientos con la aplicación de una publicidad exterior visual adecuada por la norma, lo anterior con el fin de expresar los beneficios que trae consigo la uniformidad de los avisos publicitarios y el camino para llegar a ser una ciudad agradable, donde haya calidad de vida para la sociedad en relación con su ciudad.

Los resultados arrojados a partir de la reunión que se realizó con el sector comercial se describen a continuación:

- Percepción del sector comercial. Se hicieron notar dos aspectos importantes por parte de la charla recibida para este sector:

- ❖ En primer lugar, El desconocimiento de los efectos negativos en la salud humana, como el estrés visual, dolor de cabeza, fatiga, cansancio, alteraciones al sistema nervioso, que trae consigo la saturación visual a través de un medio masivo de comunicación, que en este caso, son los avisos publicitarios.

Tal aspecto despertó el interés por parte de los comerciantes, siendo este, un punto a favor para llegar a un acuerdo en cuanto a la regulación de la saturación visual en el centro de la ciudad principalmente, dando pie hacia una concientización social de mejorar ambientalmente la ciudad, creando en un futuro una cultura ciudadana de apropiación de los lugares que habitan, donde la misma ciudadanía sea la protagonista del cambio hacia una ciudad estéticamente agradable aplicando los conceptos del ecourbanismo.

- ❖ En segundo lugar, se observó la inconformidad ante las restricciones imponentes de la aplicación del Decreto en vigencia, por parte de la Secretaria de Gobierno de la Alcaldía Municipal de Pasto, ya que aquí priman más los intereses particularmente económicos que los intereses colectivos. Razón por la cual, es indispensable establecer una metodología que realice actividades de educación ambiental, donde se tome en cuenta las opiniones de los comerciantes.

Lo anterior con el fin de que haya una participación ciudadana para la configuración del territorio, para buscar desde el principio la mayor participación de actores involucrados en la toma de decisiones sobre un determinado proceso.

Esto aumenta más conocimiento sobre el mismo y ayuda a identificar, evitar y canalizar posibles conflictos de manera constructiva.

• ENCUESTAS A COMERCIANTES

Fue necesario para esta investigación tener una perspectiva de los mismos comerciantes para saber el conocimiento que tienen sobre la normatividad que regula la contaminación visual en el municipio y de que manera ellos manejan la publicidad de los avisos publicitarios en su establecimiento de comercio. Para ello fue necesario la estimación de una muestra representativa de la población de comerciantes que tienen su establecimiento de comercio dentro de la comuna dos, para ello se utilizó la ecuación (1) por presentar un alto grado de confiabilidad

- Tamaño de la muestra

$$n' = s^2/V^2 \quad (1)$$

Donde

N = tamaño de la muestra

Z = es el valor en la tabla de la normal estándar para una confiabilidad dada. Para una confiabilidad del 95% se tiene Z 0.975 1.96

P = es la proporción de individuos con cierta característica. Como esta se desconoce se toma p 0.5 que produce el máximo tamaño de la muestra

E = es el error máximo admisible. Para este caso es igual a 0.05 es decir el 5%

Al aplicar la fórmula se obtuvo una muestra de 289 comerciantes de la zona comercial de la comuna dos del municipio de pasto.

A esta muestra se les aplicó una encuesta y utilizando el programa de Microsoft Excel se tabuló toda la información recolectada en el trabajo de campo de aquí surgen los resultados que a continuación indico estos están de acuerdo a la opinión de los comerciantes en relación a la normatividad que regula la contaminación visual en el municipio teniendo como fundamento teórico la normatividad pertinente.

La encuesta se dividió en cuatro grandes temáticas las cuales fueron:

- INFORMACION PERSONAL Y PROFESIONAL
- CONOCIMIENTO SOBRE CONTAMINACION VISUAL
- CRITERIOS UTILIZADOS EN LA ELABORACION DE PUBLICIDAD EXTERIOR DEL ESTABLECIMIENTO DE COMERCIO
- CONOCIMIENTO SOBRE LA REGULACION LEGAL

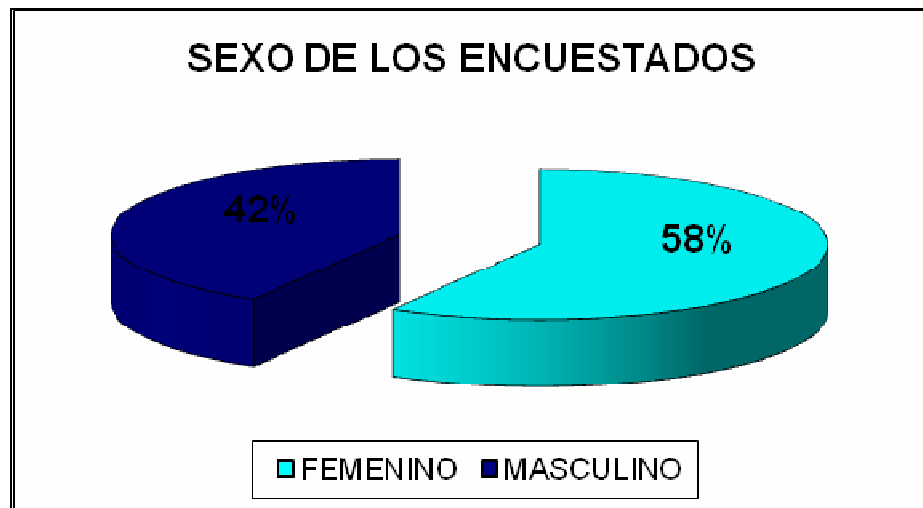
En relación a la Información Personal y Profesional se encontró lo siguiente:

Cuadro 6. Sexo de las personas encuestadas

SEXO		
SEXO	CANTIDADES	PORCENTAJE
FEMENINO	171,00	58%
MASCULINO	118,00	42%
NUMERO DE ENCUESTADOS	289,00	100%

Fuente: Esta Investigación

Gráfica 14. Sexo de los Encuestados

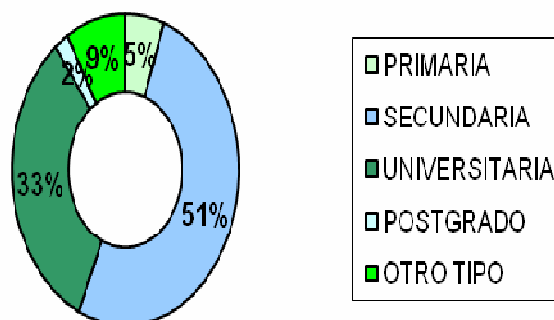


Fuente: Esta Investigación.

De un total de 289 comerciantes encuestados, el 58.% pertenece al sexo femenino, mientras que el 42% corresponde al sexo masculino.

Gráfica 15. Nivel de Educación de los Encuestados

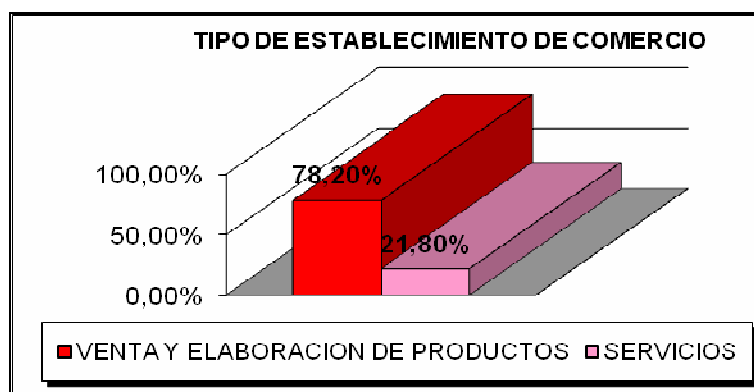
NIVEL DE EDUCACION



Fuente: Esta Investigación.

En cuanto al nivel actual de educación que tienen los comerciantes de la comuna dos se obtuvo que el 51% tienen educación secundaria, seguido por un 33% que tienen hasta educación universitaria, seguido a este encontramos a comerciantes en un 9% que tienen una educación técnica, tecnológica y varios cursos de actualización y perfeccionamiento dentro del campo laboral que tienen, un 5% tiene educación primaria y solo un 2% tiene educación secundaria; de este punto se puede concluir que los comerciantes que tienen su establecimiento de comercio en la comuna dos de Pasto tienen en su gran mayoría niveles de educación lo que permite un mejor entendimiento y toma de conciencia de la importancia de la legislación ambiental para controlar de algún modo la problemática de contaminación visual por avisos publicitarios

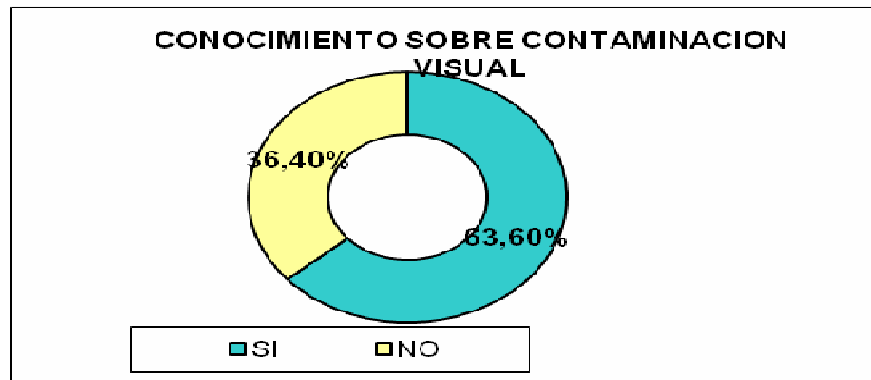
Gráfica 16. Tipo de establecimientos de comercio



Fuente: Esta Investigación.

En la pregunta número tres se expone, el tipo de establecimiento de comercio clasificándolos en dos generales bienes que se relacionan con la venta y elaboración de productos y servicios en relación a las actividades para satisfacer las necesidades. Se encontró que el 78.2% corresponde a Bienes mientras que el 21.8% a Servicios

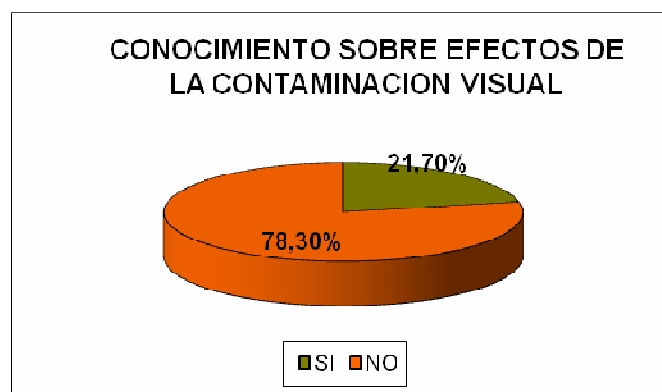
Gráfica 17. Conocimiento sobre contaminación visual



Fuente: Esta Investigación.

En relación al Conocimiento sobre contaminación visual que tienen los comerciantes se obtuvo como resultado que un 63.6% si conoce del tema mientras que un 36.3% no conoce al respecto, esto debido al cambio que se ha dado en cuanto a avisos publicitarios en la comuna uno es decir la zona céntrica o histórica de pasto, además aseguran que la presencia de avisos publicitarios altera el entorno por la cantidad de colores, leyendas e incluso desorden.

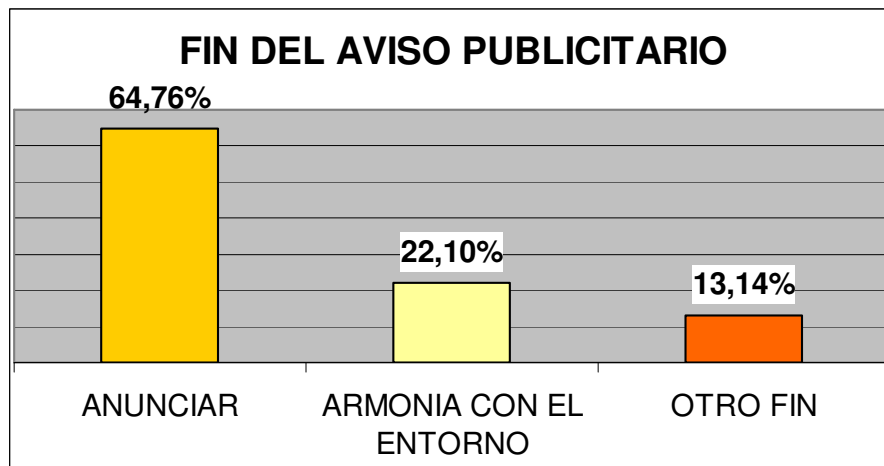
Gráfica 18. Conocimientos sobre los efectos de la contaminación visual



Fuente: Esta Investigación.

En relación a la pregunta realizada sobre el conocimiento que tienen los comerciantes de los efectos sobre la salud humana que tiene la contaminación visual se obtuvo como resultado que sabe de esta problemática el 21.7% y no tienen conocimiento el 70.2%, tal parece que este es un tema que por su nivel inconsciente que surge el problema y la poca difusión del mismo en diferentes medios y en la sociedad misma lo mas que se alcanza a percibir es un cambio en el entorno pero sin que esto llegue o afecte al ser humano

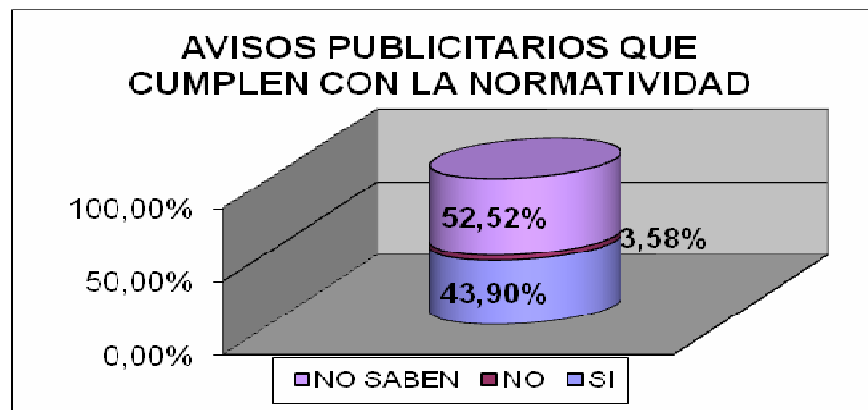
Gráfica 19. Criterios utilizados en la elaboración de publicidad exterior del establecimiento de comercio



Fuente: Esta Investigación.

Los comerciantes de la comuna dos del municipio de Pasto además de hacer publicidad buscan en primer lugar anunciar pues un 65.76% así lo tiene como fin seguidos de un 22.10% que busca que sus avisos tengan armonía estética con el entorno y un 13.14% tienen otro fin dentro del que se encuentra

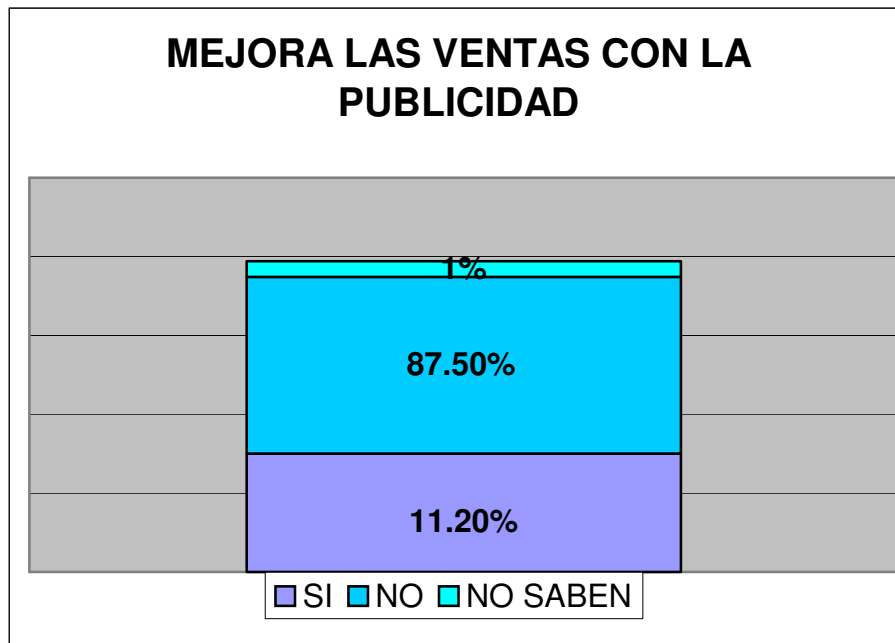
Gráfica 20. Avisos publicitarios que cumplen con la normatividad



Fuente: Esta Investigación.

De la población encuestada un 43.90% dice cumplir con los requisitos de ley que deben tener los avisos publicitarios, un 3.58% dice no cumplir y un alto porcentaje comprendido en 52.52% dice no saber nada al respecto, en este punto nos encontramos con el desconocimiento por parte de los comerciantes de los requerimientos que deben tener sus avisos hasta el punto que ellos piensan tener total discrecionalidad para el diseño y colocación con los mismos sin que esto tenga una repercusión desde ningún punto de vista.

Gráfica 21. Mejoramiento de ventas por la utilización de avisos publicitarios

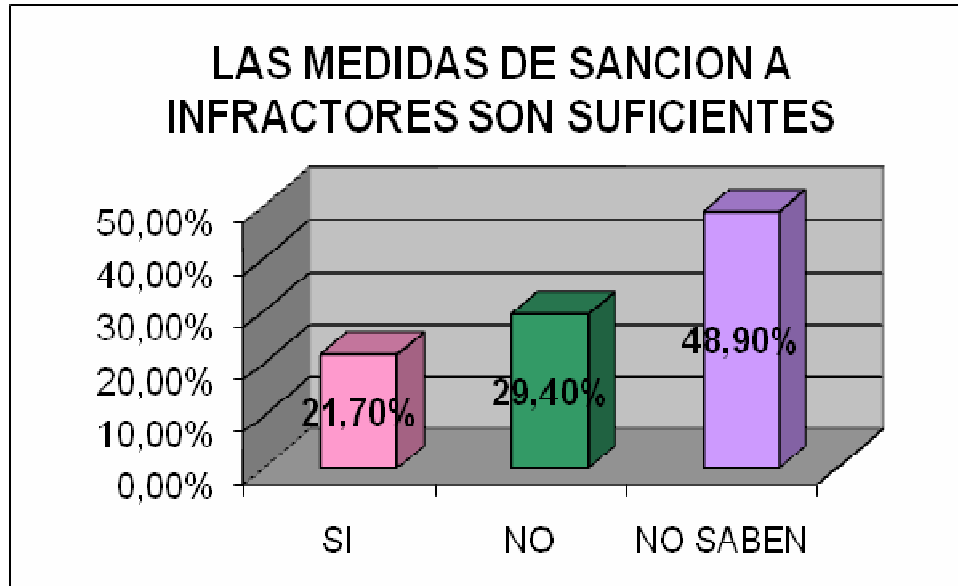


Fuente: Esta Investigación.

Los comerciantes en un 11.20% consideran que la publicidad exterior específicamente los avisos publicitarios mejoran sus ventas y que no lo hace en un 87.50%.

De ahí la dependencia para la utilización de la misma ya que ello conlleva el lucro del establecimiento de comercio en la medida en que anuncie.

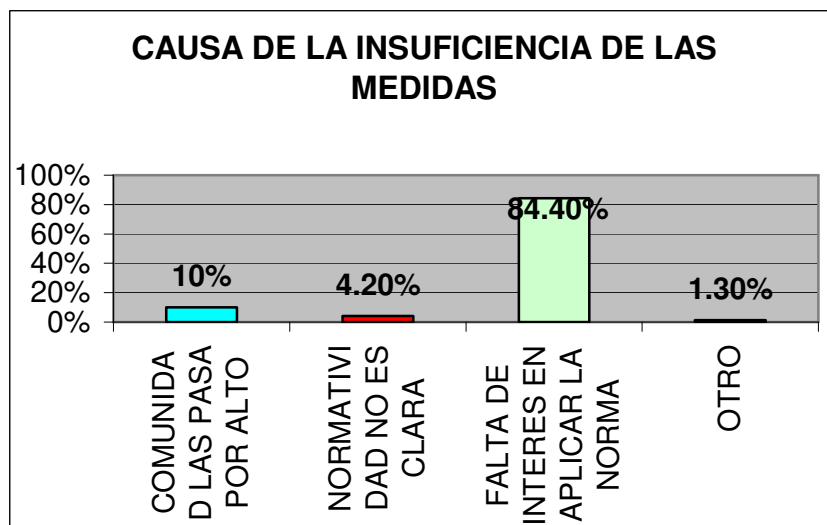
Gráfica 22. Suficiencia de medidas aplicadas a infractores



Fuente: Esta Investigación.

En cuanto a las medidas, controles y/o sanciones que se imponen a los infractores de la legislación sobre Contaminación Visual un 21.70% las considera suficientes, un 29.40% no las considera suficientes y un 48.90% no puede opinar al respecto pues no sabe en qué consisten esos controles medidas y/o sanciones debido al desconocimiento legal

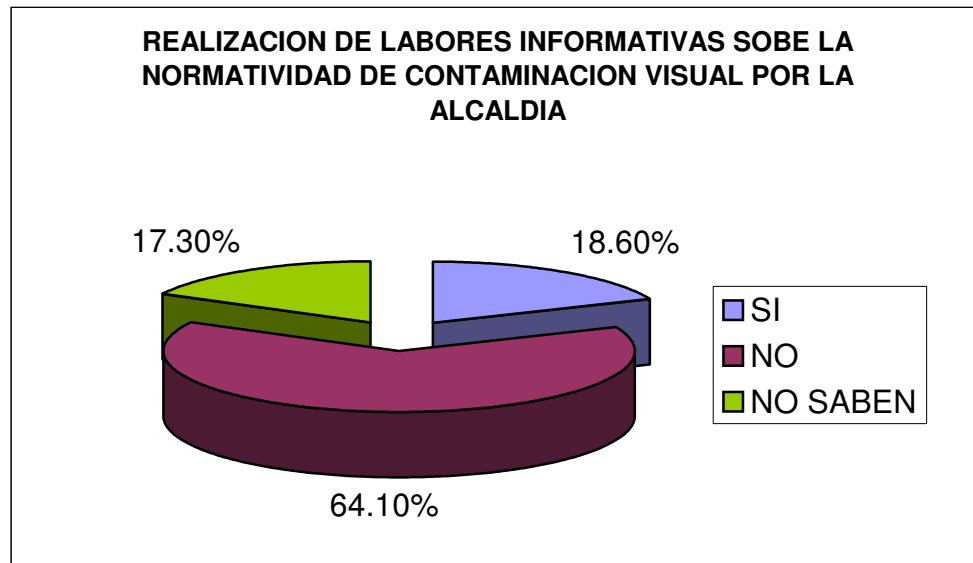
Gráfica 23. Causas que generan la insuficiencia de medidas para controlar la publicidad exterior visual.



Fuente: Esta Investigación.

A los comerciantes que respondieron la anterior pregunta con un no ese decir al 29.40% de ellos se les pregunto el porque estas medidas no son suficientes se obtuvo que un piensa que la comunidad las pasa por alto, la normatividad no es clara, no hay interés en aplicar la norma y en otro factor

Gráfica 24. Labores informativas realizadas por la Alcaldía de Pasto



Fuente: Esta Investigación.

La última pregunta se relaciono a saber si se realizan labores informativas por parte de la Alcaldía para evitar la contaminación visual e igualmente evitar las sanciones obteniéndose que un 64.1 responde de manera negativa con un No, un si un 18.6% y no sabe 17.3

Las labores informativas por parte de la Alcaldía para evitar la contaminación visual e igualmente evitar las sanciones un porcentaje dice que si se realizan estas labores y un que no se hacen.

La publicidad exterior ha venido reproduciéndose, en una forma asombrosa, a veces sorprenden por el impacto negativo que representa para el ambiente. Aunque es lógico pensar en la inconveniencia de la publicidad exterior y el malestar que vienen produciendo a ciertos estratos de la sociedad, se sabe que la publicidad exterior es un medio generador de riqueza porque a través de ella se atrae a los potenciales clientes para que consuman bienes o servicios ofrecidos por un establecimiento comercial; la concurrencia de estos permite un aumento en el patrimonio de los oferentes

El no cumplimiento a cabalidad con la normatividad lleva a las personas que observan los avisos publicitarios a quejarse de que en vez de transmitir un mensaje o informar acerca de algún producto, los mismos perturban la visibilidad, distraen y en muchas ocasiones abruman a los usuarios de las avenidas de las calles y carreras en general pues estos exhiben las 24 horas del día; esto hace que se pierda el mensaje y la información que los avisos tratan de transmitir; lo anterior tomando un contexto mundial pues esta situación se puede presentar en cualquier parte del mundo dependiendo de cómo se maneje la normatividad y de la apreciación subjetiva de quien observa.

Además cabe resaltar que debido a cierta cantidad de industriales de la publicidad y entes gubernamentales; los cuales violando las leyes y con una mentalidad muy ambiciosa no dejan que la publicidad exterior cumpla su cometido; y llegue a ser un medio publicitario eficaz sino que provocan que se convierta en un agente contaminante visual

3.4.2 Análisis de resultados del sector publicitario. Para la recolección de información, se realizó un instrumento de medición que en este caso fue la elaboración de una encuesta que mida la percepción visual del sector publicitario. Para esto, se recurrió a la colaboración de docentes de la Facultad de Psicología y Comunicación Social de la Universidad Mariana; con el objetivo de no limitar los resultados a una sola visión y enriquecer la investigación a partir de la interdisciplinariedad. De la Facultad de Comunicación Social se contó con la colaboración del profesor Hernando Revelo Salazar, el cual apoyó al trabajo de investigación, mediante asesorías técnicas para la realización del instrumento de medición. En donde el procedimiento sugerido fue el de desarrollar una matriz de trabajo⁶¹.

A partir de la elaboración de esta matriz de trabajo, se procedió a realizar una prueba piloto del instrumento de medición (Anexo N), aplicada a personas con características semejantes a las de la muestra. Este instrumento constó de cuatro preguntas abiertas que respondieron a dar información de los indicadores planteados en la matriz anteriormente expuesta. Esta prueba piloto se hizo a 10 publicistas, correspondiente a un número inferior al de la muestra, con el fin de hacer una medición preliminar de los indicadores, para poder ajustar, modificar y mejorar el instrumento final de recolección de información.

⁶¹ HERNANDEZ, Roberto; FERNANDEZ, Carlos y BAPTISTA, Pilar. Metodología para la investigación. Bogotá: Mc Graw Hill, 1997. p. 252.

De acuerdo a los resultados obtenidos de la prueba piloto, se recurrió a cerrar las preguntas con posibles respuestas y también a modificarlas con el fin de facilitar la interpretación y análisis de los resultados. La encuesta resultante como se muestra en el Anexo P, tuvo un último aporte por parte de la asesoría de la profesora Maria Cristina Burbano Ocaña de la Facultad de Psicología, quien resaltó la importancia de los impactos positivos y negativos que ocasiona la publicidad exterior visual sobre las personas.

Se realizó el formato de encuesta a la muestra a implantar para el sector publicitario. Para establecer dicha muestra, se empleó la siguiente fórmula⁶²:

- **TAMAÑO DE LA MUESTRA**

$$n' = s^2/v^2 \quad (3)$$

Donde:

n' = Tamaño de la muestra

s^2 = Varianza de la muestra

v^2 = Varianza de la población

Para obtener la varianza de la muestra, así:

$$s^2 = p(1-p) \quad (4)$$

Donde:

p = Probabilidad de que un hecho ocurra (en porcentaje)

Entonces:

Se toma $p = 0.5$ por ser una investigación cualitativa.

Aplicando la fórmula (4):

$$s^2 = 0.5(1-0.5)$$

$$s^2 = 0.25$$

Para obtener la varianza de la población, así:

⁶² Ibíd., p 216.

$$v^2 = (\text{porcentaje de confiabilidad})^2.$$

Entonces:

Se adopto una confiabilidad del 90%

$$v^2 = (0.1)^2$$

$$v^2 = 0.01$$

Al remplazar en la fórmula (3) queda:

$$n' = 0.25 / 0.01$$

$$n' = 25$$

Y ajustando el anterior dato, se aplica la siguiente formula:

$$n = n' / (1 + (n/N)) \quad (5)$$

Donde:

N = Población

n = Tamaño de la muestra

Por lo tanto:

$$n = 25 / (1 + (25/96))$$

$$n = 19.83$$

$$n = 20$$

El valor de la población se determinó de acuerdo al número de establecimientos comerciales que se dedican a realizar publicidad en la ciudad de Pasto. Entre estos se encuentran establecimientos que diseñan la publicidad exterior y los que realizan trabajos de acuerdo al diseño grafico.

De lo anterior, se tomó una población de 96 establecimientos, lo cuales se encuentran registrados en la Cámara de Comercio de la ciudad de Pasto. Se aplicó la formula (5) y se obtuvo una muestra de 20 locales que se dedican a realizar publicidad.

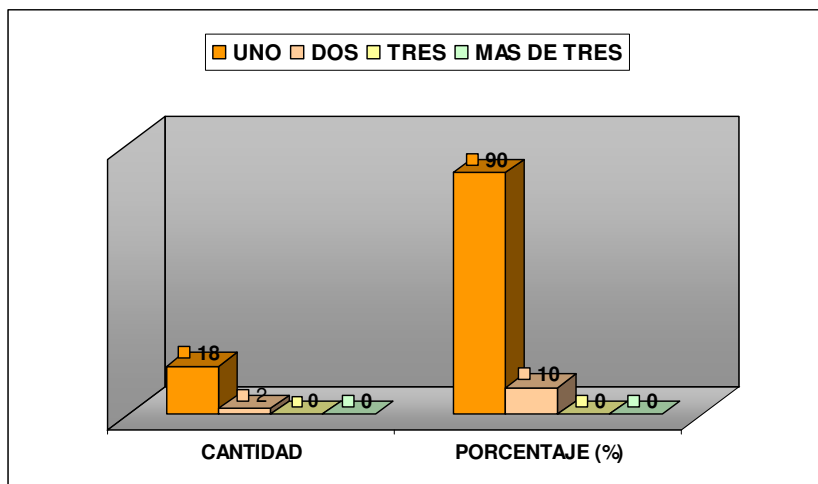
Es decir, que a 20 establecimientos que se dedican a realizar publicidad se aplicó el formato de la encuesta de percepción visual para el sector publicitario.

El resultado e interpretación de los mismos se muestra a continuación:

❖ Análisis e interpretación de resultados

Para los resultados obtenidos de la aplicación de la encuesta se presenta a continuación una interpretación y análisis detallado de las preguntas desarrolladas en la misma para cada establecimiento encargado de desarrollar los anuncios publicitarios en la ciudad de Pasto.

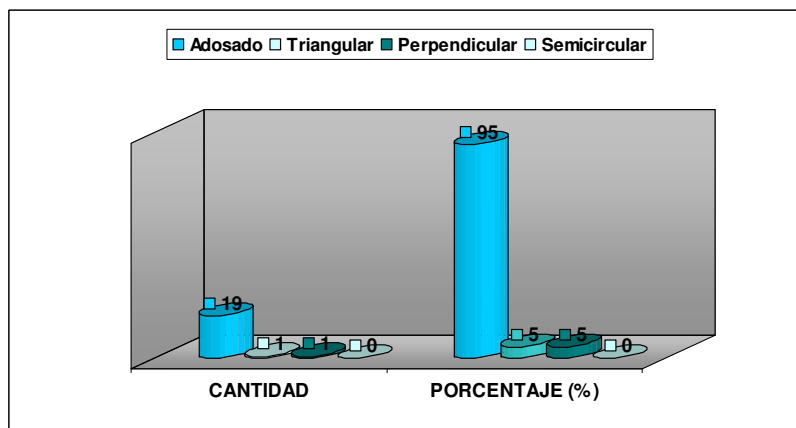
Gráfica 25. Cantidad de avisos solicitados por cada establecimiento



Fuente: Esta investigación.

La gráfica nos muestra que el 90% de los establecimientos que se dedican a la realización de anuncios publicitarios realizan para cada cliente (en este caso, los dueños de cada local comercial) un aviso publicitario, lo cual refleja el cumplimiento de la norma. Son muy raras las ocasiones en las cuales es solicitado más de un aviso por establecimiento comercial, cabe aclarar que como se mostrará mas adelante los demás avisos se realizan en diferentes materiales.

Gráfica 26. Forma de solicitud del aviso

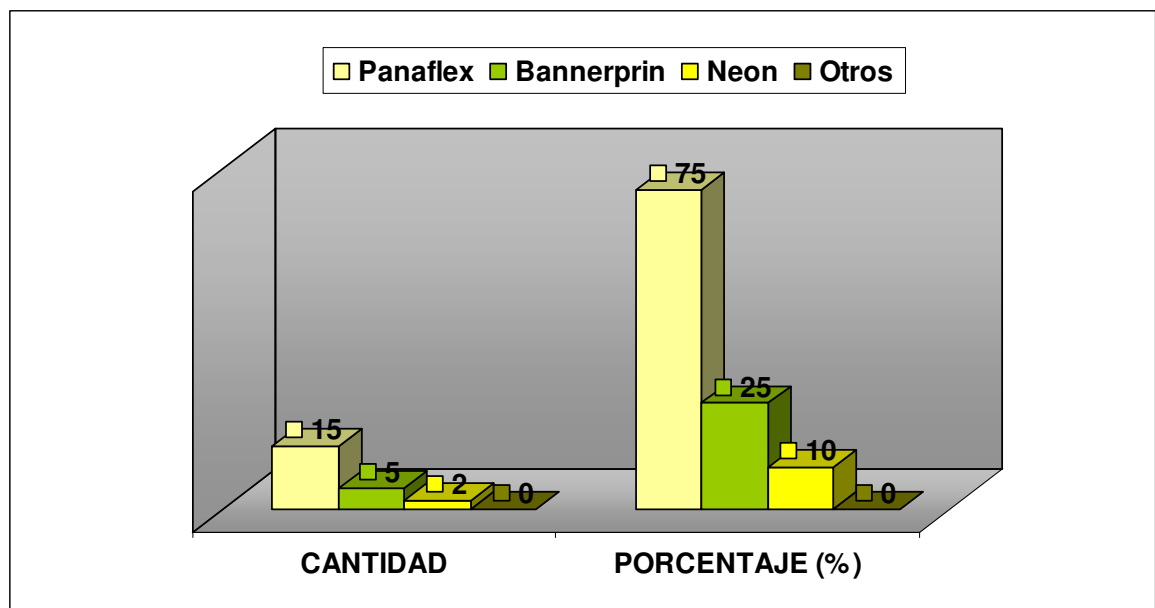


Fuente: Esta investigación.

Como muestra la gráfica, el 95% de los encuestados, realiza el aviso en forma adosada, aquí se refleja el cumplimiento de la norma, la cual dice que el aviso publicitario debe estar adosado a la pared de la fachada⁶³, seguido de los avisos triangulares con un 5%, y perpendiculares también con un 5%. De acuerdo a estos resultados, se puede determinar que el interés de la persona que realiza la publicidad, no radica en el cumplimiento de la normatividad en cuanto a establecer una armonía con los inmuebles de la ciudad, sino por el contrario, simplemente encontrar lucro en esta actividad.

De lo anterior, se mira la necesidad de que este sector sea también uno de los actores que colabore en la implementación de una educación ambiental, ya que los publicistas son los que tienen un contacto directo con los comerciantes al momento de realizar la publicidad exterior visual para cada establecimiento.

Gráfica 27. Tipo de material con mayor demanda



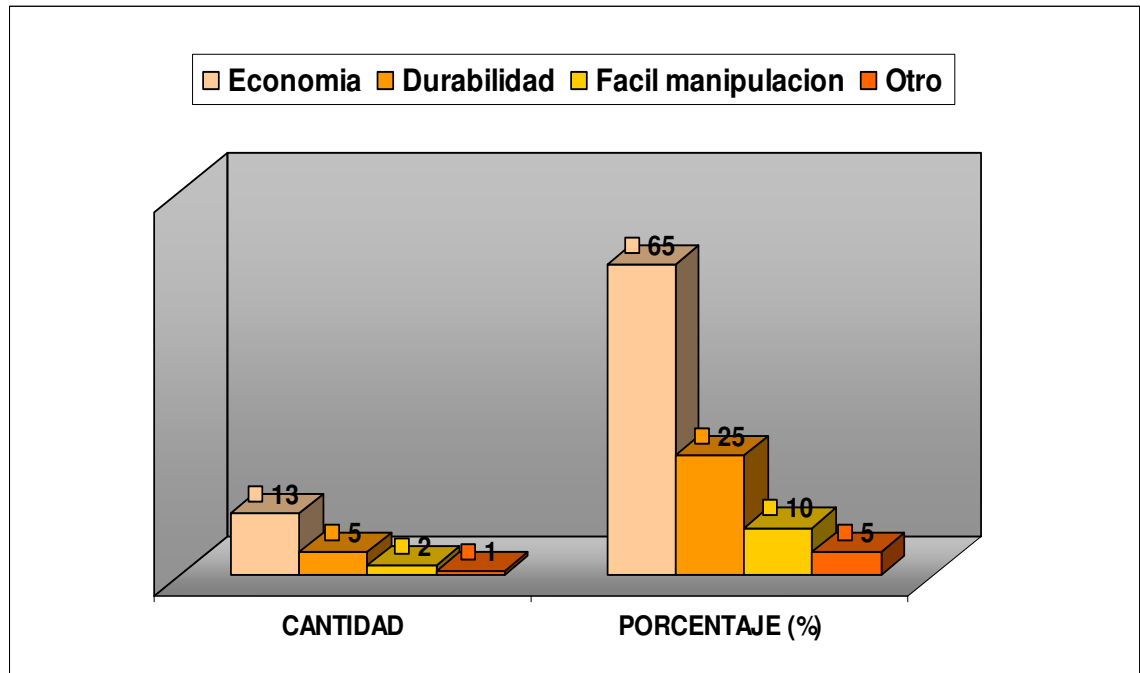
Fuente: Esta investigación. San Juan de Pasto, Diciembre del 2005.

En el gráfico se puede observar que el material de mayor demanda para los publicistas es el panaflex, con un 75%, seguido del bannerprin con un 25% de los publicistas que lo utilizan. Aunque se observa según la gráfica que no existen personas que fabriquen los avisos en otros materiales, existen diversos materiales que se los puede apreciar en una buena cantidad en el centro de la ciudad como los pendones, el neón, el aluminio, forja, madera etc. La razón de que el panaflex

⁶³ Art. 6. Decreto 088 del 2003.

sea el material de mayor demanda se explica en la siguiente pregunta formulada para la recolección de información hacia el sector publicitario.

Gráfica 28. Razón de mayor demanda del panaflex

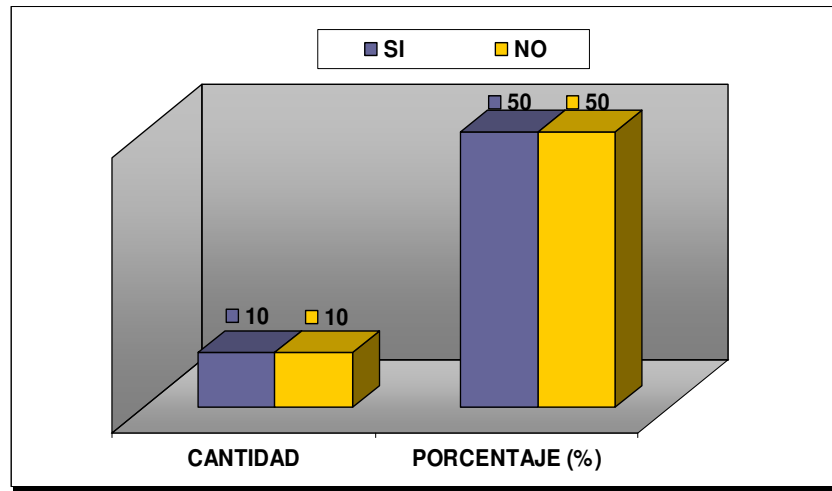


Fuente: Esta Investigación.

Según la gráfica, el 65% de los publicistas utilizan el panaflex porque es el más económico. El 25% de los encuestados respondió a la razón de que el panaflex tiene mayor durabilidad que los otros. Este material se encuentra en desventaja, debido a que no hace parte de los materiales aptos por la normatividad para realizar publicidad exterior visual en el centro de la ciudad, dado las características de luminosidad y visibilidad (refiriéndose al tamaño del elemento en cuestión).

Sin embargo, el panaflex tiene gran aceptación tanto para el sector comercial como para los publicistas, ya que se cumple con expectativas para dar a conocer un producto o servicio. En este sentido, con la normatividad local se debería realizar una concertación que no perjudique económicamente a los establecimientos que trabajan con este tipo de material.

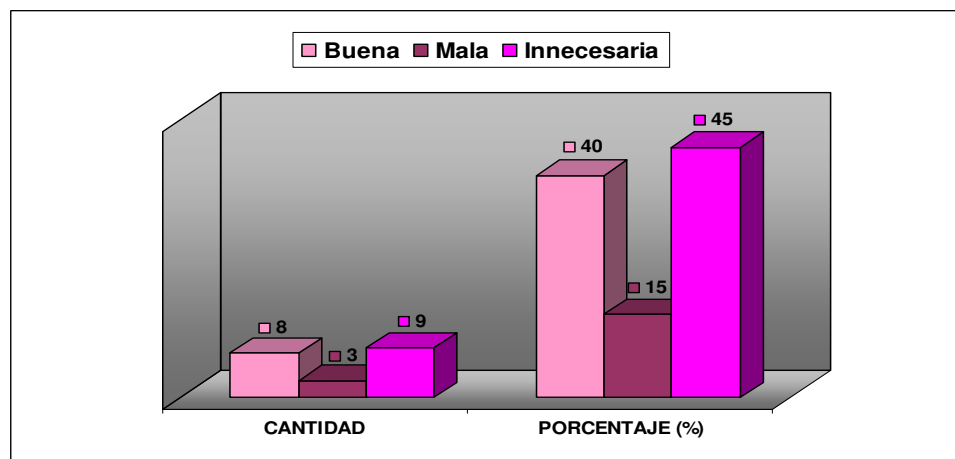
Gráfica 29. Conocimiento de la normatividad por parte de los publicistas



Fuente: Esta investigación.

El gráfico muestra que en el sector publicitario el conocimiento de la normatividad en cuanto a la reglamentación de la publicidad exterior visual es del 50%, en comparación a los que no la conocen. Es importante resaltar, que los publicistas que tienen conocimiento de la misma es por el auto que aboca conocimiento entregado por la Alcaldía Municipal desde el mes de Diciembre del año 2005, en el cual, se da a conocer el Decreto 0955 del 2005 en vigencia actual que rige este tipo de publicidad, además se hizo entrega de una citación para tratar sobre el interés de la Alcaldía en regular la contaminación visual causada por la publicidad exterior en el centro de la ciudad de Pasto.

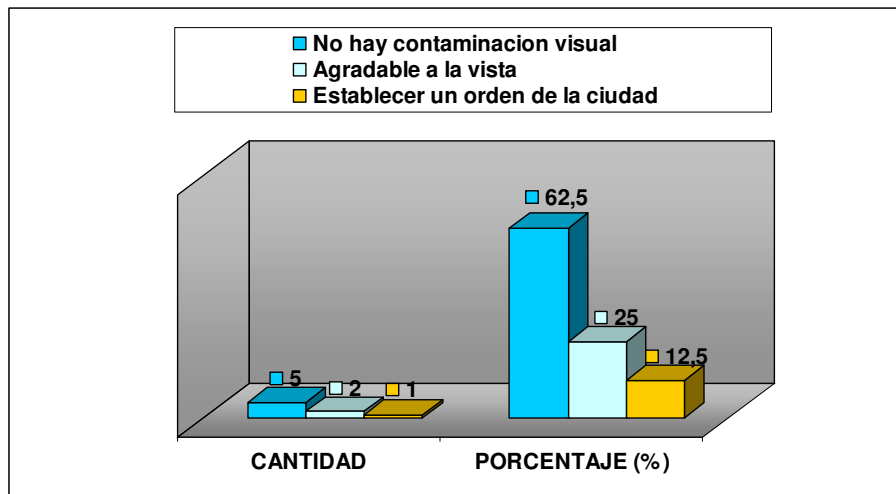
Gráfica 30. Opinión acerca de la uniformidad de los avisos



Fuente: Esta investigación.

La gráfica nos muestra que el 45% del sector publicitario ve innecesaria una uniformidad en la publicidad exterior visual. Sin embargo, el 40% de ellos respondieron que sería buena esta uniformidad. Estos resultados pueden estar condicionados a los beneficios que traería la regulación de una sobresaturación visual por parte de los avisos publicitarios. Entre estos esta los de ayudar a que la ciudad sea ambientalmente competitiva, al mejoramiento de la calidad de vida, además, de disminuir el estrés causado por la saturación visual y la minimización de la contaminación visual.

Gráfica 31. Razón de aceptación de la uniformidad de los avisos



Fuente: Esta investigación.

Según la gráfica, el 62,5% de los publicistas que apoyan la uniformidad de la publicidad exterior visual se basan en que esta actividad ayudaría en la disminución de la contaminación visual, seguido a que en la ciudad se establecería un orden en cuanto a la configuración de la misma con un 25%, y con un 12,5% que sería agradable a la vista.

De lo anterior se puede decir, que existe una parte por parte de los publicistas que no solamente velan por sus intereses particulares, sino que también tienen en cuenta el bien común de la ciudadanía en cuanto al embellecimiento de la ciudad al disminuir la contaminación visual por medio de la publicidad exterior. Este punto es favorable al momento de implementar una educación ambiental para el sector publicitario y comercial, porque perciben el beneficio de un cambio en la configuración actual del centro de la ciudad.

3.4.3 Análisis de resultados de percepción de la población flotante sobre la publicidad exterior visual. Con el objetivo de valorar los impactos de la actual composición visual urbana por avisos publicitarios en la población flotante o transeúnte de la comuna dos de Pasto que tienen relación directa con los avisos

publicitarios se aplicó una encuesta a la mencionada población con el fin de saber su opinión y su conocimiento del tema.

Para la elaboración de este punto, se hizo necesario adecuar una metodología con el fin de conocer y medir la población flotante que está relacionada con la comuna uno. La población flotante o transeúnte juega un papel primordial en la evaluación de los efectos funcionales de la contaminación visual causada por la publicidad exterior. Es por tanto indispensable, aplicar esta metodología para la medición y posterior análisis de dicha población.

Como primera medida se estableció que la población flotante es afectada por la contaminación visual de la comuna dos. Dicha población es aquella que transita por el lugar propuesto y que no reside dentro del área indicada. Para efectos empíricos se tomó en relación con el flujo de personas (No. de personas en relación con el tiempo en horas) que transitan diariamente por el área establecida.

❖ **Técnica para la recolección de información.**

Para el levantamiento de la información relacionada con la población transeúnte, se utilizó como técnica la observación simple indirecta. Es observación científica ya que cuenta con todos y cada uno de los principios básicos que la justifican (propósito, planeación, sistematización, duración, frecuencia, validez y confiabilidad). Se debe tener en cuenta que se trata de pasar lo más desapercibidos posible, actuando de tal manera que el observador no aparezca directamente ante los observados, sino más bien como parte de la situación.

Este tipo de observación es viable cuando se trata de conocer hechos o situaciones que de algún modo tienen un cierto carácter público. Es de carácter indirecto, debido a que se hace uso de instrumentos capaces de registrar información sobre el problema, que conducen a obtener datos más exactos de los registros y dan mayor confianza a la investigación.

Para la recolección de la información se utilizó una videograbadora con el fin de obtener una filmación, en la cual se hizo un conteo para conocer la población transeúnte de la zona. La filmación se obtuvo desde un punto estratégico de la zona comercial de la comuna uno; este punto corresponde a la plaza de Nariño, ya que esta área es un núcleo central para la ciudadanía, que se toma como lugar de encuentro, o como de principal zona de transitabilidad por parte de la población flotante.

Después de definir el lugar de filmación, se procedió a realizar la toma en diferentes días de la semana y en horarios diferentes del día donde el flujo peatonal es moderadamente alto.

Bajo criterio de las investigadoras se decidió tomar tres días a la semana: Jueves, Viernes y Sábado, donde se considera que hay un mayor flujo de transitabilidad peatonal en comparación con los otros días.

Después se procedió a establecer el horario diario para realizar las filmaciones, el cual correspondió a tres tomas, lo que significa que se escogieron tres horas al día: 9:00 a.m., 2:00 p.m. y 6:00 p.m. que van de acuerdo al momento en que hay mayor flujo peatonal: La primera hora matutina, se estableció de acuerdo al inicio de las actividades comerciales de la ciudad; el segundo horario corresponde al inicio de las actividades comerciales en horas de la tarde. Y la tercera hora corresponde a la finalización del comercio en el día.

El objetivo es encontrar los aspectos concretos que puedan identificarse con las variables y los indicadores ya definidos, además de marcar la aparición de cada elemento de interés para luego tabular la información obtenida.

❖ Resultados de la recolección de información

Cuadro 7. Tabulación de datos población flotante

PUNTO ESTRATEGICO	FECHA				CANTIDAD DE POBLACION/ HORA
	DIA	MES	AÑO	HORA	
AVENIDA COLOMBIA	JUEVES 12	Abril	2007	09:00 a.m.	5.176
				02:00 p.m.	5.466
				06:00 p.m.	5.125
AVENIDA CHAMPAGNAT	VIERNES 13	Abril	2007	09:00 a.m.	5.232
				02:00 p.m.	6.142
				06:00 p.m.	7.730
PARQUE BOLIVAR	SABADO 14	Abril	2007	09:00 a.m.	6.491
				02:00 p.m.	6.834
				06:00 p.m.	7.988
TOTAL					56184

Fuente: Esta Investigación.

Del anterior cuadro, se procedió a calcular un promedio de la población flotante con la siguiente fórmula⁶⁴:

⁶⁴ HERNÁNDEZ, Op. cit., p. 359.

- Media

$$\bar{X} = \sum X_i / N \quad (6)$$

Donde:

\bar{X} = Media

$\sum X_i$ = Sumatoria de los valores

N = Número de casos

Entonces:

$$\bar{X} = 56.184 / 9$$

$$\bar{X} = 6.243$$

Se determinó que el promedio de personas que pasan por este punto estratégico es de 6.243 individuos / hora

Analizando el resultado anterior, se deduce que, del total de la población residente en la ciudad de Pasto parte considerable de esta es afectada por la saturación de avisos publicitarios existentes en la comuna dos.

Una vez determinada la población que se vería influenciada por la publicidad exterior visual en un área y un tiempo determinado, se procedió a calcular la muestra representativa estadísticamente, para poder analizar su percepción sobre la configuración actual de los anuncios publicitarios de los establecimientos comerciales pertenecientes a la comuna uno.

Para aplicar una fórmula matemática que determine una muestra de la población flotante, los criterios que se tomaron en cuenta fueron: el de haber realizado un sondeo de tres días a la semana, que se determinaron por razones prácticas de accesibilidad y así, llevar a cabo las filmaciones; en cada uno de estos días se determinaron tres horas estratégicas, las cuales corresponden a un horario de mayor flujo poblacional por ser horas pico.

Se aplicó este tipo de metodología por ser una muestra de tipo preferencial, la cual es factible utilizarla en investigaciones donde esta medida dependa de los criterios de la investigación. La fórmula utilizada es la siguiente⁶⁵:

⁶⁵ *Ibíd.*, p. 252.

- Tamaño de la muestra

$$n' = s^2/v^2 \quad (7)$$

Donde:

n' = Tamaño de la muestra

s^2 = Varianza de la muestra

v^2 = Varianza de la población

Para obtener la varianza de la muestra, así:

$$s^2 = p(1-p) \quad (8)$$

Donde:

p = Probabilidad de que un hecho ocurra (en porcentaje)

Entonces:

Se toma $p = 0.5$ por ser una investigación cualitativa.

Aplicando la formula (8):

$$s^2 = 0.5(1-0.5)$$
$$s^2 = 0.25$$

Para obtener la varianza de la población, así:

$v^2 = (\text{porcentaje de confiabilidad})^2$.

Entonces:

Se adopto una confiabilidad del 95%

$$v^2 = (0.05)^2$$
$$v^2 = 0.0025$$

Al remplazar en la fórmula (7) queda:

$$n' = s^2/v^2$$
$$n' = 0.25 / 0.0025$$
$$n' = 100$$

Y ajustando el anterior dato, se aplica la siguiente formula:

$$n' = n' / (1 + (n/N)) \quad (9)$$

Donde:

N = Población

n` = Tamaño de la muestra

Por lo tanto:

$$n' = 100 / (1 + (100/6243))$$

$$n' = 99.52$$

$$n' \approx 100$$

De un total de 6.243 individuos considerados como población flotante que transitan en una hora dentro del área correspondiente al punto estratégico escogido, se aplicó la anterior fórmula y se obtuvo una muestra de 100 transeúntes por cada hora y por cada día.

Inicialmente, se aplicó un formato de encuesta piloto (Ver Anexo Q) a un número de personas menor que el de la muestra con similares características. A partir de la encuesta piloto, se estableció de manera concreta la encuesta final (Ver Anexo R). Este formato, fue elaborado con la participación de los docentes de Comunicación Social y Psicología anteriormente mencionados.

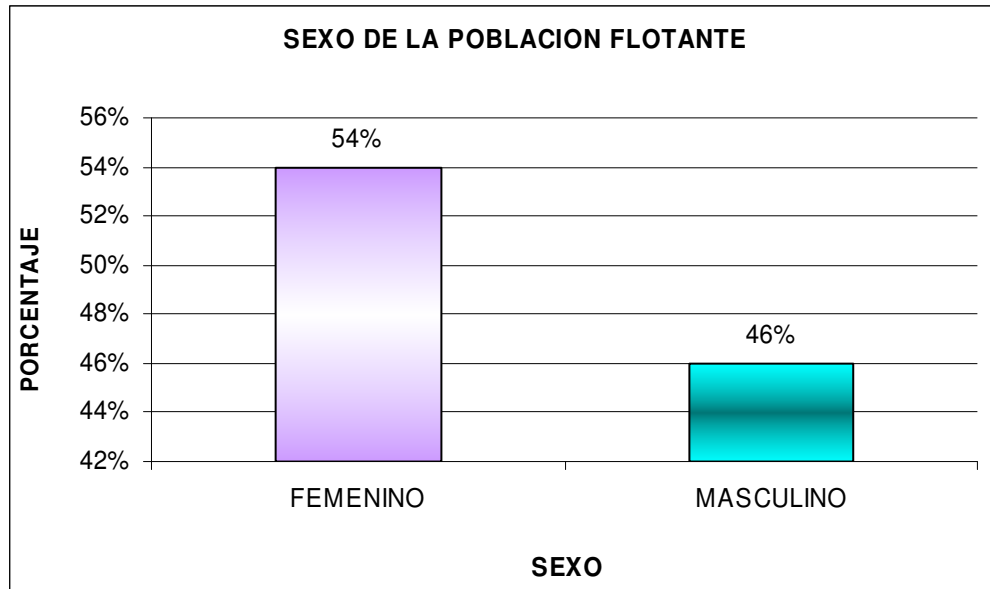
Los resultados e interpretación de los datos arrojados por la encuesta aplicada a la población flotante son los siguientes:

Cuadro 8. Sexo de las personas encuestadas

SEXO	PORCENTAJE
FEMENINO	54
MASCULINO	46
NUMERO DE ENCUESTADOS	

Fuente: Esta Investigación

Gráfica 32. Sexo de la población flotante.



Fuente: Esta Investigación.

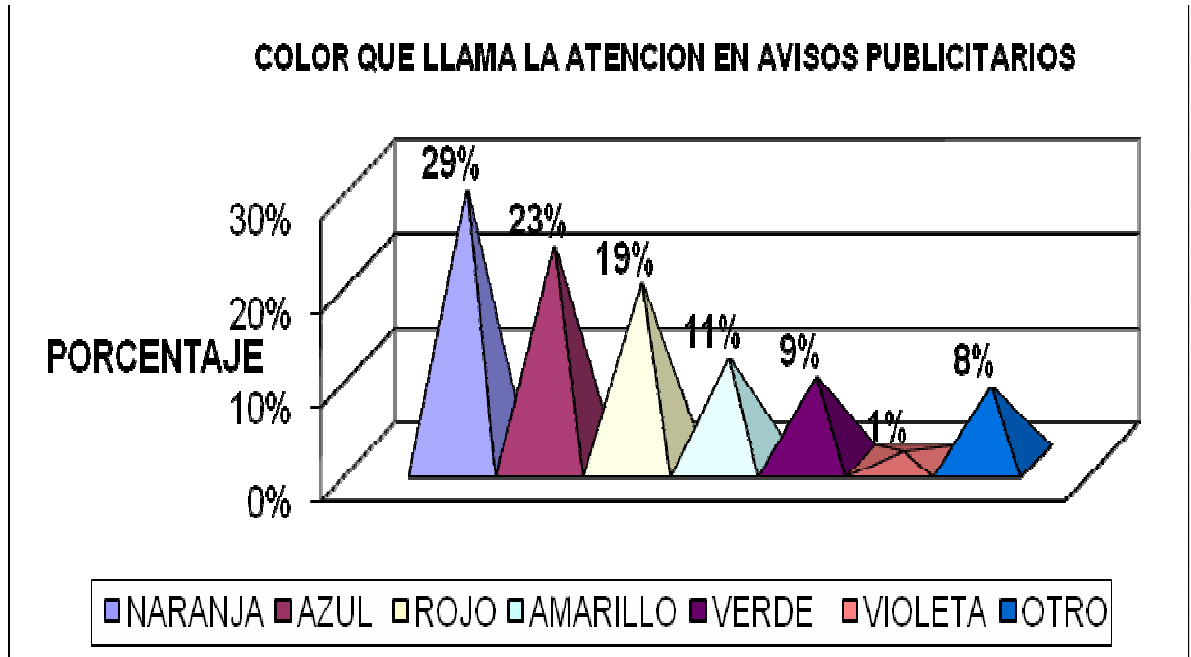
De un total de 100 encuestados, el 54% corresponden a personas del sexo femenino al tiempo que un 46% pertenece al sexo masculino.

Cuadro 9. Color que llama la atención en los avisos publicitarios.

COLOR	PORCENTAJE
NARANJA	29
AZUL	23
ROJO	19
AMARILLO	11
VERDE	9
VIOLETA	1
OTRO	8

Fuente: Esta Investigación

Gráfica 33. Color que llama la atención en los avisos publicitarios.



Fuente: Esta Investigación.

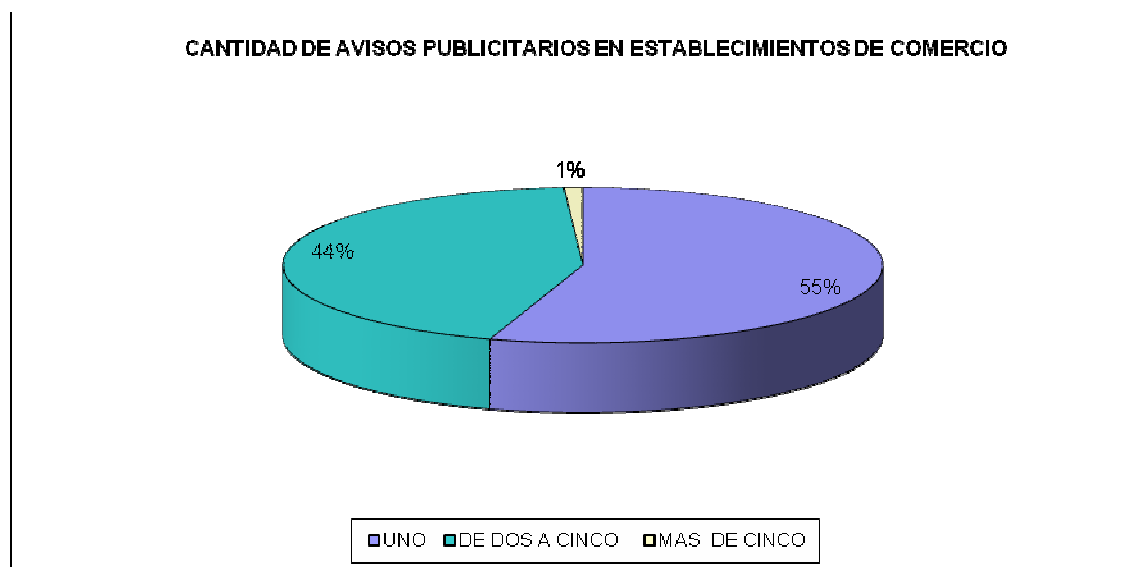
De la misma población en estudio se tiene que en un aviso publicitario el color que resulta mas llamativo es el naranja con el 29%, a este le sigue el color azul con el 23% de preferencia. Otros colores son el rojo, el amarillo, el verde y el violeta con un 19%, 11%, 9% y 1%.

Cuadro 10. Numero de avisos publicitarios

NUMERO DE AVISOS	PORCENTAJE
UNO	55
DE DOS A CINCO	44
MAS CINCO	1

Fuente: Esta Investigación

Gráfica 34. Cantidad de avisos publicitarios en establecimientos de comercio



Fuente: Esta Investigación.

Atendiendo el criterio de los encuestados, se tiene que, con respecto a la cantidad de avisos publicitarios que un local comercial debería tener, que un 55% (Ver Cuadro 4.) prefiere un solo aviso comercial; un 44% considera que el numero de avisos publicitarios debería estar entre 2 y 5; y solamente un 1% cree pertinente mas de 5 avisos publicitarios. (Ver Cuadro 4.)

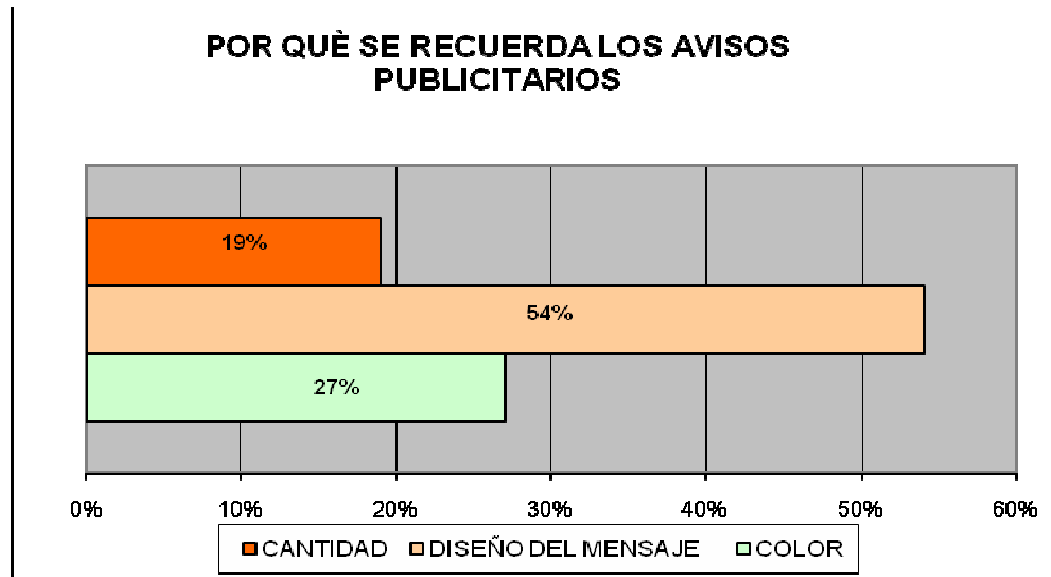
De lo que se concluye que un solo aviso es suficiente para atraer la atención del cliente y que se genera disgusto por los locales comerciales que abusan del uso de avisos publicitar

Cuadro 11. Preferencias en los avisos publicitarios

PREFERENCIAS	PORCENTAJE
COLOR	27
DISEÑO DEL MENSAJE	54
CANTIDAD	19

Fuente: Esta Investigación

Gráfica 35. Motivo por el que se recuerda los avisos publicitarios



Fuente: Esta Investigación.

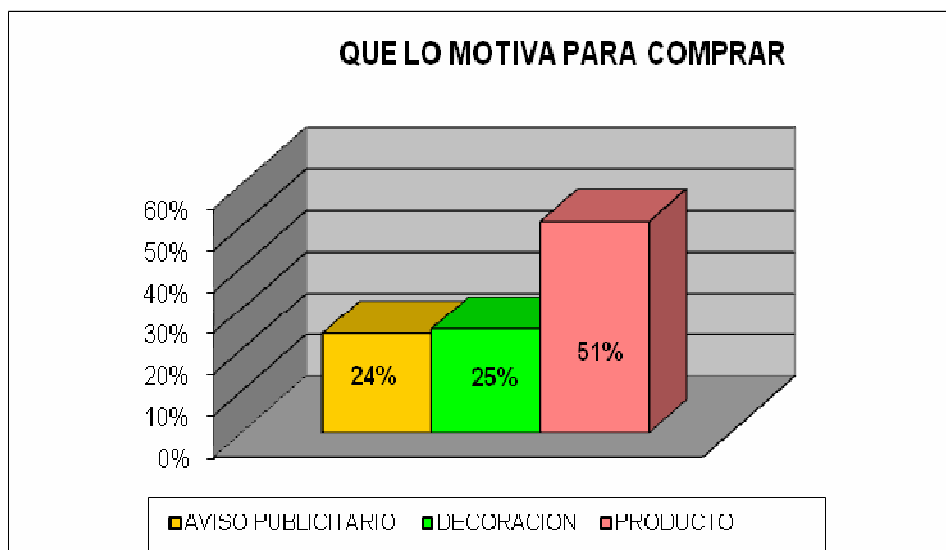
Al la pregunta “*usted recuerda los avisos publicitario por*”, un 54% de los encuestados respondieron que el diseño del mensaje es lo que mas recuerdan, por otra parte el 27% respondió que es el color mientras que un 19% considera que es la cantidad de avisos lo que mas llama su atención. (Ver Cuadro 5.). Se confirma entonces la preferencia de pocos avisos con un buen diseño para que sean recordados por los clientes.

Cuadro 12. Motivación para Comprar

MOTIVACION	PORCENTAJE
AVISO PUBLICITARIO	24
DECORACION	25
PRODUCTO	51

Fuente: Esta Investigación

Gráfica 36. Motivación para comprar en un establecimiento de comercio



Fuente: Esta Investigación.

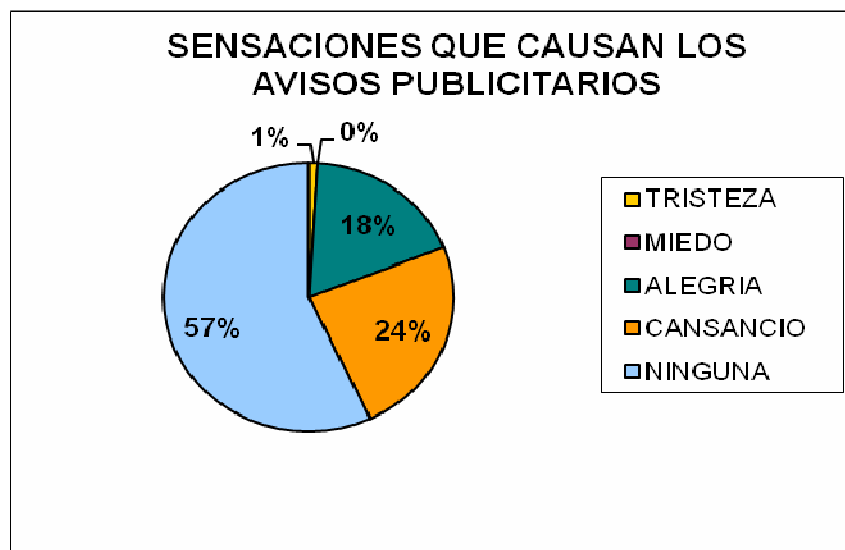
En lo que respecta a la motivación que tienen los encuestados para comprar en un local comercial, el 51% considera que lo más importante es el producto que vende el establecimiento de comercio, mientras que la decoración y los avisos publicitarios ocupan un 25% y 24% respectivamente. (Ver Cuadro 6.) Destaca el hecho de que la mayoría de las personas encuestadas concentran su atención en el producto y la necesidad de su compra, mas no en el aviso publicitario en concreto, de lo que se concluye la irrelevancia de los avisos publicitarios para los clientes al momento de comprar contrario a lo que piensan los comerciantes.

Cuadro 13. Emociones causadas por avisos publicitarios

EMOCIONES	%
TRISTEZA	1
MIEDO	0
ALEGRIA	18
CANSANCIO	24
NINGUNA	57

Fuente: Esta Investigación

Gráfica 37. Sensaciones causadas por los avisos publicitarios



Fuente: Esta Investigación.

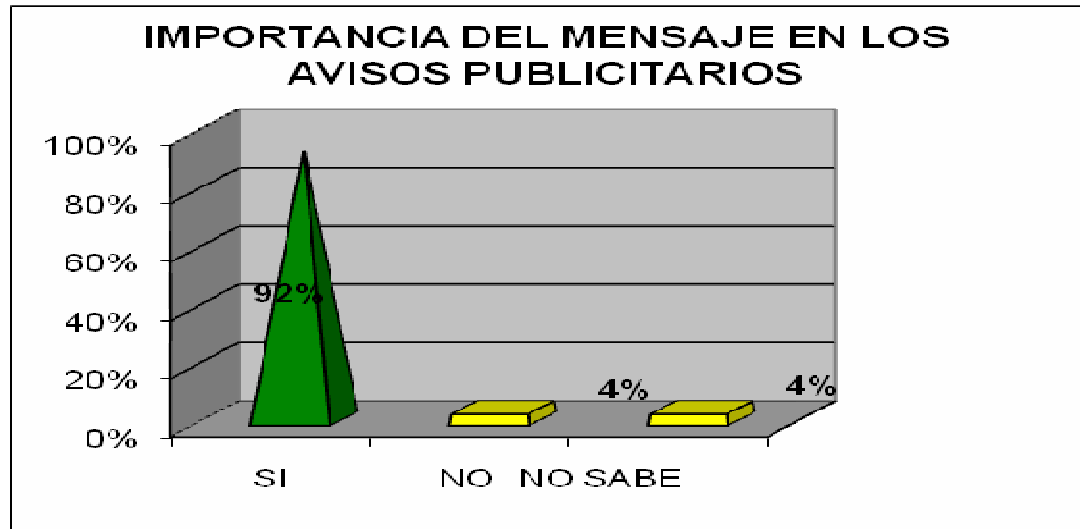
Sobre el tópico de las emociones generadas por los avisos publicitarios tenemos que más de la mitad de los encuestados, esto es, 57% reconoce no sentir ninguna emoción al encontrarse con determinados avisos publicitarios. Sin embargo un 24% manifestó cansancio al observar dichos avisos, por otra parte el 18% considera sentir alegría mientras que solo el 1% siente tristeza. (Ver cuadro 7), observando de esta manera que los avisos publicitarios en su mayoría son indiferentes para los clientes y si algo se llegara a manifestar en estos, es cansancio.

Cuadro 14. Importancia del mensaje comercial en los avisos publicitarios

IMPORTANTE	PORCENTAJE
SI	92
NO	4
NO SABE	4

Fuente: Esta Investigación.

Gráfica 38. Importancia del mensaje en los avisos publicitarios



Fuente: Esta Investigación.

Para determinar si son importantes los avisos publicitarios para transmitir un mensaje comercial, se tiene que la gran mayoría de los encuestados, a saber; un 92% los encuentran importantes, mientras que el 8% restante le restan importancia.

Esta respuesta se ve condicionada por los resultados obtenidos en las preguntas anteriores toda vez que si bien los mensajes comerciales expuestos en avisos publicitarios resultan valiosos en la actividad comercial, estos no deben excederse en la cantidad y el tamaño puesto que esto no garantiza una mejor venta sino que esta se produce por el producto que vende el establecimiento comercial.

El exceso en el número de avisos publicitarios lleva a las personas a quejarse en vez de transmitir un mensaje o informar acerca de algún producto, los mismos perturban la visibilidad, distraen y en muchas ocasiones abruman a los usuarios de las avenidas de las calles y carreras en general pues estos se exhiben las 24 horas del día; esto hace que se pierda el mensaje y la información que los avisos tratan de transmitir. Por lo anterior se recomienda un sitio de aviso por local comercial preferiblemente de colores discretos con un buen diseño y en los que se anuncie el producto que se trata de vender.

- **ENCUESTA A AUTORIDADES PÚBLICAS**

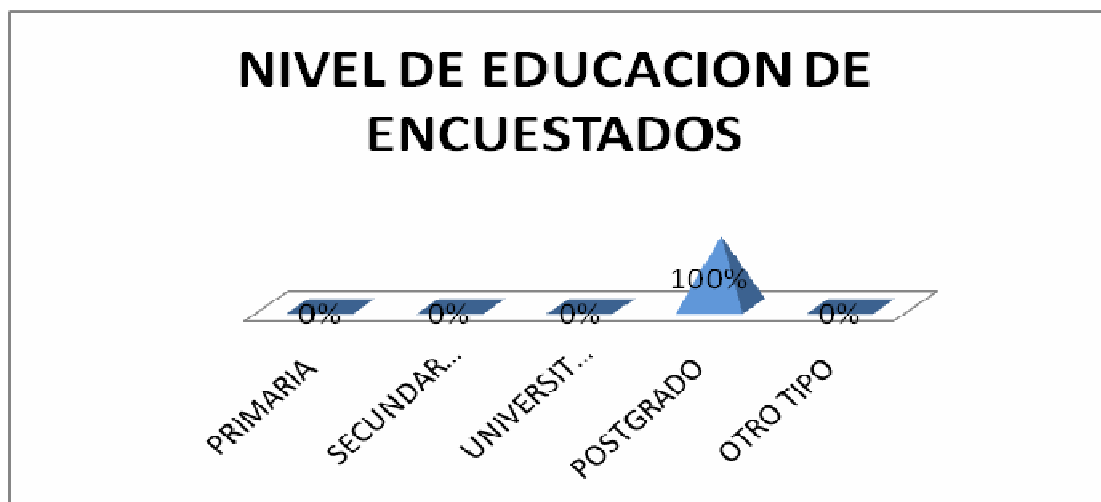
Gráfica 39. Sexo de los encuestados



Fuente: Esta Investigación.

De las personas que se encuestó las cuales están encargadas de la problemática de la contaminación visual generada por avisos publicitarios se encontró que un 75% es de sexo femenino y un 25% de sexo masculino.

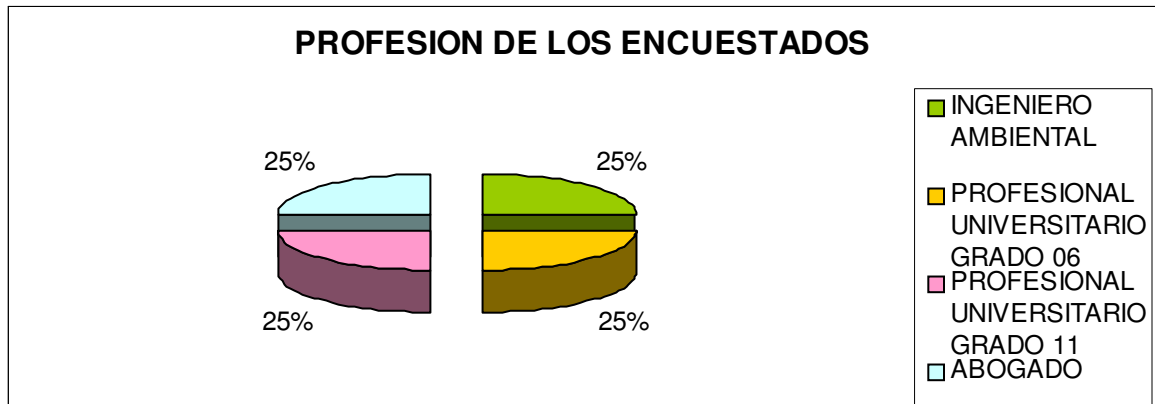
Gráfica 40. Nivel de educación de los encuestados



Fuente: Esta Investigación.

Las personas que en el Municipio de Pasto tienen a su cargo la contaminación visual cuentan todas con un nivel de educación de Postgrado esto es un 100%

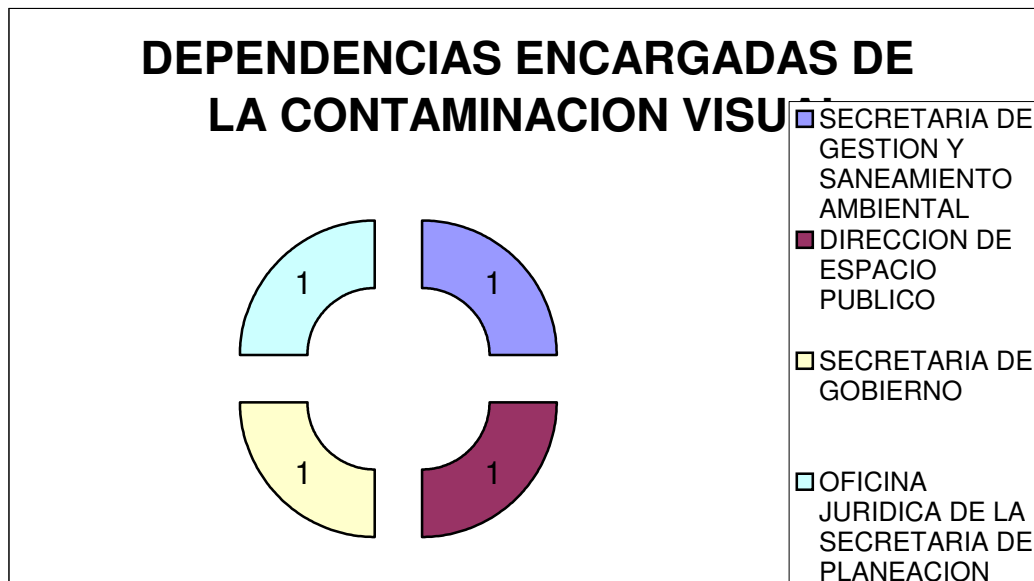
Gráfica 41. Profesión de los encuestados



Fuente: Esta Investigación.

Las personas que en el Municipio de Pasto tienen a su cargo el manejo, control de la contaminación visual tienen diferentes profesiones dentro de las áreas de ingeniería ambiental, arquitectura, derecho e incluso biología algunos de ellos con rango de profesionales universitarios grado 06 y 11

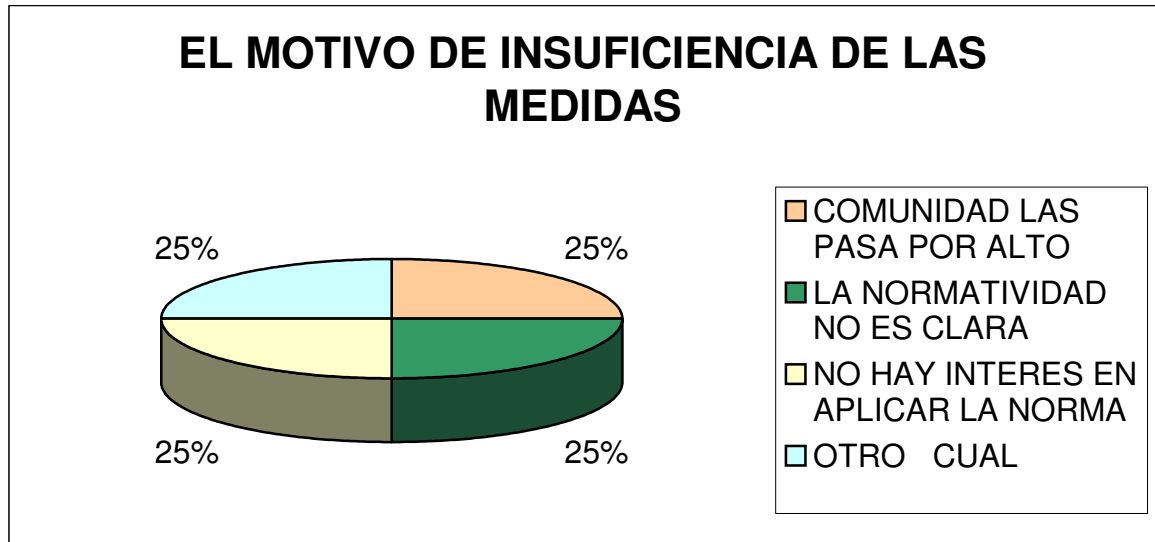
Gráfica 42. Dependencias encargadas de la contaminación visual en el Municipio de Pasto.



Fuente: Esta Investigación.

En el Municipio de Pasto existen cuatro dependencias para el control, manejo y seguimiento de la contaminación visual ellas son la Secretaría de Gestión y Saneamiento Ambiental y la de Gobierno, La dirección de Espacio Público y la Oficina Jurídica de la Secretaría de Planeación.

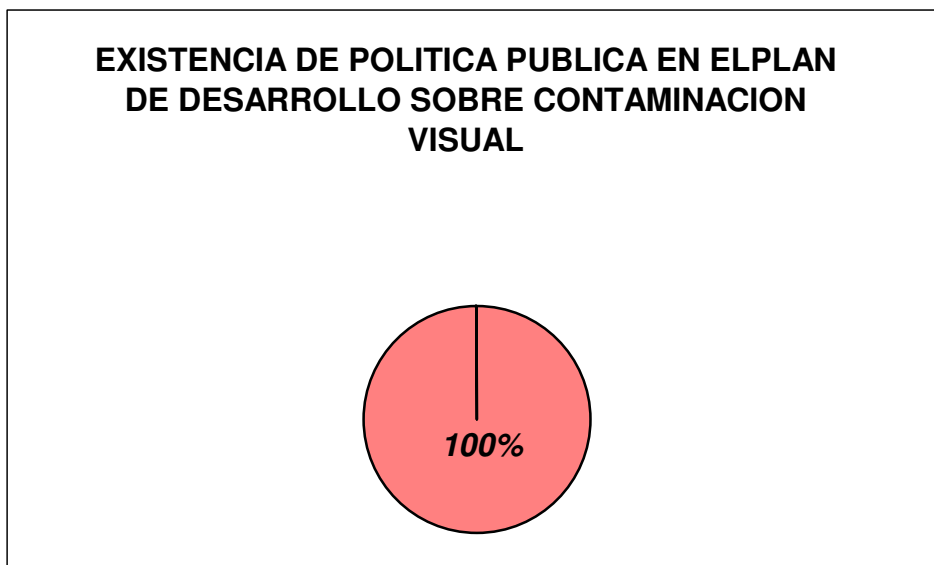
Gráfica 43. Razón de la insuficiencia de las medidas para el manejo de la contaminación visual por avisos publicitarios.



Fuente: Esta Investigación.

Existe divergencia en la respuesta para determinar el motivo de la insuficiencia de las medidas adoptadas por el municipio para que la reglamentación sobre publicidad exterior visual generada por avisos publicitarios funciones esto se debe a que la comunidad las pasa por alto en un 25% esto quiere decir que ha pesar de tener conocimiento de ellas la población hace caso omiso, en un 25% se encuentra la opinión de que la normatividad no es clara por ello no hay una aplicación eficaz de la misma, un 25% también opina que la razón de ello es la falta de interés en la aplicación de la norma y por ultimo un 25 % opina que existen otros motivos como lo es los interés personales en querer atraer a la mayor cantidad de clientes, en llamar la atención.

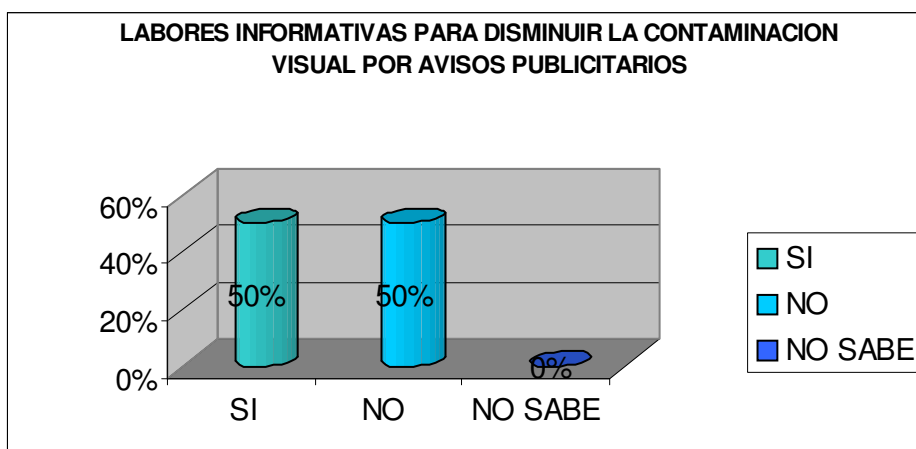
Gráfica 44. Políticas Publicas en el Plan de Desarrollo de Pasto para el manejo de la Contaminación Visual.



Fuente: Esta Investigación.

se encontró unificado el criterio cuando se preguntó a las autoridades públicas sobre la existencia de una política pública contenida en el plan de desarrollo sobre contaminación visual pues en un 100% ratifican la existencia de la misma; de aquí se puede concluir que si existe tal política al menos contemplada de manera escrita en el plan de desarrollo del Municipio de Pasto, paso inicial e importante para manejar la contaminación visual que generan los avisos publicitarios.

Gráfica 45. Existencia de labores informativas para disminuir la contaminación visual por avisos publicitarios.



Fuente: Esta Investigación.

En este punto de indagar la Existencia de labores informativas para disminuir la contaminación visual por avisos publicitarios se encontraron las opiniones divididas ya que un 50% considera que si se dan estas labores informativas mientras que el otro 50% considera que esto no se da la razón de ello es que si bien en la actualidad si bien se esta informando la regulación y características que tienen que tener los avisos publicitarios en la zona Centro o histórica de Pasto nada al respecto se ha hecho con el resto de la ciudad como lo es la comuna dos materia de análisis en esta investigación, pues desde la misma normatividad se encarga de regular de manera especial los avisos publicitarios de la parte histórica y para el resto del casco urbano son aspectos muy generales, de ahí que en este punto no tenían mucho manejo o presión a pesar de haberseles dicho que barrios, que sectores se encuentran dentro de la comuna dos

4. CRITERIOS PARA UNA PROPUESTA NORMATIVA QUE RECOJA LAS EXPERIENCIAS EXITOSAS Y COMPLEMENTE LA NORMATIVIDAD LOCAL EXISTENTE

4.1 SOLUCIONES ANTE LA PROBLEMÁTICA DE CONTAMINACIÓN VISUAL EN LA ZONA COMERCIAL DE LA COMUNA DOS DEL MUNICIPIO DE PASTO

La contaminación visual en la Comuna dos del Municipio de Pasto, causada por la publicidad exterior visual, es un tanto más difícil de controlar sin una legislación apropiada, no solo en cuanto a ubicación sino también en cuanto a calidad, cantidad y seguridad.

Pero ¿cuál es el límite de esta "proliferación de publicidad"? Una ciudad que no genera publicidad está comprometiendo su desarrollo, pero tampoco debemos aceptar esta verdad al punto de dejar que el mercado defina a discreción. La ciudad pertenece a todos sus habitantes y no hay derecho a que unos pocos impongan al resto sus particulares criterios publicitarios.

Se podría tomar para el caso de Pasto, la propuesta de Raúl Sampayo, publicista mexicano, agobiado por el peso del uso indiscriminado de algunos medios en su país, piensa que una estrategia de medios adecuada y una creatividad atinada no requieren de tácticas "montoneras" que atropellan a los consumidores y los abofetean con contaminación publicitaria. Plantea entonces una reducción de la cantidad de anuncios, éstos serían entonces más onerosos, en sitios más adecuados al ser los anunciantes más selectivos en sus medios (y viceversa), y los consumidores polarizarían su atención más eficazmente con un mucho menor aturdimiento mental. Al tener un medio, como carteleras, más caro, los consumidores verían con buenos ojos no sólo una mayor calidad creativa, sino también, y por sobre todas las cosas, una importante reducción del aturdimiento visual.

Thomas Sprechmann, arquitecto y docente especializado en urbanística estima que la publicidad debe desarrollarse en base a reglas de juego racionales y urbanísticamente viables, como el caso de Japón. Si bien ese país tiene un desarrollo urbanístico explosivo y difícil de controlar, también posee sofisticadas reglas de juego para la publicidad en la calle. No se encierran elementos recargados, agresivos, se juega con la luz dándole un aspecto de liviandad al conjunto, quitando esa sensación colectiva de habitar en una selva de avisos. Si bien regular totalmente una ciudad es en cierta medida quijotesco, todo puede revertirse si existe una voluntad social activa, emparentada con un cambio cierto de conductas. De cada uno de nosotros. Dar el ejemplo es el primer paso hacia el cambio, defendiendo nuestra calidad de vida a capa y espada. Para que de una

vez por todas dejemos de quejarnos y empecemos a disfrutar de un mundo mejor.

Para combatir este problema a nivel local, se debe partir de que el mejoramiento en la calidad de vida de los ciudadanos depende en gran parte de la voluntad que se tenga para cambiar de actitud frente a la utilización y el respeto del espacio público.

No es un secreto- pero parece-, que la colocación de PEV (Publicidad Exterior Visual) debe respetar el paisaje y el entorno urbanos, por lo que deberá evitarse en todo momento su saturación. En efecto, se ha demostrado que no solo atenta contra la seguridad de transeúntes y conductores, por consistir en objetos y elementos que distraen la atención y terminan por reducir el espectro visual, con las consecuencias muchas veces fatales por todos conocidas.

Como si lo anterior fuera poco, debemos agregar que la PEV eleva el nivel de ansiedad de la población, que tiende a ser mas agresiva, y seguramente el nivel de civismo y cultura se vera reducido, perturbando la tranquilidad y seguridad de la ciudad.

No es pretensioso considerar que las normas que se realicen sobre el tema deberán tener presente el daño que se le causa a la comunidad en su modo de vida, en su cultura y hasta en sus costumbres, por la manera como se atenta contra su entorno.

Tratar de establecer límites en estos temas no es tarea facil, por cuanto al respecto existe un alto nivel de subjetividad, si se considera que lo que para unos es estéticamente aceptable para otros puede no serlo. Sin embargo, hay que considerar que este elemento no puede dejarse de lado al tratar de limitar la actividad de la PEV en el desarrollo urbanístico y debería ser incluido, entre otros, en las reglamentaciones como criterio valido para limitar la utilización del espacio privado y publico, teniendo en cuenta las percepciones que sobre la estética y la belleza tenga el ciudadano promedio dentro de una comunidad especifica.

En este orden de ideas, y teniendo en cuenta que el Consejo de Santa Fe de Bogota expidió el Acuerdo 01 de 1998, "Por el cual se reglamenta la publicidad exterior visual en el Distrito Capital de Santa Fe de Bogota". El cual antes que referirse a lo estético, procuro objetivizar y regular de manera integral el tema de la contaminación visual en la ciudad, destacándose en aspecto relacionado con el tamaño, distancia y lugar de colocación de la PEV. Y que además vela por el mejoramiento en la calidad de vida de los ciudadanos, proteger los derechos a la comunicación, al medio ambiente sano y a la integridad del espacio público y la seguridad vial, se constituyen en el objetivo fundamental del mencionado acuerdo Pero como, ya lo señalábamos, no se consagra expresamente la guarda y tutela de lo que podríamos denominar el "derecho a lo estético", que se traduce en el derecho elemental a disfrutar de un paisaje urbano o rural sano. En este aspecto

nos encontramos con una norma opaca pero con una significancia digna de ser resaltada: el Decreto 2011 de 1974 (Arts. 302 y SS.), que consagro el derecho a disfrutar de paisajes urbanos y rurales que contribuyan al bienestar físico y espiritual de los asociados.

Basado en los parámetros más destacados de las normas expuestas y en ejercicio del principio del rigor subsidiario (Ley 99 de 1993), el legislador deberá expedir nuevas y mejores que limiten aun más la colocación de PEV.

En la actualidad, resaltamos, las normas simplemente limitan el tamaño y establecen los sitios en los cuales se encuentra prohibido colocarla. Poco nada importa si la PEV se encuentra acorde o no con el paisaje ubicado en su entorno, esto no incluye claro esta el centro histórico de cada ciudad Colombiana. Ello finalmente se traduce en que no se logra la descontaminación visual anhelada y tan solo llegamos a las restricciones exigidas en la normatividad correspondiente, afectando de manera grave en sentido de una cultura o de un modo de vivir.

Al respecto sugiero que pueden establecerse estilos determinados de PEV (avisos, vallas, tableros electrónicos, pasacalles, pendones, colombinas, carteleras, mogadores, globos, etc.) en zonas o sectores específicos, lo que disminuirá, de un lado, la contaminación visual y, por consiguiente, aumentaría notablemente la calidad de vida de los ciudadanos.

De otra parte, considero que el alcalde puede llegar a tener la facultad de declarar zonas de alerta naranja en aquellos sectores del casco urbano en donde se considera existe saturación de PEV. Para citar un ejemplo, como bien lo ha hecho el Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá quien ha restringido la colección de vallas en ciertos sectores de la ciudad, contribuyendo de esta manera a evitar una mayor contaminación visual (decreto 062/97, 0942/97 y 1190/97).

Con base en lo expuesto, es claro que al momento de expedir la normatividad correspondiente se debe tener en cuenta el valor agregado que la doctrina contemporánea incorpora al tema y que consiste en reconocer como "...válida para esta clase de normatividad la protección de valores secundarios que se refieren a la agregabilidad del paisaje. En algunos casos, de manera expresa, los proveídos han correlacionado tales criterios a la estabilidad psicológica y emocional, al orgullo y a la identidad individual y colectiva, a la permanencia y continuidad cultural y a la responsabilidad social y ciudadana..."⁶⁶

Se insiste en que este tipo de normatividad debe sustentarse sobre todo en la "...sensibilidad estética del individuo promedio...", tal como lo consagra el escrito referido, teniendo en cuenta el comportamiento del hombre frente a su entorno; en

⁶⁶ Ziegler. "Belleza visual", cit.

otras palabras, aquello que la comunidad considere como características propias que permiten fomentar valores humanos importantes.

“Este planteamiento reconoce que esta clase de normativa, aunque basada en criterios estéticos subjetivos, recoge aquellos modelos que reflejan la preferencia de la comunidad y que se han moldeado mediante el decurso del tiempo y la decantación cultural pero, a su vez, acepta – como lo han hecho las decisiones judiciales – que la protección del paisaje común de la comunidad contra la ocurrencia de actos que puedan lesionar valores sociales que allí subyacen, constituye un propósito público que legitima la intervención gubernamental”⁶⁷

En cuanto a la posibilidad que el artículo 14 de la Ley 140 de 1904 le otorga a los Concejos Municipales y Distritales o a los Territorios Indígenas, de adecuar el impuesto autorizado por las 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, puede implicar una de dos situaciones.

a. Que se establezca un impuesto autónomo de avisos y tableros, es decir, que el impuesto que actualmente se cancela de manera complementaria con el impuesto de industria y comercio y que se descuenta por ese concepto deje de cobrarse en esa forma y pase a recaudarse como otro impuesto que no debe sobrepasar el monto establecido por la norma antes mencionada.

b. Que de acuerdo con lo consagrado por la norma, se haya permitido la “actualización” del cobro que por tal concepto se lleva a cabo con el impuesto de industria y comercio más no el cobro de un impuesto paralelo y por fuerza del que siempre se ha cobrado.

En el primer caso lo que se pretende es el cobro de un impuesto autónomo, no complementario al de industria y comercio y sería necesario analizar de manera minuciosa nuestra normatividad en materia de impuesto, a la luz del principio del rigor subsidiario aplicable en materia ambiental. Si del análisis legal se concluye que puede recaudarse un impuesto complementario al de industria y comercio, ello redundaría en mayor beneficio para la ciudad, toda vez que se podría controlar su pago a través de la Alcaldía. Con la obligación de aportar el recibo de su pago ante la Tesorería Distrital antes de proceder al registro y colocación de la PEV, lográndose con ello el cumplimiento del inciso segundo de la norma en comento.

Tanto para el primero como para el segundo caso, vale la pena analizar lo relacionado con la aplicación del rigor subsidiario de las normas ambientales en materia tributaria, en relación con la actualización y el monto del mismo, toda vez que la Ley 140 de 1994 lo restringe a 5 salarios mínimos legales mensuales. No

⁶⁷ Ziegler. “Belleza visual”. Cit.

obstante que la competencia para imponer tributo se encuentra radicada en cabeza del congreso, con base en el principio de que no existe tributo sin ley, en el tema que nos ocupa existe una ley que autoriza al cobro de este impuesto sin mayores restricciones y faculta de manera expresa al Concejo Municipal para crear libremente ese gravamen (Ley 97 de 1993). La aplicación de este impuesto a través del tiempo se reglamentó mediante leyes y decretos ley, pero ahora, en ejercicio del principio del rigor subsidiario en materia ambiental y con base en lo establecido por las leyes mencionadas la manera de cobrarlo (ya sea complementario o no al de industria y comercio) y su monto pueden ser determinados por los concejos municipales y señalando límites incluso superiores al establecido por la Ley 140.

La Corte Constitucional, mediante sentencias C – 535 del 16 de octubre de 1999 y 064 del 5 de marzo de 1998, define claramente lo que se entiende por patrimonio ecológico local, competencias concurrentes en materia ambiental y, por su puesto, el principio del rigor subsidiario aplicable en esta materia. Al respecto vale la pena destacar los siguientes apartes:

“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 [...]

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 expida 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 si no concurrente con la normatividad básica nacional que el congreso expida sobre la materia [...]

“Sin embargo, algunas de esas normas se ajustan a la Carta si se las interpreta – conforme a lo señalado en los fundamentos 15 y 19 de esta sentencia – no como una normatividad integral que limita la competencia de los territorios indígenas y de los concejos municipales y distritales, sino como una regulación nacional básica destinada a proteger el derecho al paisaje de todos los colombianos, la cual – en virtud del principio del rigor subsidiario – puede ser potenciada y desarrollada por los concejos municipales y por las autoridades territoriales indígenas”⁶⁸

⁶⁸ Corte Constitucional. Sentencia C – 535 del 16 de octubre de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero

La sentencia C – 064, entre otros artículos declara exequible el 14 “... 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 desarrollado de manera más estricta por los concejos distrital y municipales, y por las autoridades de los territorios indígenas, en virtud de sus competencias propias para dictar normas para la protección del paisaje, conforme lo señalado por los artículos 313 y 330 de la Constitución, y así lo declarará”.

Teniendo en cuenta lo anterior y con base en lo consagrado en la Constitución Política de Colombia, lo expuesto por la Corte Constitucional y la normatividad contenida en la Ley 99 de 1993, es claro que tanto los Concejos Distritales y Municipales como los Territorios Indígenas tienen la posibilidad de regular lo concerniente a los impuestos por colocación de PEV, toda vez que se trata de un aspecto que tiende a proteger el patrimonio ecológico en el ámbito local y que en ejercicio del principio de rigor subsidiario, puede ser regulado de manera más estricta que en el ámbito nacional. Sobre esta base, es importante que analicemos qué resulta más favorable y práctico al momento de cobrar un impuesto por este concepto.

Sobre el tema de los mecanismos e incentivos económicos para enfrentar los problemas en materia ambiental es importante que analicemos algunas de las tendencias que en el área de la economía ambiental⁶⁹ existen. De acuerdo con éstas, que en principio se aplican a emisiones, podemos pensar en establecer un impuesto por cada valla, aviso, o cualquier tipo de PEV que se coloque. De otro lado, se puede contemplar la posibilidad de crear un subsidio por cada elemento constitutivo de PEV que se renueva, a favor de quien lo haga. Por último se sugiere establecer un estímulo fiscal cuando se realicen acciones efectivas tendientes a lograr la descontaminación visual de la ciudad, en cabeza de quienes utilizan tal medio publicitario.

4.2 IMPUESTOS

En esencia se le permite al “contaminador” colocar vallas, avisos, etc., sin contemplar su cantidad o calidad, siempre y cuando lo haga de acuerdo con las regulaciones que para tal efecto se expidan y soportando el impuesto respectivo, el cual deberá ser eficiente y elevado, es decir, que al agente contaminante “le cueste” contaminar y de esta manera reduzca este tipo de publicidad o deje de hacerla; difícil tarea si tenemos en cuenta que nos encontremos inmersos en una sociedad de consumo. Se aplica el principio de “el que contamina, paga”

En todo caso la tendencia actual en el mundo hace que las grandes empresas comiencen a tener conciencia sobre la importancia de proteger el medio ambiente,

⁶⁹ Barry C. Field. Economía Ambiental. Una introducción, Bogotá, Mc Graw Hill, 1995

sus productos son competitivos en la medida en que durante su producción no se afecte de manera notable el medio ambiente e incluso se propugna por la producción “cero emisión” (Gunter Pauli). Tal y como lo afirma Caldwell: “El movimiento medioambiental y una preocupación general más extendida han convencido a muchos de los que han contribuido más notablemente a la degradación medioambiental de que mostrar respeto por la calidad del medio ambiente sería realizar buenas relaciones públicas. En algunos países las leyes y los procesos públicos han estimulado la conciencia colectiva en el sentido de que hacer caso omiso de las preocupaciones sobre el medio ambiente no está bien y predispone a la gente a favorecer una legislación punitiva. El desgaste de la calidad del medio ambiente se produce en primer lugar al satisfacer la demanda del consumidor, pero los consumidores difícilmente relacionan el volumen de su consumo en masa con las consecuencias medioambientales...”⁷⁰

De acuerdo con lo anterior y según el del análisis económico que se realice, es posible que este impuesto se convierta en un desestímulo para la colocación de PEV, y así se evita la contaminación visual; de lo contrario, simplemente será un ingreso más para el distrito o el municipio, pero no contribuirá al grave problema de contaminación visual que afecta la salud ciudadana.

4.3 SUBSIDIOS

En cuanto a la posibilidad de establecer subsidios, es decir pagar a la empresa o establecimiento de comercio determinada suma por cada valla o aviso, etc., retirado, o a partir de determinado número de vallas retiradas, no me parece posible, en la medida en que normalmente las finanzas de los distritos y los municipios no se encuentran en el mejor de los estados. El propósito del subsidio consiste en suministrar incentivos con el fin de que la gente no contamine visualmente la ciudad. ¿De dónde saldrían los recursos para cancelar los subsidios? Del impuesto que se recaude por el mismo concepto. ¿Es ello posible? En este caso el propósito del impuesto no necesariamente consistiría en que las personas dejen de contaminar, sino en conseguir dinero para el pago del subsidio con el fin de que se produzca el retiro de vallas, avisos, etc., que se encuentren dentro de los parámetros de las normas, por cuanto a aquella PEV que no se encuentra ajustada a las normas correspondientes se le imponen las sanciones establecidas.

Con el mecanismo aquí propuesto el municipio o distrito desestimula la contaminación visual, a la inversa de lo que hacen las grandes empresas industriales cuando entregan en arriendo o en comodato casetas, neveras o avisos con su logo. Este tipo de normatividad debe ir acompañada de parámetros uniformes para las vallas y los avisos. Así por ejemplo en el caso de la localidad de la Candelaria, con la voluntad del Alcalde Local y de los ciudadanos se logró

⁷⁰ Idem.

unificar los avisos colocados en las fachadas, lo que permite conservar el aire colonial del sector y preserva el patrimonio cultural e histórico de la zona. A eso debemos tener en nuestras ciudades, debemos evitar a toda costa colores y tamaños de avisos de toda clase, que lo único que logran es saturar el ambiente e ir en contra del bienestar colectivo y de la posibilidad de disfrutar del paisaje de la ciudad de sus construcciones, etc.

En el impuesto de renta y complementarios existe un incentivo fiscal para aquellas empresas que realicen procesos de reconversión industrial o utilicen tecnología limpia. En el caso que nos ocupa se podría pensar en establecer un incentivo fiscal a quien realice esfuerzos por descontaminar visualmente la ciudad. Los parámetros deben ser muy estrictos y taxativos.

4.4 CRITERIOS QUE DEBEN TENERSE EN CUENTA PARA REGULAR LA CONTAMINACIÓN VISUAL

El objeto es regular y controlar todo lo concerniente a la publicidad exterior de los edificios y de los locales comerciales, así como toda cartelera que se instale, ello con el objeto de eliminar la contaminación visual y así lograr un equilibrio entre la obra arquitectónica y el ornato.

El Municipio de Pasto está obligado a desarrollar políticas de preservación de la calidad visual para sus habitantes y a asegurar a todos los habitantes el derecho a circular y habitar en áreas libres de contaminación visual para lograr un desarrollo humano sostenible

Se hace necesario agregar unas definiciones para saber bajo que términos la ley nos está hablando.

a) Aviso Publicitario : anuncio, letrero, pizarra electrónica, impresos, pinturas, emblemas, dibujos, láminas o cualquier otro tipo de comunicación gráfica cuyo propósito sea llamar la atención hacia una actividad comercial, negocio, institución, servicio, recreación o profesión que se ofrece, vende o lleva a cabo en el lugar donde están instalados con el propósito de que sean vistos desde una vía pública.

b) Aviso de funcionamiento: Es aquel que incluye principalmente nombre, colores y/o logotipo del local en que se instale dicho rótulo, y que se refiere únicamente a la actividad propia que se desarrolla en el mismo.

c) Rótulo mixto: Rótulo de funcionamiento combinado con mensajes publicitarios patrocinantes.

d) Rótulo de publicidad: referido a rótulos con mensajes publicitarios, no relacionados con la actividad propia del local donde se ubicare directamente o se encuentre instalado.

En los edificios y locales comerciales únicamente se debe permitir la colocación de rótulos de funcionamiento o mixtos de una sola cara siempre y cuando se coloque en forma paralela a la fachada y además se encuentre adherida totalmente a la misma y dentro de la línea de construcción oficial con el fin de conservar el equilibrio urbano y propender por la conservación del medio ambiente.

La publicidad exterior no debe cubrir elementos decorativos de la fachada del edificio o descomponer la ordenación de la fachada, para cuya comprobación será precisa una representación del frente de la fachada completa.

Queda absolutamente prohibido colocar anuncios publicitarios o cualquier tipo de rótulos:

- a)** En postes de alumbrado público, árboles, ríos con zona de protección, jardines de interés público o sitios catalogados como patrimonio natural, salvo los rótulos informativos.
- b)** En monumentos, plazas y demás bienes catalogados como de interés y valor histórico patrimonial.
- c)** Frente a ninguna vía se permitirá la instalación de anuncios en edificaciones destinadas a habitación, excepto aquellas que brinden servicios profesionales, ocupaciones domiciliarias o que ofrezcan la venta o alquiler de edificios. En estos casos, los rótulos deben colocarse en forma paralela a la fachada.
- d)** En lotes baldíos y casas en zonas residenciales.
- e)** Los que obstruyan la visibilidad de los conductores y la seguridad del tránsito, según las normas establecidas por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes.
- f)** Los que tengan reflectores que puedan deslumbrar a los conductores.
- g)** Los que tengan luces que despidan rayos o aquellos de iluminación intermitente que afecte a los conductores.
- h)** Los que exhiban la forma de flecha o la forma y diseño similares a los semáforos o señales de tránsito.
- i)** Los que estén situados en tal forma que al proyectar sombras sobre las carreteras puedan constituir una amenaza para la seguridad del tránsito. Las obras con fines propagandísticos, pintura de anuncios, rótulos sobre

piedras o árboles y anuncios o vallas en tramos de carreteras escénicas que sean determinadas como una amenaza para el tránsito.

- j) Los rótulos, anuncios y en general cualquier obra con fines de publicidad, en forma tal que la combinación de los colores, por las dimensiones, por los símbolos o por cualquier otro motivo, puedan confundirse con las señales de tránsito adoptadas en cumplimiento de leyes, de tratados o convenios internacionales, o por disposición interna con el propósito de obtener la mayor seguridad y el mejor uso y funcionamiento de los caminos.
- k) Los avisos, anuncios y rótulos que prendan de árboles o cualquier tipo de vegetación.

La administración municipal podrá denegar la instalación de aquellos elementos publicitarios que por su contenido, forma, color o luminosidad pueda causar molestias al vecindario.

Toda persona física o jurídica que desee instalar, sustituir, remodelar y exhibir rótulos, anuncios, letreros, avisos y demás tipologías de cualquier naturaleza en edificios, locales comerciales, en predios o en los derechos de la vía pública, deberá para tal efecto, solicitar autorización por escrito a la municipalidad competente y recibir una capacitación detallada de la normatividad que regulan los avisos publicitarios como del alcance contaminante del mismo

Se prohíbe la colocación de rótulos o vallas publicitarias en casas de habitación o sobre las mismas.

La solicitud anteriormente expuesta, especificará las dimensiones del rótulo, lugar exacto en donde se pretende colocar, leyenda y figuras que contendrá y si el mismo será luminoso, iluminado o sin iluminación alguna.

No requerirá permiso de la municipalidad competente los siguientes tipos de rótulos:

- **Rótulos que anuncian la venta, arriendo o alquiler de una propiedad o inmueble, que no exceda de un metro cuadrado.**

Los rótulos de obras en construcción no podrán tener iluminación intermitente. Su contenido sólo incluirá una indicación de la obra y los materiales que se usarán en su construcción, o de los contratistas, los ingenieros y los arquitectos que intervienen en la obra. Se instalarán por el tiempo de duración de la obra.

Debe queda prohibido instalar, fijar o pintar vallas o rótulos con mensaje publicitario, en edificios públicos o en centros religiosos.

Todos los anuncios, rótulos o avisos deberán exhibir una placa con el número y fecha de expedición de la licencia o autorización.

El plazo de la licencia para la colocación de cualquier tipo de rótulo, exceptuando los rótulos temporales, tendrá una vigencia de dos años, pudiendo renovarse dicho plazo por el mismo período si cumple con los requisitos solicitados, previa inspección municipal realizada.

La vigencia de la licencia para la instalación de rótulos temporales no podrá ser superior a seis meses.

No se autorizará ninguna renovación cuando se compruebe alguna alteración en las condiciones del mismo, o alteraciones no autorizadas hechas posteriores a su colocación o por falta de mantenimiento.

La administración municipal al recibir la solicitud, practicará inspección por medio de la Secretaria de Medio Ambiente en conjunto con la Secretaria de Gobierno.

El municipio podrá fijar y cobrar los derechos anuales que se pagarán por la expedición de los permisos para la fijación o instalación de anuncios o rótulos, así como requerir un depósito como fianza con el objetivo de que garanticen los costos de limpieza y remoción de los rótulos y anuncios que fueren autorizados. La cantidad depositada como fianza será devuelta cuando la persona que solicitó los permisos autorizando la instalación o fijación de rótulos y anuncios concluya las gestiones conducentes a la limpieza del lugar y a la remoción de estos. Para este fin, el municipio adoptarán la reglamentación necesaria, la cual establecerá las cuantías de los depósitos requeridos de acuerdo con el tamaño, tipo y volumen entre otros, del rótulo o de la propaganda gráfica a ser instalada o fijada.

Se debe declarar estorbo público, cualquier anuncio o rótulo instalado, construido, erigido, reconstruido, relocalizado, alterado o exhibido sin cumplir con los requisitos establecidos en esta Ley y en los reglamentos municipales. Asimismo, se declara estorbo público cualquier anuncio o rótulo que no hubiere sido quitado, suprimido o borrado dentro del término que le ordene el municipio.

A toda persona que instale ilegalmente un anuncio o rótulo, o construya, reinstale, erija, reconstruya, relocalice, altere o exhiba algún anuncio o rótulo que hubiere sido suprimido, borrado, quitado o destruido total o parcialmente por la autoridad municipal, se le impondrá una multa de cinco salarios base

Las personas responsables serán las empresas publicitarias o propietarias del rótulo o la persona física o jurídica que haya efectuado el acto publicitario, así como el propietario del terreno en el cual se cometa o se haya cometido la infracción, cuando haya tenido conocimiento de la instalación. Salvo prueba en

contrario, se presumirá ese conocimiento cuando por cualquier acto se haya cedido el uso del suelo al responsable directo o material de la infracción, incluida la mera tolerancia.

El municipio procederá a cancelar las licencias otorgadas para la colocación de anuncios y rótulos, previa audiencia al interesado y respeto al debido proceso, en los siguientes casos:

- a) Infracción a las disposiciones de la presente Ley.
- b) Cambio en las condiciones originales de los sitios en que se tuviera instalados los anuncios, rótulos o avisos, o de cualquier otra característica especial de la autorización extendida, ello sin perjuicio de la multa a pagar.
- c) Necesidad por parte del Estado de aprovechar para fines públicos, los terrenos en que dichos anuncios o rótulos estuvieren ubicados.
- d) Negativa del propietario del terreno a permitir la entrada a los correspondientes funcionarios de la municipalidad, encargados de inspeccionar y vigilar todo lo relacionado con el rótulo.
- e) Cuando se comprueben deficiencias graves de mantenimiento que resulten contrarias a la seguridad pública.

Una vez comprobado el incumplimiento, la municipalidad ordenará retirar o demoler los rótulos, sin responsabilidad alguna para el Estado, cobrando al infractor los gastos, daños y perjuicios en que incurra.

Las actuales licencias o autorizaciones otorgadas para la instalación de rótulos, avisos y anuncios, se mantendrán vigentes por el plazo otorgado por el órgano competente. Transcurrido dicho plazo deberán cumplir con las disposiciones establecidas en la presente Ley.

Todas aquellas personas físicas o jurídicas que tengan rótulos y anuncios de publicidad instalados antes de la vigencia de esta Ley deberán ajustarse a las disposiciones de la misma en un plazo no mayor de seis meses.

4.5 UN PLAN URBANO DE MEJORAMIENTO PAISAJÍSTICO

Sería conveniente la realización de una campaña de sensibilización ciudadana que conlleve al conocimiento y posterior respeto de las normas que operan en materia de contaminación visual, pues es triste reconocer que estamos en una sociedad sin cultura urbanística, que a pesar de no gustarle la realidad (contaminación visual), no está dispuesta a cooperar porque vive convecina de

que es una obligación que compete a otros, y también porque le concede más importancia al interior de su vivienda que a los lugares públicos.

Al no tener la ciudadanía en general confianza hacia la clase dirigente del país, en materia de contaminación visual, lo más indicado es crear un proyecto que contenga un PLAN URBANO DE MEJORAMIENTO PAISAJÍSTICO del que sus habitantes sientan orgullosos y así aumentar el aprecio por su ciudad y la convicción de que entre todos podemos mejorarla.

4.6 PLAN DE ACCIÓN

- ❖ Elaborar un inventario de vallas, avisos y agentes contaminantes existentes
- ❖ Expedir una norma que efectivamente se aplique.
- ❖ Crear mecanismos de control efectivos
- ❖ Hacer un nuevo registro para poder tener un control actualizado.
- ❖ Elaborar actos administrativos que establezcan sanciones más rigurosas
- ❖ Hacer una efectiva remoción de la publicidad exterior visual ilegal.

Este Plan, permitirá que, a través del acuerdo y colaboración con los municipios y particulares interesados, se pueda llevar a cabo los proyectos necesarios, para que sea posible mejorar la imagen que se percibe de la ciudad en las zonas más deterioradas.

CONCLUSIONES GENERALES DE LA INVESTIGACION

La configuración actual de la publicidad exterior visual del sector comercial de la comuna uno de San Juan de Pasto causa deterioro sobre el paisaje urbano y la comunidad; esto se ve reflejado en los niveles de saturación alto y medio que predominan en el área de estudio, los cuales generan un impacto visual en zonas que para el POT son de importancia en cuanto a niveles de conservación.

Es una necesidad por parte de los establecimientos comerciales establecer una publicidad exterior sin tener en cuenta el deterioro de la calidad visual que ocasionan, debido a la baja identidad cultural. Lo anterior ha conllevado hacia una destrucción paulatina del patrimonio arquitectónico y por lo tanto, desaprovechamiento del mismo.

En el desarrollo de esta investigación se pudo determinar que por su carácter cualitativo, los resultados están sesgados a la visión o enfoque de cada observador. Por tal razón, se puede presentar la priorización de los intereses económicos sobre los culturales, sociales y ambientales.

La publicidad exterior sigue siendo uno de los medios publicitarios más efectivos y que goza de una gran popularidad. Sin embargo, dicha popularidad ha causado que en los últimos tiempos haya surgido una proliferación de los mismos, que ha traído como consecuencia que en el centro de la ciudad de Pasto el medio publicitario se haya convertido en un agente contaminante visual.

Los comerciantes priorizan los intereses económicos sobre los culturales, patrimoniales y de identidad, sin pensar que con la contribución del mejoramiento en el paisaje urbano pueden incentivar el turismo, Que por ende, incrementaría los ingresos del sector comercial en general.

Después de realizar el diagnóstico del estado actual de los avisos publicitarios en la zona comercial de la comuna dos del Municipio de San Juan de Pasto de acuerdo a la normatividad de publicidad vigente a nivel regional este nos indica que los avisos se encuentran en un estado deficiente en cuanto al numero de avisos teniendo en cuenta las fachadas con que el inmueble cuenta pues existen porcentajes considerables como el 18.66% que tienen dos , locales comerciales que cuenta con 3 avisos y corresponden a un 4.64% del total de locales, con 6 y 7 avisos el 17% y finalmente para 12 avisos un porcentaje de 0.08%.

Debido a la gran expansión de los medios publicitarios, la competencia por la atracción de la mirada del consumidor se dirige hacia la publicidad exterior, enfocándola a las áreas que eran consideradas libres de publicidad, y que ahora son arrebatadas por el mejor oferente en un intento por conseguir un aumento considerable en sus ventas pues es un excelente medio para introducir nuevos productos o servicios en el mercado y servir de recordatorio para aquellos que no son nuevos utilizan una variedad de colores llamativos que pueden estar contaminando.

Existe una preponderancia de los intereses económicos que los colectivos razón por la cual es indispensable establecer actividades de educación ambiental donde se tome en cuenta las opiniones de los comerciantes

Es necesaria la participación ciudadana para la configuración del territorio

A nivel general no existe un cumplimiento normativo eficaz y eficiente perdiéndose el objeto del decreto 0361 de 2005 que pretende mejorar la calidad de vida de los habitantes del municipio, 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 pues con el solo hecho de caminar por el sector de estudio se encuentra con saturación de ahí que aunque los porcentajes de incumplimiento sean bajos (en algunos aspectos) son importantes pues generan un gran impacto negativo.

La ciudad entendida como un sistema en el que todos los elementos están relacionados entre sí, cualquier actividad humana tiene repercusiones insospechadas en otras actividades. en tal sentido, podemos afirmar que cualquier actividad que se desarrolle en el espacio urbano como la aplicación de la normatividad genera una serie de efectos multiplicadores que inciden en la complejidad del sistema.

Cada día hay más competencia entre los diferentes establecimientos comerciales, por lo que éstos optan con hacer publicidad; pero abusan de ello. Por doquiera se puede ver en esta ciudad letreros, anuncios, carteles, entre otras, de diversos tamaños, formas y colores en calles, paredes, puentes, postes de luz, propiedades públicas y privadas, etc. Todo eso contribuye a armar un caos en la ciudad, donde las personas no pueden disfrutar de tranquilidad en su hogar o en la ciudad. Estos diversos factores generan variadas consecuencias como desorden, accidentes, daños al sistema nervioso, dificultad al transitar, falta de estética, distracciones, desequilibrio mental y/o emocional, empobrecimiento panorámica del lugar, etc.

En pocas palabras, perturban el desenvolvimiento normal del hombre en la vida cotidiana

RECOMENDACIONES GENERALES DE LA CONTAMINACION

- Para realizar el control de la contaminación visual generada por la publicidad exterior visual es necesario que se ejerza a partir de varios aspectos que tienen en cuenta el concepto de la protección integral del ciudadano, del paisaje, de la protección del medio ambiente, y de esa relación armónica que debe existir entre ellos. De esta manera, la ubicación, la cantidad, el tamaño y demás características físicas e incluso el contenido de sus mensajes, son aspectos fundamentales que se deben tener en cuenta
- La normatividad es muy laxa en cuanto a la regulación de la Publicidad accesoria y de los colores empleados por los avisos y las posiciones de las letras de estos se debe profundizar en su estudio para que un día sean tenidos en cuenta en la normatividad teniendo un criterio Sanitario y Ambiental
- La normatividad debe fijar unos parámetros claros y poner unos límites precisos a la publicidad exterior visual utilizando medios más coercible. y eficaces
- Es necesario convocar a la ciudadanía para que de manera voluntaria cumpla las normas que regulan esta materia, en el convencimiento compartido por todos de que con ello tendremos una ciudad mas armoniosa y grata
- Difundir las normas vigentes para que haya una mayor comprensión de ellas, en especial por parte de quienes ejercen la actividad comercial y publicitaria, y también de los ciudadanos del común que deben ejercer, en colaboración con la autoridad ambiental, el control y vigilancia de su correcta aplicación
- Ahondar en el criterio que tuvo el legislador para considerar los parámetros que deben cumplir los avisos publicitarios y que están dentro de la norma
- Realizar un estudio de los mensajes y de la teoría del color para que estos sean impactantes y no vayan en detrimento del ambiente.

Antes de dar la respectiva licencia para la ubicación de un establecimiento comercial se debe dar a conocer al solicitante la normatividad existente y las acciones que el incumplimiento o no de este implican.

BIBLIOGRAFÍA

- ANDER-EGG, Ezequiel. Para Salvar la Tierra: El desafío Ecológico. Buenos Aires: Editorial Lumen. 1995
- ARCILA RAMÍREZ, Gonzalo. Psicopedagogía para una ecología de la mente. Santafé de Bogotá: Cooperativa editorial magisterio, 1998.
- ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE DE COLOMBIA. Constitución Nacional de Colombia artículo 74, Bogotá 1991
- ASOCIACIÓN DE INGENIEROS SANITARIOS Y AMBIENTALES DE ANTIOQUIA. Metodología de Evaluación del Impacto Ambiental. Medellín: Hernán Curvo Fuentes Editor, 1997
- Calidad de vida. Disponible en Internet.
<http://www.cdmb.gov.co/gestion2000/calidad.php>. 14 de mayo de 2004
- CANTER, Larry W. Manual de Evaluación de Impacto Ambiental. Técnicas para la Elaboración de Estudios de Impacto. Madrid España: McGraw – Hill, 1998.
- CLAROS POLANCO, Ovidio. Control Fiscal y Medio Ambiente. Santafé de Bogotá: ECOE ediciones, 2001.
- CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 99 de 1993
- Departamento Administrativo del Medio Ambiente. Balance de Cultura Ciudadana en Santa fe de Bogotá. Disponible en Internet. [http // www.minambiente.gov.co/](http://www.minambiente.gov.co/), 21 de julio de 2004.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, Ciudades Dentro De La Ciudad. La Política Urbana y El Plan De Desarrollo En Colombia, Bogotá: Tercer Mundo, 1974
- Diversos tipos de contaminación. Disponible en Internet.
<http://www.minambiente.gov.co/>, 13 de junio de 2004

- El derecho ambiental y su importancia. Disponible en Internet. <http://www.todoelderecho.com/Apuntes/Ambiental/> . 24 de julio de 2004
- El hombre: instrumento indispensable para el desarrollo y equilibrio de su entorno. Disponible en Internet. <http://http://www.ecology.com>. 30 de septiembre de 2004
- ESPIEGEL, Murray R. Estadística México: McGraw-Hill. 1961
- Hacia un futuro libre de contaminación. Disponible en Internet. <http://http://www.ecoweb.com> . 22 de agosto de 2004
- Importancia de la Contaminación. Disponible en Internet. http://www.eco-sitio.com.ar/contaminacion_visual.htm. 13 de junio de 2004
- LATORRE, Emilio. Empresa y Medio ambiente en Colombia. Santafé de Bogotá: Grupo Editorial 87 Ltda, 1996
- Lo que gira entorno a la contaminación visual. Disponible en Internet. <http://http://www.greenpeace.org>. 17 de agosto de 2004
- Los nuevos problemas del mundo. Disponible en Internet. <http://http://www.pollution.com>. 6 de septiembre de 2004
- PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA. Decreto 948 de 1.995
- Un análisis ambiental a través del tiempo. Disponible en Internet. <http://www.corpochivor.gov.co/cosmos/0100cddertc.htm>. 26 de mayo de 2004
- Un desarrollo limpiamente sostenible. Disponible en Internet. <http://www.seduvi.df.gob.mx/programas/imaurb.html>. 8 de julio de 2004

ANEXOS