



EFECTOS SOCIO-JURÍDICOS
GENERADOS POR LA
IMPLEMENTACIÓN DEL DECRETO
1465 DE 2010 QUE REGLAMENTA
EL USO Y DISFRUTE DE LA
PUBLICIDAD EXTERIOR VISUAL EN
PEREIRA. COLOMBIA

Luis Miguel Hernández Galvis



**SOCIAL-LEGAL EFFECTS
GENERATED BY THE
IMPLEMENTATION OF THE DECREE
1465, 2010 THAT REGULATES THE
USE AND ENJOYMENT OF THE
VISUAL OUTDOOR PUBLICITY IN
PEREIRA. COLOMBIA**

Estudiante de Décimo Semestre de Derecho de la Fundación
Universitaria del Área Andina; Participante del Semillero de Derecho y
Medio Ambiente. Correo:
lhernandez58@estudiantes.areandina.edu.co

Resumen

Introducción

Se indagan los efectos socio-jurídicos que genera la implementación del Decreto 1465 de 2010, el cual reglamenta uso y disfrute de la publicidad exterior visual en Pereira, a causa de la poca atención y legitimación de la normatividad; el impacto negativo al ambiente y la falta de una política pública que la regule.

Métodos

Se buscará por medio del enfoque epistemológico empírico-analítico y el diseño de investigación de tipo exploratorio, conocer qué uso se le está dando, la relevancia de este, su efecto socio-jurídico en Pereira y si es más útil que la implementación de una política pública medioambiental.

Resultados Parciales

Existe un vacío normativo, jurisprudencial y de políticas públicas respecto a la reglamentación de la publicidad exterior visual en Colombia.

Conclusiones Parciales

No existe regulación alguna de las políticas públicas en materia de uso y disfrute del espacio público desde un enfoque medio ambiental, respecto a la publicidad exterior visual en Pereira.

Palabras claves

Políticas Públicas; Espacio Público; Medio Ambiente; Contaminación Visual; Publicidad Exterior Visual.

Abstract

Introduction

It inquires the social-legal effects generated by the implementation of the Decree 1465 de 2010 that regulates the use and enjoyment of the visual outdoor advertising in Pereira because of the Little attention and legitimacy of the regulations, the negative impact to the environment that it generates, and the lack of a public policy that regulate it

Method

It seeks through empirical-analytic methodological approach and the design of a research investigation, get to know the use that it has been given, its relevance, its social-legal effects in Pereira, and if it is more useful than the implementation of an environmental public policy.

Partial results

There is a normative, jurisprudential, and public policies gap, about the regulation of the visual outdoor advertising in Colombia.

Partial Conclusions

There hasn't been a regulation from the public policies about the use and enjoyment of the public space from an environmental approach about the visual outdoor advertising in Pereira

Keywords

Public Policy; Public Space; Environment; Visual contamination; Visual outdoor advertising.

Introducción

Desde el comienzo de la industrialización como lo explica Korstanje (2012), la urbanización generó la obstrucción de la visión del paisaje natural, y al tratar satisfacer las necesidades de entretenimiento del ser humano, se crean establecimientos abiertos al comercio, los cuales comenzaron a hacer difusión de los mismos, por medio del uso de vallas, carteles, letreros, señales, entre otros, lo cual generó la proliferación de más y más elementos obstructores de la vista. La contaminación visual como menciona La Dirección Nacional de Innovación Académica de la Universidad Nacional de Colombia (s.f.), es considerada entonces como el fenómeno de impacto negativo a la percepción visual que distorsiona o altera el entorno natural, histórico y urbano del territorio, por el que se ve deteriorada la calidad de vida de las personas.

La Ley 140 de 1994 y el Decreto 1465 de 2010, establecen el reglamento de la publicidad exterior visual tanto a nivel nacional como en el municipio de Pereira, respectivamente, donde se considera como contaminación visual la afectación o desequilibrio en el paisaje urbano causado por el incumplimiento de las disposiciones impuestas por la autoridad competente para la publicidad exterior visual, y se entiende por este como el medio masivo de comunicación destinado a informar o llamar la atención del público a través de elementos visuales (leyendas, inscripciones, dibujos, fotografías, signos, entre otros) visibles desde las vías de uso de dominio público, peatonales o vehiculares, es decir el espacio público.

El espacio público se ha visto afectado por el crecimiento acentuado de las ciudades colombianas, ya que ha traído consigo dificultades para controlar los procesos de urbanización, que han sido en su mayoría de origen espontáneo e informal (CONPES, 2012), por lo que, con la ayuda de la ley 9 de 1989 en su artículo 5º, se estipula como espacio público el conjunto de inmuebles públicos y los inmuebles privados, destinados por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que sobrepasan los límites de los intereses particulares, y que actualmente se insta a la creación de políticas para la protección del espacio público por medio de la Política Nacional de Espacio Público, con la ayuda del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 y su estrategia llamada 'Vivienda y Ciudades Amables'.

Las políticas públicas surgen desde la propia división del concepto de lo público (res pública) de lo privado (res priva) en la antigua Roma (Parsons, 2007), entendiéndose actualmente por estas como aquellos programas diseñados y ejecutados por las autoridades (Estado), que parten de una investigación de la realidad a la cual se efectuará la intervención, y dichos objetivos deberán reflejar los resultados fácticos entregados por la investigación (Barbosa, s.f.). Por lo anterior, es importante en el momento de elaboración de una política territorial tener muy claro la verdadera situación que está viviendo la comunidad sometida a dicha política, ya que como menciona Roth (2007), la pésima evaluación de la realidad puede generar resultados negativos que entorpecen aún más la situación del territorio, que en este caso sería, dificultando la labor del espacio público y aumentando la contaminación visual.

Gracias a la investigación 'Reglamento de Publicidad Exterior Visual. Documento Diagnóstico' realizada por la Alcaldía de Pereira desde la Secretaría de Planeación Municipal (2010), se trató de llenar los vacíos normativos que presenta Pereira sobre la publicidad exterior visual con la creación del Decreto 1465 del 2010; vacíos que se generan por las dificultades de mantener los procesos de urbanización actualizados y aún más como menciona el Abogado Herrera (2008) en su artículo publicado en el libro Ciudades Ambientalmente Sostenibles, la falta de una política ambiental nacional que sea sustento para la creación de una política pública a nivel municipal, empuje necesario para la concientización de los ciudadanos hacia la legitimación, la protección y la prevención de la norma.

Lo anterior determina que desde el Derecho se deben establecer los criterios jurídicos para la efectividad de las políticas públicas referentes a la afectación medio ambiental de la publicidad exterior visual en Pereira, como punto de partida para el trabajo interdisciplinario (Politólogos, abogados, administradores ambientales, arquitectos, sociólogos, economistas, antropólogos, entre otros) que ocupe la solución de los problemas emergentes. Además se espera que sea de utilidad para organismos encargados de la protección del medio ambiente sano y espacio público de la ciudad de Pereira, como son la CARDER y la Secretaría de Planeación de la alcaldía de Pereira.

La presente investigación tiene como propósito indagar los efectos socio-jurídicos que genera la implementación del Decreto 1465 de 2010, que reglamenta el uso y disfrute de la publicidad exterior visual en Pereira; lo anterior se encuentra respaldado por el uso

indiscriminado de la publicidad exterior visual (Alcaldía de Pereira, 2010), causada por la poca atención y legitimación de la normatividad tanto nacional como municipal por parte de los ciudadanos y el impacto negativo al ambiente que esto genera (Herrera, 2008), respaldado por la falta de una política nacional que regule la publicidad exterior visual, al igual de una indebida protección del derecho a gozar de un ambiente sano por parte de los entes jurisdiccionales.

Gracias a la investigación 'Reglamento de Publicidad Exterior Visual. Documento Diagnóstico' realizada por la Alcaldía de Pereira desde la Secretaría de Planeación Municipal (2010), se trató de llenar los vacíos normativos que presenta Pereira sobre la publicidad exterior visual con la creación del Decreto 1465 de 2010; vacíos que se generan por las dificultades de mantener los procesos de urbanización actualizados, sumado a la falta de una política ambiental nacional como sustento para la creación de una política pública a nivel municipal que jalonaría recursos por medio de su inclusión en los planes de desarrollo locales, y así facilitar su aplicabilidad en el territorio y lograr que la Publicidad Exterior Visual pueda trascender en el tiempo. La falta de una política pública que soporte el Decreto 1465 de 2010, hace pertinente la presente investigación.

Materiales y Métodos

El enfoque epistemológico empírico-analítico se considera para la presente investigación, ya que indaga los efectos socio-jurídicos que genera la implementación del Decreto 1465 de 2010, el cual reglamenta el uso y disfrute de la publicidad exterior visual en Pereira como el más adecuado, ya que, como se explica en la guía didáctica Paradigmas y Modelos de Investigación (2004), el enfoque empírico-analítico busca la predicción en cuanto lo empírico, para tener un contacto directo con el mundo observable; y el control en cuanto lo analítico, puesto que descifra la manera de funcionar del mundo empírico y examina la forma de predecir, explicar y controlar sus relaciones de orden interno y externo.

Al indagar los efectos del Decreto 1465 de 2010, se entiende como mundo sensible el ámbito socio-jurídico en el cual se desenvuelve Pereira, encontrando así la parte empírica del enfoque epistemológico, y como se plasma sobre este paradigma, las ciencias se desarrollan bajo un tipo de investigación que se expresa en un saber técnicamente utilizable, es decir, analizar la exploración de la realidad pero desde el punto de vista de

la manipulación técnica, desplegando instrumentos de medición; por lo que, se hace imperante por medio de este enfoque, el análisis del Decreto 1465 de 2010 que reglamenta el uso y disfrute de la publicidad exterior visual, por medio de la ejecución de instrumentos de medición para lograr explicar, predecir y controlar los efectos que genera en el ámbito socio-jurídico de Pereira.

Para el diseño de la investigación de tipo exploratorio, el Decreto 1465 de 2010 que reglamenta el uso y disfrute de la publicidad exterior visual en Pereira, se buscará conocer qué uso se le está dando, la relevancia de este, su efecto socio-jurídico en Pereira y si es más útil que la implementación de una política pública medioambiental. Sampieri (2010) explica que las indagaciones de carácter exploratorias se caracterizan por ser un poco más flexibles en su método, en comparación de otro tipo de investigación, ya que en muy pocas ocasiones constituyen un fin en sí mismos, determinan tendencias, identifican áreas, ambientes, contextos y situaciones de estudio, relaciones o establecen el 'tono' de investigaciones posteriores más elaboradas y rigurosas.

El campo de investigación del proyecto en cuestión ha sido muy poco profundizado, pues como se determinó por medio del Estado del Arte y el marco teórico, sí se han hecho exploraciones en cuanto a la falta de una política pública nacional medioambiental que proteja la contaminación visual y que la normatividad existente no da abasto con los problemas que se generan debido al mal uso de la publicidad exterior visual; pero cabe anotar que al estudiar los efectos socio-jurídicos que crea la implementación del Decreto 1465 de 2010, reglamentando el uso y disfrute de la publicidad exterior visual en Pereira, al tratar de determinar si el Decreto 1465 del 2010 es un instrumento determinante en la regulación de la publicidad exterior visual, en vez de la implementación de una política pública medio ambiental en Pereira, se está hablando de un campo de investigación novedoso, elemento que caracteriza el tipo de investigación exploratorio. Sampieri (2010) en su libro Metodología de la Investigación, V Edición, además lo menciona como un tipo de investigación que indaga desde una perspectiva innovadora, ayuda a identificar conceptos promisorios y prepara el terreno para nuevos estudios.

Es imperante conocer que para la presente investigación es fundamental el documento de Deubel Roth (2007) Políticas Públicas, Formulación, Implementación y Evaluación, que da las bases para la concepción de las políticas públicas y el documento de La Dirección Nacional de Innovación Académica de la Universidad Nacional de Colombia,

Contaminación Urbana, que explica qué es contaminación visual y como se debe regular. En cuanto a la normatividad más relevante la Ley 140 de 1994 y el Decreto 1465 del 2010 que regulan a nivel nacional y municipal, respectivamente todo lo referente a la publicidad exterior visual. Así mismo, la sentencia hito C-535 de 1996 que expresa la responsabilidad de los municipios para reglamentar la publicidad exterior y el Radicado 20031988 01 / 206 C del Consejo Superior de la Judicatura, en donde se decide que la contaminación visual generada por el mal uso de la publicidad afecta los derechos colectivos por lo que, el medio de actuación debe ser dirigido a la administración a través de una acción popular.

Para el fin de esta investigación, se pretende tener como objeto de interés dos grupos: el primero, la Alcaldía de Pereira, la Secretaría de Planeación de Pereira y la CARDER, como los actores que expiden, sancionan y regulan todo lo referente a la publicidad exterior visual en Pereira, y el segundo, abarca a todos los ciudadanos de la ciudad de Pereira, como los actores que perciben en su medio las decisiones que toma la administración con referente a la regulación de la contaminación visual en las zonas de mayor aglomeración.

Resultados Parciales

La normatividad existente, tanto de carácter constitucional como legal, protege en cierto grado a la publicidad exterior visual, ya que se encuentran vacíos normativos que aunque se han tratado de solucionar a nivel municipal, no se cuenta con una política pública ambiental, nacional o regional que regule la contaminación visual, para que sea soporte y ayude a profundizar la normatividad vigente, y genere validez e implementación de la norma ante la ciudadanía, pues aunque existen diferentes políticas territoriales que regulan tanto el espacio público como el medio ambiente, es imperante tener en cuenta que en ninguna de ellas se trata el tema de la publicidad exterior visual.

De igual manera, la jurisprudencia que se encontró referente al tema, da a entender lo mismo que expuso el Abogado Herrera en su investigación que dio sustento al tan escaso hallado Estado del Arte; el amparo de la publicidad exterior visual, está basado en el cuidado al paisaje urbano por medio de la protección a gozar de un medio ambiente sano, estipulado en la Constitución como un derecho colectivo y del ambiente. Lo anterior genera que su protección al no encontrar sustento, se desvíe de la jurisdicción

ordinaria a la jurisdicción administrativa, la cual por medio de una acción popular puede buscar la protección de estos intereses, pero se generan conflictos, ya que la mayoría de los litigios de publicidad exterior son entre particulares que deben percutir contra el Estado para la posible solución de sus diferencias.

Aunque en Colombia se encuentre una considerable cantidad de material normativo, jurisprudencial y doctrinal referente al espacio público y su afectación medio ambiental de la publicidad exterior visual, se considera que falta mucho para su implementación dentro de la zona urbana de Pereira, ya que si ni las mismas autoridades conocen o saben interpretar todo lo referente a publicidad exterior visual, no se puede esperar que la misma comunidad legitime dichos conceptos, por lo cual se vive con un gran vacío al no saber que hay medios de control y respaldo legal para la protección del derecho al medio ambiente sano; esto si se tuviera mayor conocimiento sobre la contaminación visual dentro del territorio.

Conclusiones Parciales

No ha existido regulación alguna de las políticas públicas en materia de uso y disfrute del espacio público desde un enfoque medio ambiental respecto a la publicidad exterior visual en Pereira, ya que, en el año 2010 se creó el Decreto 1465 que regula todo lo relacionado con publicidad exterior visual en Pereira, enfocándose meramente en la debida regulación de las vallas publicitarias, dejando de lado los otros medios publicitarios; y de igual manera, la ley 140 de 1994 para la regulación Nacional del tema, solo da concepciones muy generalizadas y no presta atención a las pautas que deben seguir los entes territoriales para la reglamentación, dejando vacíos normativos.

Igualmente, en la actualidad no existen políticas territoriales tanto de carácter nacional y como municipal sobre la publicidad exterior, y el Plan de Desarrollo de Pereira 2012-2015 'Por una Pereira Mejor' en ninguna de sus líneas estratégicas, específicamente 'Pereira un Territorio Inteligente' y 'Pereira Ambiente Sustentable' hablan sobre la contaminación visual y su posible plan de contingencia; lo anterior se resume en que los entes estatales, primero, no están cumpliendo con su deber de respaldar y ampliar sus decisiones normativas con la creación de políticas públicas que ayudarían a la legitimación por parte de la ciudadanía, y segundo, el descuido que se ha tenido sobre el tema, es también evidente en la poca protección que tiene el derecho a gozar de un

ambiente sano (derecho del cual se desprende la protección para la publicidad exterior visual), por vía de la jurisdicción ordinaria, generando un atiborramiento de acciones populares para la protección de este derecho colectivo en la jurisdicción administrativa.

Agradecimientos

Agradezco a cada uno de los asesores que tuve durante toda mi carrera para la elaboración de este proyecto de investigación, en especial a Jenny Chalarca Hoyos, directora del Semillero de Investigación Derecho y Medio Ambiente.

Bibliografía

- Alcaldía de Pereira. (Ed.). (2010). *Reglamento de Publicidad Exterior Visual. Documento Diagnostico*.
- Decreto 1465. (2010). *Por medio del cual se establece el reglamento de publicidad exterior visual en el municipio de Pereira*. Recuperado de <http://portal.pereira.gov.co:7778/publicador//normativa/decretos/municipales/2010/dicimbre/decreto%201465.pdf>
- Dirección Nacional de innovación Académica. (s.f.). *Contaminación Urbana*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de <http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/ciencias/2000088/lecciones/Reflexiones/Contaminacion2.html>
- Korstanje, M. (2012). *Antecedentes de la Contaminación Visual*. Recuperado de <http://www.buenastareas.com/ensayos/Antecedentes-Contaminaci%C3%B3n-Visual/6073717.html>
- Ley 140. (1994). *Por la cual se reglamenta la Publicidad Exterior Visual en el territorio nacional*. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=328>
- Rodríguez, G., Londoño, B. & Herrera, G. (2008). *Ciudades Ambientalmente Sostenibles*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Roth, A. (2007). *Políticas Públicas, Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Sampieri, R., Fernández, C., Baptista P. (2010). *Metodología de la Investigación, Quinta Edición*. Mexico D.F.: Interamericana Editores, S.A.