



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Consejero ponente: *CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO*

Bogotá, D. C., julio diecinueve (19) de dos mil dieciocho (2018)

RADICACIÓN NÚMERO: 25000-23-24-000-2012-00863-01
ACTOR: ULTRADIFUSIÓN LTDA
DEMANDADO: SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE
ASUNTO: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA

Procede la Sala¹ a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandada contra la sentencia de enero veintiocho (28) de 2014, mediante la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C en Descongestión accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda y en consecuencia dispuso lo siguiente:

“PRIMERO.- Declarar la nulidad de las Resoluciones No. 0365, 0366 del 4 de febrero de 2011, 6276 y 6277 del 25 de noviembre de 2011, proferidas por la Secretaría Distrital de Ambiente del Distrito Capital de Bogotá.

SEGUNDO.- A título de restablecimiento del derecho, vuelven a cobrar vigencia las Resoluciones No. 7181 y 7182 del 18 de noviembre de 2010, expedidas por la Secretaría Distrital de Ambiente [...].

TERCERO.- Negar las demás pretensiones de la demanda.

CUARTO.- Sin condena en costas en esta instancia [...].”

¹ La sentencia es dictada por esta corporación en cumplimiento del Acuerdo 357 de diciembre cinco (5) de 2017 suscrito entre las secciones Primera y Quinta del Consejo de Estado, ante la Sala Plena, mediante el cual la Sección Quinta dispuso contribuir a la descongestión de la Sección Primera.



I. ANTECEDENTES

1. La demanda

Por intermedio de apoderado judicial y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho establecida en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, la sociedad Ultradifusión Limitada presentó demanda en la que formuló las siguientes

2. Pretensiones

“Que se declare la NULIDAD de la Resolución No. 0365 del 4 de Febrero de 2011 por medio de la cual la Secretaría Distrital de Ambiente REVOCÓ el Registro de Publicidad Exterior Visual Tipo Valla Comercial otorgado a través de la Resolución No. 7181 de noviembre 18 de 2010 para el elemento tipo valla tubular publicitaria que estuvo instalado en la Avenida Calle 80 No. 69 B-63 de esta ciudad, con sentido de afectación visual Occidente-Oriente.

Que se declare la NULIDAD de la Resolución No. 6276 del 25 de noviembre de 2011 por medio de la cual la Secretaría Distrital de Ambiente resolvió el recurso de reposición interpuesto [...], cuya parte resolutive confirmó en su Integridad la Resolución No. 0365 del 4 de Febrero de 2011.

Que como consecuencia [...] y a título de RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, se declare que el Registro de Publicidad Exterior Visual Tipo Valla Comercial otorgado a través de la Resolución No. 7181 de noviembre 18 de 2010 [...] ES LEGAL.

Que se declare la NULIDAD de la Resolución No. 0366 del 4 de Febrero de 2011 por medio de la cual la Secretaría Distrital de Ambiente REVOCÓ el Registro de Publicidad Exterior Visual Tipo Valla Comercial otorgado a través de la Resolución No. 7182 de noviembre 18 de 2010 para el elemento tipo valla tubular publicitaria que estuvo instalado en la Avenida Calle 80 No. 69 B-63 de esta ciudad, con sentido de afectación visual Oriente-Occidente.



Que se declare la NULIDAD de la Resolución No. 6277 del 25 de noviembre de 2011 por medio de la cual la Secretaría Distrital de Ambiente resolvió el recurso de reposición interpuesto [...], cuya parte resolutive confirmó en su integridad la Resolución No. 0366 del 4 de Febrero de 2011.

Que como consecuencia [...] y a título de RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, se declare que la Publicidad Exterior Visual Tipo Valla Comercial otorgado a través de la Resolución No. 7182 de noviembre 18 de 2010 [...].

Que se condene a la SECRETARIA DISTRITAL DE AMBIENTE a pagar a ULTRADIFUSIÓN LIMITADA los perjuicios patrimoniales por concepto de daño emergente y lucro cesante generados por la imposibilidad de explotar comercialmente los Registros de Publicidad Exterior [...], los cuales los ascienden a las siguientes sumas de dinero:

Daño emergente: 1) la suma de CATORCE MILLONES CUATROCIENTOS MIL PESOS M.L.CTE. (\$14.400.000.00) por concepto de pago de dos años de rentas al propietario del inmueble en donde mi representada instaló la valla; 2) La suma de DIEZ MILLONES TREINTA MIL PESOS M.L.CTE (\$10.030.000.00) por concepto de desmonte de lonas publicitarias, módulos, reflectores, cerchas metálicas y la estructura tubular, servicio de grúa PH y tractocamión-Camabaja, oxicorte, retiro y reinstalación de tejas especiales.

Lucro cesante: 1) La suma de SIETE MILLONES OCHOCIENTOS MIL PESOS M.L.CTE. (\$7.800.000.00) por concepto de arrendamiento mensual durante al menos un (1) año de la Valla Publicitaria instalada en la Avenida Calle 80 No. 69 B-63 de esta ciudad, con sentido de afectación visual Occidente-Occidente, Total: NOVENTA Y TRES MILLONES SEISCIENTOS MIL PESOS M.L.CTE. (\$93.000.600.00); 2) La suma de SIETE MILLONES OCHOCIENTOS MIL PESOS M.L.CTE. (\$7.800.000.00) por concepto de arrendamiento mensual durante al menos un (1) año de la Valla Publicitaria instalada en la Avenida Calle 80 No. 69 B-63 de esta ciudad con sentido de



afectación visual Oriente-Occidente, Total: NOVENTA Y TRES MILLONES SEISCIENTOS MIL PESOS M.L.CTE. (\$93.000.600.00). Que se condene a la SECRETARIA DISTRITAL DE AMBIENTE a pagar a ULTRADIFUSIÓN LIMITADA la suma de 100 smlmv por concepto de perjuicios al buen nombre de la empresa [...] por la mala imagen generada en el medio publicitario con la declaración de ilegalidad de los dos elementos publicitarios [...]”. (Mayúsculas del texto original).

3. Hechos

En resumen, el fundamento fáctico de la demanda es el siguiente:

El apoderado de la sociedad actora señaló que mediante Resolución 7181 de noviembre dieciocho (18) de 2010, la Dirección Legal Ambiental de la Secretaría Distrital de Ambiente otorgó a Ultradifusión el registro de publicidad exterior visual tipo valla comercial para el elemento que instaló en la Calle 80 No. 69 B-63 de esta ciudad, con sentido de afectación visual occidente-oriente.

Explicó que la autorización fue dada con sustento en el informe técnico No. 16783 de noviembre dos (2) de 2010 rendido por los funcionarios de la Subdirección de Calidad del Aire, Auditiva y Visual y con fundamento en la visita técnica realizada el quince (15) de octubre de 2010 al lugar, donde concluyó que cumplía la normatividad vigente.

Agregó que a través de la Resolución 0365 del cuatro (4) de febrero de 2011, la Secretaría Distrital de Ambiente revocó el registro otorgado mediante Resolución 7181 de 2010 otorgado para el citado elemento de publicidad exterior.

Indicó que Ultradifusión presentó recurso de reposición y en subsidio apelación por considerar que existió violación flagrante del debido proceso, toda vez que no fue solicitado el consentimiento expreso y escrito para la revocatoria de dicho acto en los términos de los artículos 73, 74 y concordantes del CCA.



Añadió que fue resuelto mediante Resolución 6276 de noviembre veinticinco (25) de 2011, que confirmó en su integridad el citado acto, por lo cual ordenó el desmonte de la valla publicitaria.

Manifestó que mediante Resolución 7182 de noviembre dieciocho (18) de 2010, la Dirección Legal Ambiental de la Secretaría Distrital de Ambiente otorgó a Ultradifusión el registro de publicidad exterior visual para la valla comercial instalada en la calle 80 No. 69 B-63 de Bogotá con sentido de afectación visual oriente-occidente.

Reveló que este acto fue basado en el Informe técnico No. 16782 de noviembre dos (2) de 2010 rendido por los funcionarios de la Subdirección de Calidad del Aire, Auditiva y Visual, según visita adelantada el quince (15) de octubre de 2010 al lugar donde fue instalada y concluyó también que cumplía la normatividad vigente en la materia.

Expuso que por Resolución 0366 de febrero cuatro (4) de 2011, la Secretaría Distrital de Ambiente revocó el registro de publicidad exterior visual concedido para el citado elemento con sentido oriente-occidente.

Aseguró que la sociedad interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación al estimar que también hubo desconocimiento del debido proceso, ya que no fue pedido el consentimiento expreso y escrito para la revocatoria de acuerdo con los artículos 73, 74 y concordantes del CCA.

Sostuvo que fue resuelto mediante Resolución 6277 de noviembre veinticinco (25) de 2011, que confirmó la decisión dispuso el desmonte del elemento publicitario.

4. Fundamentos de la demanda

La sociedad actora aseguró que las resoluciones acusadas violaron el ordenamiento jurídico, en especial los artículos 69, 73 y 74 del Código Contencioso Administrativo al no cumplirse los requisitos para la revocatoria directa de los actos administrativos.



Explicó que cuando la administración tenga la intención de revocar un acto particular, que reconoce un derecho incorporado en el patrimonio de un tercero, además de la materialización de cualquiera de las causales previstas en el artículo 69 del CCA, se requiere el consentimiento expreso y escrito del titular del derecho subjetivo porque goza de intangibilidad contra los actos arbitrarios de la administración.

Agregó que el legislador instituyó un procedimiento previsto en el artículo 74 del Código Contencioso Administrativo, al cual debió estarse la Secretaría de Ambiente cuando procedió a la revocación del acto de carácter particular que le concedió a la sociedad un derecho de la misma estirpe.

Consideró que debía adelantar la actuación en la forma señalada en los artículos 28 y concordantes del CCA, consistente en notificar a la sociedad el inicio y el objeto de la actuación, dado que estaba forzada a aplicar y respetar el principio general de la inmutabilidad determinado en el inciso 1º del artículo 73 del CCA, que estipula que un acto de esta categoría no podrá ser revocado sin el consentimiento expreso y escrito del titular.

Destacó que esta formalidad sustancial no se materializó en razón a que Ultradifusión nunca manifestó su consentimiento, a pesar de tratarse de un afectado directo que tenía derecho a hacerse parte en la actuación para defender sus derechos.

Sostuvo que al no haberse otorgado el consentimiento expreso y escrito, la administración debió acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho para procurar la anulación de los actos.

Hizo referencia a las excepciones previstas en el artículo 73 del Código Contencioso Administrativo y advirtió que los actos mediante los cuales la entidad reconoció a Ultradifusión un derecho particular no fueron expedidos empleando medios fraudulentos,



Indicó que las causales de revocación consignadas en el artículo 69 del CCA resultan inaplicables porque las resoluciones 7181 y 7182 de 2010 no son actos inconstitucionales ni ilegales a los que se refiere el artículo 69 de la citada codificación.

Advirtió que la Secretaría Distrital de Ambiente violó el derecho fundamental al debido proceso al no haber solicitado la autorización de la sociedad para revocar los actos que otorgaron los registros para la instalación de las vallas publicitarias.

Destacó que el debido proceso administrativo impone la publicidad como principio rector de las actuaciones sancionatorias, de tal manera que la administración está obligada a poner en conocimiento de sus destinatarios todos los actos que supongan la afectación de su situación jurídica, lo cual no quedó materializado por la Secretaría de Ambiente al omitir la solicitud de Ultradifusión para la revocatoria de los actos.

Subrayó que las resoluciones demandadas adolecen de falsa motivación porque en la parte considerativa la administración se limitó a transcribir las causales de revocación determinadas en el artículo 69 del CCA, sin definir cuál pretendía aplicar al caso.

Estimó que es protuberante la falta de adecuada motivación en que incurrió la entidad demandada, pues infringió las normas en que debería fundarse, expidió los actos con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa y no se adecuó a las normas sustanciales constitucionales y legales relacionadas con el objeto del acto.

5. Contestación de la demanda

Por conducto de apoderado judicial, la Secretaría Distrital de Ambiente defendió la presunción de legalidad de las resoluciones 0365 y 0366 de 2011 y 6276 y 6277 de 2012 y enfatizó que expedición estuvo ajustada a las pruebas que reposan en el expediente administrativo de la revocatoria.



Descartó la alegada violación de los artículos 69, 73 y 74 del Código Contencioso Administrativo porque para efectos ambientales, la revocatoria de los actos administrativos está regulada en el artículo 62 de la Ley 99 de 1993.

Dijo que respecto del retiro unilateral de un acto del ordenamiento jurídico sin el asentimiento previo del titular, la Corte Constitucional en sentencia T-033 de 2002 precisó que la revocatoria tiene naturaleza y propósitos diferentes a los de la vía gubernativa, ya que comporta un privilegio para a administración, como gestora del interés público, de eliminar de marco mundo jurídico sus propios actos por considerarlos contrarios a la Constitución y a la ley.

Advirtió que para revocar un registro de publicidad exterior visual, la autoridad ambiental no requiere consentimiento expreso ni escrito del beneficiario, pues *“[...] cuando la publicidad exterior visual se encuentre amparada con un registro vigente, y la Secretaría Distrital de Ambiente establezca que el elemento no cumple con las especificaciones técnicas, los requisitos legales y reglamentarios, mediante resolución motivada revocará el registro y se ordenará el (sic) desmonte del elemento”*.

Resaltó que la revocatoria del registro por incumplimiento de normas de carácter ambiental no viola los derechos adquiridos, dado que cuando un derecho de este tipo se encuentra enfrentado con un derecho ambiental de naturaleza colectiva, *“[...] si el primero pone en peligro la conservación o sostenibilidad del segundo, siempre la autoridad deberá proteger éste último”*.

Recordó que la inobservancia de las obligaciones estipuladas en la normatividad que regula la publicidad exterior visual acarrea las sanciones contempladas en la Ley 140 de 1994, en concordancia con el Artículo 85 de la Ley 99 de 1993.



Enfatizó que en aplicación del artículo 2º de la Resolución 931 de 2008² expedida por la Secretaría Distrital de Ambiente, el registro de publicidad no concede derechos adquiridos para el beneficiario de dicha autorización.

Indicó que no hubo violación del debido proceso porque es la misma ley la que dispone la facultad legal de revocar o suspender las licencias o permisos cuando las exigencias no se estén cumpliendo por parte del titular.

Agregó que la actuación previa la expedición de los actos revocatorios da cuenta de las garantías con que fue surtida, por cuanto contaba con dos (2) nuevos conceptos técnicos de febrero dos (2) de 2011 en los cuales constató que los elementos publicitarios de Ultradifusión tenían un conflicto de distancia con otros de propiedad de la empresa Efectimedios.

Aseveró que la entidad no incurrió en falsa motivación porque los actos de revocatoria contienen las razones técnicas y jurídicas para la decisión, particularmente relacionadas con los citados informes técnicos que además permitieron concluir que los registros de Efectimedios son anteriores a los de Ultradifusión, cuyas vallas se encontraban instaladas sin registro vigente.

Afirmó que las resoluciones fueron debidamente notificadas y la sociedad demandante tuvo la oportunidad de interponer los recursos legales, lo cual refuerza que siempre contó con las garantías procesales dentro de la actuación.

6. Actuación procesal

Inicialmente, el proceso correspondió por reparto al Juzgado Quince (15) Administrativo de Descongestión de Bogotá, que mediante auto de junio diecinueve (19) de 2012 ordenó remitirlo por competencia al Tribunal Administrativo de Cundinamarca (f. 146 cdno 1).

² Mediante la Resolución 931 de 2008, la Secretaría Distrital de Ambiente reglamentó el procedimiento para el registro y desmonte de elementos de publicidad exterior visual y el procedimiento sancionatorio correspondiente.



Después de la corrección hecha por el apoderado de la parte actora, a través de providencia de septiembre seis (6) del mismo año el magistrado sustanciador del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, admitió la demanda y ordenó la notificación al alcalde mayor de Bogotá (ff. 213 y 214 cdno 1).

Por auto de septiembre cuatro (4) de 2013 se ordenó remitir el expediente a la Subsección C en Descongestión en virtud de lo dispuesto en el artículo quince (15) del Acuerdo 9524 de 2012 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura (f. 226 cdno 1).

Contestada la demanda, mediante providencia de noviembre trece (13) de 2013 la magistrada sustanciadora resolvió sobre las pruebas (ff. 246 y 247 cdno 1).

7. Sentencia de primera instancia

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C en Descongestión advirtió que no existe evidencia que previamente a la expedición de los actos acusados, el Distrito Capital haya cumplido el artículo 74 del Código Contencioso Administrativo puesto que no comunicó a la sociedad demandante la iniciación de la actuación.

Precisó que a Ultradifusión le fue garantizada la oportunidad de interponer los correspondientes recursos de reposición contra los actos que revocaron el registro de las vallas publicitarias, pero subrayó que este hecho no tiene la suficiente entidad para subsanar la transgresión de los artículos 28 y 74 del CCA, cuya finalidad es que el administrado tenga la posibilidad de expresar sus opiniones antes de la decisión que lo afecte.

Estimó que aunque es cierto que el artículo 62 de la Ley 99 de 1993 dispuso que no es necesario contar con la anuencia expresa del beneficiario para revocar una licencia de carácter ambiental, resaltó que dicha preceptiva no establece la excepción de comunicar el inicio



de la actuación dirigida a dejar sin efectos un acto administrativo.

Concluyó que las resoluciones demandadas fueron expedidas de manera irregular, ya que tuvo lugar la revocación directa de los actos 7181 y 7182 de 2010 con omisión de lo dispuesto en los artículos 28 y 74 del Código Contencioso Administrativo que debieron ser observados por el Distrito Capital.

Aclaró que no desconoce la existencia de la norma especial que previó la revocatoria directa sin el consentimiento del particular en materia ambiental, pero destacó que esto no es óbice para que, antes de adoptar la decisión, se garantice el derecho de contradicción como obligación prevista no solo en las normas citadas sino en el artículo 29 de la Constitución.

Entonces declaró la nulidad de los actos acusados, señaló que como restablecimiento del derecho debe entenderse que automáticamente vuelven a la vida jurídica las resoluciones 7181 y 7182 de 2010 y negó la condena en perjuicios porque no fueron probados por la sociedad actora.

8. Recurso de apelación

El apoderado de la Secretaría Distrital de Ambiente manifestó su desconcierto debido a que para sustentar la nulidad de los actos acusados, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C en Descongestión “[...] *copió exactamente un fallo proferido por el Juzgado 2º Administrativo de Bogotá, dentro del radicado No. 110013331002201200034-01 [...]*”, sin tener la precaución de establecer que fue revocado por la misma corporación en sentencia de agosto treinta (30) de 2013.

Consideró que en este caso, hubo confusión entre la revocatoria de un acto particular prevista en el artículo 73 del Código Contencioso Administrativo y la regulación para revocar la licencia ambiental contenida en el artículo 62 de la Ley 99 de 1993.

Precisó que en la suspensión y revocatoria de licencias ambientales,



permisos y concesiones, los motivos que llevan a esas decisiones no tienen relación con el acto inicial, pues lo que tiene en cuenta es el comportamiento posterior del particular que incumple los parámetros fijados para su ejercicio.

Resaltó que son situaciones distintas que tienen tratamiento diferente, por lo cual mal podrían aplicarse los requisitos para la revocación directa de los actos particulares, que suponen el consentimiento escrito y expreso, en los casos de suspensión o revocatoria de licencias y permisos ambientales por inobservancia de las condiciones en que fue concedida.

Advirtió que no es cierto que deba comunicarse el inicio de la actuación tendiente a dejar sin efectos un acto de administrativo, ya que dicho procedimiento obedece a una actuación diferente al procedimiento ambiental, que protege el interés general y no el particular.

Enfatizó que para revocar un registro de publicidad exterior visual, la autoridad ambiental no requiere consentimiento expreso ni escrito del beneficiario, dado que cuando no cumpla las especificaciones técnicas se ordenará el desmonte.

Insistió en que la Secretaría de Ambiente no estaba obligada a informar previamente a la sociedad actora porque no es el procedimiento fijado en la legislación ambiental, la cual prevalece cuando entra en conflicto con las normas ordinarias administrativas porque implica la protección de derechos colectivos.

Añadió que en el trámite adelantado contra Ultradifusión quedó probada la garantía del artículo 29 de la Constitución, ya que fue notificada de la revocatoria, ejerció los recursos procedentes y fueron decididos por el organismo.

Reiteró que debe tenerse en cuenta lo señalado en el inciso 2º del artículo 2º de la Resolución 931 de 2008, según la cual el registro de publicidad no concede derechos adquiridos porque la autoridad



ambiental siempre deberá proteger el derecho ambiental de naturaleza colectiva.

Reveló que el acto que concedió el registro estaba condicionado y así quedó establecido en el parágrafo del artículo primero (1º) de las resoluciones que aprobaron los registros, lo que fue aceptado por el interesado desde el principio de la actuación.

Por consiguiente, solicitó revocar la sentencia apelada.

9. Alegatos de conclusión en segunda instancia

Parte actora

Durante el traslado no presentó alegatos de conclusión.

Parte demandada

Reiteró los diferentes argumentos expuestos en la contestación de la demanda, especialmente aquel relacionado con la aplicación del artículo 62 de la Ley 99 de 1993 que permite la revocatoria de los actos administrativos de tipo ambiental sin consentimiento del titular de la licencia.

10. Concepto del Ministerio Público

El señor agente del Ministerio Público no rindió concepto.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Según el artículo 129 del Código Contencioso Administrativo y el numeral 1º del Acuerdo 357 de 2017, la Sección Quinta es competente para dictar sentencia en los procesos en trámite de segunda instancia remitidos por la Sección Primera de la corporación.



2. Problema jurídico

Corresponde a esta corporación resolver si confirma, revoca o modifica la sentencia de enero veintiocho (28) de 2014 dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C en Descongestión, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

3. Análisis de los argumentos de la apelación

Como quedó expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C en Descongestión declaró la nulidad de los actos acusados por considerar que la Secretaría Distrital de Ambiente desconoció el derecho a la contradicción de la sociedad actora.

Concluyó que la entidad no observó los artículos 28 y 74 del Código Contencioso Administrativo, pues no comunicó a Ultradifusión la iniciación de la actuación que culminó con la revocatoria de los registros concedidos para la instalación de dos (2) elementos de publicidad exterior visual.

Al apelar la decisión, el organismo demandado estimó que las normas del Código Contencioso Administrativo no son aplicables por tratarse de una licencia ambiental para la cual existe norma legal especial, que no exige el consentimiento del titular para la revocación del acto, ni genera derechos adquiridos.

Observa la Sala que mediante Resolución 7181 de noviembre dieciocho (18) de 2010, la Secretaría Distrital de Ambiente otorgó a la sociedad actora el registro para una valla tubular de publicidad exterior que fue instalada en la Calle 80 No. 69 B-63 de Bogotá con sentido de afectación visual occidente-orientado (ff. 72 a 82 cdno 1).

A través de la Resolución 7182 de la misma fecha, la entidad también concedió a Ultradifusión el registro para la valla tubular de publicidad



exterior en la citada dirección con sentido de afectación visual oriente-occidente (ff. 124 a 134 cdno 1).

Luego de una visita de control practicada al lugar, la Subdirección de Calidad del Aire, Auditiva y Visual rindió dos (2) nuevos informes técnicos en los cuales advirtió que tales elementos presentaban conflicto de distancia con otras vallas de la sociedad Efectimedios, cuyo registro fue aprobado antes que aquellos de la sociedad actora según el orden de solicitudes presentadas para tales efectos.

Al acoger dichos estudios técnicos, la Secretaría Distrital de Ambiente expidió las resoluciones 0365 y 0366 de febrero cuatro (4) de 2011 mediante las cuales revocó el registro otorgado a Ultradifusión para dichos elementos publicitarios y en consecuencia ordenó su desmonte del sitio donde estaban instalados en ejercicio de la publicidad exterior visual.

La sociedad demandante interpuso los recursos de reposición contra esas decisiones, los cuales fueron resueltos desfavorablemente por el organismo a través de las resoluciones 6276 y 6277 de noviembre veinticinco (25) de 2011.

En el expediente no obra prueba que demuestre que la Secretaría Distrital de Ambiente haya solicitado a Ultradifusión el consentimiento previo y expreso para la revocatoria de los registros de cuales era titular, como parte de su actividad económica.

Tampoco está acreditado que le hubiera comunicado la iniciación de la actuación que culminó con la expedición de dichos actos, como lo subrayó el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la sentencia de primera instancia.

Esto implica que la revocatoria no observó las normas del Código Contencioso Administrativo, particularmente en lo que corresponde al deber de comunicar la existencia de la actuación y al procedimiento que debía seguirse para adoptar la decisión, según lo previsto en los artículos 28 y 74 en los cuales estuvo basada la anulación declarada por el *a quo*.



Advierte la Sala que en virtud de los dos (2) registros otorgados por la Secretaría Distrital de Ambiente en noviembre de 2010, la sociedad demandante venía adelantando legalmente su actividad económica de explotación de los elementos de publicidad exterior visual instalados en la calle 80 No. 69 B 63 de esta ciudad.

A partir de los nuevos conceptos técnicos rendidos después de la instalación de las citadas vallas, el organismo demandado inició la actuación administrativa que posteriormente culminó con la expedición de los actos acusados, mediante los cuales revocó las autorizaciones dadas a través de las resoluciones 7181 y 7182 de 2010.

En los antecedentes administrativos de las resoluciones demandadas no aparece prueba que demuestre que la Secretaría Distrital de Ambiente hubiera comunicado a la parte actora la iniciación de la actuación, no obstante que era titular del derecho a la explotación de los elementos de publicidad exterior que había instalado en dicho sector de la ciudad.

Considera la Sala que por aquella condición que tenía la sociedad Ultradifusión, la entidad demandada estaba en la obligación de comunicarle al menos la iniciación del procedimiento administrativo como medida tendiente a garantizar el derecho a la contradicción frente al alegado incumplimiento del requisito para el ejercicio de su actividad.

El conocimiento que debía tener el titular del derecho sobre el comienzo de la actuación que involucraba los registros de los cuales gozaba es manifestación propia del debido proceso que la Secretaría Distrital de Ambiente tenía que garantizarle previamente a la revocación de los actos que autorizaron la explotación de los elementos publicitarios.

La comunicación sobre el inicio de la actuación corresponde a una medida tendiente a salvaguardar el derecho a la contradicción que correspondía a la sociedad demandante, pues le hubiera permitido controvertir los dos (2) nuevos informes técnicos, aportar elementos de



juicio en el trámite seguido en su contra e intervenir en defensa de sus derechos.

Al haberse omitido esta formalidad, la Secretaría Distrital de Ambiente desconoció el debido proceso en la actuación que afectó a titular del derecho a la explotación de la publicidad exterior visual, ya que no le brindó la posibilidad de ejercer su defensa frente a la irregularidad que motivó la revocatoria de los registros que válidamente ostentaba para su actividad económica.

En la apelación, el apoderado de la parte demandada insistió en que la revocatoria de las licencias ambientales está regulada por norma especial, que no exige el consentimiento del beneficiario, por lo cual en su criterio tampoco era necesario que la Secretaría Distrital de Ambiente comunicara a Ultradifusión la iniciación de la actuación.

Como lo reiteró el apoderado de la Secretaría Distrital de Ambiente, es claro que el artículo 62 de la Ley 99 de 1993, como norma especial en materia ambiental, permite la revocatoria de las licencias ambientales sin el consentimiento previo y expreso del titular³.

Sin embargo, la Sala advierte que la aplicación de la citada norma no excluye la obligación que tiene la entidad demandada de comunicar al beneficiario la iniciación de la actuación que podía afectar el derecho que tenía a la explotación comercial de la publicidad exterior a partir de los registros que le concedió desde finales del año 2010, cuando encontró que la ubicación de las dos (2) vallas cumplía los requisitos legales.

³ La norma dispuso lo siguiente: “Artículo 62. De la Revocatoria y Suspensión de las Licencias Ambientales. La autoridad ambiental, salvo los casos de emergencia, podrá mediante resolución motivada, sustentada en concepto técnico, revocar o suspender la Licencia Ambiental, los permisos, autorizaciones o concesiones para el uso o aprovechamiento de los recursos naturales y del medio ambiente, cuando quiera que las condiciones y exigencias por ella establecidas no se estén cumpliendo conforme a los términos definidos en el acto de su expedición.

La revocatoria o suspensión de una Licencia Ambiental no requerirá consentimiento expreso o escrito del beneficiario de la misma”. (Negritas fuera del texto).



Expediente: 25000-23-24-000-2012-00863-01
Demandante: Ultradifusión Ltda
Demandado: Secretaría Distrital de Ambiente
FALLO

La posibilidad que tiene la autoridad ambiental de revocar la licencia sin consentimiento del beneficiario es procedente en esta materia, sin perjuicio del deber que tiene de garantizar el debido proceso y el derecho a la contradicción en la actuación adelantada para la adopción de la decisión.

Al margen de lo anterior, a folio 36 del cuaderno 2 de apelación obra poder conferido por la directora legal de la Secretaría Distrital de Ambiente, por lo cual será reconocida la correspondiente personería.

En consecuencia, la sentencia apelada será confirmada.

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

F A L L A

PRIMERO: Confirmar la sentencia apelada.

SEGUNDO: En firme esta providencia, devuélvase el expediente al tribunal de origen.

TERCERO: Reconócese personería al Dr. Néstor Julián Ramírez Sierra para actuar como apoderado de la parte demandada en los términos del poder visible a folio 36 del cuaderno 2 (apelación).

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Presidente



Expediente: 25000-23-24-000-2012-00863-01
Demandante: Ultradifusión Ltda
Demandado: Secretaría Distrital de Ambiente
FALLO

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

Consejera
Aclaró voto

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

Consejero

ALBERTO YEPES BARREIRO

Consejero



SC5780-6-1



GP059-6-1

