



Radicado: 25000 23 41 000 2013 00342 01
Demandante: C.I. TRANSATLANTICA S.A.



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

CONSEJERO PONENTE: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

Bogotá, D.C, veinte (20) de febrero de dos mil veinte (2020)

Radicación núm.: 25000 23 41 000 **2013 00342 01**

Actor: C.I. TRANSATLANTICA S.A.

Demandado: Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. – Secretaría Distrital de Ambiente

Tesis: No es nulo el acto administrativo que decreta la expiración de vigencia de un registro, si se ha fundamentado en que la publicidad exterior en movimiento (pantalla Led) no se instaló dentro de los diez (10) días siguientes a la comunicación del registro al responsable de ello.

La Sala procede a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia dictada el día 24 de julio de 2014 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, por medio de la cual se negó la solicitud de nulidad de las Resoluciones 00803 del 27 de julio de 2012¹ y 01034 del 3 de septiembre de 2012², expedidas por la Dirección de Control Ambiental de la Secretaría de Ambiente de Bogotá (en adelante SDA).

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – SEGUNDA INSTANCIA

¹ “Por la cual se declara la pérdida de vigencia de un registro tipo pantalla led y se toman otras determinaciones”.

² “Por la cual se resuelve un recurso de reposición”.



I. LA DEMANDA

1.1. Pretensiones

La Sociedad C.I. Transatlántica S.A. presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en el cual formuló las siguientes pretensiones³:

“PRIMERA: Se declare la nulidad de las Resoluciones 00803 de julio 27 de 2012 y 01034 de septiembre de 2012 proferidas por el Director de Control Ambiental de la Secretaría de Ambiente de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., por medio de las cuales se declara la pérdida de vigencia del registro para la instalación de una pantalla tipo LED por la primera y por la segunda, se resuelve un recurso de reposición confirmando la pérdida de vigencia del registro, y consecuentemente se ordene el restablecimiento de los derechos vulnerados a mi representada.

SEGUNDA: Que como consecuencia de la anterior declaración, y a título de restablecimiento del derecho, se condene a la entidad pública demandada al reconocimiento y pago de los perjuicios causados a la demandante como consecuencia de la expedición de los actos demandados, los cuales se determinarán mediante prueba pericial y comprenderán el daño emergente, lucro cesante, intereses financieros y demás valores adeudados debidamente actualizados.

TERCERA: A la sentencia se dará cumplimiento en los términos señalados en los artículos 189 y siguientes de la Ley 1437 de 2011”.

1.2. Los actos cuestionados

Resolución número 00803 del 27 de julio de 2012, “Por la cual se declara la pérdida de vigencia de un registro tipo pantalla LED y se toman otras determinaciones”.

**“EL DIRECTOR DE CONTROL AMBIENTAL DE LA SECRETARÍA
DISTRITAL DE AMBIENTE**

En uso de sus facultades delegadas por la Resolución SDA 3074 de 2011 y en concordancia con las leyes 99 de 1993 y 1333 del 21 de julio

³ Folio 2 del Cuaderno Principal.



de 2009, los Decretos Distritales 959 de 2000, 506 de 2003, 109 y 175 de 2009, las Resoluciones 927, 930, 931, 999 de 2008, el Código Contencioso Administrativo, y

CONSIDERANDO

Que la Constitución Política de Colombia, en su Artículo 79 consagra el derecho a gozar de un ambiente sano, estableciendo que es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

Que el artículo 80 de la Constitución Política, prevé que corresponde al Estado planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, indica que el Estado deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Que respecto al tema la Corte Constitucional en Sentencia C-0535 de 1996 ha reconocido frente a la Publicidad Exterior Visual que:

“(...) la colocación de vallas y avisos afecta esencialmente el paisaje, que ha sido clasificado dentro de los denominados recursos naturales renovables. De otro lado, el paisaje es un recurso natural renovable que guarda una íntima relación con la identidad cultural y social de los municipios y territorios indígenas. La Corte concluye que el tema de la publicidad exterior visual hace parte de la noción de "patrimonio ecológico" local, por lo cual se está frente a una competencia propia de los concejos municipales y distritales, así como de los órganos de gobierno de los territorios indígenas, la cual les es asignada en función del interés territorial subyacente, pues los problemas de modificación del paisaje que le están asociados abarcan primariamente un ámbito local, por lo cual su regulación corresponde también, en principio, a las autoridades municipales y de los territorios indígenas...”

Que la Ley 99 de 1993 creó el Ministerio del Medio Ambiente, reordenó el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, organiza el Sistema Nacional Ambiental –SINA- y dictó otras disposiciones.

Que la Ley 140 de 1994 reglamentó la Publicidad Exterior Visual en el territorio nacional.

Que los Acuerdos Distritales 01 de 1998 y 12 de 2000, que reglamentan lo referente a Publicidad Exterior Visual para el Distrito Capital de Bogotá, fueron compilados mediante el Decreto 959 de 2000.

Que el Código de Policía de Bogotá D.C., aprobado mediante Acuerdo 079 del 20 de enero de 2003, establece los principios básicos de la



Publicidad Exterior Visual, así como otras disposiciones relativas al tema.

Que el Decreto 506 de 2003 reglamentó los Acuerdos Distritales 01 de 1998 y 12 de 2000, compilados mediante Decreto 959 de 2000.

Que mediante Decreto 459 de 2006, declaró el Estado de Prevención o Alerta Amarilla, en materia de registro ambiental de Publicidad Exterior Visual tipo valla comercial en el Distrito Capital, por un término de doce (12) meses a partir del 10 de noviembre de 2006, medida que fue prorrogada por seis (6) meses mediante Decreto 515 de 2007 y prorrogado nuevamente por seis (6) meses más mediante Decreto 136 de 2008 a partir del 8 de mayo de 2008, derogando los artículos 2, 3 y 6 del Decreto 459 de 2006 y 2 del Decreto 515 de 2007, ordenando reanudar el procedimiento respecto al registro de vallas.

Que la Secretaría Distrital de Ambiente tomó medidas especiales dentro del Estado de Prevención o Alerta Amarilla en materia de registro ambiental de publicidad exterior visual en el Distrito Capital declarado por las normas antes señaladas y con fundamento en ellas expidió la Resolución 927 de 2008 por la cual se tomaron medidas especiales en materia de registro ambiental de Publicidad Exterior Visual, en el Distrito Capital; la Resolución 930 de 2008 fijando las tarifas para el cobro de los servicios de evaluación y seguimiento del registro de Publicidad Exterior Visual en el Distrito Capital, modificada hoy por la Resolución 5589 de 2011; la Resolución 931 de 2008, que reglamentó el procedimiento para el registro, desmonte de elementos de Publicidad Exterior Visual y el procedimiento sancionatorio en el Distrito Capital, derogando la Resolución 1944 de 2003; la Resolución 999 de 2008 que modificó los artículos 3º y 4º de la Resolución 927 de 2008.

Que mediante Resolución 3903 del 12 de junio de 2009, la Secretaría Distrital de Ambiente, estableció los requerimientos técnicos mínimos de seguridad de las vallas comerciales en el Distrito Capital, los cuales son de obligatorio cumplimiento para quienes presenten solicitudes de registro de estos elementos.

Que normas vigentes antes señaladas en cuanto a la publicidad exterior visual en movimiento, solo las definían y diferenciaban en relación con los medios informativos electrónicos, como la prohibición de las pantallas sobre vías principales y metropolitanas, sin establecer para este tipo de elementos los requisitos técnicos de seguridad que debían cumplir para su instalación.

Que con fundamento en lo anterior, la Secretaría Distrital de Ambiente haciendo uso del rigor subsidiario y para mitigar el impacto ambiental que pudiera generar en relación con el Elemento de Publicidad Exterior Pantalla LED, emitió la Resolución 2962 del 23 de mayo de 2011 por la cual se establecen las características y condiciones para la fijación e instalación de Publicidad Exterior Visual en Movimiento – Pantallas y se tomaron otras determinaciones, estableciendo un periodo de transición



Radicado: 25000 23 41 000 2013 00342 01
Demandante: C.I. TRANSATLANTICA S.A.

para los elementos previamente instalados que debían allanarse al mes siguiente a la expedición de esta resolución.

Que mediante resolución 4575 del 22 de julio de 2011, se establece un nuevo término para el régimen de transición de que trata el artículo 13 de la Resolución 2962 de 2011, ampliando el plazo para que los propietarios de los elementos se allanaran en un plazo de ocho (8) meses a partir de la publicación de esta resolución.

ANTECEDENTES

Que mediante Radicado No. 2012ER024070 del 17 de febrero de 2012, C.I. TRANSATLANTICA S.A., identificada con NIT. 9003283798-2, presenta solicitud de registro para el elemento publicitario tipo Pantalla LED, que será ubicada en la Calle 93 No. 14-29, de esta ciudad.

Que la Subdirección de Calidad de Aire, Auditiva y Visual de la Secretaría Distrital de Ambiente, emitió el Concepto Técnico No. 03124 del 13 de abril de 2012, en el que se sugiere otorgar el registro solicitado.

Que dado lo anterior la Dirección de Control Ambiental de la Secretaría Distrital de Ambiente, emitió la Resolución No. 00418 del 22 de mayo de 2012, por la cual se otorga registro nuevo al elemento en mención, notificada el 12 de junio de 2012 y constancia de ejecutoria del 21 de junio de 2012.

Que mediante Radicado No. 2012ER072914 del 13 de junio de 2012, la Sociedad C.I. TRANSATLANTICA S.A., solicita un plazo de sesenta (60) días para la instalación del elemento tipo pantalla led.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Que en este momento se hace indispensable entrar a analizar la solicitud respecto del plazo solicitado y frente al mismo, se estudia a la luz del orden jurídico vigente, por tal razón el parágrafo del artículo 3 de la Resolución 931 de 2008, señala lo siguientes:

“ARTÍCULO 3º- TERMINO DE VIGENCIA DEL REGISTRO DE PUBLICIDAD EXTERIOR VISUAL...

PARÁGRAFO

El término de vigencia del registro de publicidad exterior visual de que trata éste artículo, se entenderá expirado cuando el responsable de la publicidad exterior visual no la instale dentro de los diez (10) días contados a partir de la fecha en que se comunique el otorgamiento del registro”

Que la anterior disposición, por ser de carácter general es de obligatorio cumplimiento, de suerte que sus efectos como lo establece el artículo



Radicado: 25000 23 41 000 2013 00342 01
Demandante: C.I. TRANSATLANTICA S.A.

11 del Código Civil, rigen a partir del día de su designación o promulgación, de tal manera que la concesión de prórroga del plazo no es procedente.

Que la disposición antes señalada se encuentra estipulada en el Artículo Primero, Parágrafo Segundo de la resolución 00418 del 22 de mayo de 2012, por medio de la cual se le otorga registro nuevo al elemento tipo pantalla led para ser instalada en la Calle 93 No. 14-29 de esta ciudad.

Que dado lo anterior y en atención al Radicado 2012ER072914 del 13 de junio de 2012, la Dirección de Control Ambiental de la Secretaría Distrital de Ambiente, no concede el plazo solicitado de sesenta (60) días para la instalación de dicho elemento, ya que la normatividad vigente es clara en cuanto al término de instalación de la misma y teniendo en cuenta que C.I. TRANSATLANTICA S.A., no dio cumplimiento a lo resuelto en la Resolución 00418 de 2012.

Que como consecuencia de dicho incumplimiento, deberá, en primer término, aplicarse lo dispuesto en el artículo 3, en su parágrafo de la Resolución 931 de 2008, en el sentido de que el registro otorgado mediante Resolución 00418 expiró por cuanto el responsable de la publicidad exterior visual no la instaló dentro del término; por lo tanto se debe declarar la pérdida de vigencia del registro respectivo y ordenar al responsable de la publicidad exterior visual abstenerse de instalar el elemento.

Que el Acuerdo 257 de 2006, por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones, ordenó en su artículo 101, transformar el Departamento Técnico Administrativo de Medio Ambiente –DAMA-, en la Secretaría Distrital de Ambiente –SDA-, como un organismo del sector central con autonomía administrativa y financiera.

Que los Decretos Distritales 109 y 175 de 2009 establecen la nueva estructura organizacional de la Secretaría Distrital de Ambiente, determinan las funciones de sus dependencias y dictan otras disposiciones.

Que de acuerdo con lo dispuesto en el literal c) del artículo 1º de la Resolución 3074 de 2011, el Secretario Distrital de Ambiente delega en el Director de Control Ambiental, entre otras funciones, la de ´Expedir los actos de indagación, iniciación de procedimiento sancionatorio, remisión a otras autoridades, cesación de procedimiento, exoneración de responsabilidad, formulación de cargos, práctica de pruebas, acumulación etc´.

Quien en mérito de lo expuesto,

RESUELVE:



Radicado: 25000 23 41 000 2013 00342 01
Demandante: C.I. TRANSATLANTICA S.A.

PRIMERO.- Declarar la pérdida de vigencia del registro otorgado mediante Resolución 00418 del 22 de mayo de 2012, a la empresa C.I. TRANSATLANTICA S.A., identificada con NIT. 900328798-2, para el elemento de publicidad exterior visual tipo pantalla led, para ser instalado en la calle 93 No. 14-29 de esta ciudad, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente resolución.

SEGUNDO.- Ordenar a C.I. TRANSATLANTICA S.A. identificada con NIT. 900328798-2, abstenerse de instalar el elemento Publicidad Exterior Visual tipo Pantalla Led, en la Calle 93 No. 14-29, de esta ciudad, por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente decisión.

ARTÍCULO TERCERO- Notificar el contenido de la presente Resolución a BERTHA LUCIA LEAL JIMENEZ, en calidad de representante legal de C.I. TRANSATLANTICA S.A., o quien haga sus veces, en la Calle 143 No. 16A-43, DE Bogotá.

ARTÍCULO TERCERO (Sic).- Publicar la presente providencia en el boletín de la Entidad. Lo anterior en cumplimiento del Artículo 71 de la Ley 99 de 1993.

ARTÍCULO CUARTO.- Contra la presente providencia procede Recurso de Reposición dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación, el cual deberá ser presentado ante la Dirección de Control Ambiental, ubicada en la Avenida Caracas No. 54-38, con el lleno de los requisitos establecidos en los Artículos 51 y 52 del Código Contencioso Administrativo”.

Resolución nro. 01034 del 3 de septiembre de 2012, “Por la cual se resuelve un recurso de reposición”.

**“EL DIRECTOR DE CONTROL AMBIENTAL DE LA SECRETARÍA
DISTRITAL DE AMBIENTE**

En uso de sus facultades delegadas por la Resolución SDA 3074 de 2011 y en concordancia con las leyes 99 de 1993 y 1333 del 21 de julio de 2009, los Decretos Distritales 959 de 2000, 506 de 2003, 109 y 175 de 2009, las Resoluciones 927, 930, 931, 999 de 2008, el Código Contencioso Administrativo, y

CONSIDERANDO

Que la Constitución Política de Colombia, en su Artículo 79 consagra el derecho a gozar de un ambiente sano, estableciendo que es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.



Que el artículo 80 de la Constitución Política, prevé que corresponde al Estado planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, indica que el Estado deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Que respecto al tema la Corte Constitucional en Sentencia C-0535 de 1996 ha reconocido frente a la Publicidad Exterior Visual que:

“(...) la colocación de vallas y avisos afecta esencialmente el paisaje, que ha sido clasificado dentro de los denominados recursos naturales renovables. De otro lado, el paisaje es un recurso natural renovable que guarda una íntima relación con la identidad cultural y social de los municipios y territorios indígenas. La Corte concluye que el tema de la publicidad exterior visual hace parte de la noción de "patrimonio ecológico" local, por lo cual se está frente a una competencia propia de los concejos municipales y distritales, así como de los órganos de gobierno de los territorios indígenas, la cual les es asignada en función del interés territorial subyacente, pues los problemas de modificación del paisaje que le están asociados abarcan primariamente un ámbito local, por lo cual su regulación corresponde también, en principio, a las autoridades municipales y de los territorios indígenas...”

Que la Ley 99 de 1993 creó el Ministerio del Medio Ambiente, reordenó el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, organiza el Sistema Nacional Ambiental –SINA- y dictó otras disposiciones.

Que la Ley 140 de 1994 reglamentó la Publicidad Exterior Visual en el territorio nacional.

Que los Acuerdos Distritales 01 de 1998 y 12 de 2000, que reglamentan lo referente a Publicidad Exterior Visual para el Distrito Capital de Bogotá, fueron compilados mediante el Decreto 959 de 2000.

Que el Código de Policía de Bogotá D.C., aprobado mediante Acuerdo 079 del 20 de enero de 2003, establece los principios básicos de la Publicidad Exterior Visual, así como otras disposiciones relativas al tema.

Que el Decreto 506 de 2003 reglamentó los Acuerdos Distritales 01 de 1998 y 12 de 2000, compilados mediante Decreto 959 de 2000.

Que mediante Decreto 459 de 2006, declaró el Estado de Prevención o Alerta Amarilla, en materia de registro ambiental de Publicidad Exterior Visual tipo valla comercial en el Distrito Capital, por un término de doce (12) meses a partir del 10 de noviembre de 2006, medida que fue prorrogada por seis (6) meses mediante Decreto 515 de 2007 y



prorrogado nuevamente por seis (6) meses más mediante Decreto 136 de 2008 a partir del 8 de mayo de 2008, derogando los artículos 2, 3 y 6 del Decreto 459 de 2006 y 2 del Decreto 515 de 2007, ordenando reanudar el procedimiento respecto al registro de vallas.

Que mediante Resolución 3903 del 12 de junio de 2009, la Secretaría Distrital de Ambiente, estableció los requerimientos técnicos mínimos de seguridad de las vayas comerciales en el Distrito Capital, los cuales son de obligatorio cumplimiento para quienes presenten solicitudes de registro de estos elementos.

Que normas vigentes antes señaladas en cuanto a la publicidad exterior visual en movimiento, solo las definían y diferenciaban en relación con los medios informativos electrónicos, como la prohibición de las pantallas sobre vías principales y metropolitanas, sin establecer para este tipo de elementos los requisitos técnicos de seguridad que debían cumplir para su instalación.

Que con fundamento en lo anterior, la Secretaría Distrital de Ambiente haciendo uso del rigor subsidiario y para mitigar el impacto ambiental que pudiera generar en relación con el Elemento de Publicidad Exterior Pantalla LED, emitió la Resolución 2962 del 23 de mayo de 2011 por la cual se establecen las características y condiciones para la fijación e instalación de Publicidad Exterior Visual en Movimiento – Pantallas y se tomaron otras determinaciones, estableciendo un periodo de transición para los elementos previamente instalados que debían allanarse al mes siguiente a la expedición de esta resolución.

Que mediante resolución 4575 del 22 de julio de 2011, se establece un nuevo término para el régimen de transición de que trata el artículo 13 de la Resolución 2962 de 2011, ampliando el plazo para que los propietarios de los elementos se allanaran en un plazo de ocho (8) meses a partir de la publicación de esta resolución.

ANTECEDENTES

Que mediante Radicado No. 2012ER024070 del 17 de febrero de 2012, C.I. TRANSATLANTICA S.A., identificada con NIT. 9003283798-2, presenta solicitud de registro para el elemento publicitario tipo Pantalla LED, que será ubicada en la Calle 93 No. 14-29, de esta ciudad.

Que la Subdirección de Calidad de Aire, Auditiva y Visual de la Secretaría Distrital de Ambiente, emitió el Concepto Técnico No. 03124 del 13 de abril de 2012, en el que se sugiere otorgar el registro solicitado.

Que dado lo anterior la Dirección de Control Ambiental de la Secretaría Distrital de Ambiente, emitió la Resolución No. 00418 del 22 de mayo de 2012, por la cual se otorga registro nuevo al elemento en mención, notificada el 12 de junio de 2012 y constancia de ejecutoria del 21 de junio de 2012.



Que mediante Radicado No. 2012ER072914 del 13 de junio de 2012, la Sociedad C.I. TRANSATLANTICA S.A., solicita un plazo de sesenta (60) días para la instalación del elemento tipo pantalla led.

Dado lo anterior se emite la Resolución 00803 del 27 de julio de 2012, por la cual se declara la pérdida de vigencia del registro y se toman otras determinaciones.

RECURSO DE REPOSICIÓN

Que el anterior Acto Administrativo fue notificado el 01 de agosto de 2012, de conformidad con el artículo 76 del Código Contencioso Administrativo, concediendo el término de cinco (10) días hábiles siguientes a la notificación para interponer recurso de reposición de conformidad con el artículo 77 del Código Contencioso Administrativo.

Que encontrándose dentro del término legal, VILMA ALCIRA PAEZ, en calidad de apoderada de C.I. TRANSATLANTICA S.A., interpone Recurso de Reposición y el subsidiario de apelación, contra la Resolución 00803 del 27 de julio de 2012, mediante Radicado 2012ER095616 del 10 de agosto de 2012, en donde manifiesta:

Al respecto debo manifestar que se incurre por parte del funcionario que expidió el acto, en un yerro protuberante en la materia, habida cuenta que conforme a la estructura funcional y el nivel jerárquico de la Secretaría Distrital de Ambiente, el despacho que ha expedido el acto administrativo que se constituye en objeto de la impugnación en vía gubernativa, depende del despacho de la Secretaría Distrital de Ambiente, lo que da cuenta de un nivel superior, jerarquía que en la actualidad, radica en cabeza de la doctora Susana Muhamad González.

En las condiciones de ley y sobre lo dispuesto por la ley 1437 del 18 de enero de 2011 en su artículo 308 'Régimen de transición', solicito se tenga por adecuado el procedimiento, en lo que hace a la procedencia de los recursos, conforme lo predica el artículo 50 del Decreto 01 de 1984, Código Contencioso Administrativo, el cual dispuso:

(...)

HECHOS O CONDICIONES FACTICAS

(...)

8. De lo señalado se evidencia que las razones que soportaron la solicitud de prórroga, identificaron su fundamento en elementos objetivos y de tenerse por válida la aplicación de la norma de carácter general, es necesario advertir que la precitada disposición a ella faculta, puesto que resulta insostenible técnicamente que la negociación, importación, ensamble, montaje, instalación y puesta en marcha de una pantalla led, sobre los compromisos de obra y tecnología que le son



propios, pueda realizarse en el precario término de diez (10) días, (tiempo que regula para efectos de valla, aviso, pendón u otro análogo, por su propia naturaleza); de manera que nadie está obligado a lo imposible y esa fue justamente la razón que a modo inmediato del acto de notificación, sirvió de soporte para someter a consideración del despacho la petición de prórroga, de dicho sea, también se inspira en la misma regulación de carácter general que invoca la norma.

(...)

PETICIÓN

Solicito se revoque en todo el contenido de la Resolución 00803 del 27 de julio del presente año y en su lugar, conceder el término pedido según lo registra el documento radicado el 13 de junio de 2012.

Como consecuencia de lo anterior, dar por sentada la vigencia del registro, habida cuenta que no hay marco normativo que lleve a su pérdida sobre la premisa de una solicitud de prórroga.

(...).

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Que considerando que el recurso de reposición fue interpuesto en tiempo y en debida forma, ésta Secretaría procederá a evaluar los fundamentos de hecho y de derecho sobre los cuales se presenta el Recurso mencionado de conformidad con los Artículos 76 y 77 del Código Contencioso Administrativo.

Que el ejercicio de la Función Administrativa está orientada a través de la consagración de postulados tanto constitucionales como legales que someten sus decisiones al contenido de principios rectores que controlan y limitan las actuaciones administrativas.

Que en el régimen administrativo regulado por el Decreto 01 de 1984, se desarrolló el principio de contradicción en el artículo 3, el cual se consolida como un mecanismo de garantía que le permite al administrado el conocimiento y participación en la formación de las decisiones proferidas por las autoridades públicas, como también la concesión de oportunidades para la impugnación posterior de aquellas, acudiendo a la denominada vía gubernativa.

Que esta Autoridad al momento de exigir el cumplimiento de requisitos técnicos, se encuentra garantizando la calidad de vida e integridad de la comunidad, debido a que no puede permitir que la estructura que soporta la valla comercial objeto de la presente Actuación Administrativa, genere riesgo alguno de colapsar o no cumpla con los requisitos técnicos mínimos exigidos para su instalación, generando peligro en la vida y los bienes de la colectividad.



Que en este sentido, es pertinente tener en claro el objetivo de la Ley 140 de 1994, por la cual se reglamenta la Publicidad Exterior Visual en el territorio nacional y que se encuentra contemplado en su Artículo 2 de la siguiente manera:

Artículo 2º. Objetivos. La presente ley tiene por objeto mejorar la calidad de vida de los habitantes del país, mediante la descontaminación visual y del paisaje, la protección del espacio público y de la integridad del medio ambiente, la seguridad vial y la simplificación de la actuación administrativa en relación con la Publicidad Exterior Visual. La ley deberá interpretarse y aplicarse teniendo en cuenta los anteriores objetivos”.

Que aplicable al caso sub examine, Artículo 3 en su párrafo de la Resolución 0931 del 2008, señala lo siguiente:

“Artículo 3º. Término de vigencia del Registro de Publicidad Exterio Visual (...)

Parágrafo

El término de vigencia del registro de publicidad exterior visual de que trata éste artículo, se entenderá expirado cuando el responsable de la publicidad exterior visual no la instale dentro de los diez (10) días contados a partir de la fecha en que se comunique el otorgamiento del registro”

Que atendiendo a lo dicho por el recurrente en cuanto a que la norma que regula la Publicidad Exterior Visual tipo pantalla led no determina el término perentorio de diez (10) días para su instalación, se debe tener en cuenta que es procedente la aplicabilidad en conjunto de las normas de carácter general y específicas, como es el caso de la Resolución 0931 de 2008, en la cual se reglamenta el procedimiento para el registro y la Resolución 2962 de 2011, por la cual se regulan las características y condiciones para la fijación e instalación de PEV en movimiento – pantallas.

Por otro lado al existir vacíos en una norma específica se debe recurrir a la norma general ya que el problema no es el reconocer que existen, pues la imperfección es obvia e incluso permitida por la propia ley, sino como debemos actuar cuando estamos frente a un verdadero vacío legal. De esta manera recurriremos a un proceso de integración es decir a falta o deficiencia de una norma para un caso concreto se integra o une al ordenamiento jurídico para llenar aquel vacío.

Que atendiendo lo dicho por la Corte Constitucional en Sentencia C-569 de 2000, se refirió a la interpretación sistemática de la norma legal, en los siguientes términos:

“De nada sirve el ejercicio de interpretación que se reduce a los límites de una sola disposición –v.gr. el artículo acusado-, cuando



la adecuada comprensión de dicho precepto depende de la integración de artículos contenidos en otras regulaciones. El ordenamiento jurídico presenta con frecuencia normas incompletas, cuyo contenido y finalidad deben articularse junto a otras reglas; sólo de este modo es posible superar supuestas incongruencias al interior de un orden normativo. La integración de normas jurídicas, por virtud de la remisión que hace una de ellas, sólo es concebible en la medida en que dicha operación completa el sentido de disposiciones que dependen mutuamente para su cabal aplicación. No se trata de una manera analógica de interpretar el derecho, o de extender el imperio de alguna disposición a asuntos no contemplados por el ordenamiento legal (...)."

Dado lo anterior el plazo de diez (10) días para instalar el elemento tipo Pantalla Led, fue debidamente notificado en la Resolución 000418 del 22 de mayo de 2012, por medio del cual se le otorga registro nuevo al elemento tipo pantalla led para ser instalada en la Calle 93 No. 14-29 de esta ciudad.

Teniendo en cuenta que la recurrente interpone el recurso de reposición en subsidio apelación, es preciso señalar lo siguiente:

Que el artículo 9 de la Ley 489 de 1998, establece:

"Delegación. Las autoridades administrativas, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y de conformidad con la presente ley, podrán mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias.

Sin perjuicio de las delegaciones previstas en leyes orgánicas, en todo caso, los ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes, representantes legales de organismos y entidades que posean una estructura independiente y autonomía administrativa podrán delegar la atención y decisión de los asuntos a ellos confiados por la ley y los actos orgánicos respectivos, en los empleados públicos de los niveles directivo y asesor vinculados al organismo correspondiente, con el propósito de dar desarrollo a los principios de la función administrativa enunciados en el artículo 209 de la Constitución Política y en la presente ley".

Es de advertir, que las actuaciones de las diversas autoridades administrativas, pueden ser dictadas de una parte, en ejercicio de facultades delegadas y de otra, adoptadas en desarrollo de las competencias autónomas que la ley o el reglamento les otorgan.

Las decisiones administrativas adoptadas en ejercicio de facultades delegadas, surgen como consecuencia de la delegación de funciones, que implica que la función administrativa delegada se supone



jurídicamente realizada por su titular originario, pues el delegatario reemplaza para todos los efectos al delegante.

Teniendo en cuenta lo concerniente a la delegación la SDA, emitió la Resolución No. 3074 de 2011, por medio de la cual el Secretario Distrital de Ambiente delega unas funciones al Director de Control Ambiental.

En este orden de ideas debe entenderse que el Director de Control Ambiental de la SDA, al adoptar decisiones subroga a la Secretaría Distrital de Ambiente, razón por la cual, en aplicación de la regla general, esas decisiones solo son susceptibles del recurso de reposición, cuando de conformidad con la ley éste sea procedente.

Por tanto el Director de Control Ambiental no tiene superior funcional significando con esto, que las decisiones adoptadas en ejercicio de dichas facultades solo serán susceptibles del recurso de reposición cuando este proceda en los términos de ley y en consecuencia no será necesario ni procedente el recurso de apelación para el agotamiento de la vía gubernativa.

Que atendiendo a la normatividad antes señalada aplicable al caso concreto, esta Secretaría considera que el elemento de propiedad de C.I. TRANSATLANTICA S.A., identificada con NIT. 900328798-2, no puede instalarse en la Calle 93 No. 14-29, en tanto que el término exigido fue sobrepasado por el solicitante.

Que finalmente es necesario precisar que los argumentos expuestos por el recurrente no fueron suficientes para desvirtuar las condiciones que originaron la declaratoria de la pérdida de vigencia del registro otorgado al elemento objeto de estudio.

Que es por las anteriores consideraciones que dispondrá en la parte resolutive del presente Acto Administrativo confirmas la Resolución No. 00803 del 27 de julio de 2012.

Que el Decreto Distrital No. 109 de marzo de 2009, prevé en su Artículo 5, literal d), lo siguiente:

“Son funciones del Secretario Distrital de Ambiente:

d) Ejercer la autoridad ambiental en el Distrito Capital, en cumplimiento de las funciones asignadas por el ordenamiento jurídico vigente, a las autoridades competentes en la materia”.

Que el Decreto Distrital No. 175 de 2009, por el cual se modifica el Decreto No. 109 del 16 de marzo de 2009, estableció en su Artículo 1, literal l) que:

“Son funciones del Secretario Distrital de Ambiente: ‘Emitir los actos administrativos para el otorgamiento de concesiones,



permisos, autorizaciones, licencias ambientales, salvoconductos de movilización y demás instrumentos de control y manejo ambiental así como las medidas preventivas y sancionatorias a que haya lugar...”.

Que por medio del Artículo 1º, literal a), de la Resolución 3074 del 2011, se delega en el Director de Control Ambiental, la función de:

“Expedir los actos administrativos que otorguen permisos, concesiones, autorizaciones, modificaciones y demás actuaciones de carácter ambiental”.

Que el citado Artículo establece en su literal i), que también le corresponde al Director de Control Ambiental, de manera especial, la función de:

“...Expedir los actos administrativos que otorguen o nieguen el registro de publicidad, los que prorroguen, trasladen, desmonten o modifiquen la publicidad exterior visual tipo: valla comercial tubular y/o convencional, valla de obra, valla institucional, aviso separado de fachada, pantallas led y/o avisos electrónicos...”.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: CONFIRMAR la Resolución No. 00803 del 27 de julio de 2012, en todas y cada una de sus partes, por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente Resolución.

ARTÍCULO SEGUNDO. Notificar el contenido de la presente Resolución VILMA ALCIRA PAEZ, en calidad de apoderada de C.I. TRANSATLANTICA S.A., o a quien haga sus veces, en la Calle 143 No. 16ª-07 de Bogotá D.C.

ARTÍCULO TERCERO. Publicar la presente providencia en el boletín de la Entidad y remitir copia a la Alcaldía Local de Chapinero, para lo de su competencia. Lo anterior en cumplimiento del artículo 71 de la Ley 99 de 1993.

ARTÍCULO CUARTO. Contra la anterior providencia no procede Recurso alguno y con ella se entiende agotada la vía gubernativa”.

1.2. Normas violadas y concepto de la violación

1.2.1. Sostuvo que los actos acusados son violatorios de los artículos 1, 2, 6, 13, 23, 29, 58, 83, 84, 90, 209, 228, 333, 365 y 367 de la Constitución Política; de los artículos 1, 3, 7, 9, 10, 40, 50, 67, 68, 93, y 138 de la Ley 1437 de 2011; de los



Radicado: 25000 23 41 000 2013 00342 01
Demandante: C.I. TRANSATLANTICA S.A.

artículos 2, 3, 38, 44, 48, 69, 84 y 85 del Decreto 01 de 1984; del artículo 3º de la Resolución nro. 931 de 2008; y de los artículos 1, 3, 5, 7 y 9 de la Resolución nro. 2962 de 2011, estas últimas resoluciones expedidas por la SDA.

A continuación se realiza una síntesis del concepto de violación que esgrimió el demandante:

Comenzó por definir el alcance de los principios de la actuación administrativa, de la finalidad de los actos administrativos y la desviación de poder, y del derecho y obligación de acatar el principio del debido proceso, para luego indicar que el Distrito efectuó una aplicación indebida de la norma al caso.

Explicó la última de las sindicaciones señalando que no era procedente aplicar por analogía lo dispuesto en el parágrafo del artículo 3º de la Resolución número 931 de 2008 de la Secretaría de Ambiente al asunto bajo examen, dado que, dentro de su objeto, no se encontraba la relativa a la publicidad exterior visual en movimiento a través de pantallas como la que le había sido autorizada a la actora, y que ello obedecía a que para el año 2008 la publicidad exterior visual en movimiento, presentada en pantallas, no se encontraba en uso, debido a su reciente desarrollo tecnológico, existiendo otros medios similares más no iguales.

En ese sentido, afirmó que su situación se subsumía en las hipótesis que planteaba la Resolución 2962 de 2011, que se encargó de reglamentar “*las características y condiciones para la fijación e instalación de Publicidad Exterior Visual en Movimiento – Pantallas*”⁴, dentro de las cuales no se encuentra ninguna previsión que ordene la expiración del registro por no instalar el elemento publicitario dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación.

Vistas así las cosas, y teniendo en cuenta que se trata de una norma restrictiva o prohibitiva, señaló, no puede ser aplicada, en forma analógica ni por extensión, la Resolución 931 de 2008, bajo ninguna óptica o justificación.

⁴ Folio 8 del Cuaderno número 1.



Adujo que el auto que dio inicio al procedimiento administrativo y el acto que otorgó el registro dan cuenta de que la normativa aplicable era la Resolución 2962 de 2011 y no la regulación de 2008.

Literalmente expuso que:

“De otra parte, debo insistir en el hecho que en la Resolución 2962/2011, que reglamenta específicamente el tema de publicidad móvil en pantallas, no existe una norma como la del párrafo aplicado, sino que muy por el contrario, su artículo 9º, señala expresamente como tiene ocurrencia la pérdida de vigencia para la publicidad exterior visual móvil, dentro de la cual encuadra la prestada mediante pantallas tipo LED, baste remitirnos al contenido del auto No. 00247 proferido en el expediente administrativo, fechado el 5 de mayo de 2012, cuando se precisa finalizando la página 2ª, Que a través de la Resolución 2962 de 2011, esta Autoridad Ambiental reguló las características y condiciones para la fijación e instalación de Publicidad exterior visual en Movimiento – Pantalla -, y se toman otras determinaciones” (Cursiva fuera del texto), aspecto que es reiterado en el acto que otorgó el registro cuya pérdida de vigencia se discute.

En la resolución 00418 por la cual se otorga el registro del elemento publicitario, en la página 5, luego de referirse al concepto técnico, se señala con claridad absoluta, “Que aplicable al caso sub examine el literal g) del artículo 3 de la Resolución 26962 de 2011 consagra lo siguiente...” (Cursiva fuera del texto).

Luego es absolutamente evidente que la Resolución 931 de 2008, no tiene ninguna aplicación para este caso, ya que su objeto corresponde para otros tipos de publicidad, y si ello es así, no es jurídicamente viable que la pérdida de vigencia del registro para una pantalla LED, se soporte en una normativa existente para otros tipos diferentes de elementos publicitarios.

Podemos concluir que la reglamentación aplicable para la publicidad móvil, con elementos publicitarios consistentes en pantallas tipo LED, es la Resolución 2962 de 2011 y no la Resolución 931 de 2008, como erróneamente se realizó en los actos demandados, baste revisar que tanto en el auto que dio inicio al trámite administrativo, como en el acto por medio del cual se otorga el registro, la Secretaria Distrital de Ambiente ha indicado expresamente que la reglamentación de la Resolución 2962 de 2011 es aplicable para este caso.”⁵.

Alegó la imposibilidad material para cumplir el término de diez (10) días para la instalación de la Pantalla Led. Lo anterior en razón a que el administrado conoce

⁵ Folios 9 y 10 ibídem.



la fecha en que realiza la solicitud de registro pero no el momento exacto en que se va a expedir el acto administrativo que lo otorga, por lo que cumplir el término establecido resulta imposible.

En ese sentido, señaló que debe tenerse en cuenta el tiempo requerido para la construcción de la base que soporta la pantalla led, que en el caso concreto es de treinta (30) días. Adicionalmente, afirmó que este tipo de tecnología debe importarse principalmente de países asiáticos, lo que impone que el fabricante elabore el producto y lo envíe a Colombia, lo cual puede llevar cerca de quince (15) días. Igualmente, debe disponerse de un tiempo de veinte (20) días para los procesos de exportación, embalaje, transporte vía aérea, seguros y nacionalización. Sostuvo que a lo anterior, debían sumarse quince (15) días más para el ensamble, control de calidad y puesta en funcionamiento de la pantalla led, diez (10) días para la instalación de la estructura en que se soportará la pantalla y dos (2) días para su montaje definitivo⁶, por lo que el término de diez (10) días otorgado para la instalación resulta imposible de cumplir en la práctica.

Informó que no interpuso ningún recurso en contra de la Resolución nro. 00418 de 2012, por medio de la cual se otorgó el registro y se señaló el precitado término, dado que dicho plazo no es legal y corresponde a una decisión discrecional del funcionario, por lo que solicitó la ampliación de dicho término.

II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

2.1. Mediante auto calendarado el día 15 de abril de 2013, la Magistrada sustanciadora de la Subsección A, de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, inadmitió la demanda al no haberse dado cumplimiento a lo dispuesto en el numeral 1º del artículo 206 del CGP, esto es, no presentar el juramento estimatorio⁷.

2.2. A través de memorial radicado el día 23 de abril de 2013, el apoderado judicial de la demandante corrigió la demanda⁸, por lo que fue admitida mediante auto del 29 de abril de 2013⁹.

⁶ Folio 10 del Cuaderno Principal.

⁷ Folio 53 del Cuaderno Principal.

⁸ Folios 54 y 55 del Cuaderno Principal.



2.3. El apoderado judicial de la **Secretaría Distrital de Ambiente** contestó la demanda y se opuso a las pretensiones al considerar que los actos acusados fueron expedidos con fundamento en las normas vigentes sobre la materia¹⁰.

2.3.1. Afirmó que, ante el vacío normativo de la Resolución nro. 2962 de 2011 respecto a la vigencia del registro, acudió a la norma general, establecida en la Resolución nro. 931 de 2008. En este sentido, explicó que se dio una aplicación por analogía del artículo 3º de la Resolución nro. 931 de 2008.

2.3.2. Asimismo, manifestó que se hizo una aplicación sistemática de las normas que regulan la publicidad exterior visual. Igualmente, afirmó que la Resolución nro. 2962 de 2011 no derogó la Resolución nro. 931 de 2008, por lo que esta última mantiene su vigencia y debe ser aplicada ante los vacíos de la primera.

2.3.3. Sostuvo que no se vulneró el derecho al debido proceso en razón a que la solicitud de prórroga elevada por la demandante fue contestada en la Resolución nro. 0803 de 2012. En el mismo sentido, adujo que la sociedad demandante pretendió que se estableciera un término especial para la instalación del elemento de publicidad, acudiendo a razones de complejidad, carga que en criterio de la demandada, no puede ser trasladada a la Administración, pues no es procedente esperar que para cada situación particular se establezca un término diferente.

III. AUDIENCIA INICIAL

El día 7 de febrero de 2014 se llevó a cabo audiencia inicial, en la que se fijó el litigio de la siguiente manera¹¹:

“Sobre los hechos planteados por la sociedad comercial demandante, la entidad demandada, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. – Secretaría Distrital de Ambiente, expresó que los actos administrativos impugnados fueron expedidos con fundamento en las disposiciones constitucionales y legales vigentes sobre publicidad exterior visual para la época en que fueron adoptados los mismos, en aplicación de una

⁹ Folios 57 a 60 del Cuaderno Principal.

¹⁰ Folios 79 a 87 del Cuaderno Principal.

¹¹ Folios 105 y 106 del Cuaderno Principal.



interpretación sistemática de la normatividad y conforme a las pruebas obrantes en el respectivo expediente administrativo sancionatorio, razón por la cual deben mantenerse incólumes tales decisiones, pues las mismas estaban condicionadas al cumplimiento de unos requisitos los cuales no fueron acatados por el demandante en el término establecido en la Resolución pertinente, por lo que era deber de la autoridad ambiental actuar en ejercicio de sus funciones de control y vigilancia. Por lo tanto, dada la presunción de legalidad por la cual están cobijados los actos administrativos demandados es procedente declarar infundadas las pretensiones de la demanda.

En consecuencia, y toda vez que el litigio debe centrarse en los hechos sobre los cuales no están de acuerdo las partes intervinientes, el Despacho observa que: 1) frente a los hechos 1 al 5, 8, 9, 14 y 15 de la demanda existe acuerdo y por lo tanto, tales supuestos fácticos no serán objeto de estudio y 2) respecto de los demás hechos enunciados como la entidad distrital demandada se encuentra en desacuerdo con lo planteado por la sociedad comercial demandante, se puntualiza que sobre estos puntos, es que recaerá el análisis de fondo del presente asunto.

Finalmente, concluye el Despacho que aquí el litigio busca es examinar la legalidad de los actos administrativos acusados frente a los cargos de nulidad propuestos en la demanda por la sociedad comercial demandante C.I. TRANSATLÁNTICA S.A.”.

IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

4.1. Finalizada la audiencia de pruebas llevada a cabo el día 16 de mayo de 2014, el Despacho sustanciador corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión¹².

4.2. La **SDA**, mediante memorial radicado el día 30 de mayo de 2014, recorrió el traslado invocando los mismos argumentos expuestos en la contestación de la demanda¹³.

4.3. Por su parte, la **demandante**, mediante memorial allegado al expediente el día 30 de mayo de 2014, presentó alegatos de conclusión en los que manifestó que los actos acusados eran contrarios a derecho por basarse en una norma que no era aplicable¹⁴.

¹² Folio 188 del Cuaderno Principal.

¹³ Folios 189 a 192 del Cuaderno Principal.

¹⁴ Folios 193 a 196 del Cuaderno Principal.



Asimismo, indicó que la aplicación analógica de la Resolución nro. 931 de 2008 al caso concreto, fue un acto arbitrario y sin soporte jurídico, al imponer condiciones adicionales a las que se señalaron en la Resolución nro. 2962 de 2011, argumentando lo siguiente:

“Toda vez que no corresponde a la autoridad establecer obligaciones o cargas a los particulares en el desarrollo de su actividad económica. Esto será poner condiciones adicionales a las que se señalaron en la resolución 2968 de 2011, incumpliendo lo señalado en el artículo 333 de la constitución en su inciso primero. Así mismo no existiría un vacío normativo que deba ser llenado por parte de la autoridad mediante algún método.”¹⁵

Adujo que al haber solicitado la prórroga para la instalación de la Pantalla Led, la demandante interpuso un “recurso de reposición de hecho” en contra de la Resolución nro. 00418 de 2012, toda vez que el objeto de dicho recurso es que el mismo funcionario que profirió la decisión la reconsidere de forma total o parcial; es decir, lo solicitado respecto de la pérdida de vigencia del registro, razón por la cual la omisión de la administración al no resolverla, implicó una vulneración a su derecho fundamental al debido proceso.

Finalmente, afirmó que los daños padecidos por la demandante fueron cuantificados en el proceso por el perito contador Carlos Fernando Pulido Salamanca.

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El **Agente del Ministerio Público** se abstuvo de rendir concepto en esta instancia procesal.

VI. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

¹⁵ Folio 195 del Cuaderno Principal.



El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, profirió sentencia el día 24 de julio de 2014, en cuya parte resolutive dispuso lo siguiente¹⁶:

“PRIMERO: NIÉGASE la solicitud de nulidad de los actos administrativos contenidos en las Resoluciones Nos. 00803 de julio 27 de 2012 y 01034 de septiembre 3 de 2012, ambas proferidas por el Director de Control Ambiental de la Secretaría de Ambiente de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.S., de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: CONDENÁSE en costas a la parte demandante, en consecuencia, por Secretaría, **LIQUIDÁNSE** las costas procesales, de conformidad con la parte motiva de esta decisión.

TERCERO: En caso de no apelarse esta decisión, **ARCHÍVESE** el expediente previa ejecutoria con las respectivas constancias del caso”.

Adujo que el cargo de desviación de poder no fue desarrollado por la demandante, y que tampoco se demostró que el Director de Control Ambiental de la SDA haya incurrido en un fin ilegítimo al momento de expedir los actos administrativos demandados, es decir, que se haya separado del interés público para favorecer intereses personales o de terceros.

Por otra parte, señaló que la actuación de la SDA se llevó a cabo cumpliendo los procedimientos establecidos, aplicando las normas vigentes, garantizando el derecho de defensa y contradicción y, asimismo, en el trámite se resolvió la petición de prórroga del término de instalación del elemento publicitario a través de la Resolución nro. 00803 de 2012, lo cual, a su juicio, permite concluir que no se vulneró el derecho al debido proceso.

Trajo a colación el marco normativo atinente a la publicidad exterior visual transcribiendo parte de la Ley 140 de 1994 y, en el caso de Bogotá, los artículos 86 a 88, 164, numeral 17 y 182 del Código de Policía de Bogotá (Acuerdo 79 de 2003); el Decreto 506 de 2003, el cual reglamentó el Decreto 959 de 2000, compilatorio de los Acuerdos Distritales 01 de 1998 y 12 de 2000; la Resolución

¹⁶ Folios 239 y 240 del Cuaderno Principal.



1944 de 2003 expedida por el antiguo DAMA, la Resolución nro. 931 de 2008 y la Resolución nro. 2962 de 2011, expedidas por la SDA.

Posteriormente, luego de comparar las dos últimas resoluciones en materia de vigencia del registro de publicidad exterior visual, así como las disposiciones allí contenidas referidas a las causales que configuran la pérdida de vigencia de dicho registro, concluyó que como la Resolución No. 2962 de 2011 presentaba un vacío al no contemplar el tiempo con que cuenta el responsable de la pantalla tipo Led para instalarla, bajo el principio de interpretación sistemática que prevé el artículo 32 del Código Civil, según el cual cuando la norma que se pretende aplicar a un caso concreto presenta lagunas o vacíos debe acudirse a una disposición que regule casos semejantes, y en cumplimiento de lo establecido en el artículo 8 de la Ley 153 de 1887, debía acudirse a la respectiva norma, que para el caso es la señalada en el artículo 3º de la Resolución 931 de 2008.

Así pues, para el Juzgador de Primera Instancia era válido que se expidieran las decisiones objeto de censura pues la pérdida de vigencia del registro de la pantalla tipo Led de propiedad de la sociedad C.I. TRANSATLANTICA S.A. aconteció por el no cumplimiento de la obligación de instalar el elemento publicitario autorizado en el término de diez (10) días a partir de la fecha en que se le comunicó el otorgamiento del registro, conforme lo disponía el parágrafo segundo del artículo primero de la Resolución No. 00418 del 22 de mayo de 2012, con la cual se otorgó el registro nuevo al elemento a ser instalado en la calle 93 No. 14-29 de esta ciudad.

VII. RECURSO DE APELACIÓN

7.1. Por medio de memorial calendado el día 15 de agosto de 2014 el apoderado de la parte demandante interpuso recurso de apelación en contra de la sentencia dictada el día 24 de julio de 2014 por la Subsección A, Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca¹⁷.

¹⁷ Folios 245 a 250 del Cuaderno Principal.



Radicado: 25000 23 41 000 2013 00342 01
Demandante: C.I. TRANSATLANTICA S.A.

7.2. Sustentó el recurso en que la sentencia apelada contraría los principios generales del derecho, la ley y la Constitución. En concreto, señaló que debieron aplicarse los artículos, 1º, 2º, 8º y 12 de la Ley 153 de 1887, los cuales contienen las reglas sobre la validez y aplicación de las leyes.

7.3. Afirmó que la Administración Distrital expidió la Resolución 931 de 2008 en la que reglamentó el procedimiento para el registro, desmonte de elementos publicitarios tales como, avisos, vallas, pasacalles o pasavias y pendones, murales artísticos, vehículos de servicio público, vehículos que publicitan productos o servicios en desarrollo del objeto social de una empresa y las otras formas de publicidad exterior reguladas en el Capítulo V del Decreto 959 de 2000, sin incluir los medios publicitarios electrónicos y concretamente, las pantallas tipo LED. Por lo que informó que para estos últimos se expidió la Resolución 2962 de 2011, en la que se regularon las características y condiciones para la fijación e instalación de publicidad exterior en movimiento – pantallas-.

7.4. Sostuvo que, frente a las causales de pérdida de vigencia del registro, la Resolución 931 de 2008 contempló la no instalación del elemento registrado en un término de diez (10) días, la cual en opinión de la demandante no era aplicable al caso de instalación de las pantallas LED, por cuanto estas últimas se regulan con la Resolución 2962 de 2011, en atención a razones técnicas del elemento y a que su instalación requiere de una técnica especial de acuerdo a su fabricación y tecnología.

7.5. Insistió en que el artículo 9º de la Resolución 2962 de 2011 consagró tres (3) causales de pérdida de vigencia del registro, sin que en ellas se haga referencia a la no instalación del elemento en un término señalado, razón que impide que existe un vacío sobre la materia.

7.6. Manifestó que el juez de instancia se equivocó al aplicar el párrafo del artículo 3º de la Resolución 931 de 2008, entendiendo que en la Resolución 2962 de 2011 no había previsto un término para la pérdida de vigencia del registro, cuando esta última norma no consagró esa causal. En este sentido, señaló que la administración Distrital creó una nueva causal no contemplada en el reglamento,



sin que tampoco pudiera hablarse de aplicación analógica o sistemática, toda vez que el vacío alegado es inexistente.

7.7. Advirtió que la supuesta infracción cometida por la empresa de no instalar la pantalla LED en el término de diez (10) días, no existía como causal de pérdida de registro previamente a la solicitud de ampliación del plazo, por lo que su aplicación resulta inconstitucional.

7.8. Afirmó que los actos acusados incurren en desviación de poder por crear una nueva causal sancionatoria a partir de una supuesta aplicación analógica o interpretación sistemática de dos normas que regulan materias diferentes. Asimismo, indicó que los actos violan el debido proceso y el principio de legalidad al aplicar una sanción inexistente. Finalmente, manifestó que hubo una aplicación indebida de las normas al entender que aquellas que regulan los avisos, carteles, pasacalles, vallas entre otros, eran aplicables también a las que se deben aplicar a la publicidad móvil de tipo pantalla.

7.9. Por último, indicó que así se asumiera que ambas normas regulan la misma materia, lo cual en su criterio no es cierto, en todo caso se desconoció el artículo 2º de la Ley 153 de 1887, en el sentido que la norma posterior (Resolución 2962 de 2011) debe primar a la anterior (Resolución 931 de 2008), asimismo, la norma especial (Resolución 2962) debe aplicarse de forma preferente a la general (Resolución 931).

7.10. Por esas razones, solicitó revocar el fallo de instancia y acoger sus pretensiones.

VIII. ACTUACIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA

8.1. Por medio de auto calendado el día 21 de abril de 2015 el Consejero sustanciador admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante¹⁸. Asimismo, se corrió traslado para presentar alegatos de conclusión a través del auto del día 3 de junio de 2015¹⁹.

¹⁸ Folio 4 Cuaderno de Apelación.

¹⁹ Folio 9 Cuaderno de Apelación.



8.2. El apoderado judicial de la empresa C.I. TRANSATLANTICA S.A. recorrió el traslado a través de memorial radicado el día 17 de junio de 2015 en el que reiteró los argumentos expuestos en el recurso de apelación²⁰.

8.3. A través de memorial allegado el día 21 de abril de 2019, la Directora Legal Ambiental de la SDA otorgó poder al abogado Carlos José Sandoval Peñaloza²¹. Asimismo, en escrito radicado en la Secretaría de la Sección Primera de esta Corporación, la mencionada funcionaria otorgó poder al abogado Carlos B. Buitrago González²². Igualmente, mediante memorial allegado al expediente el día 16 de noviembre de 2017, se otorgó poder al abogado Omar Trujillo Vásquez como apoderado judicial de la SDA²³, quien a través de memorial radicado el día 29 de enero de 2018 en la Secretaría de esta Sección renunció al poder que le fue otorgado²⁴.

8.4. Mediante memorial allegado el día 22 de marzo de 2018, la Directora Legal Ambiental de la SDA otorgó poder al abogado Néstor Julián Ramírez Sierra, quien a su vez, por considerar que guarda identidad con los hechos y cargos del presente medio de control, aportó copia de la sentencia dictada dentro del proceso identificado con número de radicación 11001 33 34 003 2012 00138 01, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en la que se negó la nulidad de las Resoluciones 2962 del 23 de mayo de 2011 y 4575 del 22 de julio de 2011, expedidas por la SDA²⁵.

IX. DECISIÓN

No observándose causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir el asunto *sub lite*, previas las siguientes

X. CONSIDERACIONES

²⁰ Folios 13 al 18 del Cuaderno de Apelación.

²¹ Folio 21 del Cuaderno de Apelación.

²² Folio 27 del Cuaderno de Apelación.

²³ Folio 34 del Cuaderno de Apelación.

²⁴ Folio 40 del Cuaderno de Apelación.

²⁵ Folios 42 a 60 del Cuaderno de Apelación.



10.1. Competencia.

De conformidad con lo expuesto en el artículo 237 de la Constitución Política y de lo previsto en los artículos 11, 13, 34, 36, 39 y 49 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, así como de lo expuesto en el artículo 149 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y del artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019 expedido por la Sala Plena de esta Corporación, el Consejo de Estado es competente para conocer del asunto de la referencia.

10.2. Hechos

10.2.1. El día 17 de febrero de 2012 la empresa C.I. TRANSATLANTICA S.A., solicitó a la SDA el registro de un elemento publicitario tipo LED que sería ubicado en la calle 93 nro. 14-29 de Bogotá.

10.2.2. Manifestó que el día 13 de abril de 2012, la Subdirección de Calidad de Aire, Auditiva y Visual de la SDA, emitió el Concepto Técnico nro. 031124, en el que sugirió otorgar el registro. En consecuencia, la SDA expidió la Resolución nro. 00418 del 22 de mayo de 2012, a través de la cual concedió el registro solicitado, condicionando la instalación de la Pantalla Led al término de diez (10) días siguientes a la comunicación del otorgamiento del registro.

10.2.3. A partir de lo anterior, el 13 de junio de 2012, la demandante solicitó la ampliación del término señalado en el parágrafo segundo del artículo primero del precitado acto administrativo, al de sesenta (60) días, debido a las especiales condiciones del elemento a instalar.

10.2.4. Sostuvo que sin resolver la anterior petición, la SDA expidió la Resolución nro. 00803 del 27 de julio de 2012, por medio de la cual declaró la pérdida de vigencia del registro, con fundamento en la aplicación del artículo 3º de la Resolución nro. 931 de 2008, expedida por la SDA.

10.2.5. Contra la anterior decisión la demandante interpuso recurso de reposición, la cual fue confirmada a través de la Resolución nro. 01034 del 3 de septiembre de 2012.



10.2.6. Afirmó que realizó cuantiosas inversiones en estudios de prefactibilidad y factibilidad, así como en la construcción de la estructura que soportaría la pantalla, la cual importó desde Corea, asumiendo el pago de los impuestos requeridos para su ingreso al país.

10.2.7. Indicó que presentó ante la Procuraduría General de la Nación solicitud de conciliación extrajudicial en derecho, la cual fracasó por ausencia de ánimo conciliatorio de la entidad demandada.

10.3. Planteamiento

Para el pronunciamiento sobre la petición de nulidad de las disposiciones que la demandante acusa, la Sala observa que los cargos y la defensa discrepan esencialmente en el alcance de cada una de las normas censuradas, pues mientras la demandante afirma que la Resolución 2962 de 2011 reglamenta una actividad distinta a la contemplada en la Resolución 931 de 2008, el *a quo* y la SDA sostienen que en los dos casos se está reglamentado una misma actividad, esta es, la publicidad exterior visual en sus modalidades tradicionales y en las concernientes a las pantallas en movimiento. Por consiguiente, para la parte actora las causales de expiración están debidamente indicadas para cada una de las actividades publicitarias, es decir, existen las reguladas en la Resolución 931 de 2008 y, separadamente, las indicadas en la 2962 de 2011.

En consecuencia, para la accionante no hay vacío que permita una interpretación por analogía o sistemática, a diferencia de lo que consideraron el extremo pasivo de la *litis* y lo avaló el Tribunal en aspectos como el de pérdida de vigencia del registro publicitario, que, según afirma el demandante, tratándose de una limitante de un derecho, no es procedente aplicar entendimientos extensivos.

Ante tal escenario, la Sala deberá resolver los reparos así formulados en la manera que se sigue a continuación:

10.4. Publicidad Exterior Visual. Registro

10.4.1. Atendiendo los mandatos constitucionales contenidos en los artículos 79 y 80, así como las disposiciones previstas en los artículos 66 y 107 de la Ley 99 de 1993, el Congreso de la República expidió la ley 140 de 1994²⁶, con el objeto de procurar la descontaminación visual y del paisaje, la protección del espacio público y la integridad del ambiente, la seguridad vial y la simplificación de trámites administrativos.

Tal estatuto definió objetivos (artículo 2), lugares de ubicación (artículo 3), condiciones técnicas de la publicidad en áreas urbanas y rurales y en los casos en que se utilicen servicios públicos (artículos 4 y 5), la necesidad de mantenimiento (artículo 7), el contenido (artículo 9), así como la obligación de registrar la colocación de la publicidad. Este último aspecto fue regulado en el artículo 11 que es del siguiente tenor:

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

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

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

- 1. Nombre de la Publicidad, junto con su dirección, documento de identidad, Nit, y demás datos necesarios para su localización.*
- 2. Nombre del dueño del inmueble donde se ubique la publicidad, junto con su dirección, documento de identidad, Nit, teléfono y demás datos para su localización.*
- 3. Ilustración o fotografías de la Publicidad Exterior Visual y transcripción de los textos que en ella aparecen. El propietario de la Publicidad Exterior Visual también deberá registrar las modificaciones que se le introduzcan posteriormente.*

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

²⁶ **“Artículo 20. Objetivos.** *La presente Ley tiene por objeto mejorar la calidad de vida de los habitantes del país, mediante la descontaminación visual y del paisaje, la protección del espacio público y de la integridad del medio ambiente, la seguridad vial y la simplificación de la actuación administrativa en relación con la Publicidad Exterior Visual. La ley deberá interpretarse y aplicarse teniendo en cuenta los anteriores objetivos”.*



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

La citada norma fue declarada exequible condicionalmente por la Corte Constitucional en sentencia C-535 de 1996, en el entendido de que se trata de una legislación básica que, de acuerdo al principio de rigor subsidiario, puede ser desarrollada de manera más estricta por los concejos distritales y municipales, y por las autoridades de los territorios indígenas, por virtud de sus competencias constitucionales propias para dictar normas para la protección del paisaje.

En lo atinente a la publicidad exterior visual o PEV dentro del ámbito del Distrito Capital, se ha regulado mediante los Acuerdos 01 de 1998 y 12 de 2000, que luego fueron compilados en el Decreto Distrital 959 de 2000.

10.4.2. En el Decreto 959 de 2000 se señaló como objetivo general el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos residentes en Bogotá D.C., en consonancia con los derechos a la comunicación, al medio ambiente sano, la protección de la integridad del espacio público y la seguridad vial; y como específicos la determinación de la forma, procedimiento y ubicación de la publicidad exterior visual, indicando a la vez las zonas en las que está permitida o prohibida su exhibición y las responsabilidades que recaen sobre propietarios y anunciantes (artículo 1 ibídem).

Se refirió a las características y condiciones para la fijación de la publicidad exterior visual en tratándose de avisos (artículos 6 a 9 ibídem), vallas (artículos 10 a 16 ibídem), pasacalles o pasavías y pendones (artículos 17 a 21 ibídem), carteleras locales y mogadores (artículos 22 a 24 ibídem) y otras formas de publicidad visual tales como globos anclados, elementos inflables, entre otros (artículos 25 a 29 ibídem).

En lo concerniente a las solicitudes de registro de la publicidad, el artículo 30 dispuso:



“Artículo 30. Registro. El responsable de la publicidad deberá registrarla a más tardar dentro de los diez (10) días hábiles anteriores a su colocación, ante el DAMA quien reglamentará y supervisará el cumplimiento de lo previsto en el presente acuerdo.

Este registro será público. Para efectos del mismo el responsable o su representante legal deberán aportar por escrito y mantener actualizados los siguientes datos:

- a) Tipo de publicidad y su ubicación;*
- b) Identificación del anunciante, NIT y demás datos para su colocación;*
- c) Identificación del dueño del inmueble donde se ubique la publicidad, junto con su dirección, documentos de identidad, NIT, teléfono y demás datos para su localización, y*
- d) Ilustración o fotografías de la publicidad exterior visual y transcripción de los textos que en ella aparecen.*

Cualquier cambio de la información de los literales a) b) y c) deberá ser avisado dentro de los tres (3) días siguientes a la entidad responsable de llevar el registro quien es responsable de su actualización. Para efectos sancionatorios, la no actualización de la información equivale al no registro.

Para dar cumplimiento a lo anterior el DAMA deberá crear un formato único de registro y llevar un sistema de información que haga posible conocer las condiciones en que se encuentra la publicidad exterior visual en relación con sus obligaciones frente al distrito”.

De lo expuesto se desprende el deber de registrar la publicidad y una vez efectuado ello proceder a su colocación dentro de los diez (10) días siguientes. También indica la norma que el DAMA tendrá que reglamentar lo allí previsto, cuestión esta que debe leerse en consonancia con lo dispuesto en el artículo 101 del Acuerdo 257 de 2006, que dispuso transformar el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente en la Secretaría Distrital de Ambiente, y con lo previsto en el artículo 5 del Decreto 109 de 2009 y el literal l) del Decreto 175 de esa misma anualidad, según los cuales la enunciada Secretaría es la autoridad ambiental en el Distrito Capital y ostenta la función de otorgamiento de concesiones, permisos, autorizaciones, etc., en esa misma materia, respectivamente.



10.4.3. Atendiendo lo dicho, la Secretaría Distrital de Ambiente expidió la Resolución No. 931 de 2008²⁷, definiendo el concepto de registro como “la autorización otorgada por la Secretaria Distrital de Ambiente para ejercer la publicidad exterior visual con el cumplimiento de los requisitos legales”²⁸.

En lo que hace al término de vigencia de la publicidad exterior visual indicó lo que sigue a continuación:

“Artículo 3°.- Término de vigencia del registro de publicidad exterior visual: El término de vigencia del registro de la publicidad exterior visual es el siguiente:

a) Publicidad exterior visual instalada en mobiliario urbano: Permanecerá vigente por el tiempo que se establezca para el efecto en el contrato de concesión.

b) Avisos: Cuatro (4) años.

c) Vallas: Dos (2) años prorrogables por dos (2) años cada vez, sin que exceda de seis (6) años, al final de los cuales deberá desmontarse el elemento incluyendo la estructura que lo soporta.

d) Pasacalles o pasavías y pendones: Setenta y dos (72) horas antes del inicio del evento, durante el término de duración del mismo y veinticuatro (24) horas más.

e) Murales artísticos: Un (1) año.

f) Vehículos de servicio público: Dos (2) años

g) Vehículos que publicitan productos o servicios en desarrollo del objeto social de una empresa: Dos (2) años

h) Otras formas de publicidad exterior visual relacionadas en el Capítulo V del Decreto 959 de 2000: Setenta y dos (72) horas cada tres (3) meses.

Parágrafo.- El término de vigencia del registro de publicidad exterior visual de que trata éste artículo, se entenderá expirado cuando el responsable de la publicidad exterior visual no la instale dentro de los diez (10) días contados a partir de la fecha en que se comunique el otorgamiento del registro”.

“Artículo 4°.- Pérdida de vigencia del registro de publicidad Exterior visual: Sin perjuicio de lo establecido en ésta Resolución, los registros de publicidad exterior visual perderán su vigencia cuando los fundamentos de derecho con base en los cuales se aprobaron cambien, cuando se efectúen modificaciones a la publicidad exterior visual sin solicitar la actualización del

²⁷“Por la cual se reglamenta el procedimiento para el registro, el desmonte de elementos de publicidad exterior visual y el procedimiento sancionatorio correspondiente”.

²⁸ Literal c del artículo 1 de la Resolución 931 de 2008.



registro dentro del término establecido en la presente resolución o cuando se instale la publicidad exterior visual en condiciones diferentes a las registradas. En estos casos, la Secretaría Distrital de Ambiente, ordenará al responsable de la publicidad exterior visual su adecuación o desmonte, para lo cual le concederá un término de tres (3) días hábiles, vencidos los cuales ordenará su remoción a costa del infractor”.

Se desprende de lo transcrito que el término de la autorización o registro depende del tipo de publicidad visual exterior, pues será uno si se instala en mobiliario urbano, otro si es un aviso, otro si es una valla, otro si es un pasacalle o un pendón, otro si se trata de un mural artístico, si es un vehículo de servicio público o si estamos en las hipótesis previstas en los mencionados artículos 25 a 29 del Decreto 959 de 2000.

Adicionalmente, observa la Sala que de la lectura de las dos disposiciones transcritas se extrae que la publicidad exterior visual pierde vigencia cuando: (i) expira el termino concedido de acuerdo al tipo de publicidad de que se trate sin que medie solicitud de prórroga, (ii) cuando habiéndose concedido el registro no se instala la publicidad dentro de los diez (10) días siguientes a la comunicación del registro, (iii) cuando los fundamentos de derecho con base en los cuales se aprobó el registro cambien, (iv) cuando se efectúen modificaciones a la publicidad exterior visual sin solicitar la autorización del registro en los términos indicados y (v) cuando se instale la publicidad exterior visual en condiciones diferentes a las registradas.

10.4.4. Con posterioridad la Secretaria Distrital de Ambiente emitió la Resolución 2962 de 2011, a efectos de regular las características y condiciones técnicas y de seguridad que deberán cumplirse para la fijación e instalación de publicidad exterior visual en movimiento, a través de pantallas en el Distrito Capital.

Nótese que se trata de una clase adicional de publicidad exterior visual definido por ese mismo acto como un “*Medio masivo de comunicación que se destina a llamar la atención del público a través de leyendas, elementos visuales o imágenes desde la vía pública a través de pantallas*” (literal i) del artículo 2º ibídem).



Allí se reglamentaron, además de lo anunciado, una serie de prohibiciones y la necesidad de contar con el correspondiente registro de manera previa a la instalación de la pantalla, para cuyo efecto se deberán diligenciar los formatos de que trata la Resolución 931 de 2008 y adjuntar los documentos que se exigen en esa norma y con las especificidades del artículo 3º de la Resolución 2962 de 2011.

En cuanto a la vigencia del registro los artículos 7 a 9 señalan lo siguiente:

“Artículo 7º. Vigencia del registro. El registro se otorgará por un término de dos (2) años, a partir de la fecha del acto administrativo que otorgue el registro”.

“Artículo 8º. Prórroga del registro. Se podrá solicitar la prórroga del registro de acuerdo con lo establecido en el inciso final del artículo 5º de la Resolución 931 de 2008”.

“Artículo 9º. Pérdida de vigencia del registro de publicidad exterior visual en movimiento. Sin perjuicio de lo establecido en esta resolución, los registros de publicidad exterior visual en movimiento perderán su vigencia cuando los fundamentos de derecho con base en los cuales se aprobaron cambien, cuando se efectúen modificaciones a la publicidad sin solicitar la actualización del registro del término establecido en la Resolución 931 de 2008 o cuando se instale el elemento en condiciones diferentes a las registradas”.

Como se observa, para esta precisa forma de publicidad exterior visual también se otorgó un término de dos (2) años de vigencia, que será prorrogable de acuerdo al cumplimiento de las condiciones ya descritas.

Ahora, de igual forma, se previeron los casos de pérdida de vigencia del registro que, entendido en conjunto, se enlistarían así: (i) cuando ha expirado el término de vigencia de dos (2) años sin que medie petición de prórroga, (ii) cuando cambien los fundamentos de derecho con base en los cuales se aprobaron, (iii) cuando se efectúen modificaciones a la publicidad sin solicitar la actualización del registro del término establecido en la Resolución 931 de 2008 o (iv) cuando se instale el elemento en condiciones distintas a las registradas.

10.4.5. Pues bien, es claro que las dos resoluciones en cita se refieren a una misma materia, es decir a la reglamentación efectuada a nivel territorial sobre el registro de las distintas modalidades de publicidad exterior visual. También es



evidente que en la segunda de las resoluciones en cita no se contempló como causal de expiración de vigencia del registro la relacionada con la omisión en la instalación dentro de los diez (10) días siguientes a la comunicación del registro, circunstancia que sugiere un vacío en la reglamentación de este tipo especial de publicidad, pues nada explica la razón por la cual se exige el cumplimiento de tal requisito cuando se trata de cualquier tipo de publicidad distinta de la exterior visual en movimiento y ésta resulte exenta del mismo requisito.

Ello, por cuanto el plazo que se ha establecido para hacer efectivo en registro mediante la instalación de la respectiva publicidad pretende evitar precisamente que se prolongue de manera indefinida un registro sin que efectivamente se instale el elemento publicitario, como quiera que equivaldría al desconocimiento de intereses superiores amparados por el ordenamiento constitucional relacionados con la garantía del espacio público y su buen uso y por supuesto de la libre competencia, en tanto que otros competidores en el mercado publicitario quedarían sin la posibilidad de instalar publicidad en el lugar cuyo registro se ha reservado.

Siendo ello así, y habida cuenta de que el deber de instalar la publicidad en el término de diez (10) días no solo deviene de lo dispuesto en el parágrafo del artículo 3º de la Resolución 931 de 2008 sino de una norma superior, cual es el Decreto 959 de 2000 en su artículo 30, coincide la Sala con la conclusión a la que llegó el Distrito y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca al considerar que, ante la falta de norma expresa, era procedente la aplicación, por analogía, de la norma que regula a toda la publicidad exterior a las pantallas en movimiento, pues se trata de aplicar a una situación de hecho que es similar a otra, la disposición en derecho que a esta última corresponde, tal y como lo establece el artículo 8º de la Ley 153 de 1887.

En otras palabras, la motivación para exigir la instalación del elemento publicitario en el caso de las vallas, los pendones, los avisos, pasacalles o pantallas en movimiento es la misma, esto es, garantizar el correcto uso del espacio público y al mismo tiempo el derecho de la competencia en la forma indicada anteriormente.



Lo anterior toda vez que se cumplen los presupuestos para acudir a esta fuente formal subsidiaria, habida cuenta de que existe un vacío y subyace la misma razón para aplicar la consecuencia jurídica de aquella a esta.

De otra parte, disiente la Sala de la formulación que hiciera la recurrente al manifestar que se creó una disposición sancionatoria en tanto que ello no se acerca a la realidad jurídica y fáctica que se desprende de la lectura de las disposiciones anotadas, habida cuenta de que la existencia del registro de cualquier tipo de publicidad se encuentra supeditada a su instalación en el término indicado en el ordenamiento jurídico, lo que conduce a concluir que de no efectuarse este último acto se pierda el derecho, cuestión que en nada es asimilable a una decisión sancionatoria.

10.4.6. En tal escenario, no encuentra la Sala reproche alguno de legalidad que pueda desvirtuar la respectiva presunción de las Resoluciones números 00803 del 27 de julio de 2012 y la 01034 del 3 de septiembre de ese mismo año proferidas por la SDA, pues el método utilizado por la Administración Distrital para resolver la cuestión planteada por la sociedad CI Transatlántica se ajustó al orden jurídico vigente.

En conclusión, no es nulo el acto administrativo que decreta la expiración de vigencia de un registro, si la publicidad exterior en movimiento (pantalla Led) no se instaló dentro de los diez (10) días siguientes a la comunicación del registro al responsable de ello.

10.4.7. Al discernimiento a que se ha arribado se agrega el hecho de que la actora entendió equivocadamente que su solicitud de ampliación sería atendida de manera favorable sin que mediara ninguna decisión del Distrito en ese sentido.

Para explicar tal afirmación es preciso aludir al contenido de la Resolución nro. 00418 del 22 de mayo de 2012, a través de la cual concedió el registro solicitado, pues allí condicionó la instalación de la Pantalla Led al término de diez (10) días



siguientes a la comunicación del otorgamiento del registro. La parte resolutive del precitado acto administrativo dispuso²⁹:

“Artículo Primero. Otorgar a C.I. TRANSATLANTICA S.A., identificada con NIT. 900.328.798-2, el registro para el elemento publicitario tipo Pantalla Led que será ubicada en la Calle 93 No. 14-29 de esta ciudad.

CONSECUTIVO			
PROPIETARIO DEL ELEMENTO	C.I. TRANSATLANTICA S.A.	No. SOLICITUD DE REGISTRO	2012ER0240 70 DEL 17-02-2012
LOCALIDAD	CHAPINERO	TIPO DE ELEMENTO	PANTALLA LED
UBICACIÓN	Calle 93 No. 14-29	FECHA DE VISITA	28-02-2012
VIGENCIA	Dos (2) años	EVENTO TEMPORAL	N/A

Parágrafo Primero. El registro como tal, no concede derechos adquiridos, por lo tanto cada vez que se produzca cambio de normatividad, se modifique o traslade la Publicidad Exterior Visual registrada o se venza el término de vigencia del registro, se deberá obtener un nuevo registro, su actualización o su prórroga, respectivamente. Cuando la Publicidad Exterior Visual tipo Pantalla Led, se encuentre registrada, el responsable de la misma podrá solicitar la prórroga de la vigencia del registro, siempre y cuando cumpla con las normas vigentes.

Parágrafo Segundo. El término de vigencia del registro de la Pantalla Led de que trata éste Artículo se entenderá expirado cuando el responsable de la publicidad exterior visual no la instale dentro de los diez (10) días contados a partir de la fecha en que se comuniqué el otorgamiento del registro.

Parágrafo Tercero. El registro se otorga sin perjuicio de las Acciones Populares que puedan promoverse respecto al elemento de Publicidad Exterior Visual tipo Pantalla Led, de conformidad con lo previsto en el Artículo 12º de la Ley 140 de 1994 y demás normas concordantes.

Artículo Segundo. El titular del registro deberá cumplir con las siguientes obligaciones:

- Constituir Póliza de Responsabilidad Civil Extracontractual que ampare los daños que puedan derivarse de la colocación del elemento de Publicidad Exterior Visual tipo Pantalla Led, por el término de vigencia del registro y tres (3) meses más, por un valor equivalente a

²⁹ Folios 25 a 28 del Cuaderno Principal.



cien (100) SMMLV, a favor de la Secretaría Distrital de Ambiente, a más tardar al día siguiente de otorgado el Registro.

- *Darle adecuado mantenimiento, de tal forma que no presente condiciones de suciedad, inseguridad, deterioro ambiental, ni genere factores de amenaza para la salud física de los ciudadanos, de conformidad con las normas ambientales y urbanísticas que regulan la materia.*
- *Dentro de los treinta (30) días anteriores a la fecha del vencimiento del registro de Publicidad Exterior Visual, el responsable de la misma podrá solicitar su prórroga ante la Secretaría Distrital de Ambiente, cuyo otorgamiento estará sujeta al cumplimiento de la normatividad vigente en materia de la publicidad exterior visual.*
- *El titular del registro deberá cumplir con las presentes obligaciones y con lo dispuesto en la Ley 140 de 1994, el Decreto 959 de 2000 y 506 de 2003, el Acuerdo 079 de 2003, el Acuerdo 111 de 2003, la Resolución 931 de 2008 y demás normas que las modifiquen o sustituyan.*

Artículo Tercero. *El traslado, actualización o modificación de las condiciones bajo las cuales se otorga el registro deberán ser autorizadas de conformidad con el procedimiento previsto en la Resolución 931 de 2008 o aquella norma que la modifique o sustituya.*

Artículo Cuarto. *Advertir que el incumplimiento de las obligaciones impuestas en la presente providencia o aquellas estipuladas en la normatividad que regula la Publicidad Exterior Visual, acarreará la imposición de las sanciones establecidas en la Ley 140 de 1994, en concordancia con el artículo 85 de la Ley 99 de 1993, previo cumplimiento del procedimiento estipulado en la Ley 1333 de 2009 o aquella que lo modifique o sustituya.*

Parágrafo Primero. *Son responsables por el incumplimiento de lo que aquí se reglamenta la persona natural o jurídica que registra el elemento, el anunciante y el propietario del inmueble o predio donde se coloque la valla, sin el cumplimiento de los requisitos previstos, quienes se harán acreedores a las sanciones establecidas por infracción a las normas sobre Publicidad Exterior Visual.*

Parágrafo Segundo. *Las anteriores sanciones podrán imponerse sin perjuicio de la orden de desmonte que pueda dictarse por la infracción a las normas de Publicidad Exterior Visual.*

Artículo Quinto. *La Secretaría Distrital de Ambiente realizará las labores de control y seguimiento sobre el elemento de Publicidad Exterior Visual tipo Led, con el objeto de verificar el cumplimiento de la normatividad ambiental y de las obligaciones derivadas del otorgamiento del registro de Publicidad Exterior Visual.*



Artículo Sexto. *Notificar el contenido de la presente Resolución al Representante Legal de C.I. TRANSATLANTICA S.A., identificada con NIT. 900328798-2 o a quien haga sus veces en la Calle 143 No. 16ª - 43 de esta ciudad.*

Artículo Séptimo. *Publicar la presente providencia en el boletín de la Entidad. Lo anterior en cumplimiento del Artículo 71 de la Ley 99 de 1993.*

Artículo Octavo. *Contra la presente providencia procede recurso de reposición dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación, el cual deberá ser presentado ante la Dirección de Control Ambiental de esta Entidad, ubicada en la Avenida Caracas No. 54 – 38 Piso 1, con el lleno de los requisitos establecidos en los Artículos 51 y 52 del Código Contencioso Administrativo”. (Subrayas de la Sala).*

Se revela de lo expuesto que la sociedad Transatlántica era conocedora desde la concesión del registro de la necesidad de instalar la pantalla Led en el término allí previsto, circunstancia que produjo que al día siguiente de haberse notificado de dicho acto solicitara la ampliación del término³⁰.

Nótese que la demandante, según su propio dicho y las pruebas allegadas al plenario, no cuestionó ante la administración la legalidad del plazo que le fue concedido para instalar la publicidad, sino que se limitó a solicitar su ampliación; en esa condición comenzó los procesos de importación a que se ha aludido, así como la contratación de personas para la instalación, sin que le fuese respondida su solicitud y a riesgo de que le fuese negada e, incluso, como aconteció, declarada la expiración de la vigencia de su registro; situación que asumió a su propio riesgo pues, se reitera, era conocedora de que el otorgamiento del registro le imponían unas condiciones precisas para la instalación en un periodo de tiempo determinado que, por demás, se abstuvo de recurrir en el término que la ley le confiere para ello, consintiendo en consecuencia con la legalidad del acto así expedido.

³⁰ Según consta en los antecedentes de la Resolución No. 01034 (acusada), la demandante se notificó de la Resolución No. 00418 del 22 de mayo de 2012, el 12 de junio de esa anualidad, e interpuso recurso el 13 de junio de 2012, es decir, al día siguiente de haber sido comunicado el registro y las condiciones de la autorización del elemento publicitario que le interesaba (Folio 37 del Cuaderno número 1).

En tal contexto, no es procedente que ahora reproche una decisión legítima de la Secretaría Distrital de Ambiente so pretexto de cubrir un riesgo que asumió al adelantar todas las gestiones pertinentes para la instalación del elemento publicitario, no obstante no haberle sido resuelta su situación.

10.4.8. Finalmente, advierte la Sala que el cargo de imposibilidad práctica para el cumplimiento en el plazo otorgado por la norma para la instalación tampoco tiene vocación de prosperidad, pues siendo la demandante conocedora de las circunstancias que implicaban la importación y construcción de la pantalla debió gestionar con la antelación suficiente lo pertinente a efectos de que pudiese tener todos los elementos necesarios para el cumplimiento del término que ahora discute; máxime si en el caso bajo examen, se abstuvo de recurrir el plazo que se le concedió y desde el 13 de abril de 2012 (dos meses antes de la notificación del acto que accedía al registro de la publicidad), la accionante había obtenido el concepto favorable de la Subdirección de calidad, aire, auditiva y visual de la SAD para el correspondiente registro. La siguiente fue la conclusión de dicho concepto:

“f.1.5. – CONCEPTO TÉCNICO

*1. De acuerdo con la evaluación urbano-ambiental, el elemento tipo Pantalla Leds comercial tubular a instalar en la CALLE 93 No. 14-29 con radicado No. 2012ER039395 del 26-3-2013 dando alcance al radicado 2012ER24070 del 17-02-2012, sentido de la publicidad ORIENTE – OCCIDENTE **CUMPLE** con las especificaciones de localización y características del elemento.*

*2. De acuerdo con la valoración estructural **CUMPLE, POR LO TANTO ES ESTABLE.***

3. Se sugiere a la Dirección Legal Ambiental dar el registro al elemento evaluado.”³¹

Es evidente que el riesgo que debió asumir era el de actuar diligentemente en la consecución de las piezas indispensables para la instalación de la pantalla de manera previa a la solicitud de registro, dado que, al ser un procedimiento reglado y cumplir con los lineamientos allí dispuestos, lo previsible era su obtención, más aun, cuando, como ya se dijo, existía un concepto previo que daba viabilidad a su

³¹ Folio 146 del Cuaderno “ANEXOS CONTESTACIÓN DEMANDA”.



petición; y no, como lo hizo, asumir el riesgo de iniciar unos trámites para la importación e instalación de la publicidad sin recurrir el acto que le otorgaba diez (10) días para ello y sin esperar a que se le resolviera la solicitud de prórroga que presentó.

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

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 24 de julio de 2014 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “A”, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Una vez ejecutoriada e ordena que por Secretaría se devuelva el proceso al Tribunal de origen.

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del 20 de febrero de 2020.

Cópiese, notifíquese y cúmplase,

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Presidenta
Consejera de Estado

OSWALDO GIRALDO LOPEZ
Consejero de Estado

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Consejero de Estado