



## RESOLUCION N. 01369

### POR LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO CONTRA LA RESOLUCIÓN No. 04276 DE 27 DE DICIEMBRE DE 2018 Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES

#### LA DIRECCIÓN DE CONTROL AMBIENTAL DE LA SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE

En ejercicio de las facultades delegadas mediante la Resolución No. 1466 de 2018, modificada por la Resolución 2566 de 2018 de la Secretaría Distrital de Ambiente, en concordancia con lo establecido en el Decreto Distrital 109 del 16 de marzo de 2009, modificado por el Decreto Distrital 175 del 4 de mayo de 2009, el Acuerdo Distrital 257 del 30 de noviembre de 2006, en cumplimiento de la Ley 99 de 1993, Decreto 01 de 1984, el Decreto 959 de 2000, Decreto 506 de 2003, Resolución 931 de 2008 y,

#### CONSIDERANDO

##### ANTECEDENTES

Que la Dirección de Control Ambiental de la Secretaría Distrital de Ambiente, profirió el Auto No. 6440 del 15 de diciembre de 2011, por medio del cual se inició un proceso sancionatorio de carácter ambiental en contra de la sociedad **DONUCOL S.A.**, identificada con Nit. 860.508.791-1, en calidad de propietaria del elemento publicitario tipo aviso encontrado en el establecimiento comercial ubicado en la carrera 12 No. 89 – 33 de esta ciudad, en los términos del artículo 18 de la Ley 1333 de 2009.

Que el Auto No. 6440 del 15 de diciembre de 2011, fue notificado personalmente el día 19 de enero de 2012 al señor **ALBERTO FERNANDO JIMÉNEZ MEJÍA**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 19.089.295, en calidad de representante legal de la sociedad **DONUCOL S.A.**, identificada con Nit. 860.508.791-1, con constancia de ejecutoria del 20 de enero del mismo año y publicado en el Boletín Legal de la entidad el 16 de julio de 2013.

Posteriormente mediante Auto No. 07154 del 27 de diciembre de 2014, se formuló, a la sociedad **DONUCOL S.A.**, identificada con Nit 860.508.791-1, los siguientes cargos:

“(…)

**CARGO PRIMERO:** *No dar cumplimiento presuntamente al Decreto Distrital 959 de 2000 artículo 8, literal c), por cuanto los avisos se encuentran instalados en las ventanas y/o puertas.*



**CARGO SEGUNDO:** *No dar cumplimiento presuntamente al Decreto Distrital 959 de 2000 artículo 30 en concordancia con el Artículo 5 de la Resolución 931 de 2008, toda vez que el elemento no cuenta con registro previo vigente ante esta secretaria.*

(...)"

El citado acto administrativo, fue notificado personalmente el día 15 de mayo de 2015, al señor **JORGE ALEXANDER MUNEVAR QUINTERO**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.442.560, en calidad de apoderado de la sociedad **DONUCOL S.A.**, con constancia de ejecutoria del día 19 de mayo de 2015.

Que la sociedad **DONUCOL S.A.**, identificada con Nit 860.508.791-1, no presentó escrito de descargos, dejando incólume el acto administrativo; de la misma manera, no ejerció el derecho de defensa dado que no presentó ni solicitó pruebas dentro del presente proceso sancionatorio de carácter ambiental.

Que la Dirección de Control Ambiental de esta Secretaría expidió el Auto No. 00502 del 03 de abril de 2017, por el cual se dispuso abrir a pruebas el respectivo trámite sancionatorio administrativo de carácter ambiental decretándose y teniéndose como tal el Concepto Técnico No. 02758 del 16 de febrero de 2010 y el Concepto Técnico No. 06915 del 19 de septiembre de 2013.

Que el referido auto fue notificado personalmente el día 11 de julio de 2017 a la señora **NELLY AMANDA ZAMORA RIAÑO**, identificada con la cédula de ciudadanía No. 52.803.177, en calidad de apoderada de la sociedad **DONUCOL S.A.**, identificada con Nit. 860.508.791-1, con constancia de ejecutoria del día 12 de julio de 2017.

A través de la Resolución No. 04276 de 27 de diciembre de 2018, la Dirección de Control Ambiental de la Secretaría Distrital de Ambiente resolvió:

"(...)

**ARTÍCULO PRIMERO.** - *Declarar responsable ambientalmente a la Sociedad **DONUCOL S.A.**, identificada con Nit No. 860.508.791-1, representada legalmente por el señor **MIGUEL ALFONSO MERINO GORDILLO**, identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 17.071.833, o quien haga sus veces, en calidad de propietaria del elemento de publicidad exterior visual tipo Aviso instalado en la Carrera 12 No. 89 – 33 de la Ciudad de Bogotá D.C., situado en la ventanas y/o puertas del inmueble que es lugar prohibido, infringiendo con ello lo establecido en el literal c) del artículo 8 del Decreto 959 de 2000, y el artículo 30 del Decreto 959 de 2000 en concordancia con el Artículo 5 de la Resolución No. 931 de 2008 respectivamente, conforme a los cargos primero y segundo formulados mediante el Auto No. 07154 del 27 de diciembre de 2014, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente Resolución.*



**ARTÍCULO SEGUNDO.** - Como consecuencia de lo anterior Imponer a la Sociedad **DONUCOL S.A.**, identificada con Nit No. 860.508.791-1, representada legalmente por el señor **MIGUEL ALFONSO MERINO GORDILLO**, identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 17.071.833, o quien haga sus veces, en calidad de propietaria del elemento publicitario tipo aviso instalado en la Carrera 12 No. 89 – 33 de la Localidad de Chapinero de esta Ciudad, la **SANCIÓN de MULTA** por valor de **DOSCIENTOS CUARENTA Y UN MILLONES TRESCIENTOS NUEVE MIL TRESCIENTOS TREINTA Y DOS PESOS M/CTE. (\$ 241.309.332).**

(...)"

La Resolución No. 04276 de 27 de diciembre de 2018, fue notificada personalmente el 11 de enero de 2019 al señor **LUIS EDUARDO MENESES YANDAR**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 12.982.604, en calidad de autorizado por parte de la representante legal encargada de **DONUCOL S.A.**, señora **MARÍA FERNANDA MERINO MALDONADO**, identificada con la cédula de ciudadanía No. 65.758.607.

Mediante radicado No. 2019ER13786 del 18 de enero de 2019 la sociedad **DONUCOL S.A.**, por intermedio de apoderado, presentó el recurso de reposición en contra de la Resolución No. 04276 de 27 de diciembre de 2018, dentro del término legal establecido.

## **ARGUMENTOS DEL RECURRENTE**

De manera general, los argumentos esbozados en el escrito de descargos se pueden resumir de la siguiente manera:

- El procedimiento administrativo sancionatorio utilizado por esta Dirección era inaplicable para el caso materia de controversia ya que debía aplicarse el marco regulatorio especial previsto en la Ley 140 de 1994, por tal motivo, y en la medida en que el procedimiento aplicable para este asunto debía ser la Ley 140 de 1994 y el Decreto Ley 01 de 194, el término de caducidad aplicable es el del artículo 38 del Código Contencioso Administrativo, el cual es de 3 años contados a partir de la ocurrencia de la presunta infracción. Así pues, al momento de la notificación de la multa impuesta se encontraba caduca.
- Que como consecuencia de lo anterior, la infracción causada por la sociedad **DONUCOL S.A.**, no es una infracción ambiental debido a que con base en el artículo 5 de la Ley 1333 de 2009, no encuentra su origen en ningún de los cuerpos normativos allí dispuestos que son de naturaleza taxativa y restrictiva.
- Que la tasación de la multa resulta ilegal bajo todo punto de vista, en la medida en que la misma se hizo bajo el amparo de la Ley 1333 de 2009 y su metodología de



modelación de matemática para la tasación de las mismas, cuando la misma debía hacerse con lo dispuesto en la Ley 140 de 1994.

- Por último, expone que si el principio hermenéutico de la especialidad de la ley no es suficiente, se debe atender al principio constitucional de favorabilidad de la pena, aplicando el tope máximo definido por la Ley 140 de 1994, lo cual resulta más beneficioso para la sociedad.

## COMPETENCIA DE LA SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE

El artículo 101 del Acuerdo 257 del 30 de noviembre de 2006, expedido por el Honorable Concejo de Bogotá, dispuso transformar el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente en la Secretaría Distrital de Ambiente, como un organismo del Sector Central, con autonomía administrativa y financiera.

A su vez, el artículo quinto del Decreto 109 de 2009 modificado por el Decreto 175 de 2009, en su literal d) asigna a esta Secretaría la competencia para 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.

También el mismo artículo en el literal l) asigna a esta Secretaría la competencia para ejercer el control y vigilancia del cumplimiento de las normas de protección ambiental y manejo de recursos naturales, emprender las acciones de policía que sean pertinentes al efecto, y en particular adelantar las investigaciones e imponer las sanciones que correspondan a quienes infrinjan dichas normas.

De acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 109 del 16 de marzo de 2009, modificado por el Decreto 175 del 4 de mayo de 2009, por el cual se establece la estructura organizacional de la Secretaría Distrital de Ambiente, se determinan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones.

Por su parte, el artículo 74 de la Ley 1437 de 2011 dispone que el recurso de reposición debe interponerse ante el mismo funcionario que tomó la decisión, para que lo aclare, modifique o revoque.

Conforme a lo contemplado en el párrafo primero del artículo 1 de la Resolución No. 1466 de 2018, modificada por la Resolución 2566 de 2018, el Secretario Distrital de Ambiente delega en el Director de Control Ambiental, entre otras funciones, la de:

*“la función de resolver los recursos y solicitudes de revocatoria directa, presentados contra los actos administrativos señalados en el artículo primero del presente acto (...)”*



## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

### FUNDAMENTOS LEGALES

La regulación Constitucional de los recursos naturales en Colombia, se estructura a partir de la duplicidad del concepto de protección, el cual es atribuido al Estado y a los particulares como lo describe el artículo 8° de la Carta Política, disposición que señala expresamente que “*Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación*”.

El artículo 58 de la Carta Política establece que la propiedad es una función social que implica obligaciones y que como tal, le es inherente una función ecológica.

Así mismo, el artículo 79 de la Carta consagra el derecho a gozar de un ambiente sano, estableciendo que es deber del Estado la protección de la diversidad e integridad del ambiente, la conservación de las áreas de especial importancia ecológica y el fomento de la educación para el logro de estos fines.

Esta obligación comprende elementos como la planificación y control de los recursos naturales, con el fin de asegurar su desarrollo sostenible, conservación, restauración y sustitución; en tanto que su función de intervención, inspección y prevención, se encamina a precaver el deterioro ambiental, a hacer efectiva su potestad sancionatoria, y exigir a manera de compensación los daños que a éstos se produzcan, tal y como lo establece el artículo 80 Constitucional.

Siendo la Secretaría Distrital de Ambiente la autoridad ambiental del Distrito, a ella le corresponde velar por la protección del medio ambiente y garantizar que el proceso de desarrollo económico y social del Distrito se oriente a la recuperación, protección y conservación del ambiente, al servicio del ser humano, con el fin de garantizar la calidad de vida de los habitantes de la ciudad.

De conformidad con el artículo 80 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la administración procederá a decidir de fondo sobre los argumentos planteados por el recurrente.

### CONSIDERACIONES FRENTE AL ESCRITO DE REPOSICIÓN

Que descendiendo al caso *sub examine*, es importante señalar que esta autoridad ambiental ejerce las funciones de control y vigilancia de los recursos naturales en el Distrito Capital, por lo que esta investida con las facultades necesarias para hacer respetar la normativa ambiental dentro de su jurisdicción. Así pues, puede realizar visitas técnicas y adelantar procedimientos



sancionatorios administrativos de carácter ambiental en caso de encontrar vulneraciones a las normas positivas ambientales.

En tratándose de las infracciones ambientales en materia de publicidad exterior visual, se tratan de conductas de ejecución instantánea, por lo que una vez se confirma con la visita técnica, la instalación del elemento de publicidad sin contar con registro o que no cumpla con las condiciones legales, se esta en curso en el supuesto de hecho de la norma.

Para el caso en particular, se tiene que la fecha de la visita técnica realizada al establecimiento de comercio de propiedad de la persona jurídica sancionada, se llevó a cabo el 20 de enero del año 2010, la cual dio origen al Concepto Técnico No. 02758 de 16 de febrero de 2010, aclarado con posterioridad mediante el Concepto Técnico No. 06915 de 19 de septiembre del 2013 y que sirvió de insumo técnico para que esta autoridad ambiental pusiera en marcha el aparato sancionatorio administrativo.

La Ley 1333 de 2009, la cual es la ley especial aplicable para los procedimientos sancionatorios ambientales, entró en vigencia el 21 de julio de 2009, es decir, que para la fecha de ocurrencia de los hechos era la ley procedimental aplicable. Por tal motivo, encuentra extraño esta Dirección que el recurrente exprese que las norma procedimental y sustancial fuera la Ley 140 de 1994, ya que con su argumento estaría desconociendo la manera en que se aplican las leyes en el tiempo y por materia.

Aunado a lo anterior, es importante señalar que existen situaciones dentro de un ordenamiento jurídico, en el cual dos normas pueden ser aplicables a una situación en particular, atribuyéndole consecuencias jurídicas diferentes al mismo supuesto fáctico, lo cual es conocido como antinomia o colisiones de normas. Así pues, existen criterios o métodos de soluciones de antinomias, que resuelven el ámbito de validez y aplicabilidad de normas dentro de un sistema jurídico; dentro de esos criterios, existe uno que establece que la ley especial prevalece sobre una ley general (*lex specialis derogat legi generali*).

De esta manera, en materia ambiental existe la Ley 1333 de 2009, la cual estableció el procedimiento sancionatorio administrativo ambiental, por lo tanto, es una ley especial que se aplica a los hechos constitutivos de infracciones al medio ambiente y a los recursos naturales.

En tratándose de la caducidad, la Ley 1333 de 2009 determina en su artículo décimo lo siguiente:

*“Caducidad de la acción. La acción sancionatoria ambiental caduca a los 20 años de haber sucedido el hecho u omisión generadora de la infracción. Si se tratara de un hecho u omisión sucesivos, el término empezará a correr desde el último día en que se haya generado el hecho o la omisión. Mientras las condiciones de violación de las normas o generadoras del daño persistan, podrá la acción interponerse en cualquier tiempo.”*



De esta manera, en materia ambiental no es aplicable el término general de caducidad consagrado en el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo, puesto que existe una norma especial encargada de definir el término de caducidad de los procedimientos sancionatorios administrativos de carácter ambiental, el cual desarrolla el deber constitucional y legal del Estado de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, de imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños ambientales al infractor de las normas sobre protección ambiental o sobre manejo y aprovechamiento de recursos naturales renovables, sin perjuicio del ejercicio de las acciones civiles y penales a que haya lugar.

En conclusión, al ser la Ley 1333 de 2009 una ley especial que regula todo lo relacionado con el proceso administrativo sancionatorio de tipo ambiental, prevalece sobre la ley general, que vendría siendo el Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984).

Así pues, teniendo claro lo anterior el término de caducidad se empieza a contar desde el momento en que esta autoridad ambiental constata con la visita técnica, la vulneración a la norma, que para el caso en particular, fue el 20 de enero de 2010, razón por la cual, la facultad sancionatoria no se perdió en ningún momento y el procedimiento se inició y finalizó dentro del término legal.

Por otra parte, el ejercicio hermenéutico que hace la recurrente del artículo 5 de la Ley 1333 de 2009, atiende a criterios subjetivos y beneficiosos de sus intereses y no a criterios objetivos e imparciales. El artículo es claro, y de manera expresa determina que infracción es toda acción u omisión que constituya violación a las disposiciones ambientales vigentes, a las contenidas en los actos administrativos emanados por las autoridades ambientales competentes y la comisión de daño al medio ambiental.

La problemática de contaminación visual y proliferación de anuncios publicitarios en la ciudad, no son problemas menores que pueden ser atendidos por medios policivos como quiere hacer ver el apoderado de la sociedad, sino que son problemáticas ambientales graves a nivel urbano que genera un riesgo potencial de afectación por cuanto se trata de un medio perceptible como lo son las unidades del paisaje, dado que al no controlar la publicidad conlleva a contaminación visual. Así pues, la colocación de elementos de publicidad exterior visual por fuera de la normativa ambiental, contamina el paisaje altera el equilibrio de los ecosistemas, el patrimonio histórico y cultural de la ciudad, la seguridad vial, la calidad de vida y el desarrollo sostenible de las actuales y futuras generaciones que puedan habitar Bogotá.

Frente a este tema, la Secretaría Distrital de Ambiente, es la Autoridad Ambiental encargada de realizar la evaluación, control y seguimiento a la Publicidad Exterior Visual en la Ciudad; por medio del registro de Publicidad, la Entidad autoriza al usuario para hacer uso de elementos publicitarios, cuando se evidencia el cumplimiento de las normas vigentes, teniendo en cuenta la información suministrada por su responsable y la verificación de los requisitos por parte de la Secretaría.



El recurrente desconoce los principios ambientales de armonía regional, rigor subsidiario, gradación normativa y las potestades que tienen las autoridades ambientales dentro de su jurisdicción. El primero de ellos, es decir, el principio de armonía regional determina que los Departamentos, los Distritos, los Municipios, los Territorios Indígenas, así como las regiones y provincias a las que la ley diere el carácter de entidades territoriales, ejercerán sus funciones constitucionales y legales relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera coordinada y armónica, con sujeción a las normas de carácter superior y a las directrices de la Política Nacional Ambiental, a fin de garantizar un manejo unificado, racional y coherente de los recursos naturales que hacen parte del medio ambiente físico y biótico del patrimonio natural de la nación.

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

En tratándose del principio de rigor subsidiario, las normas y medidas de policía ambiental, es decir aquellas que las autoridades medioambientales expidan para la regulación del uso, manejo, aprovechamiento y movilización de los recursos naturales renovables, o para la preservación del medio ambiente natural, bien sea que limiten el ejercicio de derechos individuales y libertades públicas para la preservación o restauración del medio ambiente, o que exijan licencia o permiso para el ejercicio de determinada actividad por la misma causa, podrán hacerse sucesiva y respectivamente más rigurosas, pero no más flexibles, por las autoridades competentes del nivel regional, departamental, distrital o municipal, en la medida en que se descende en la jerarquía normativa y se reduce el ámbito territorial de las competencias, cuando las circunstancias locales especiales así lo ameriten.

Como consecuencia de todo lo expuesto anteriormente, la normativa vigente en materia de publicidad exterior visual para la fecha de ocurrencia de los hechos constitutivos de infracción ambiental aplicable para el distrito capital eran el Decreto 959 de 2000 y la Resolución 931 de 2008, puesto que son un desarrollo y claro ejemplo de los principios enunciados.

Por último respecto al tema de las sanciones, y al ser evidente que la el procedimiento aplicable es el contenido en la Ley 1333 de 2009, es el resultado de la aplicación de lo dispuesto en la ley y lo reglamentado por la cabeza visible en temas de políticas ambientales nacionales, plasmado en un instrumento de carácter técnico, denominado informe de criterios, mediante el cual la autoridad ambiental a través de una modelación matemática expresamente definida por la ley, tasa las multas generadas por incumplimientos a la normativa ambiental.



De esta manera, ni la solicitud de revocatoria ni la petición de ajuste de la multa son procedentes y esta Dirección dispondrá confirmar en todas y cada una de sus partes la Resolución No. 04276 de 27 de diciembre de 2018.

En mérito de lo expuesto,

## RESUELVE

**ARTÍCULO PRIMERO.-** Negar el recurso de reposición interpuesto mediante radicado 2019ER13786 del 18 de enero de 2019, por parte del apoderado judicial de la sociedad **DONUCOL S.A.**, identificada con Nit. 860.508.791-1, señor **DIEGO FERNANDO RODRÍGUEZ VÁSQUEZ**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 80.768.178, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo.

**ARTÍCULO SEGUNDO.-** Confirmar la Resolución No. 04276 de 27 de diciembre de 2018 en todas y cada una de sus partes, por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente resolución.

**ARTÍCULO TERCERO.** - Notificar el contenido del presente acto administrativo a la sociedad **DONUCOL S.A.**, identificada con Nit. 860.508.791-1, en la calle 63 C No. 28A-65 de Bogotá D.C. y también en la carrera 16 No. 86A-71 oficina 101 de esta ciudad, según lo establecido en el Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984).

**PARÁGRAFO.** – El representante legal de la persona jurídica y/o quien haga sus veces, o su apoderado deberá presentar al momento de la notificación, documento idóneo que lo acredite como tal.

**ARTÍCULO CUARTO.** – Ordenar al Grupo Interno de Trabajo de Expedientes y Notificaciones de esta Secretaría el archivo del expediente SDA-08-2011-1636.

**ARTÍCULO QUINTO.** – Comuníquese esta decisión a la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales, una vez se encuentre debidamente ejecutoriada, para lo de conocimiento y competencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 56 de la Ley 1333 de 2009.

**ARTÍCULO SEXTO.** - Publicar la presente resolución en el Boletín Legal Ambiental que para el efecto disponga esta Secretaría en cumplimiento del artículo 71 de la Ley 99 de 1993.

**ARTÍCULO SÉPTIMO.** - Contra la presente resolución no procede recurso alguno de conformidad con el artículo 62 del Código Contencioso Administrativo (Decreto – Ley 01 de 1984 y sus modificaciones).



**NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

**Dado en Bogotá D.C., a los 13 días del mes de junio del año 2019**

**CARMEN LUCIA SANCHEZ AVELLANEDA  
DIRECCION DE CONTROL AMBIENTAL**

**Elaboró:**

MANUEL ALEJANDRO BOTÍA  
CARDOZO

C.C: 1136879529 T.P: N/A

CPS: CONTRATO 2019-0375 DE 2019 FECHA EJECUCION: 29/04/2019

MANUEL ALEJANDRO BOTÍA  
CARDOZO

C.C: 1136879529 T.P: N/A

CPS: CONTRATO 2019-0375 DE 2019 FECHA EJECUCION: 24/04/2019

**Revisó:**

LUZ AMANDA HERNANDEZ PUERTO

C.C: 23856145 T.P: N/A

CPS: CONTRATO SDA-CPS- 20190014 DE 2019 FECHA EJECUCION: 29/04/2019

**Aprobó:**

**Firmó:**

CARMEN LUCIA SANCHEZ  
AVELLANEDA

C.C: 35503317 T.P: N/A

CPS: FUNCIONARIO FECHA EJECUCION: 13/06/2019