

RESOLUCION N. 01563

“POR LA CUAL SE REVOCA EL AUTO No. 05235 DEL 04 DE AGOSTO DE 2014 Y LA RESOLUCION No. 05319 DEL 29 DE DICIEMBRE DE 2017 Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”

LA DIRECCIÓN DE CONTROL AMBIENTAL DE LA SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE

En uso de las facultades legales conferidas por la Ley 99 de 1993, con fundamento en la Ley 1333 de 2009, en concordancia con el Acuerdo 257 del 30 de noviembre de 2006, el Decreto Distrital 109 del 16 de marzo de 2009 modificado por el Decreto 175 de 2009 y en especial, las delegadas por la Resolución 01865 del 6 de julio de 2021 modificada por la Resolución 046 del 2022 de la Secretaría Distrital de Ambiente y,

CONSIDERANDO

I. ANTECEDENTES

Que con ocasión a la Visita Técnica realizada el día **11 de noviembre de 2009**, al establecimiento de comercio RESTAURANTE LA ROSA DE SARÓN, de propiedad de la señora DORA ELSY CÁRDENAS, ubicado en la Calle 25G No. 99-69 de la Localidad de Fontibón de esta ciudad, la Subdirección de Calidad del Aire, Auditiva y Visual, emitió el **Concepto Técnico No. 001994 del 29 de enero de 2010**, en el cual se evidencio un elemento de publicidad exterior visual tipo aviso no divisible de una cara o exposición, en el antepecho del segundo piso, vulnerando el Decreto 959 de 2000 y el Decreto 506 de 2003, Capitulo 2.

Que la Subdirección de Calidad de Aire, Auditiva y Visual de la Secretaría Distrital de Ambiente tenía como objeto en el **Concepto Técnico No. 001994 del 29 de enero de 2010**, lo siguiente:

“(…)

1. **OBJETO:** Establecer la sanción según grado de afectación paisajística de acuerdo con la Resolución 4462 de 2008, Resolución 931 de 2008. (…)”

Que la Subdirección de Calidad del Aire, Auditiva y Visual de la DCA, por medio del **Concepto Técnico No. 7086 del 08 de octubre de 2012**, aclaró el **Concepto Técnico No. Concepto Técnico No. 001994 del 29 de enero de 2010**, manifestando que las infracciones contenidas en

el acta de visita del **07 de enero de 2010**, deberían desarrollarse en virtud de la Ley 1333 de 2009, la cual es la norma aplicable para el proceso sancionatorio ambiental actual.

Que por medio del **Auto No. 00661 del 02 de mayo de 2013**, la Subdirección de Calidad del Aire, Auditiva y Visual de la SDA, ordeno el desmonte del elemento de publicidad exterior visual tipo a la señora **DORA ELSY CALLEJAS PEREZ**, identificada con la cedula de ciudadanía No. 41.795.570, en calidad de propietaria del elemento publicitario instalado en el establecimiento de comercio denominado **RESTAURANTE LA ROSA DE SARON**, ubicado en la Calle 25G No. 99-69 de la Localidad de Fontibón de esta ciudad, en término de tres (3) días hábiles contados a partir del día siguiente de la comunicación del acto administrativo. Dicho acto administrativo quedo comunicado por medio del Radicado No. 2014EE0024869 del 13 de febrero de 2014, comunicado a la Subsecretaria General y de Control Disciplinario por medio del Radicado No. 2014IE043567 del 13 de marzo de 2014 y publicado en el boletín legal de la entidad el 05 de febrero de 2015.

Que la Dirección de Control Ambiental de la SDA emitió el Auto 05235 del 04 de agosto de 2014, a través del cual inicio proceso sancionatorio administrativo de carácter ambiental contra la señora **DORA ELSY GALLEJAS PEREZ**, identificada con la cedula de ciudadanía No. 41.795.570, en calidad de propietaria del elemento publicitario instalado en el establecimiento de comercio denominado **RESTAURANTE LA ROSA DE SARON**, ubicado en la Calle 25G No. 99-69 de la Localidad de Fontibón de esta ciudad.

Dicho acto administrativo quedo notificado por aviso el 27 de agosto de 2015, con constancia de ejecutoria del 28 de agosto de 2015, comunicado a la Procuraduría 4 Judicial II Agrario y Ambiental de Bogotá D.C. por medio del Radicado No. 2014187459 del 11 de noviembre de 2014 y publicado en el boletín legal de la entidad el 04 de marzo de 2016.

Que por medio de la **Resolución No. 05319 del 29 de diciembre de 2017**, la Dirección de Control Ambiental de la SDA, formuló en contra de la señora **DORA ELSY GALLEJAS PEREZ**, identificada con la cedula de ciudadanía No. 41.795.570, en calidad de propietaria del elemento publicitario instalado en el establecimiento de comercio denominado **RESTAURANTE LA ROSA DE SARON**, ubicado en la Calle 25G No. 99-69 de la Localidad de Fontibón de esta ciudad, a título de dolo, el siguiente pliego de cargos:

***"CARGO PRIMERO:** Instalar publicidad exterior visual en la Calle 25G No. 99-69 de la Localidad de Fontibón de esta ciudad, sin contar con registro vigente ante la SDA, contraviniendo así lo normado en el artículo 5 de la Resolución 931 de 2008, en concordancia con el artículo 30 del Decreto 959 de 2000,*

***CARGO SEGUNDO:** Por existir más de un aviso por fachada de establecimiento, sin que la edificación contenga dos o más fachadas, contraviniendo así lo establecido en el literal a del artículo 7 del Decreto 959 de 2000,*

CARGO TERCERO: Colocar publicidad exterior visual tipo prohibido, en un área que se constituye como espacio público, de conformidad con las normas distritales y la ley 9 de 1989 y demás normas pertinentes, contraviniendo así lo normado en el literal a del artículo 5 del Decreto 959 de 2000.

CARGO CUARTO: Instalar publicidad exterior visual ubicada fuera de la respectiva fachad del establecimiento de comercio, contraviniendo así lo establecido en el literal c del artículo 7 del decreto 959 de 2000. Dicho acto administrativo quedo notificado por edicto el 23 de mayo de 2018”.

Que de conformidad con la información consignada en el Registro Único Empresarial y Social de las Cámaras de Comercio (RUES), se pudo establecer que la señora **DORA ELSY GALLEJAS PEREZ**, identificada con la cedula de ciudadanía No. 41.795.570, se encuentra registrada con tres matriculas mercantiles y dos establecimientos de comercio, los cuales distingo a continuación:

La primera matricula mercantil No. 59944 del 17 de octubre de 1990 cancelada el 29 de diciembre de 2011. La segunda matricula mercantil No. 129399 del 15 de marzo de 2019, actualmente activa, con ultima renovación el 31 de marzo de 2022, con dirección comercial y fiscal la Calle 17 No. 13-06 Este Torre 10 Apto 101 del municipio de Mosquera, Cundinamarca, correo electrónico elsiperez522@gmail.com y la tercera registrada con la matricula mercantil No. 1364763 del 12 de abril de 2004, actualmente cancelada con dirección comercial Carrera 11 Este No. 16AA-06 del municipio de Manta, Cundinamarca y dirección fiscal la Calle 25G No. 99-69 de la ciudad de Bogotá D.C.

Con dos establecimientos de comercio a su nombre: El primero, registrado con la matricula mercantil No. 5946 del 17 de octubre de 1990, actualmente cancelada, denominado **TEJIDOS IVONNE** y, el segundo registrado con la matricula mercantil No. 129400 del 15 de marzo de 2019, actualmente activo, con ultima renovación el 31 de marzo de 2022, con dirección comercial Carrera 11 No. 16A-19 Este Local 2 del municipio de Mosquera, Cundinamarca, denominado **PAPELERIA LISA**, por lo que la notificación de este acto administrativo y demás diligencias dentro del proceso sancionatorio ambiental, se harán a la direcciones anteriormente citadas y todas la que reposan en el expediente **SDA-08-2011-130**.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

✓ De los Fundamentos Constitucionales y Legales.

Que el artículo 29 de la Constitución Política establece:

“(…) El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso. (...)

Que el artículo 79 de la Constitución Política de Colombia, consagra entre otras cosas, el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano. Así mismo, establece 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, a su vez, el artículo 80 de la Carta Política, preceptúa que el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Que el artículo 209 de la constitución Política de Colombia establece:

“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011, establece en el Artículo 3, que las actuaciones administrativas se adelantaran con arreglo a la normativa constitucional, a la ley especial y a los principios previstos por esta misma así:

“Artículo 3. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.

*En virtud del principio de publicidad, las autoridades darán a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, **sus actos**, contratos y resoluciones, **mediante las comunicaciones**, notificaciones y publicaciones que ordene la ley, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva tal información de conformidad con lo dispuesto en este Código. Cuando el interesado deba asumir el costo de la publicación, esta no podrá exceder en ningún caso el valor de la misma.*

En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.

En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas.”

Que el artículo 41 de la Ley 1437 de 2011 establece:

“Corrección de irregularidades en la actuación administrativa. La autoridad, en cualquier momento anterior a la expedición del acto, de oficio o a petición de parte, corregirá las irregularidades que se hayan presentado en la actuación administrativa para ajustarla a derecho, y adoptará las medidas necesarias para concluiría.”

✓ **De la Revocatoria Directa.**

Que en materia de revocatoria directa la Ley 1437 de 2011 su artículo 93 establece como causales de revocación las siguientes:

“Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

- 1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.**
- 2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.*
- 3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona”.*

Que la revocatoria directa, se tiene prevista por el ordenamiento jurídico colombiano, como un mecanismo de control que tiene la propia administración para volver a decidir sobre asuntos de los cuales ya había decidido, en procura de corregir de manera directa o a petición de parte, aquellas actuaciones que resultan contrarias al orden constitucional y legal establecido, así como cuando se evidencia que no cumplen con las expectativas del interés público o social o cuando causa agravio injustificado a una persona natural y/o jurídica.

Que mediante la revocatoria directa no se quiere declarar la ilegalidad o no del acto administrativo, cuestión que sólo atañe a la jurisdicción de lo contencioso administrativo; sino que, se trata de retirarlo de la vida jurídica haciendo cesar sus efectos desde el mismo momento de su expedición y no desde la ejecutoria del nuevo acto que lo revoca.

Que, respecto a la primera causal, ésta se traduce en la ilegalidad del acto administrativo, y cuando la Administración se percata que éste se encuentra contrario a la Constitución o a la Ley lo que debe hacer es quitarlo de la vida jurídica, dejarlo sin efecto a través del mecanismo de revocatoria directa. Cabe resaltar, que dicha oposición a la Constitución o a la Ley, debe ser

manifiesta, es decir, que salta a simple vista, sin necesidad de hacer un análisis jurídico de la norma, simplemente con comparar los textos se puede evidenciar el error.

Que, en relación a la segunda causal, ésta se configura cuando el acto no se conforma con el interés público o social o atenta contra él, es decir, que con el acto administrativo se desconozca la prevalencia del interés general sobre el interés particular, el cual se encuentra consagrado como un principio del Estado Social de Derecho.

Que, en cuanto a la causal tercera, el Consejo de Estado determino en providencia del día 13 de octubre de 2011, dentro del radicado: 25000-23-24-000-2010-00319-01 CP. Dra. María Elizabeth García González, lo siguiente:

“(...) Ahora bien, en lo que tiene que ver con el alcance de la expresión “agravio injustificado”, la Sección Tercera de esta Corporación ha señalado que “se trata en realidad de una hipótesis que involucra una valoración estrictamente jurídica en tanto que exige la presencia de un perjuicio sin motivo, razón o fundamento a una persona, el cual sólo puede darse cuando medie la ilegalidad del acto, o cuando se rompe el postulado de la igualdad ante las cargas públicas, principio que, a su vez, retoma lo dispuesto por el artículo 13 Superior. (...)”

Que en conclusión la revocatoria directa es un mecanismo de control de la misma administración sobre sus actos, que se traduce en la potestad de revisar y volver a decidir sobre asuntos respecto de los cuales ha adoptado una decisión, con miras a enmendar, en forma directa o a petición de parte, sus actuaciones lesivas de la constitucionalidad o legalidad que deben amparar el acto que profiere, o vulneratorias de los derechos fundamentales, asegurando la legalidad y la prevalencia del interés público o social, potestad que comporta también la obligación de proceder a revocar los actos oficiosamente cuando se constate la ocurrencia de una de las causales previstas en la ley.

Que en ese sentido la Corte Constitucional desde la Sentencia C-742 de 1999 Mp. José Gregorio Hernández Galindo, ha sostenido que la revocatoria directa tiene como propósito otorgar a la autoridad administrativa la capacidad de corregir lo actuado por ella misma, estableciendo:

“(...) La revocación directa es la prerrogativa que tiene la administración para enmendar, en forma directa o a petición de parte, sus actuaciones contrarias a la ley o a la Constitución, que atenten contra el interés público o social o que generen agravio injustificado a alguna persona. Y es una prerrogativa en tanto que la administración puede extinguir sus propios actos por las causales previstas en la ley y está facultada para hacerlo en cualquier momento, (...) Pero, también es una obligación que forzosamente debe asumir en los eventos en que, motu proprio, constatare la ocurrencia de una de las causales señaladas. Si así fuere, la administración tiene el deber de revocar el acto lesivo de la constitucionalidad o legalidad o atentatorio del interés público o social o que causa agravio injustificado a una persona. (...)”

Que este mismo tribunal estableció en la Sentencia C-306 del 26 de abril de 2012, Mp. Mauricio González Cuervo, el carácter extraordinario de esta herramienta de la administración

“(…) La revocación directa de los actos administrativos tiene un carácter extraordinario, en especial cuando están de por medio situaciones jurídicas individuales y concretas fundadas en el mismo, debiendo reunir al menos los requisitos mínimos que el Legislador considere necesarios para proteger los derechos de quienes han sido favorecidos a partir de su vigencia y también con miras a la realización de la seguridad jurídica. Dadas las causales previstas en la ley, de oficio o a petición de parte, la administración está facultada para hacerlo en cualquier momento. (…).”

Que así, la revocatoria directa de los actos administrativos de carácter particular, tiene como fin el restablecimiento del orden jurídico, del interés público o social y el derecho que tiene toda persona de que se le garanticen sus derechos y no se le cause agravio injustificado alguno. Por lo tanto, es deber de la administración retirar sus propios actos cuando opere alguna de las causales contempladas en el artículo 93 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Que el artículo 97 de Ley 1437 de 2011 - Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece:

“ARTÍCULO 97. REVOCACIÓN DE ACTOS DE CARÁCTER PARTICULAR Y CONCRETO. *Salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo, bien sea expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular.”*

Que, en ese orden de ideas, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección cuarta, en la sentencia del 25 de octubre del año 2017 con radicado No. 73001-23-31-000-2008-00237-01(20566), ha indicado:

“(…) la Administración no puede revocar los actos de contenido particular que hayan creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular.

La exigencia legal contenida en el anterior inciso, se predica de los actos que puedan reputarse como creadores de derechos o de una situación jurídica particular y concreta, es decir, que ofrezcan confianza a su beneficiario de la titularidad de una posición jurídica favorable determinada.

En otras palabras, el acto creador del derecho es aquel en virtud del cual el destinatario resulta favorecido, se reconoce para el administrado una situación jurídica subjetiva de ventaja, una prerrogativa, genera un impacto positivo o favorable respecto de la titularidad de un derecho. Por esto, es el reconocimiento de un derecho o de una situación jurídica particular y específica favorable, lo que hace que el acto sea revocable o irrevocable, pues la Administración no puede desconocer los derechos subjetivos que un acto haya reconocido.

De manera que el requisito del consentimiento expreso y escrito del titular depende que el acto administrativo sea creador de derechos o de una situación jurídica individual.

Lo anterior implica que si el acto no crea un derechos subjetivos o interés legítimo favorable y directo para un particular, podrá ser revocado, en todo o en parte, (…).”

Que así mismo la Corte Constitucional en sentencia T-338 de 2010, manifestó:

*“(…) Por consiguiente, si es ostensible el quebranto al ordenamiento jurídico por parte del beneficiario del acto administrativo que le reconoce derechos particulares y concretos, el sistema jurídico no puede brindarle protección, pues sólo se la da a los derechos que provengan de un justo título, para las situaciones en las que se ha obrado conforme al principio de buena fe. Así, ante una abrupta, incontrovertible y abierta actuación ilícita, la revocatoria debe desplegarse a favor del interés colectivo – materializado en la protección del orden jurídico-, que prima sobre el interés particular”. No obstante, aclaró que “lo anterior no autoriza, sin embargo, la revocatoria de los actos administrativos por sospecha. La ilicitud debe ser manifiesta. De serlo, esto es, de evidenciarse las actuaciones fraudulentas por parte de las personas, la presunción de buena fe pasa a favorecer a la Administración. (...) De lo contrario, esto es, en caso de que no haya existido por parte del particular actuación fraudulenta alguna, **que haya habido un error de hecho o de derecho por parte de la Administración**, o que existan indicios que sustenten duda al respecto, la Administración está obligada a demandar su propio acto, pues de lo contrario se le impondría al particular una carga excesiva frente al poder del Estado”. (Subrayado y con negrilla fuera de texto).*

De lo expuesto se colige que existe ilustración suficiente respecto de la finalidad de la revocatoria directa, de sus formalidades y oportunidad, además que existe fundamento jurisprudencial respecto de la facultad que le genera esta figura a la administración, para corregir sus actuaciones de oficio o a petición de parte, siempre y cuando se tipifique alguna de las causales determinadas para tal efecto.

✓ **De los Principios de las Actuaciones Administrativas.**

Es pertinente tener en cuenta lo establecido en el artículo 3 de la Ley 1437 del 18 de enero de 2011, el cual establece que *“Las actuaciones administrativas se desarrollarán con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, imparcialidad, publicidad y contradicción y, en general, conforme a las normas de esta parte primera.*

De igual manera el numeral 11 del artículo 3 de Ley 1437 del 18 de enero de 2011, establece:

“(…) En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa (...)”

Que, en ese orden de ideas, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección cuarta, en la sentencia del 25 de octubre del año 2017 con radicado No. 73001-23-31-000200800237-01(20566), ha indicado:

“(…) la Administración no puede revocar los actos de contenido particular que hayan creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular.

La exigencia legal contenida en el anterior inciso, se predica de los actos que puedan reputarse como creadores de derechos o de una situación jurídica particular y concreta, es decir, que ofrezcan confianza a su beneficiario de la titularidad de una posición jurídica favorable determinada.

En otras palabras, el acto creador del derecho es aquel en virtud del cual el destinatario resulta favorecido, se reconoce para el administrado una situación jurídica subjetiva de ventaja, una prerrogativa, genera un impacto positivo o favorable respecto de la titularidad de un derecho.

Por esto, es el reconocimiento de un derecho o de una situación jurídica particular y específica favorable, lo que hace que el acto sea revocable o irrevocable, pues la Administración no puede desconocer los derechos subjetivos que un acto haya reconocido.

De manera que el requisito del consentimiento expreso y escrito del titular depende que el acto administrativo sea creador de derechos o de una situación jurídica individual.

Lo anterior implica que, si el acto no crea un derechos subjetivos o interés legítimo favorable y directo para un particular, podrá ser revocado, en todo o en parte (...)"

En este sentido, las autoridades deben realizar la revocatoria directa de los actos administrativos, en cualquier tiempo siempre que sobre dichos actos administrativos no se haya dictado auto admisorio de la demanda por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

A su turno la Corte Constitucional en Sentencia T-033 de 2002, con ponencia del Dr. Rodrigo Escobar Gil, señaló con relación a la revocatoria directa:

"...Para la Corte, la revocatoria directa tiene una naturaleza y un propósito diferente al de la vía gubernativa, pues la primera comporta un auténtico privilegio para la Administración, como titular del poder del imperium del Estado y gestora del interés público de eliminar del mundo jurídico por considerarlos contrarios a la Constitución y la Ley. De ahí que esta Corporación haya declarado que tal facultad consistente en ...dar a la autoridad de corregir por ella misma, inclusive de oficio, ya no con fundamento en consideraciones relativas al interés particular del recurrente sino por una causa de interés general que consiste en la recuperación del imperio de la legalidad o en la reparación de un daño público..."

Así las cosas, la revocatoria directa de los actos administrativos de carácter particular tendrá por objeto el restablecimiento del orden jurídico, del interés público o social y el derecho que tiene toda persona que le garanticen sus derechos, por lo tanto, es deber de la administración retirar sus propios actos, frente a la materia, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en concepto con radicación 11001-03-06-000-2016-00052-00(2288) del 8 de junio de 2016; citando la Sentencia del 20 de mayo de 2004. Rad: 1998-3963 de la Sección Segunda. Subsección A. del Consejo de Estado, advierte que:

"Son razones de legalidad las que constituyen un juicio estrictamente lógico jurídico, esto es, una confrontación normativa sobre la infracción al orden preestablecido con violación del principio de legalidad, y hay razones de mérito cuanto el acto es extinguido por contrariar el interés público o social, o una persona determinada recibe un agravio injustificado".

En armonía con lo anterior el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección primera en la sentencia del 28 de septiembre de 2017, con radicado No. 15001-23-33-000-201300065-01, ha indicado que:

“...únicamente las decisiones de la Administración, producto de la conclusión de un procedimiento administrativo o los actos que hacen imposible la continuación de esa actuación o que decidan de fondo el asunto, son susceptibles de control de legalidad por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, lo que, dicho de otra manera, significa que los actos preparatorios, de trámite y de ejecución que, como tales, se limitan a preparar, impulsar la actuación administrativa, o dar cumplimiento a la decisión no son demandables”.

Por otra parte, y en relación con la procedencia del archivo de un expediente o una actuación administrativa, vale aclarar que el Decreto 1400 del 6 de agosto 1970, derogado por la Ley 1564 del 12 de julio 2012, entró en vigor íntegramente desde el primero 1 de enero de 2016, (Acuerdo No. PSAA15-10392 del 1 de octubre de 2015 Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura).

En consecuencia, el artículo 122 de la Ley 1564 del 12 de julio de 2012 *“Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”* estableció que:

... “El expediente de cada proceso concluido se archivará conforme a la reglamentación que para tales efectos establezca el Consejo Superior de la Judicatura, debiendo en todo caso informar al juzgado de conocimiento el sitio del archivo”.

✓ **De la Pérdida de la Fuerza Ejecutoria**

El numeral 2 del artículo 91 de la Ley 1437 de 2011, reguló la pérdida de fuerza ejecutoria en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 91. PÉRDIDA DE EJECUTORIEDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO. *Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos:*

- 1. Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.*
- 2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.**
- 3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la administración no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.*
- 4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.*
- 5. Cuando pierdan su vigencia.”* (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

Que la Secretaría Distrital de Ambiente, expidió la Resolución 4462 de 2008, por la cual se estableció el Índice de Afectación Paisajística de los Elementos de Publicidad Exterior Visual en

el Distrito Capital, en aras de establecer criterios objetivos, para la imposición de multas por afectación al paisaje como recurso natural renovable.

Que posteriormente, fue expedida la Ley 1333 de 2009, “*Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones*”; norma ésta de obligatorio cumplimiento y la cual regula todo lo atinente al trámite sancionatorio.

Que adicionalmente fue expedida la Resolución 2086 de 2009, por el entonces Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que adoptó la metodología para la tasación de multas consagradas en el numeral 1 del artículo 40 de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009.

Que, en consecuencia, dada la entrada en vigencia de tales normas, por tener tal carácter, derogaron tácita y expresamente, todas aquellas disposiciones preexistentes relativas a la imposición de multas y demás, entre ellas la Resolución 4462 de 2008.

Que, así las cosas, una vez expedidos los actos administrativos pueden presentarse fenómenos que alteren su normal eficacia. En la doctrina dicho fenómeno se conoce como el decaimiento del acto; el cual ocurre cuando algunas o parte de las condiciones de hecho o de derecho que le permitieron a la administración pronunciarse en tal sentido no solo dejan de existir en la vida jurídica, sino que también pierden su fuerza de ejecutoria.

Al respecto, el Consejo de Estado en la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A Auto 68001-23-33-000-2015-01276-01, 22 de febrero de 2017. Consejero Ponente Dr. Hernán Andrade Rincón, Expediente: 58352 considero que:

“(...) el decaimiento del acto administrativo ocurre cuando las disposiciones legales o reglamentarias sobre las cuales se sustenta su expedición, desaparecen del ordenamiento jurídico, como fruto bien de la declaratoria de inexecutable o de la nulidad de la norma jurídica.”

Que, así las cosas, esta causal se da cuando el acto administrativo ya no cuenta con parte de esas condiciones que le servían de sustento, haciéndole perder la ejecutividad y por ende la ejecutoriedad y su no existencia lo deja incólume frente a la presunción de legalidad, una vez ocurre el decaimiento de un acto administrativo, la consecuencia jurídica que resulta es impedir que hacia el futuro siga produciendo efectos.

Que dado lo anterior, ante la derogatoria tácita de la Resolución 4462 de 2008, dado el advenimiento de la entrada en vigencia de la Ley 1333 de 2009, aquella ha perdido su vigencia, al desaparecer los fundamentos de hecho y de derecho que la sustentaban, luego se hace pertinente declarar la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos que tuvieron como sustento la Resolución 4462 de 2008.

Visto así los marcos normativos que desarrollan la siguiente etapa del procedimiento sancionatorio ambiental, el presente asunto se resolverá de la siguiente manera;

III. CONSIDERACIONES DE LA SECRETARÍA

✓ Frente a la Revocatoria Directa

Que los citados con anterioridad en el marco jurídico de la revocatoria, esta Secretaría procede a adelantar el estudio pertinente respecto a la revocatoria directa del **Auto No. 05235 del 04 de agosto de 2014**, “*Por el cual se inicia un procedimiento sancionatorio ambiental y se toman otras determinaciones*” y la **Resolución No. 05319 del 29 de diciembre de 2017**, “*Por el cual se formula pliego de cargos y se toman otras determinaciones*”; como quiera que los referidos incurren en las determinaciones previstas por el numeral primero el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, que a saber establece:

1. “Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o la ley.”

Que el referido numeral describe, entre otras, la procedencia de la revocatoria directa por motivos de ilegalidad, la cual tiene como finalidad restablecer el orden jurídico, convirtiéndose entonces en el medio legal para sustraer del ordenamiento jurídico, aquellos actos administrativos que estén contrarios a la ley y que en el presente caso debe entrar la administración a observar que aun cuando el **Auto No. 05235 del 04 de agosto de 2014**, “*Por el cual se inicia un procedimiento sancionatorio ambiental y se toman otras determinaciones*” y la **Resolución No. 05319 del 29 de diciembre de 2017**, “*Por el cual se formula pliego de cargos y se toman otras determinaciones*”; dentro del proceso sancionatorio ambiental adelantado contra de la señora **DORA ELSY GALLEJAS PEREZ**, identificada con la cedula de ciudadanía No. 41.795.570, en calidad de propietaria del elemento publicitario instalado en el establecimiento de comercio denominado **RESTAURANTE LA ROSA DE SARON**, ubicado en la Calle 25G No. 99-69 de la Localidad de Fontibón de esta ciudad, los cuales se encuentra incurriendo en una irregularidad legal por cuanto los actos en sí se encuentran viciado de nulidad.

Que de esta forma y teniendo en cuenta que los actos administrativos por los cuales se adelantó el proceso administrativo de carácter sancionatorio ambiental en contra de la señora **DORA ELSY GALLEJAS PEREZ**, identificada con la cedula de ciudadanía No. 41.795.570, en calidad de propietaria del elemento publicitario instalado en el establecimiento de comercio denominado **RESTAURANTE LA ROSA DE SARON**, ubicado en la Calle 25G No. 99-69 de la Localidad de Fontibón de esta ciudad, señala como garantía y seguridad jurídica del proceso el **Concepto Técnico No. 001994 del 29 de enero de 2010, aclarado por el Concepto Técnico No. 7086 del 08 de octubre de 2012**, el cual tenía por objeto establecer la sanción según grado de afectación paisajística de acuerdo a la Resolución 4462 de 2008 y la Resolución 931 de 2008, normas contrarias en derecho y, con errores sustanciales, para la fecha de los hechos de esta investigación, pues la Resolución 4462 de 2008, fue declarada como perdida de la fuerza ejecutoria por medio de la Resolución 6947 del 26 de diciembre de 2011; normas que se desarrollaban para el procedimiento de imposición de sanciones relativas a publicidad exterior

visual, previstas en el Título XVI del Decreto 1594 de 1984, norma derogada por la Ley 1333 de 2009, a partir del 21 de julio de 2009.

Normas que fueron fundamento para que la **Procuraduría 4 Judicial II Agraria y Ambiental de Bogotá D.C.**, por medio del **Radicado No. 2014ER186142 del 10 de noviembre de 2014**, solicitara a la Subdirección de Calidad del Aire, Auditiva y Visual revocar 23 actos administrativos de inicio de proceso sancionatorio ambiental; el cual fue contestado por medio del **Radicado No. 2014EE189244 del 13 de noviembre de 2014**. Lo anterior, porque aquellos expedientes con esta especialidad de normas, se encuentran contrarios a la constitución o a la Ley, por lo que se deben retirar de la vida jurídica, es decir dejarlos sin efectos, lo cual sirve de fundamento y/o motivación para revocar directamente este proceso sancionatorio ambiental, por cuanto sus actos administrativos se encuentran imperfectos y los mismos están viciados.

Una vez expuesto lo anterior y en atención a que el **Auto No. 05235 del 04 de agosto de 2014**, *“Por el cual se inicia un procedimiento sancionatorio ambiental y se toman otras determinaciones”* y la **Resolución No. 05319 del 29 de diciembre de 2017**, *“Por el cual se formula pliego de cargos y se toman otras determinaciones”*; están viciados, se presenta así una violación al debido proceso, de esta manera y en aras de garantizar el deber que tiene esta Autoridad Ambiental de control, vigilancia y seguimiento a las infracciones ambientales, y a su vez el deber de suprimir del mundo jurídico todo yerro que vulnera la constitucionalidad y legalidad, se hace necesario Revocar estos actos, toda vez que el acto administrativo de inicio acogió un Concepto Técnico el cual presentaba un error en su fundamentación, error que no podría ser corregido mediante la figura de la aclaración, la cual, de conformidad con el ordenamiento jurídico (Artículo 45 Ley 1437 de 2011, artículo 285 de la Ley 1564 de 2012, según el caso) y la jurisprudencia del Consejo de Estado (Sentencia de fecha 27 de agosto de 2009 del Consejo de Estado, Sección Cuarta, Consejero Ponente Hugo Fernando Bastidas Bárcenas), sólo procede si se trata de corregir errores aritméticos o de transcripción, es decir aquellos errores que no afectan en forma sustancial el contenido del acto administrativo que se corrige, en otras palabras, la aclaración no procede a efectos de corregir errores de fondo, como son aquellos relacionados con la fundamentación del acto administrativo y por ello, en este caso, señala el ente de control, que se deben retirar de la vida jurídica los referidos Autos, es decir, dejarlos sin efectos mediante la revocatoria directa.

Que, por las razones antes dadas, resulta para esta Dirección de Control Ambiental, más que ajustado predicar la vulneración de derechos de orden Constitucional y Legal, acordes con lo estipulado en el numeral primero del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, debiéndose en consecuencia, proceder a la revocatoria del **Auto No. 05235 del 04 de agosto de 2014**, *“Por el cual se inicia un procedimiento sancionatorio ambiental y se toman otras determinaciones”* y la **Resolución No. 05319 del 29 de diciembre de 2017**, *“Por el cual se formula pliego de cargos y se toman otras determinaciones”*; contenidos en el Expediente **SDA-08-2011-130**.

Que de otro lado, en lo que respecta a la revocatoria de los actos administrativos de carácter particular y su consentimiento, vale traer a colación lo señalado por el Honorable Consejo De Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, siendo Consejero Ponente: el

Doctor Jorge Octavio Ramírez Ramírez, quien mediante Sentencia con radicado No. 73001-23-31-000-2008-00237-01, del 25 de octubre de 2017, señaló:

“(…) El artículo 73 ib, prevé que la Administración no puede revocar los actos de contenido particular que hayan creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular. La exigencia legal contenida en el anterior inciso, se predica de los actos que puedan reputarse como creadores de derechos o de una situación jurídica particular y concreta, es decir, que ofrezcan confianza a su beneficiario de la titularidad de una posición jurídica favorable determinada. En otras palabras, el acto creador del derecho es aquel en virtud del cual el destinatario resulta favorecido, se reconoce para el administrado una situación jurídica subjetiva de ventaja, una prerrogativa, genera un impacto positivo o favorable respecto de la titularidad de un derecho. Por esto, es el reconocimiento de un derecho o de una situación jurídica particular y específica favorable, lo que hace que el acto sea revocable o irrevocable, pues la Administración no puede desconocer los derechos subjetivos que un acto haya reconocido. De manera que el requisito del consentimiento expreso y escrito del titular depende que el acto administrativo sea creador de derechos o de una situación jurídica individual. Lo anterior implica que si el acto no crea un derecho subjetivo o interés legítimo favorable y directo para un particular, podrá ser revocado, en todo o en parte, sin que esté sujeto, para efectos de modificación de sus condiciones y contenido, a lo dispuesto en el artículo 73 del C.C.A. (…)”

Que de esta manera la Dirección de Control Ambiental de esta Secretaría, acorde con la jurisprudencia antes citada, advierte que, para el caso en particular, el acto administrativo que inicialmente le establece una presunta responsabilidad administrativa, no le crea al particular una situación jurídica favorable con su expedición, resultando así innecesario el consentimiento previo por parte del investigado, habida cuenta que se trata de un acto administrativo que como se ha expuesto le es desfavorable.

Que en ese sentido cabe citar al Doctor Jaime Ossa Arbeláez, quien en el libro Derecho Administrativo sancionatorio, una aproximación dogmática, Segunda Edición año 2009, en lo que respecta a la pena y la sanción y noción de sanción administrativa, pagina 532 señala:

“(…) La sanción, en cualquier forma o modalidad, implica una idea punitiva, de castigo, de condena, de corrección. (…)”

“(…) Sin embargo, el pensamiento moderno de lo que es la sanción está dirigido, en el campo del derecho administrativo, a garantizar el acatamiento de los preceptos dictados por la administración, irrogando la inflicción de un mal al contraventor como una reacción propia del ordenamiento jurídico. Es el Estado el que grava con un perjuicio al sujeto que ha desconocido sus órdenes o mandatos, o ha incurrido en sus prohibiciones. (…)”

Que de los apartes doctrinales antes citados, se logra establecer de forma clara, que en ninguna manera la presente actuación administrativa será para el administrado una situación favorable o de privilegio, pues con ésta se le esta imponiendo un gravamen o carga presunta en razón a su conducta infractora, ante la cual le corresponde defenderse y demostrar su inocencia, confirmando una vez más, no ser necesario el consentimiento previo por parte del investigado, como ya se ha expuesto.

Conforme a lo anterior y en aras de garantizar la seguridad jurídica en las actuaciones surtidas por esta Secretaría, tendientes a evitar las actuaciones sucesivas, se considera procedente disponer el archivo definitivo de las actuaciones administrativas adelantadas por esta Entidad mediante el expediente **SDA-08-2011-130**.

✓ **Frente a la Procedencia de la Perdida de la Fuerza de Ejecutoria**

Que, al tenor de los argumentos expuestos anteriormente, encuentra perentorio esta Secretaría proceder al estudio del decaimiento del **Auto No. 00661 del 02 de mayo de 2013**, la Subdirección de Calidad del Aire, Auditiva y Visual de la SDA, ordeno el desmonte del elemento de publicidad exterior visual tipo a la señora **DORA ELSY CALLEJAS PEREZ**, identificada con la cedula de ciudadanía No. 41.795.570, en calidad de propietaria del elemento publicitario instalado en el establecimiento de comercio denominado **RESTAURANTE LA ROSA DE SARON**, ubicado en la Calle 25G No. 99-69 de la Localidad de Fontibón de esta ciudad, en término de tres (3) días hábiles contados a partir del día siguiente de la comunicación del acto administrativo.

Así las cosas, como primera medida deben considerarse si el fundamento jurídico del **Auto No. 00661 del 02 de mayo de 2013**, es actualmente exigible, el cual fue expedido con fundamento en la Resolución 4462 de 2008.

En este sentido, encuentra esta Secretaría que como consecuencia de lo derogatoria tácita de la Resolución 4462 de 2008, por la expedición de la Ley 1333 de 2009, ha desaparecido del ordenamiento jurídico, los fundamentos de derecho que sustentaron la expedición del **Auto No. Auto No. 00661 del 02 de mayo de 2013**.

A la luz de la citada norma, no estaríamos entonces, bajo la figura del pago por desmonte del elementos de publicidad exterior visual, sino ante la ocurrencia de la pérdida de fuerza de ejecutoria de este acto administrativo, basado en el numeral 2 del artículo 91 de la Ley 1437 de 2011, "**Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho**", toda vez, que, en el caso en particular, de conformidad con la normatividad vigente, y como se indicó anteriormente ya no es necesario el cumplimiento de las obligaciones exigidas para su pago y cobro coactivo y persuasivo por parte de la Entidad.

Así las cosas, para esta instancia del proceso se declarará la pérdida de fuerza de ejecutoria del **Auto No. Auto No. 00661 del 02 de mayo de 2013**, "*Por medio de la cual se traslada el costo de desmonte de un elemento de publicidad exterior visual y se toman otras determinaciones*" y se ordenara el archivo de las diligencias administrativas sancionatorias ambiental **SDA-08-2011-130**.

IV. COMPETENCIA DE ESTA SECRETARÍA

Que el artículo 5 del Decreto 109 de 2009, modificado por el Decreto 175 de 2009, en su literal d) asigna a esta Secretaría la función de 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 de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2 numerales 2 y 7 de la Resolución 01865 del 6 de julio de 2021, modificada por la Resolución 046 del 13 de enero de 2022, proferida por la Secretaría Distrital de Ambiente, se delega en el Director de Control Ambiental, entre otras funciones, la de:

“2. Expedir los actos administrativos que aclaren, modifiquen, adicionen o revoquen los recursos y solicitudes de revocatoria directa, presentados contra los actos administrativos que decidan de fondo los procesos sancionatorios.”

(...),

“7. Expedir los actos administrativos que, de oficio o a petición de parte, declaran o niegan, la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos emitidos dentro de los procesos sancionatorios”

Que, en mérito de lo expuesto, la Dirección de Control Ambiental de la Secretaría Distrital de Ambiente,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: Revocar el **Auto No. 05235 del 04 de agosto de 2014**, “*Por el cual se inicia un procedimiento sancionatorio ambiental y se toman otras determinaciones*” y la **Resolución No. 05319 del 29 de diciembre de 2017**, “*Por el cual se formula pliego de cargos y se toman otras determinaciones*”; dentro del proceso sancionatorio adelantado contra de la señora **DORA ELSY GALLEJAS PEREZ**, identificada con la cedula de ciudadanía No. 41.795.570, en calidad de propietaria del elemento publicitario instalado en el establecimiento de comercio denominado **RESTAURANTE LA ROSA DE SARON**, ubicado en la Calle 25G No. 99-69 de la Localidad de Fontibón de esta ciudad, conforme a lo expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo.

ARTÍCULO SEGUNDO: Declarar la pérdida de fuerza ejecutoria del **Auto No. 00661 del 02 de mayo de 2013**, “*Por medio de la cual se traslada el costo de desmonte de un elemento de publicidad exterior visual y se toman otras determinaciones*”, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

ARTÍCULO TERCERO: Ordenar el archivo definitivo de las diligencias administrativas que reposan en el expediente **SDA-08-2011-130**, una vez agotados todos los términos y trámites interadministrativos partes de esta Autoridad Ambiental.

PARÁGRAFO: Dar traslado a la Oficina de Expedientes de esta Entidad, para que proceda a archivar las diligencias mencionadas y retire el expediente en físico de la base activa de la Entidad.

ARTÍCULO CUARTO: Notificar el contenido de la presente resolución a la señora **DORA ELSY GALLEJAS PEREZ**, identificada con la cedula de ciudadanía No. 41.795.570, en las siguientes direcciones: En la Calle 25G No. 99-69 de la Localidad de Fontibón de la ciudad de Bogotá D.C., en la Calle 17 No. 13-06 Este Torre 10 Apto 101 del municipio de Mosquera, Cundinamarca, en la Carrera 11 No. 16A-19 Este Local 2 del municipio de Mosquera, Cundinamarca y en la Carrera 11 Este No. 16AA-06 del municipio de Manta Cundinamarca, según lo establecido en el artículo 66 y subsiguientes de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

PARÁGRAFO: En caso de contar con apoderado o autorizado, en el momento de la notificación deberá allegar el documento idóneo que lo acredite como tal.

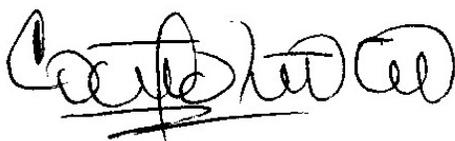
ARTÍCULO QUINTO: Comunicar al Procurador Delegado para Asuntos Judiciales Ambientales y Agrarios el presente Acto Administrativo, en cumplimiento del artículo 56 de la Ley 1333 de 2009.

ARTÍCULO SEXTO: Comunicar la presente Resolución a la Oficina de Control Disciplinario Interno de esta entidad, para lo de su competencia. Se remitirá en consecuencia copia del presente acto administrativo.

ARTÍCULO SÉPTIMO: Publicar la presente resolución en el Boletín Legal Ambiental. Lo anterior, en cumplimiento del artículo 71 de la Ley 99 de 1993.

ARTÍCULO OCTAVO: Contra el presente acto administrativo No procede recurso alguno de conformidad con lo preceptuado en el artículo 75 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE, PUBÍQUESE Y CÚMPLASE
Dado en Bogotá D.C., a los 10 días del mes de mayo del año 2022



CAMILO ALEXANDER RINCON ESCOBAR
DIRECCION DE CONTROL AMBIENTAL

Elaboró:

IVONNE ANDREA PEREZ MORALES

CPS:

CONTRATO 2022-0226
DE 2022

FECHA EJECUCION:

09/05/2022

Revisó:

DIANA PAOLA FLOREZ MORALES

CPS:

CONTRATO SDA-CPS-
20220458 DE 2022

FECHA EJECUCION:

10/05/2022

Aprobó:

Firmó:

CAMILO ALEXANDER RINCON ESCOBAR

CPS:

FUNCIONARIO

FECHA EJECUCION:

10/05/2022

Exp. SDA-08-2011-130