



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría Distrital
Ambiente

RESOLUCIÓN 1255

POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE REPOSICIÓN Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES

EL DIRECTOR LEGAL AMBIENTAL

En uso de las funciones asignadas de conformidad con las Leyes 99 de 1993, 140 de 1994, en armonía con los Decretos 1594 de 1984, 959 de 2000, el Acuerdo Distrital 257 de 2006 y los Decretos Distritales 459 de 2006 y 561 de 2006, la Resolución 110 de 2007 y

CONSIDERANDO

ANTECEDENTES

Que mediante Resolución 0692 del 10 de abril de 2007, la Secretaría Distrital de Ambiente, negó la solicitud de prórroga del registro de Publicidad Visual Exterior de la valla tubular comercial de dos caras de exposición, ubicada en la Avenida (carrera) 68 N° 81-00 sentido Oriente-Occidente y Occidente-Oriente, ubicada en la localidad de Engativá, perteneciente a la empresa VALLAS TÉCNICAS S. A - VALTEC., identificada con Nit. 860.037.171-1 y ordenó el desmonte de la Publicidad Exterior Visual instalada y de las estructuras que la soportan.

Que mediante radicación 2007ER16962 del 23 de abril de 2007, la Doctora ADRIANA ARAÚZ DIAZGRANADOS, identificada con la cédula de ciudadanía N° 52.646.227 de Bogotá, y portadora de la Tarjeta Profesional N° 87.579 del H. C. S. de la J. quien obra en calidad de apoderada especial de la sociedad VALLAS TÉCNICAS S.A. VALTEC., según poder adjunto otorgado en legal forma, estando dentro del término legal correspondiente, interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación en contra de la Resolución 0692 del 10 de abril de 2007, con el fin de que esta se revoque, para lo cual expresa entre otros argumentos los siguientes:

SOLICITUD PRINCIPAL

Solicita se revoque totalmente el acto por carecer completamente de sustento jurídico y fáctico en relación con el elemento de publicidad exterior, ubicado en la Avenida (carrera) 68 N° 81-00.

La solicitud la basa en el numeral 2 del artículo 66 y el artículo 67 del Código Contencioso Administrativo, con el fin de que se declare la inexistencia de fuerza ejecutoria del mismo evitando que quede viciado de nulidad de conformidad con las causales establecidas en el artículo 84 del C.C.A.

Bogotá sin Intolerancia



PROCEDENCIA DE LOS RECURSOS

1255

Según el artículo sexto del acto administrativo impugnado, solo procede el recurso de REPOSICIÓN contra el acto que niega la prorroga del registro, recurso que está acorde con el procedimiento de registro de la Resolución 1944 de 2003, la cual se encuentra vigente y por no haber sido derogada o anulada se presume legal.

Establece esta resolución que el acto que niega el registro debe ser adoptado por la Dirección de la Entidad, la cual como suprema autoridad ambiental en el Distrito, no tiene superior jerárquico que pueda desatar el recurso de apelación, con lo que con el recurso de reposición queda agotada la vía gubernativa, en los términos del Código Contencioso Administrativo.

Cuando quien expide el acto administrativo que genera una situación de derecho de carácter negativo a un particular, no es la suprema autoridad de la Entidad, el Código Contencioso Administrativo, establece que a efectos de agotar la vía gubernativa, se hace obligatorio el RECURSO DE APELACIÓN, el cual en el acto administrativo que se impugna, no está siendo concedido, situación que nos lleva en primera instancia a solicitar que se de trámite a este recurso de suerte que no se viole el DEBIDO PROCESO y mucho menos la LEGÍTIMA DEFENSA de los particulares, que como la empresa que representa, ha intentado cumplir incluso en exceso como se evidencia en este caso con la normatividad vigente.

Fundamenta su inconformidad con el acto acusado en los siguientes:

FUNDAMENTOS DE HECHO

"1. INDEBIDA IDENTIFICACIÓN DEL OBJETO

Solicita se declare la nulidad de todo lo actuado, ya que dentro de la parte motiva del acto, se establece en las CONSIDERACIONES TÉCNICAS, que la empresa procedió a llevar a cabo un TRASLADO, sin autorización de la Secretaría de Ambiente, por lo que siendo un elemento nuevo se están "modificando las condiciones inicialmente autorizadas".

Confunde de esta forma el CONCEPTO TÉCNICO a la misma entidad, ya que trata de enunciar la reubicación del elemento en predio diferente al inicialmente solicitado, cuando si se hubiese realizado la visita técnica solicitada por la Dirección Ambiental Sectorial en oficio 2007IE2275, se hubiese podido constatar por los técnicos que la valla está en el mismo inmueble y que por consiguiente no existió trámite de traslado sino simplemente, y con el fin de garantizar las medidas de seguridad, se volvió a construir la totalidad de la valla desde su cimentación, en el mismo predio.

Solicita que teniendo en cuenta que no existe sustento de hecho en esta afirmación que conduce a la negativa del registro, se proceda a su revocatoria por estar bajo una premisa de derecho equivocada que modifica la CERTEZA OBJETIVA de la Dirección Legal Ambiental como consecuencias de un concepto técnico errado.

Bogotá (in indiferencia)



2.- VIOLACIÓN AL DEBIDO PROCESO

1255

En los considerandos del acto administrativo impugnado, relaciona el procedimiento del artículo 31 del Decreto 959 de 2000 para negar el registro y ordenar el desmonte del elemento, frente a lo cual manifiesta que está de acuerdo, ya que es cierta la remisión a la norma, lo que no es cierto es que dicha aplicación se haya ejercido en el caso en comento, de donde deviene el motivo de impugnación.

A esta conclusión llega tras citar el procedimiento de los artículos 30 y 31 del Decreto 959 de 2000, el último de los cuales transcribe en el texto del recurso.

Es clara la existencia de una norma vigente que determina el procedimiento de registro, de desmonte de elementos que por su carácter especial creada por el Congreso de la República y mas aun ratificada por el Concejo de Bogotá, por lo que no es dable aplicar procedimientos sancionatorios diferentes bien sea de carácter ambiental o policivo, los cuales de acuerdo con lo establecido en el pasado Fallo de la Corte Constitucional, NO CUENTAN CON SUSTENTO y fueron declarados inexecutable.

Con el fin que los procedimientos no sean anulados posteriormente por violación del derecho de audiencias y defensa tal y como lo consagra el artículo 84 Superior, solicita revocar la Resolución de la referencia, teniendo en cuenta que, tal y como lo está haciendo este Despacho para otros casos, se debe abrir inicialmente la investigación, formular pliego de cargos y posteriormente tras decretar y valorar las pruebas decidir el fondo del asunto, permitiendo incluso la presentación de los recursos tendientes al agotamiento de la vía gubernativa.

En el caso particular, nunca se abrió la investigación y nunca se le permitió a la empresa presentar descargos, conocer las pruebas que dan origen a la presente Resolución y mucho menos ejercer su derecho de objeción o impugnación en relación con las mismas, en especial el CONCEPTO TÉCNICO que pudo en su momento ser objetado por ERROR GRAVE y haber evitado la expedición de esta Resolución.

Solicita tener en cuenta que la motivación del acto administrativo se basa en una prueba pericial denominada CONCEPTO TÉCNICO, que dentro de los principios probatorios tiene las mismas condiciones jurídicas del esperticio técnico, por lo que puede ser objetado dentro de la etapa probatoria, para lo cual se debió correr traslado al particular, quien en caso de considerarlo pertinente pudo haber solicitado su ampliación o aclaración de ser necesario pudo objetarlo por error grave.

El procedimiento se basa en una prueba que nunca se trasladó al particular y que no cumplió con el objetivo, ya que la Dirección Legal Ambiental, solicitó una visita técnica, que la Oficina de Control de Emisiones y Calidad del Aire se negó a realizar, considerando que del análisis del expediente, se podían concluir situaciones técnicas que avalaban el concepto de negar la prórroga del registro.

Manifiesta que la valla contaba con los registros 353 y 354 los cuales previo a su vencimiento fueron prorrogados por su mandante, y existía para ellos proyectos de respuesta positiva, teniendo en cuenta que solo se puede negar cuando no cumpla las condiciones técnicas de instalación de

✓

Bogotá sin indiferencia



CS 1255

acuerdo, es decir las consagradas en el artículo 11 del Decreto 959 de 2000, las cuales para el efecto se cumplen a cabalidad con la valla, no habiendo entonces causal para negar el registro como consecuencia de una supuesta inconformidad entre la documentación enviada y la requerida.

Invoca el artículo 8 de la Resolución 1944 de 2003, según el cual si la documentación está incompleta o no está conforme a lo solicitado, previamente a decidir de fondo se deberá solicitar al particular su radicación o aclaración, lo cual no se surtió y de haberlo hecho se habrían aclarado los conceptos técnicos. Supuestamente los registros no se otorgaron como consecuencia de la alerta amarilla, pues este estado de alarma tiene como finalidad la expedición de estos actos y la evacuación de los procedimientos retrazados en el DAMA de forma injustificada.

3. FALTA DE COMPETENCIA EN RAZÓN A LA MATERIA

Según el recurrente, esta secretaria no puede dar alcance diferente al sentido lato que las normas tienen en contra de los intereses de los particulares, pues según la cláusula general de competencia, esta controlará y vigilará el cumplimiento de la normatividad vigente en materia de publicidad de publicidad exterior, lo que no implica que se pueda por analogía o por interpretaciones de los funcionarios dar una aplicación a la norma por fuera del marco que ella misma crea.

La competencia del funcionario que se enmarca en el artículo 6º de la Constitución Nacional se debe ceñir al procedimiento establecido, sin que le sea dable al funcionario aplicar analógicamente otros procedimientos consagrados para situaciones jurídicas diferentes.

Existiendo un registro otorgado legalmente y cuya prórroga se solicitó, mal puede ser obviado por este despacho, ya que esto genera responsabilidad objetiva que corresponde a una OMISIÓN de la administración, que en caso de generar perjuicio al particular debe ser reparada por la administración.

Agrega que en una misma resolución mal puede ordenarse el desmonte completo de una estructura que cumple con las condiciones técnicas de instalación, dado que la empresa no solo envió el estudio de suelos y diseño estructural de la valla, sino que aportó los planos de estructura y cimentación y recomendaciones del estudio de suelos, documentos, no requeridos por la norma, con base en los cuales se le negó el registro u ordenó el desmonte de la valla, lo que se convierte en causal de anulación como expedición irregular de los mismos y desviación de poder.

4. FALSA MOTIVACIÓN

1.- Manifiesta su desacuerdo en que el fundamento para negar el registro y ordenar el desmonte, se base en un concepto técnico que no se realizó en campo, sino con base en los planos presentados por VALTEC S.A., que corresponden al caso crítico en donde más esfuerzos soporta la estructura. Afirma la recurrente que el diseño está sobredimensionado para una valla concéntrica como la instalada en la dirección, por tanto no entiende el concepto técnico que niega la valla.

2.- No se conoce la procedencia de la foto que tomó el técnico, si el mismo manifiesta que no fue a realizar la visita técnica. Esa foto puede corresponder a otro inmueble y a otra estructura. En caso que la foto corresponda a la estructura, la viga perfil en U instalada corresponde a un armazón

Bogotá sin indiferencia



DS 1255

temporal utilizado como soporte del tubo y brida hasta que el concreto fragüe, luego se retira el elemento temporal una vez endurezca el cemento y no puede ser tomado como parte de la cimentación de la valla. La cimentación supera las recomendaciones del estudio de suelos, en el cual se estableció que la profundidad debía estar a 1.5 metros, y la excavación se realizó a más de dos metros.

3.- El cálculo de la cimentación existe y reposa no solo en los archivos de VALTEC S.A., sino también en TUGO, entidad que al parecer es la denunciante del elemento en el mes de diciembre.

4.-Según el numeral 9 del artículo 7 de la Resolución 1944 de 2003, los requisitos para la instalación de vallas son el estudio de suelos y el diseño estructural de la misma, pero no exige cálculos de cimentación, por tanto negar la renovación de un registro por esta razón es una EXTRALIMITACIÓN DE AUTORIDAD.

Solicita tener en cuenta como prueba pericial y valorarla en la etapa procesal la certificación expedida por ingeniero civil contratado por el VALTEC S.A., para diseñar las estructuras.

La valla cuenta con un aval de legalidad expedido por el DAMA y no es dable negar el registro o renovación por un documento que nada tiene que ver con la instalación de la misma estructura.

5. FUNDAMENTOS DE DERECHO

Sustenta el presente recurso en la existencia de:

Artículos Constitucionales: 13, 20, 84, 333.

Artículos Código Contencioso Administrativo: artículo 50, 66 numeral 2.

Decreto 959 de 2000: artículos 11, 30, 41, 42 Y 43.

Manifiesta que tal y como lo establece el artículo 84 C.C.A., con el acto en referencia se están generando las causales de falta de competencia, falsa motivación, violación del derecho de audiencias y defensa, expedición irregular del acto y violación de la normatividad superior vigente, las cuales pueden generar la anulación del acto.

Siendo lo procedente y con cabida legal, sin perjuicio de los medios de control establecidos en el Código Contencioso Administrativo, en especial en virtud de las causales del artículo 84, solicita lo siguiente:

1. Que se decreten practiquen y valoren las pruebas solicitadas de inspección ocular y documentales con el fin de que se revoque íntegramente la Resolución de la referencia.
2. Que se declare la pérdida de fuerza ejecutoria o decaimiento del acto administrativo, en virtud del numeral 2 del artículo 66 del Código Contencioso Administrativo, en relación con la carencia absoluta de sustento de hecho y de derecho.

6.- PRUEBAS Y ANEXOS

1.- Solicita que se decreten, practiquen y valoren las siguientes como pruebas documentales: Certificado de Existencia y Representación Legal de VALLAS TÉCNICAS S.A.



1255

2.- Certificación expedida por el ingeniero Diego Morales, con T.P. 25202129443, que desvirtúa los conceptos de las consideraciones técnicas que dan pie a la negativa de la renovación de los registros

6.- INSPECCIÓN OCULAR

Solicita que se oficie a la dependencia encargada para que se lleve a cabo la inspección ocular requerida por la Dirección Legal Ambiental, para constatar:

1. Que la valla no fue trasladada de inmueble, sino que en el mismo predio se llevó a cabo una nueva obra de construcción de la estructura.
2. Que se determinen las condiciones de la cimentación.
3. Que se establezca si la viga perfil en U permanece o si era un elemento temporal de contención en desarrollo de la obra de cimentación.
4. Que se oficie a la dependencia competente para que leyendo el diseño estructural, establezca si VALLAS TÉCNICAS anunció desde la radicación de documentos, que el diseño del modelo crítico radicado, cubre por encontrarse sobredimensionado, los demás tipos de vallas, incluso las concéntricas que por condiciones son las que menos esfuerzos y cargas reciben.

PARA RESOLVER SE CONSIDERA

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

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.

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.

Antes de entrar a analizar los argumentos presentados por la parte impugnante se hace necesario evaluar la oportunidad y los requisitos previstos en el Código Contencioso Administrativo en sus artículos 51 y 52.

Una vez evaluado el recurso presentado por el Representante Legal de la sociedad **VALLAS TÉCNICAS S.A.**, se concluye que éste fue interpuesto en el término previsto en el artículo 51 del Código Contencioso Administrativo y que reúne los requisitos establecidos en el artículo 52 del mismo, razón por la cual es procedente entrar a realizar el análisis de fondo del mismo con el fin de resolverlo.

En relación con el recurso de apelación que según el recurrente no se le concedió en el acto administrativo recurrido, debemos tener en cuenta lo siguiente:

El artículo 209 de la Constitución Política señala que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios, entre





ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría Distrital
Ambiente

1255

otros, de eficacia, economía y celeridad, mediante descentralización, delegación y desconcentración de funciones.

La Ley 489 de 1998, en su artículo 9º, establece que las autoridades administrativas, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y de conformidad con la misma ley, podrán mediante acto administrativo, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias.

El artículo 66 de la ley 99 de 1993, estipula que los municipios, distritos o áreas metropolitanas, cuya población urbana fuere igual o superior a un millón (1.000.000) de habitantes, ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano.

El Decreto Distrital 561 de 2006 (*"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"*), establece en el literal d) del artículo 3º como función de la Secretaría Distrital de Ambiente, 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.

El mismo Decreto Distrital 561 de 2006, establece en el literal j) del artículo 6º, entre otras funciones de la Secretaría del Despacho, la de delegar las funciones que considere pertinentes.

En desarrollo del literal j) del Decreto 561 de 2006, la Secretaría Distrital de Ambiente, expidió la Resolución 0110 del 31 de enero de 2006, en cuyo artículo 1º numeral h) delega en el Director Legal Ambiental, la función de expedir los actos administrativos de registro, desmonte o modificación de la publicidad exterior visual competencia de la Secretaría Distrital de Ambiente.

En este orden de ideas, los actos administrativos expedidos por la Dirección Legal Ambiental, además de ser el producto de las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano, son el producto de una delegación otorgada en legal forma y contra los mismos, solamente procede el recurso de reposición con el cual se agota la vía gubernativa, por tanto, contra estos no procede recurso de apelación, el cual en esta oportunidad debe rechazarse por improcedente.

Con fundamento en las disposiciones legales y los pronunciamientos jurisprudenciales de la Corte Constitucional, dentro de la presente actuación administrativa es necesario realizar un análisis de los argumentos del recurrente a la luz de la normatividad vigente aplicable al caso en concreto.

En principio nos referiremos al primer argumento incoado por el impugnante, según el cual, en la Resolución recurrida se hace una indebida identificación del objeto, dado que dentro de la parte motiva, el cual forma parte integral del acto, se establece en las consideraciones técnicas, que la empresa procedió a llevar a cabo un traslado sin autorización de la Secretaría de Ambiente, por lo que siendo un elemento nuevo se están





1255

modificando las condiciones inicialmente autorizadas, cuando en realidad se volvió a construir la totalidad de la valla desde su cimentación, en el mismo predio.

Al respecto, se hace necesario resaltar que el objeto de la presente actuación administrativa es uno solo: Valla comercial de Estructura Tubular de dos caras de exposición que se encuentra ubicada en la Avenida (Carrera) 68 No. 81-00; una cara en sentido oriente-occidente y otra en sentido occidente-oriente.

Este elemento se constituye en una sola unidad de conformidad con la definición traída por el artículo 10º del Decreto 959 de 2000 en la que se indica que *"valla es todo anuncio permanente o temporal utilizado como medio masivo de comunicación, que permite difundir mensajes publicitarios, cívicos, comerciales, turísticos, culturales, políticos, institucionales, artísticos, informativos o similares; que se coloca para su apreciación visual en lugares exteriores y que se encuentra montado sobre una estructura metálica u otro material estable con sistemas fijos; el cual se integra física, visual, arquitectónica y estructuralmente al elemento que lo soporta"*.

Así las cosas, queda claro que no existe la identificación indebida de la que habla el recurrente; pues de la anterior definición se desprende que se trata de la valla comercial, tubular, de dos caras, ubicada en la Avenida (Carrera) 68 No. 81-00; una cara en sentido oriente-occidente y otra en occidente-oriente, a la que se refieren los registros números 353 y 354 de 2003, para su ubicación inicial.

Lo que sucede es que después del accidente, en el cual colapsó la estructura de la valla comercial causando daños graves al patrimonio de los particulares, la empresa VALLAS TÉCNICAS S.A., procedió a trasladarla del lugar inicialmente autorizado e instalarla de nuevo sin la correspondiente aprobación del registro por parte de la autoridad ambiental, modificando las condiciones inicialmente autorizadas.

De igual manera, cabe destacar que el registro de un elemento de publicidad exterior visual se encuentra determinado entre otras cosas por el sitio de ubicación, la orientación, la estructura del soporte, el tipo de valla, la iluminación y la publicidad; es este conjunto de elementos lo que determina la viabilidad o no del otorgamiento de un registro de un elemento de PEV.

En el presente caso, no era procedente la solicitud de prórroga, toda vez que el procedimiento que estaba llamado a seguirse era el de una nueva solicitud de registro; primero porque el impacto ambiental causado por el elemento debe estudiarse en el sitio a ubicarse y segundo porque teniendo en cuenta lo previsto por el artículo 4º de la Resolución 912 de 2002, vigente para la época en que se inició la actuación (derogado por el artículo 4º de la Resolución 1944 de 2003), los registros de publicidad exterior visual perderían su vigencia entre otras cuando se instalara la **publicidad exterior visual en condiciones diferentes a las registradas.**

El artículo 5º de la Resolución 1944 de 2003, prevé que *"...La actualización de registro de la publicidad exterior visual en relación con los cambios que rehagan a la misma, de que tratan los literales a, b, y c del Decreto 959 de 2000, se deberá solicitar por parte del responsable de la publicidad exterior visual, al Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente –DAMA- dentro de los tres (3) días siguientes a la realización de los cambios, con excepción del traslado de vallas que cuenten con registro vigente, las*

Bogotá sin indiferencia



1255

cuales deberán obtener la autorización expresa del DAMA para cambiar su ubicación

De lo anterior se desprende que el elemento no contaba con los requisitos necesarios para obtener una autorización de prórroga del registro por parte de la entidad, ya que para dar viabilidad al mismo se requiere que la valla cuente con registro **vigente en las condiciones inicialmente autorizadas**, lo cual no sucedió con la valla objeto de estudio.

En relación con el argumento del recurrente, según el cual en la expedición de la Resolución 692 de 2007 del 10 de abril de 2007 existió una violación del debido proceso, ya que dentro del procedimiento administrativo no se dio aplicación correcta al artículo 31 del Decreto 959 de 2000, ni se garantizó el derecho de defensa en relación con el concepto técnico que respaldó la decisión de la administración; nos permitimos hacer las siguientes precisiones:

Por mandato expreso del artículo 29 de la Constitución Política, el debido proceso se aplicará a todas las actuaciones administrativas, de modo que no es de aplicación exclusiva a las actuaciones judiciales. Sobre este punto la Corte Constitucional en sentencia T-020 de 1998, ha señalado:

"La Corte, en numerosas sentencias, ha explicado el alcance de este principio, especialmente cuando se refiere al debido proceso administrativo, ha señalado que excluir al administrado del conocimiento previo de la sanción a aplicar y negar, por ende, la posibilidad de controvertirla antes de su imposición, vulnera el derecho fundamental al debido proceso, pues puede convertirse en un acto arbitrario, contrario al Estado de derecho. Lo que la norma constitucional pretende es que la aplicación de una sanción sea el resultado de un proceso, por breve que éste sea, aún en el caso de que la norma concreta no lo prevea. En cuanto a la posible interpretación de que no existe violación al debido proceso, pues el afectado puede controvertir la decisión de la administración interponiendo los recursos administrativos, la Corte ha manifestado que no obstante existir esta posibilidad, no es posible eludir el proceso previo a la imposición de la sanción. "

Sobre este particular igualmente debemos tener en cuenta que si bien es cierto que por mandato expreso del artículo 209 de la Constitución Política, la función administrativa debe desarrollarse con base al principio de publicidad en ella consagrado, este se predica en relación con los actos administrativos.

Al respecto la Corte Constitucional en sentencia C-957 de 1999, ha hecho el siguiente pronunciamiento:

*"La Carta Política establece la publicidad como principio rector de las actuaciones administrativas, para lo cual, de conformidad con lo preceptuado en su artículo 209, obliga a la administración a poner en conocimiento de sus destinatarios **los actos administrativos**, con el fin, no sólo de que estos se enteren de su contenido y los observen, sino que además permita impugnarlos a través de los correspondientes recursos y acciones". (negritas fuera del texto).*

Es importante señalar que el procedimiento administrativo ha sido diferenciado por la doctrina del proceso propiamente dicho; diferencias que radican ante todo en la ausencia de carácter contencioso propio del proceso judicial, para el trámite del primero, debido, entre otros aspectos, a que en el procedimiento administrativo no hay partes enfrentadas, y principalmente a que la decisión que le pone fin no hace tránsito a cosa juzgada; de

Bogotá sin indiferencia



1255

donde, sin perjuicio del debido proceso y del derecho de defensa, su regulación tiende a la flexibilidad e informalidad. La intervención en dicho procedimiento no implica ejercicio del derecho de acción. De allí que no puede predicarse que la administración es juez y parte en el procedimiento administrativo.

En relación con lo manifestado por la recurrente en el sentido de que en el presente caso ha debido abrirse investigación, iniciar proceso sancionatorio y formular pliego de cargos, ante lo cual el afectado puede presentar descargos y solicitar pruebas, con base en lo cual se procede a decidir de fondo, se aclara que en el presente caso no nos encontramos ante el procedimiento establecido en el numeral 2º del Artículo 14 de la Resolución 1944 de 2003, que se refiere a los eventos en que el titular del registro incurre en incumplimiento de la normas de publicidad y entonces es procedente actuar como lo sugiere la apoderada de VALTEC S.A.; por el contrario estamos ante el procedimiento a que se refiere el numeral 1º del mismo artículo, por cuanto la valla objeto del acto recurrido, carece de registro otorgado por esta entidad, evento en el cual debe procederse, tal como se decidió en el acto recurrido.

Igualmente es importante aclararle al recurrente, que si bien los Conceptos Técnicos son actos unilaterales de la administración, los mismos no se pueden confundir con actos administrativos, toda vez, que estos solo tienen la función de preparar una declaración final sobre un asunto; y su objeto es de contribuir a formar la decisión o el acto que le pone fin a una actuación administrativa. En este punto me permito citar al Dr. Luis Enrique Berrocal, que en su libro "Manual del Acto Administrativo", nos da claridad sobre los requisitos de validez que debe contener un acto de la administración para ser considerado como acto administrativo: "*De modo que para que un pronunciamiento estatal deba ser tenido como **acto administrativo**, ha de producirse en ejercicio de actividad propia de la **función administrativa**, de manera **unilateral** y con **efectos jurídicos definitivos** y **directos** sobre un asunto cualquiera que sea objeto de dicha función*". Lo aquí señalado deja claro, que en ningún momento se configuró la violación al debido proceso de que habla el recurrente.

En lo relacionado con la falta de competencia de la Secretaría Distrital de Ambiente, para expedir el acto administrativo cuestionado, es preciso tener en cuenta 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", que en cuanto a su **Naturaleza, objeto y funciones básicas de la Secretaría Distrital de Ambiente**, establece en el Artículo 103: "*La Secretaría Distrital de Ambiente es un organismo del Sector Central con autonomía administrativa y financiera y tiene por objeto orientar y liderar la formulación de políticas ambientales y de aprovechamiento sostenible de los recursos ambientales y del suelo, tendientes a preservar la diversidad e integridad del ambiente, el manejo y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales distritales y la conservación del sistema de áreas protegidas, para garantizar una relación adecuada entre la población y el entorno ambiental y crear las condiciones que garanticen los derechos fundamentales y colectivos relacionados con el medio ambiente.*

Además de las atribuciones generales establecidas en el presente Acuerdo para las secretarías, la Secretaría Distrital de Ambiente tiene las siguientes funciones básicas":



1255

"K.- 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 igual manera, el Decreto Distrital No. 561 del 29 de Diciembre de 2006, "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, prevé en su artículo 2º que: *"Corresponde a la Secretaría Distrital de Ambiente orientar y liderar la formulación de políticas ambientales y de aprovechamiento sostenible de los recursos ambientales y del suelo, tendientes a preservar la diversidad e integridad del ambiente, el manejo y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales distritales y la conservación del sistema de áreas protegidas, para garantizar una relación adecuada entre la población y el entorno ambiental y crear las condiciones que garanticen los derechos fundamentales y colectivos relacionados con el medio ambiente."*

El Decreto en mención prevé en el literal d. del artículo 3º que le corresponde a la Secretaría Distrital de Ambiente: *"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."*

El citado artículo del Decreto antes reseñado, prevé en su literal l, que le corresponde a la Secretaría Distrital de Ambiente: *"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."*

El artículo 6º del Decreto Distrital No. 561 de 2006, prevé en el literal h, que corresponde al Despacho de la Secretaría Distrital de Ambiente, *"Dirigir las actividades de la Secretaría para el cumplimiento de las normas ambientales y del Plan de Gestión Ambiental, como entidad rectora y coordinadora del Sistema Ambiental del Distrito Capital."*

Por medio de la Resolución 110 del 31 de Enero de 2007 la Secretaria Distrital de Ambiente delegó en el Director Legal Ambiental, la función de:

"Expedir los actos de iniciación, permisos, registros, concesiones, autorizaciones, medidas preventivas y demás pronunciamientos de fondo de todos aquellos actos administrativos que decidan solicitudes y trámites ambientales de competencia de la Secretaría Distrital de Ambiente."

"Expedir los actos administrativos que resuelvan cesar procedimiento, sancionar o exonerar, es decir, todos los actos administrativos que resuelvan de fondo los procedimientos de carácter contravencional o sancionatorio, al igual que los recursos que los resuelvan"

De esta manera, observamos que esta Dirección Ambiental está legalmente investida de la competencia requerida para proferir el acto administrativo cuestionado, en consecuencia carece de fundamento la apreciación que en tal sentido expresa el recurrente.

Bogotá in Indiferencia



1255

Así mismo desestimamos y carece de mérito probatorio, el argumento en el cual se afirma que el concepto técnico emitido en su momento por la Subdirección Ambiental Sectorial del DAMA (hoy Secretaría Distrital de Ambiente), no pudo ser objetado oportunamente por lo cual genera falsa motivación, ya que como lo mencionamos anteriormente, éstos son actos preparatorios o de trámite, cuyo objetivo es ayudar a formar la decisión final. En este sentido, los actos de trámite son "actos instrumentales", que integran el procedimiento anterior a la decisión que finalmente resuelva el asunto y sus defectos jurídicos podrán cuestionarse cuando se impugne el acto definitivo.

En lo referente a ejercer el derecho de objeción o de impugnación del Concepto Técnico que pudo ser objetado dentro de la etapa probatoria, es importante señalar que los Conceptos Técnicos, son considerados como **actos preparatorios**. Según la definición dada por el Tradadista Luis Enrique Berrocal, "*Se consideran actos preparatorios los que contribuyen a formar el juicio o criterio de la administración para decidir la actuación administrativa correspondiente. Más que procurar el impulso de la actuación, su objeto es el de contribuir a formar la decisión o el acto que le pone fin. Por consiguiente se consideran como tales los conceptos, dictámenes, consultas, propuestas, etc. En todo caso no entrañan o implican orden o decisión alguna para el desarrollo de la actuación administrativa*".

Lo anterior significa que cualquier inconformidad que lleguen a tener los administrados contra alguno de los actos preparatorios, podrán exponerla como motivos o razones de inconformidad del recurso que proceda contra la decisión que ponga fin a dicha etapa, lo anterior en virtud a que en dicho acto, inciden todos los actos que le antecedieron para preparar e impulsar su formación.

De igual manera cabe precisar que los supuestos proyectos de respuesta positiva de prórroga de los registros 353 y 354, carecen de validez alguna, por cuanto nunca nacieron a la vida jurídica, en consecuencia no tienen relevancia alguna en este debate ocuparse de un proyecto que no genera consecuencias jurídicas.

Atendiendo a lo aquí dicho, es claro que en el caso objeto de estudio, se le garantizo al afectado el debido proceso y el ejercicio del derecho de defensa, del cual ha hecho uso él mismo a través de la interposición del recurso procedente según las normas vigentes, razón por la cual este Despacho encuentra infundado el presente argumento.

Considera el recurrente que se ha incurrido en falsa motivación por cuanto el concepto técnico no se realizó en campo, sino con base en los planos presentados por VALTEC S.A., que corresponden al caso crítico en donde más esfuerzos soporta la estructura.

Al respecto se precisa que en el Concepto Técnico 3501 del 26 de marzo de 2007, se establece: *...no se precisa realización de la visita, con la información del expediente es suficiente para establecer que en el caso de la valla en cuestión:*

No existe cálculo de cimentación sino solamente recomendación del estudio de suelos.

Los cálculos se refieren a una valla excéntrica y la valla es concéntrica.

No se refiere el cálculo y diseño del elemento estructural que sirve de unión de la valla con la cimentación, que es el que traslada los esfuerzos.

Bogotá sin indiferencia



RS 1255

La foto anexa, en que se ve un proceso de fundición y la viga perfil en U, no demuestra que se haya materializado una cimentación de las dimensiones planteadas en el plano de cimentación...."

Efectivamente, con base en los estudios que obran en el expediente se rindió el concepto técnico en mención, y estos mismos permiten establecer que los cálculos presentados se refieren a una valla excéntrica y no a una la valla concéntrica que es para la que se solicita el registro, por tanto las memorias de cálculo no corresponden al presente caso.

En cuanto a la foto de la cimentación de la valla se aclara que esta fue allegada a esta entidad por la firma TUGO, mediante escrito radicado con el N° 2006ER56929 de 05-12-06, que obra en el expediente y según el mismo escrito, tal foto corresponde a la valla objeto de este acto administrativo.

De otra parte, la foto permite apreciar que la cimentación que se está realizando no corresponde a la cimentación plasmada en el plano allegado al expediente por VALTEC S.A.

En cuanto a la exigencia del cálculo de cimentación a que se refiere el Concepto Técnico 3501 de 2007, se precisa que este se requiere porque hace parte del diseño estructural de la valla, por tal razón era necesario su aporte para estudiar la viabilidad de la ubicación de la valla.

En cuanto a la petición de declarar la inexistencia de fuerza ejecutoria del acto recurrido, debemos tener en cuenta que en el presente caso no se presenta ninguna de las causales establecidas en el artículo 66 del Código Contencioso Administrativo para dar aplicación a lo solicitado, por las siguientes razones:

1. La resolución recurrida no ha sido suspendida provisionalmente.
2. No han desaparecido los fundamentos de hecho y de derecho que se invocaron para expedirla, puesto que los mismos no han sido desvirtuados por el recurrente y por consiguiente se mantienen y conservan su vigencia.
3. No han transcurrido cinco (5) años de estar en firme, para ejecutar los actos que ordena ejecutar.
4. El acto recurrido no ha establecido ninguna condición resolutoria, que deba cumplirse, y
5. El acto recurrido no ha perdido su vigencia, puesto que ni siquiera se encuentra en firme, lo cual ocurrirá con la expedición, notificación y ejecutoria de este acto administrativo.

De acuerdo con lo antes expresado, la solicitud elevada en ese sentido por el recurrente, no está llamada a prosperar y así se expresará en la parte resolutoria de esta acto administrativo.

Respecto de la pruebas solicitadas en el recurso de reposición presentado, esta entidad considera que el Certificado de Existencia y Representación Legal, expedido por la Cámara de Comercio de Bogotá, es procedente, por tanto se acepta como tal con el fin de acreditar la personería jurídica de al sociedad recurrente.

Las pruebas solicitadas para valorar la certificación expedida por el ingeniero Diego Morales, así como la Inspección Ocular y los oficios que solicita se libren para establecer





1255

las condiciones del diseño, traslado y cimentación de la valla. no se considera procedente decretarlas, puesto de acuerdo con lo antes afirmado, en el expediente se encuentra la información pertinente, que ha sido objeto de análisis y ha permitido adoptar la determinación cuestionada.

FUNDAMENTOS LEGALES

Que el artículo 6 de la Constitución Política señala que *"Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones"*.

Que el artículo 95 de la Carta Política prevé que *"La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. Toda persona está obligada a cumplir con la Constitución y las leyes. Son deberes de la persona y del ciudadano: ... 8) proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano"*.

Que el artículo 65 de la Ley 99 de 1993, prevé que *"Corresponde en materia ambiental a los municipios, y a los distritos con régimen constitucional especial, además de las funciones que les sean delegadas por la ley o de las que deleguen o transfieran a los alcaldes por el Ministerio del medio Ambiente o por la Corporaciones Autónomas Regionales, las siguientes atribuciones: ...2) Dictar con sujeción a las disposiciones legales reglamentarias superiores, las normas necesarias para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico del municipio..." 6) Ejercer a través del alcalde como primera autoridad de policía con el apoyo de la policía Nacional y en Coordinación con las demás entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA), con sujeción a la distribución legal de competencias, funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de velar por el cumplimiento de los deberes del estado y de los particulares en materia ambiental y de proteger el derecho constitucional a un ambiente sano..."*.

Que la Ley 140 de 1994, por la cual se reglamenta la Publicidad Exterior Visual en el Territorio Nacional, prevé en su artículo 1º que *"Se entiende por Publicidad Exterior Visual, el medio masivo de comunicación destinado a informar o llamar la atención del público a través de elementos visuales como leyendas, inscripciones, dibujos, fotografías, signos o similares, visibles desde las vías de uso o dominio público, bien sean peatonales o vehiculares, terrestres, fluviales, marítimas o aéreas."*

Que el artículo segundo de la mencionada Ley establece que su objeto es *"(...) 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 con base en la Ley 140 de 1994, el Concejo Distrital expidió los Acuerdos 1 de 1998 y 12 de 2000, estableciendo las normas, parámetros, y prohibiciones para la instalación de Publicidad Exterior Visual en el Distrito Capital.

Bogotá sin indiferencia



1255

Que estos Acuerdos se compilaron en el Decreto Distrital 959 de 2000, expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá D.C., de conformidad con la facultad otorgada por el Concejo Distrital en el artículo décimo sexto del Acuerdo 12 de 2000.

Que en desarrollo de las competencias otorgadas por la Ley, el DAMA emitió la Resolución 1944 de 2003 (derogatoria de la Resolución 912 de 2002), por la cual se reglamenta el procedimiento para el registro, el desmonte de elementos de publicidad exterior visual y el procedimiento sancionatorio correspondiente en el Distrito Capital.

Que el Decreto Distrital No. 561 del 29 de Diciembre de 2006, prevé en su artículo 2º que *"Corresponde a la Secretaría Distrital de Ambiente orientar y liderar la formulación de políticas ambientales y de aprovechamiento sostenible de los recursos ambientales y del suelo, tendientes a preservar la diversidad e integridad del ambiente, el manejo y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales distritales y la conservación del sistema de áreas protegidas, para garantizar una relación adecuada entre la población y el entorno ambiental y crear las condiciones que garanticen los derechos fundamentales y colectivos relacionados con el medio ambiente."*

Que así mismo el Decreto en mención prevé en el literal d. del artículo 3º que le corresponde a la Secretaría Distrital de Ambiente: *"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 citado artículo del Decreto antes reseñado, prevé en su literal l, que le corresponde a la Secretaría Distrital de Ambiente: *"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."*

Que el artículo 6º del Decreto Distrital No. 561 de 2006, prevé en el literal h, que corresponde al Despacho de la Secretaría Distrital de Ambiente, *"Dirigir las actividades de la Secretaría para el cumplimiento de las normas ambientales y del Plan de Gestión Ambiental, como entidad rectora y coordinadora del Sistema Ambiental del Distrito Capital."*

Que por medio de la Resolución 110 del 31 de Enero de 2007 la Secretaria Distrital de Ambiente delegó en el Director Legal Ambiental, la función de:

"Expedir los actos de iniciación, permisos, registros, concesiones, autorizaciones, medidas preventivas y demás pronunciamientos de fondo de todos aquellos actos administrativos que decidan solicitudes y trámites ambientales de competencia de la Secretaría Distrital de Ambiente."

"Expedir los actos administrativos que resuelvan cesar procedimiento, sancionar o exonerar, es decir, todos los actos administrativos que resuelvan de fondo los procedimientos de carácter contravencional o sancionatorio, al igual que los recursos que los resuelvan"





1255

Que con base en lo expuesto anteriormente, las pretensiones de la recurrente no están llamadas a prosperar, lo cual se expresará en la parte resolutive de esta providencia.

Que en mérito de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. Confirmar en todas y cada una de sus partes la Resolución 0692 del 10 de abril de 2007, por los motivos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Rechazar por improcedente el recurso de apelación interpuesto en subsidio contra la Resolución 0692 del 10 de abril de 2007, por los motivos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

ARTÍCULO TERCERO.- No declarar la pérdida de fuerza ejecutoria de la Resolución 0692 del 10 de abril de 2007, por los motivos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

ARTÍCULO CUARTO.- Notificar el contenido de la presente resolución, a la Doctora **ADRIANA ARAÚZ DIAZGRANADOS**, en su calidad de apoderada de la sociedad **VALLAS TÉCNICAS S.A., VALTEC**, o quien haga sus veces, en la Carrera 19 A No. 82-40 Oficina 403 de esta ciudad.

ARTÍCULO QUINTO.- Remitir copia de la presente resolución a la Oficina de Control y Calidad del Aire y a la Oficina Financiera, para lo de su competencia y fines pertinentes.

ARTÍCULO SEXTO. Fijar la presente providencia en lugar público de la Entidad, remitir copia a la Alcaldía Local de Engativá, para que se surta el mismo trámite de publicarla en el boletín que para el efecto disponga la Entidad. Lo anterior en cumplimiento del Artículo 71 de la Ley 99 de 1993.

ARTÍCULO SÉPTIMO.- Contra la presente providencia no procede recurso alguno y con ella se entiende agotada la vía gubernativa.

NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá a los **30 MAY 2007**

NELSON JOSÉ VALDÉS CASTRILLÓN
Director Legal Ambiental

Proyectó: Francisco Gutiérrez
Revisó: Diego Díaz
I.T. 353 y 354 de 13-03-3
I.T. 3501 de 26-03-07
Valtec S.A.