

**RESOLUCIÓN No. 5198**

**POR LA CUAL SE RESUELVE UN PROCESO SANCIONATORIO, SE IMPONE UNA MULTA Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES**

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

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 Decreto Distrital 109 del 16 de marzo de 2009, modificado por el Decreto Distrital 175 de 2009 y la Resolución 3691 del 12 de mayo de 2009, y

**CONSIDERANDO:**

Que con fundamento en el Informe Técnico No. 00943 del 27 de enero de 2009, la Secretaría Distrital de Ambiente, profirió la Resolución 3356 del 19 de marzo de 2009, por medio de la cual, decidió abrir una investigación administrativa sancionatoria de carácter ambiental, en contra de MELOS & MELOS., identificada con el NIT 860.047.214-2 y a su vez le formuló los cargos pertinentes.

Que dicho Acto Administrativo, fue notificado personalmente al señor JUAN CAMILO GONZÁLEZ MELO, en calidad de Representante Legal de la compañía involucrada, el día 13 de julio de 2009, de conformidad con el Artículo 44 del Código Contencioso Administrativo; acto en el cual se le informó que contaba con un término de diez (10) días a partir del día siguiente al de la notificación de dicho Acto, para presentar los descargos que haría valer y para aportar o solicitar las pruebas aptas para ejercer su defensa, conforme con la disposición del Artículo 207 del Decreto 1594 de 1984.

Que estando dentro del término legal, MELOS & MELOS, por conducto de su Representante Legal, presentó bajo el radicado No. 2009ER35965 del 28 de julio de 2009, los descargos a las imputaciones realizadas y desde los cuales fundamenta su posición con los argumentos que a continuación se mencionan:

**"INFORME TÉCNICO**

*En primer lugar en los considerandos, que no es factible que desde el punto de vista de la autoridad ambiental, tenga validez un informe técnico con base en dos normativas que como más adelante veremos son inexistentes ya que no han sido publicadas en la Imprenta Distrital.*

**CARGOS FORMULADOS**

*De igual forma con base en el Informe Técnico y con las consideraciones contenidas en el mismo acto administrativo, se formulan cinco cargos a saber en nuestra contra:*

*(...)*

### **DESCARGOS**

*En relación con los cargos formulados y el sustento de los mismos, presentamos nuestros descargos, así:*

#### **VIOLACIÓN DEL DEBIDO PROCESO**

*En segundo lugar y de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 29 de la Constitución Nacional, toda actuación por parte de las autoridades distritales en este caso debe estar enmarcada dentro del derecho al debido proceso, aspecto que en este caso y de acuerdo a la forma como se realizó el operativo no se cumplió.*

*Es de anotar que de acuerdo con la Resolución 931 de 2008, se establece un procedimiento para el desmonte de la publicidad en su artículo 14, aspecto que no se refleja en la transcripción del Informe Técnico y mucho menos en la Resolución en comento, de donde se observa que existió de parte de la autoridad ambiental una clara y flagrante violación al debido proceso en los términos del proceso de desmonte contemplado en la normativa vigente en el momento del operativo.*

#### **PUBLICIDAD EXTERIOR VISUAL DE MENOS DE 8 M2**

*En tercer lugar, se debe argumentar que contrario sensu a lo dispuesto en la normativa, cada uno de los elementos debe ser tomados por separado y no en conjunto como lo dispone la Resolución. Es así como nos encontramos en frente, a elementos de publicidad exterior visual de menos de 8 m2, sobre los cuales se les debe aplicar lo dispuesto por el artículo 15 de la Ley 140 de 1994 y su excepción de aplicación frente a éste tipo de elementos.*

*Como fundamento de ello tomaremos norma por norma vigente en la ciudad, de donde se observa que frente a esa materia no existe regulación alguna y por ende la excepción es validamente aplicable:*

#### **DECRETO 959 DE 2000**

*El Decreto 959 de 2000, es la normativa que en la actualidad regula el ejercicio de la publicidad, el cual es el resultado de la compilación de los Acuerdos 1 de 1998 y 12 de 2000, sobre el cual tenemos los siguientes comentarios:*

- En primera instancia se hace referencia a lo que se debe entender por publicidad exterior visual y cuales son los objetivos que la normativa en sí tiene, que básicamente son tomados directamente de la Ley 140 de 1994.*

- *Acto seguido la normativa, establece las condiciones dentro de las cuales se puede realizar publicidad exterior visual en mobiliario urbano y adicionalmente contempla las prohibiciones para la instalación de publicidad exterior visual.*
- *Continúa la normativa y establece que los establecimientos de comercio pueden colocar avisos, los cuales como máxima restricción, no pueden ser superiores al 30% del área total de la fachada, situación en donde se podría pensar que los avisos de menos de 8 m2 deben contar con registro y demás, pero en realidad no los afecta, pues la interpretación debe ser sistemática.*
- *Luego se establece la posibilidad de instalar vallas, con unas condiciones muy especiales y específicas, dejando en claro que estas son superiores a 48 m2, por ser publicidad de gran formato.*
- *En el caso de pasacalles, pasavías y pendones, estos elementos como tal no son totalmente comerciales, solo pueden utilizar el 25% del área total de los mismos y su control lo llevan las Alcaldías Locales.*
- *Carteleras Locales y Mogadores, las cuales las provee la administración Distrital.*
- *En relación con otras formas de publicidad, en ninguna de ellas se hace referencia a una restricción correspondiente a menos de 8 m2, luego por interpretación sistemática de la normativa, se seguiría aplicando el artículo 15 de la Ley 140 de 1994.*

### **RESOLUCION 931 DE 2008**

*Por medio de la cual se reglamenta el procedimiento- de registro, el desmonte de elementos de publicidad exterior visual y el procedimiento sancionatorio y en ninguno de sus apartes se hace referencia a un llamado que esté en contravía con lo dispuesto por la Ley 140 de 1994, respecto de la dimensión de los 8 m2.*

*De igual manera en la Resolución 1944 de 2003, que en este momento no se encuentra vigente, pero sí lo estaba para el momento del operativo, al igual que la actual en ninguna parte hacía referencia a ser más restrictiva frente a la publicidad con menos de 8 m2.*

### **RESOLUCION 506 DE 2003**

*Por medio de la cual se reglamentan los Acuerdos 1 de 1998 y 12 de 2000 compilados a su vez en el Decreto 959 de 2000, encontramos que en ninguna parte se hace referencia a una prohibición en contrario de los 8 m2, no obstante, hay tres aspectos sobre los cuales llamo la atención, así:*

1. *En relación con la divisibilidad del aviso, existe un cuadro que contempla las áreas mínimas y máximas de los avisos, disponiendo en la primera de ellas de 0 a 60 m2, no obstante insisto en la interpretación, en el sentido que de 0 a 7.99 m2 no debe*



*cumplir con la obligación del registro y no se considera como publicidad exterior visual regulada en los términos de la Ley 140 de 1994.*

*2. El segundo aspecto es el que hace referencia al Centro Histórico, en donde los avisos no pueden ser de más de 2 m<sup>2</sup> y se regulan, pero esa prohibición reitero sería aplicable únicamente para esos elementos instalados en la zona que como tal tiene definida Bogotá.*

*3. Finalmente, en el caso de las vallas vehiculares que deben contar con ese registro y deben cumplir con la normativa, pero reitero en nada tiene que ver con lo dispuesto por la Ley 140 de 1994.*

### **ACUERDO 111 DE 2003**

*Por medio del cual se reglamentó el impuesto a los registros de elementos de publicidad exterior visual tipo valla, en donde se toma lo dispuesto por la ley 140 de 1994, incluso cobrando este impuesto para vallas de 8 o más metros cuadrados, siendo éste un argumento más a favor respecto de la posibilidad de empezar a trabajar bajo esos parámetros.*

*De otra parte y teniendo en cuenta las Resoluciones 927, 930 Y 999 de 2008 en ninguna de ellas se hace referencia a la no aplicabilidad de la excepción objeto de estudio, por lo que teniendo en cuenta lo anterior y una vez efectuado el barrido de la normativa en Bogotá, es claro que no existe restricción alguna para colocar publicidad exterior visual en un formato de 8 m<sup>2</sup>.*

### **3. FALSA MOTIVACIÓN:**

*En cuarto lugar, se debe alegar una FALSA MOTIVACIÓN, toda vez que se está iniciando una investigación con base en un operativo del año 2007, el cual se efectuó "bajo el imperio" de una normativa que en este momento está derogada en su totalidad y que además se tiene como un fundamento de la misma.*

*Es claro que frente a normativa derogada en su integridad, las autoridades no pueden invocarla, pues sus efectos vinculantes han cesado en su integridad y por ende no es posible tenerla en cuenta haciendo que nos encontremos frente a una falsa motivación...*

*(...)*

### **APLICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO CONTEMPLADO EN EL DECRETO 1594 DE 1984**

*Respecto de la aplicabilidad del procedimiento sancionatorio contemplado en la normativa en mención y en especial de sus artículos 197 y s.s., debemos hacer claridad que para el caso de los elementos de publicidad exterior visual, existe un procedimiento especial y por ende es el contemplado en el Decreto 959 de 2000 y*

reglamentado por la Resolución 931 de 2008, normativas posteriores a la que se pretende aplicar como lo es el Decreto 1594 de 1984.

Lo anterior, teniendo como fundamento el principio de la especialidad de la ley consagrado en la Ley 153 de 1887, que establece las reglas generales sobre validez y aplicación de las leyes, así como el de prevalencia de las normas por razones jerárquicas, por cuyo efecto prima una ley sobre un decreto. En el mismo sentido, el Consejo de Estado, en sentencia del 30 de enero de 1968, expresó que el principio de prevalencia de la ley posterior no es absoluto, explicando la prevalencia de la ley especial anterior sobre la general posterior así:

"(...) la ley posterior deroga la ley anterior cuando ambas tienen la misma generalidad o la misma especialidad, pero la especial, aunque sea anterior a una general, subsiste en cuanto se refiere a la materia concreta regulada en ella, a menos que la segunda derogue expresamente la primera, o que entre ellas exista incompatibilidad. Con idéntico criterio, los artículos 2° y 3° de la Ley 153 de 1887 establecen el principio de la prevalencia de la ley posterior, pero lo limitan en sus alcances al expresar que hay insubsistencia de una disposición: 1° Por declaración expresa del legislador. 2° Por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, que no por aparente incompatibilidad con disposiciones generales posteriores. Y es apenas lógico que así sea, porque ordinariamente no hay oposición entre normas anteriores que se expiden en consideración a las modalidades singularísimas de una materia específica, y las que se dictan posteriormente en razón de condiciones generales que no correspondan a las características peculiares y requerimientos particulares del asunto regulado en aquellas.

Para estos casos, la insubsistencia de los ordenamientos especiales anteriores sólo procede en virtud de mandato expreso del legislador o en el evento, de rara ocurrencia, en que haya verdadera incompatibilidad, y 3° por existir una ley nueva que regula íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería. Ello implica que si las materias son diferentes y si el nuevo estatuto no reglamenta, de manera específica, los puntos concretos de que se ocupaban los anteriores preceptos, subsistirán estos últimos (...)"

Así mismo, la Corte Constitucional ha señalado lo siguiente acerca de la prevalencia de la ley especial: "(...) El artículo 2° de la Ley 153 de 1887 dice que la ley posterior prevalece sobre la anterior y que en caso de que una ley posterior sea contraria a otra anterior, se aplicará la ley posterior. Ese principio debe entenderse en armonía con el plasmado en el artículo 3° ibidem, a cuyo tenor se estima insubsistente una disposición legal por declaración expresa del legislador o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, o por existir una ley nueva que regule íntegramente la materia a que la anterior se refería.

"El artículo 5° de la Ley 57 de 1887 estableció con claridad que la disposición relativa a un asunto especial prefiere a la que tenga carácter general.

"De lo dicho se deduce también que si se tienen dos normas especiales y una de ellas, por su contenido y alcance, está caracterizada por una mayor especialidad que

*la otra, prevalece sobre aquella, por lo cual no siempre que se consagra una disposición posterior cuyo sentido es contrario al de una norma anterior resulta esta derogada, pues deberá tenerse en cuenta el criterio de la especialidad, según los principios consagrados en los artículos 3º de la Ley 153 de 1887 y 5º de la Ley 57 del mismo año." Sentencia C-005 de 1996 M. P. José Gregorio Hernández Galindo".*

*Teniendo en cuenta que en desarrollo de la regla universal "las leyes especiales prevalecen sobre las generales", si el legislador dicta una ley sobre determinada materia, quiere decir que desea exceptuarla de la regulación de la ley general.*

*Sobre el mismo tema, la doctrina ha expresado que "Si las consecuencias jurídicas de ambas disposiciones son diferentes, sin que sin embargo, se excluya recíprocamente, cabe preguntar si ambas consecuencias jurídicas sobrevienen una al lado de otra o si la de una norma jurídica elimina a la otra, de modo que sólo tenga lugar la consecuencia jurídica de la primera. Si las consecuencias jurídicas se excluyen mutuamente, sólo una de las dos normas jurídicas puede conseguir aplicación. Pues no tendría sentido que el orden jurídico quisiera mandar al mismo tiempo A y no -A. Por tanto, en tales casos se tiene que decidir cuál de las dos normas jurídicas prevalece sobre la otra". K, LARENZ: Metodología de la Ciencia del Derecho, Ariel, Barcelona, 1980, p. 260.*

*Al respecto, la Procuraduría ha señalado: "...La ley especial no queda derogada implícitamente por la ley general posterior; y la ley especial no deroga implícitamente la general anterior, sino que ésta última deberá aplicarse a los casos que se encuentran fuera de la materia regulada por la ley especial. El principio de "Iey posterior deroga la ley anterior", sólo tiene aplicación, tratándose de leyes especiales, cuando estas regulan la misma materia; por lo que el mismo no es aplicable al caso en estudio, por cuanto estamos en presencia de dos leyes especiales que regulan distinta materia. "La ley especial no queda derogada implícitamente por otra ley especial posterior de distinta materia; esta derogación presunta sólo puede darse, si las leyes especiales regulan la misma materia. En ese sentido, las leyes especiales se excluyen entre sí dentro del ámbito de la materia que cada una de ellas regula -una especie de coordinación por separación-" (Dictamen C-161-83 de 19 de mayo de 1983)".*

*Por lo anterior, es improcedente la aplicación del procedimiento que se pretende toda vez que existe una especial y reglado para el caso de la publicidad exterior visual, pero que tampoco es aplicable teniendo en cuenta el área de la publicidad que se cuestiona y que fue objeto de explicación en el numeral 3º de los presentes descargos.*

### **NO SE DEMUESTRA EL NEXO CAUSAL**

*En este punto La Secretaría Distrital de Ambiente, hace referencia a una serie de normativas en general que protegen el medio ambiente frente a la explotación económica, así como de la presunta violación de unas normas por parte nuestra, sin saber cual es el daño a evitar, hacer cesar el peligro o amenaza del derecho o interés colectivo que se dice por parte de ustedes se está vulnerando.*

*Fue así como el tratadista Ramiro Bejarano Guzmán, dice:*

*"... el interés se predica de la actitud voluntaria de un sujeto de derecho de procurarse un bien que estima necesario para su satisfacción, mientras que el derecho es el interés protegido por una norma jurídica. (. ..) Los particulares como miembros de una comunidad tienen intereses en aspectos que conciernen a esa comunidad y no como personas individualmente consideradas. Estos intereses de naturaleza comunitaria que pertenecen a todos los miembros del Grupo a la vez pero a ninguno en particular, son los difusos o colectivos. Estos tienen la característica de que no son susceptibles de titularidad individual y se predicen de un grupo de personas como entidad autónoma e independiente y no como suma individual de sus miembros. Como lo dice' Eduardo Grasso desde el punto de vista individual se trata de un interés metaindividual o ultraindividual ...*

*En nuestra opinión los intereses colectivos se refieren a aquellos vinculados a un grupo de personas organizado e identificable, en cambio los difusos se predicen de un grupo de persona indeterminado y no organizado como grupo. Desde luego, como lo sostiene MANUEL LOZANO - HIGUERA y PINTO un interés difuso puede convertirse en colectivo cuando se identifica el grupo afectado y se organiza ... JJ.*

*Es decir que con estas acciones lo que se busca es obtener uno de los fines frente a los derechos pertenecientes a la comunidad, en donde debe estar acreditado el en el trámite la amenaza o la infracción a ellos. En este caso se invocó la violación de unas normativas que buscan evitar la afectación del uso, goce y disfrute visual del espacio público, pero en ningún momento se está demostrando por parte de la autoridad los daños o lo perjuicios y no basta con la enunciación de una mera posibilidad de daño y más aún cuando unos elementos se encuentran con registro por parte de las Alcaldías Locales y se enmarcan dentro de el tamaño inferior a 8 m2, publicidad exterior visual que no se encuentra reglamentada por la normativa en materia de publicidad exterior visual.*

*Finalmente, debemos manifestar que así como los particulares tenemos responsabilidad en el ejercicio de la actividad a que nos dedicamos, de igual manera la autoridad ambiental tiene que hacerlo y de acuerdo con el proceder nos demuestra que no lo hace o como se justifica que después de 2 no existir la supuesta afectación paisajística, que reitero nunca la hubo y no la ah habido por la instalación de unos elementos perfectamente consagrados por la normativa se nos esté cuestionando e imponiendo una multa por ese proceder.*

## **6. APLICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN 931 DE 2008 Y LA RESOLUCIÓN 4462 DE 2008**

*En relación con los desmontes de los elementos, los cuales fueron realizados con base en las Resoluciones 927, 930, 931, 999 y 4462 de 2008, debemos manifestar que de acuerdo con las indagaciones realizadas en la imprenta Distrital ninguna de ellas ha sido publicadas como lo establece el Artículo 43 del CCA, al respecto me permito manifestar lo siguiente:*

*Si bien es cierto, el Artículo 43 del CCA, tiene una disposición al respecto, debemos tener en cuenta lo establecido en el Artículo 1 de la Ley 57 de 1985 en el cual se ordena que la publicación "debe" hacerse en el Diario Oficial, en los boletines o gacetas departamentales o municipales, así mismo desconoció el Artículo 5 del Acuerdo 087 de 1987 que igualmente establece que los actos generales se publicarán en la gaceta Distrital, por considerar que prevalecía el Artículo 43 del Código (norma superior sobre el acuerdo)*

*El Acuerdo 087 de 1987 tiene plena vigencia y que este debe cotejarse en armonía con el Artículo 1 de la Ley 57 de 1987 y no con el Artículo 43 del CCA reformado por esta misma Ley.*

*Siendo así las cosas debe entenderse que todos los actos administrativos existen desde el momento en que se expiden y su eficacia está condicionada a su publicación o notificación. La existencia de la publicidad de los actos es un requisito de fondo que se encuentra ligado con el principio transparencia...*

(...)

## **7. FALTA DE COMPETENCIA**

*De otra parte y teniendo en cuenta lo dispuesto por el numeral 10 del artículo 193 del Código Distrital de Policía, el registro de estos elementos lo debe llevar el Alcalde Local de la Zona, por ende quien debe realizar los desmontes es esa misma autoridad y no la Secretaría Distrital de Ambiente, razón por demás y de peso que confirma la violación al debido proceso antes manifestada y por ende la falta de competencia en la actuación de la Secretaría distrital..."*

Que así las cosas, esta Autoridad Ambiental, procede a valorar, conforme las reglas de la sana crítica, las pruebas obrantes en el expediente, a la luz de las imputaciones endilgadas, para proceder finalmente a analizar los descargos a la Resolución que los formuló. Veamos:

Que obra en el expediente el Informe Técnico No. 00943 del 27 de Enero del presente año, informe que dicho sea de paso, fue realizado por esta Secretaría en pleno uso de las facultades legales, al tenor de las cuales le corresponde realizar el seguimiento y control de las actividades que generan impacto en los recursos naturales en el Distrito Capital de Bogotá y del cual se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- 1.) La Constructora MELOS & MELOS, infringió en Numeral 10 del Artículo 193 del Acuerdo 79 de 2003 (Código de Policía de Bogotá), el Artículo 17 del Decreto 959 de 2000 y el Parágrafo del Artículo 2 de la Resolución 931 de 2008, en tanto que no registró ante la entidad competente, los elementos de publicidad exterior visual tipo pasacalles y/o pasacalles, que anuncian:





BOGOTÁ

"Antiguo Country Apartamentos desde 128 m2 cr 19ª 86ª - 21 tel: 6224057" ubicados en la Calle 85 entre la carrera 18 y 19b; calle 87 entre carreras 19ª al 19b y Carrera 20 No. 86ª - 25 de esta Ciudad.

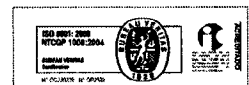
- 2.) La mencionada razón social, no acató las disposiciones contenidas en el Artículo 3, Literales a.) y e.) de la Ley 140 de 1994, los numerales 5 y 6 del Artículo 87 del Acuerdo 79 de 2003 y el Artículo 5 Literal a.) del Decreto 959 de 2000, por cuanto colgó publicidad exterior visual, tipo pasacalles, en un área que constituye espacio público, sin proteger los elementos del amoblamiento urbano y demás elementos que forman parte de la Ciudad.
- 3.) La Constructora trasgredió los Artículos 17 y 20 numeral 4 del Decreto 959 de 2000, dado que, el mensaje publicitario supera a todas luces, el 25% del área de los elementos.
- 4.) La Constructora infringió los Artículos 17 y 19 numeral 2, del Decreto 959 de 2000, en tanto que la publicidad anunciada por la razón social en comento, no comunica comportamientos cívicos, culturales, deportivos, institucionales como tampoco, políticos.
- 5.) La investigada, vulneró el Artículo 87 numeral 9 del Código de Policía de Bogotá, por cuanto no respetó las prohibiciones que en materia de publicidad exterior visual establecen la ley y los reglamentos.

Que así las cosas, obra en el expediente prueba idónea que da cuenta de la comisión del hecho, pues de manera diáfana aparece demostrado a través del informe técnico, que efectivamente, se vulneraron varias normas relacionadas con la Publicidad Exterior Visual, prueba que valga decir, en ningún estadio procesal fue tachada de falsa, luego al presumirse su legalidad, comporta documento que acredita el compromiso de la investigada, en las infracciones cometidas.

Que en este orden de ideas, vale la pena hacer remisión a la doctrina, donde Eduardo García de Enterría en su texto "Curso de Derecho Administrativo "Tomo II, Novena Edición, editorial Thomson -Civitas a página 183 señala:

"Los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad, y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tendrán valor probatorio, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados." (Subrayado fuera del texto).

6



Que con relación a la prueba documental, el tratadista Carlos Betancur Jaramillo en su obra Derecho Procesal Administrativo resalta lo siguiente:

(...)

### ***La Prueba Documental***

*"...Es de trascendental importancia dentro del proceso, por ser la forma documentada la que predomina en la esfera administrativa. En ésta se desenvuelve una actividad que genera, como dice Bielsa, una documentación propia, ya que ella es casi siempre formal, escrita o actuada. Esta documentación esta insita en toda la actividad administrativa. De allí que no se refiera sólo a los actos administrativos ni a los distintos pasos previos que deberán cumplirse para su expedición, sino también a todas las gestiones que cumple la administración en el ejercicio de su actividad. Así, tienen forma escrita, por regla general, los oficios, los conceptos, los requerimientos, las puestas en mora, las instrucciones de servicio, las circulares, los informes técnicos, etc., etc..."*

Que con relación al tema de la responsabilidad en materia de Publicidad Exterior Visual, en punto de los pasacalles y pendones, claramente el Artículo 21 del Decreto 959 de 2000, establece que son responsables por el incumplimiento de las normas allí descritas, **el que registra o en su defecto el anunciante.**

Que sumado a ello, el Artículo 1 de la Resolución 931 de 2008, en su Literal b.), define al anunciante, como la persona, empresa, producto, obra, proyecto, actividad o servicio a que se refiere la publicidad exterior visual.

Que teniendo en cuenta lo anterior y de conformidad con las pruebas obrantes, es pertinente mencionar que el Informe No. 943 del 27 de enero de 2009, individualizó a la Sociedad MELOS & MELOS, como la Propietaria y/o anunciante de los elementos publicitarios materia de debate, pues aparece como promotora del proyecto "Antiguo Country", el cual fue publicitado a través de 11 pasacalles y/o pendones, ubicados en la Calle 85 entre la carrera 18 y 19b; calle 87 entre carreras 19ª al 19b y Carrera 20 No. 86ª - 25 de esta Ciudad, que dan cuenta de la ubicación y dimensión de los inmuebles en venta, hecho que además aparece demostrado a través del registro fotográfico anexo al infolio.

Que frente a los descargos presentados por la investigada, esta Dirección expondrá sus consideraciones, de la siguiente manera:

### **1.- Pronunciamiento de la Secretaría frente al Informe Técnico 00943 del 27 de enero de 2009 y la Publicidad:**

Respecto del Informe Técnico, se tiene que, dicho operativo fue realizado por esta

Secretaría en pleno uso de las facultades legales, al tenor de las cuales le corresponde realizar el seguimiento y control de las actividades que generan impacto en los recursos naturales en el Distrito Capital de Bogotá.

Que el Artículo 101 del Acuerdo 257 del 30 de Noviembre de 2006, expedido por el Honorable Concejo de Bogotá, dispuso transformar el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente en la Secretaría Distrital de Ambiente, como un organismo del Sector Central, con autonomía administrativa y financiera; y en el literal c) del Artículo 103 ibídem se le delega la función de ejercer la autoridad ambiental en el Distrito Capital.

Que sumado a ello, a través de expedición del Decreto 561 de 2006, derogado por el Decreto 109 de Marzo de 2009, modificado por el Decreto 175 del mismo año, el Alcalde Mayor de Bogotá, en uso de sus facultades legales y constitucionales, expidió dicha normatividad con el fin de establecer la estructura organizacional de la Secretaría Distrital de Ambiente, determinar las funciones de sus dependencias y se dictar otras disposiciones, normatividad que facultó a esta Entidad para realizar labores de seguimiento, en aras de garantizar la protección a los recursos naturales y emitir el Informe Técnico No. 943 del 27 de enero de 2009.

Que además, si bien es cierto que dentro de las facultades de los Alcaldes Locales, se encuentra la de llevar a cabo el registro de los pendones y pasacalles que se pretendan ubicar en determinada localidad, también lo es que, es a esta Secretaría a quien, por mandato de la Ley, le compete ejercer labores de control y seguimiento sobre los recursos naturales de esta Ciudad.

Que en conclusión, es obligación de la Secretaría Distrital de Ambiente por mandato superior, en ejercicio de la gestión fijada, mediante el cumplimiento de las funciones asignadas legalmente y en el ámbito de su competencia, hacer efectivos los mandatos constitucionales y legales dentro del marco del estado de derecho, el desarrollo sostenible y con el alcance que se le ha dado aún en contra de viejas posiciones, sobre los derechos de propiedad y desarrollo.

Que en lo que toca con la publicidad del acto administrativo, se tiene que las normas sobre las que afirma la investigada, no existe publicación en la Gaceta Oficial, se tiene que únicamente entre las normas aludidas, hacemos referencia al incumplimiento de la Resolución 931 de 2008, Resolución que valga decir, fue publicada por esta Autoridad ambiental, en nuestra respectiva página web, en aras de dar la mayor celeridad a todas las actuaciones en beneficio de los particulares en consonancia con la evolución diaria de los avances tecnológicos, incluyendo especialmente la manera de hacer efectivos los mandatos legales, relacionados con

la publicación de los actos administrativos de carácter general y abstracto.

## **2.- Pronunciamiento de la Secretaría frente al argumento de la violación del debido proceso:**

De conformidad con lo anotado anteriormente, la Secretaría Distrital de Ambiente al momento de desplegar las actuaciones propias de su objeto y sus facultades, es respetuosa de los derechos fundamentales de sus administrados. Para este caso y particularmente en virtud de lo aseverado por la Sociedad investigada, esta Entidad manifiesta que ha observado las formas propias de cada procedimiento y el operativo realizado el día 17 de enero de 2009, fue ejecutado en armonía con la Constitución, las leyes aplicables, los Decretos que reglamentan la materia, en cuanto al incumplimiento ostensible o manifiesto de las normas de publicidad exterior visual.

Ahora bien el Informe Técnico No. 943 del 27 de enero de 2009, nos da cuenta de ello, bajo el entendido que plasma la situación encontrada el día 17 de enero de 2009, en el cual, la Secretaría Distrital de Ambiente, constató que la Sociedad encartada, instaló 11 elementos de publicidad exterior tipo pasacalles y/o pendones, sin el cumplimiento de los requisitos legales, acto seguido, después de identificar que los elementos de publicidad exterior visual que se encontraban vulnerando la normatividad vigente y ante la ausencia de responsable, esta Autoridad impartió la orden de desmonte y procedió a ejecutarla.

Así pues esta Dirección considera que este argumento del censor no tiene acogida toda vez que queda demostrado que esta autoridad ambiental, actuó de conformidad con lo dispuesto en las normas vigentes, *contrario sensu*, la Sociedad investigada, al momento de instalar y dejar en dichos lugares la publicidad encontrada, se hallaba violando ostensiblemente las normas ambientales vigentes.

## **3.- Pronunciamiento de la Secretaría frente al argumento de la Publicidad Exterior Visual de menos de ocho (8) metros cuadrados:**

El Artículo 15 de la Ley 140 de 1994, hace referencia en su segundo inciso a que la Publicidad Exterior Visual de que trata dicha norma, es aquella que tiene una dimensión igual o superior a ocho (8) metros cuadrados, sin embargo hay que tener en cuenta que dicho Artículo fue declarado exequible en Sentencia C-535 de 1996, con ponencia del Magistrado Alejandro Martínez Caballero, en la que la Corte aclaró que dicha disposición se trataba de una legislación nacional básica de protección al medio ambiente que, de acuerdo al principio de rigor subsidiario, podía ser desarrollada de manera más estricta por los concejos distritales y municipales, y por las autoridades de los territorios indígenas, en virtud de sus competencias constitucionales propias para dictar normas para la protección del paisaje.

Así pues, es como el Concejo Distrital, mediante los Acuerdos 01 de 1998 y 12 de 2000, reglamentaron el tema de la Publicidad Exterior Visual en Bogotá. Posteriormente estos Acuerdos fueron compilados por el Decreto Distrital 959 de 2000, que respecto a los pasacalles y pendones brinda una definición, les otorga una finalidad y ordena su registro ante el Alcalde Local, independientemente del tamaño con el que cuenten y les fija una serie de requisitos que evidentemente MELOS & MELOS, desconoció presuntamente, al igual que la reglamentación establecida en el Capítulo 4 del Decreto Distrital 506 de 2003, referente a estos elementos publicitarios.

A manera de conclusión, afirmamos que según los pronunciamientos constitucionales, en perfecta sincronía con las normas ambientales vigentes para el Distrito Capital, los elementos de publicidad tipo pendón y pasacalle, deben ceñirse estrictamente a los mandatos legales y reglamentarios vigentes, independientemente de que su tamaño sea igual o inferior a los ocho (8) metros cuadrados, toda vez que si los reglamentos no diferencian o clasifican a los elementos entre los que superan o no los ocho (8) metros cuadrados, se debe entender que la distinción no es aplicable y por ende todo elemento de publicidad exterior visual debe acoplarse a las normas vigentes. Por estas razones su argumento no es prospero jurídicamente.

#### **4.- Pronunciamiento de la Secretaría frente al argumento de la aplicación del procedimiento contemplado en el Decreto 1594 de 1984:**

Frente a este descargo, de entrada se desprende que no tiene vocación para ser acogido, pues el mismo Decreto 959 de 2000, en su Artículo 32, Inciso tercero, da la posibilidad a la Secretaría Distrital de Ambiente de imponer al infractor de las normas contenidas en el mismo, las sanciones y medidas preventivas previstas en el Artículo 85 de la Ley 99 de 1993, en este mismo sentido, el Parágrafo Tercero de esta última norma señala que para la imposición de las medidas y sanciones en ella contenidas, se debe obedecer lo previsto por el Decreto 1594 de 1984 o al estatuto que lo modifique o sustituya.

Ahora bien, en cuanto a la aplicación de lo reglamentado por la Resolución 931 de 2008, se tiene que para efectos del operativo, se aplicó lo dispuesto en el Numeral primero del Artículo 14 de esta y respecto a la apertura del trámite sancionatorio ambiental, se actuó conforme lo dispuesto en el Artículo 16 de la misma Resolución, norma que en su Parágrafo Tercero, de manera clara e inequívoca, nos indica que para la imposición de las medidas y sanciones a que se refiere ese Artículo, se estará al procedimiento previsto por el Título XVI del Decreto 1594 de 1984 o al estatuto que lo modifique o sustituya.

En conclusión, tanto la Ley 99 de 1993 como el Decreto 959 de 2000 y la

Resolución 931 de 2008, nos remiten al procedimiento sancionatorio descrito en el Decreto 1594 de 1984, por lo cual existen todos los fundamentos legales y jurídicos para que esta Secretaría aplique dicho procedimiento.

### **5. Pronunciamiento de la Secretaría frente al argumento de la no demostración del nexo causal:**

En razón a este punto, el interés colectivo que se pretende proteger es el derecho a un ambiente sano, el cual se pone en peligro por múltiples factores de deterioro ambiental, entre ellos, la afectación paisajística causada por la contaminación visual generada al momento de vulnerar las normas vigentes en materia de Publicidad Exterior Visual.

Dicha afectación fue objeto del Informe Técnico No. 943 del 27 de enero de 2009, en el cual se efectuó una evaluación ambiental y se profirió un concepto técnico, respecto de la afectación causada por la instalación de los elementos publicitarios de los cuales Ustedes son responsables, en donde se estableció que el Índice de afectación Paisajística fue de 36, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 1 Capítulo 1 de la Resolución 4462 de 2008.

Es decir, que sí se indica por parte de la Autoridad Ambiental de manera concreta la presunta afectación ambiental causada por MELOS & MELOS, dentro del caso en particular, en cuanto establece específicamente la afrenta causada al paisaje urbano, como recurso natural renovable.

Al respecto, vale la pena transcribir apartes de la Sentencia AP 05615310300120030157, emanada del Tribunal Superior de Antioquia, Sala Civil y Agraria, que en punto de la afectación paisajística afirmó:

*"...Sobre el punto debe precisarse, que la protección del medio ambiente ha adquirido trascendencia en Colombia a partir de la Constitución de 1991, de la Declaración de Rio de Janeiro sobre Medio Ambiente y desarrollo de 1992 y de la Ley 99 de 1993. En este conjunto normativo se protege el medio ambiente en general y al paisaje como elemento integrante del mismo, sin distinguir si es urbano o rural, si tiene que ver exclusivamente con los usuarios de las carreteras, si es paisaje de un lugar que merezca protección etc... Mírese, por ejemplo cómo la Ley 99 de 1993 señala que el paisaje, por ser patrimonio común, debe ser protegido, disposición general que no distingue en qué lugares o bajo determinación de quien debe darse dicho amparo. Además el artículo 88 de la Constitución Nacional establece que la Ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados, entre otros con el ambiente..."*

En este orden de ideas, al establecerse, de un lado que el paisaje es objeto de protección por parte del Estado, y de otro, que a través de la prueba técnica recopilada, la Sociedad encartada deliberadamente desacató las normas que sobre protección al paisaje se han expedido, se hace indefectible concluir que, la



consecuencia de tal violación es un desmedro al paisaje de la ciudad, por parte de la Sociedad investigada.

## 6. Pronunciamiento de la Secretaría frente al argumento de la falta de Competencia.

Al respecto cabe advertir que si bien el Artículo 17 del Decreto 959 de 2000, estableció que los anuncios tipo pasacalles o pasavías y pendones, deberían ser registrados ante el Alcalde Local, es a esta Entidad a quien le compete, como autoridad ambiental del Distrito Capital, realizar actividades de seguimiento y control sobre los recursos naturales de esta Ciudad. Sumado a ello, el numeral 17 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, determinó las competencias de las autoridades ambientales en materia sancionatoria, y como regla general instituye que éstas se aplicarán sin perjuicio de competencias atribuidas por la Ley a otras autoridades. Es decir que, pese a ser las Alcaldías Locales, los entes facultados para realizar el registro de los elementos mencionados, la competencia para adelantar los procesos sancionatorios de carácter ambiental en el Distrito Capital, referentes a los incumplimientos a las normas ambientales aquí mencionadas, es en todo caso, de la Secretaría Distrital de Ambiente.

Que hasta este punto se genera para esta Dirección, certeza de que la Sociedad MELOS & MELOS, contravino las siguientes disposiciones normativas: los numerales 5, 6 y 9 del Artículo 87, el Artículo 193 numeral 10 del Acuerdo 79 de 2003 (Código de policía de Bogotá); el Artículo 5 Literal a.), Artículo 17, Artículo 19 numeral 2 y Artículo 20 numeral 4 del Decreto 959 de 2000; el Parágrafo del Artículo 2 de la Resolución 931 de 2008; el Artículo 3 Literales a) y e) de la Ley 140 de 1994, luego, infringió los derechos colectivos de los habitantes de esta ciudad, al incumplir deliberadamente las normas ambientales vigentes de acuerdo con los estándares de contaminación visual, por lo que se hace ineludible, declarar responsable de las infracciones en antes mencionadas, a la Sociedad en comento, atendida la potestad sancionatoria de la administración.

Que respecto de la potestad sancionatoria de la administración, la Corte Constitucional en Sentencia C- 597 de 1996, afirmó: "*...la potestad administrativa sancionatoria se traduce normalmente en la sanción correctiva y disciplinaria para reprimir las acciones u omisiones antijurídicas y constituye un complemento de la potestad de mando, pues contribuye a asegurar el cumplimiento de las decisiones administrativas...*"

Que una vez establecida la responsabilidad por la vulneración a las normas precitadas por parte de la investigada, al tenor de lo obrante en la presente actuación; se hace pertinente proceder a tasar la multa a imponer, no sin antes advertir que dicha tasación se realizará conforme la Resolución 4462 de 2008 y en este orden de ideas acogemos lo sugerido en el Informe Técnico No. 00943 del 27 de enero de 2009, que en lo pertinente, estableció:

"3.2. De la sanción por instalar elementos ilegales. De acuerdo a lo establecido en el Artículo 1, Capítulo 1 de la Resolución No. 4462 de 2008, por el cual se establece el Índice de Afectación Paisajística, cuya fórmula es:

**a)  $IAP = CODIGO\ DEL\ ELEMENTO * (\Sigma\ INFRACCIONES) * CANTIDAD.$**

donde:

**b)**

- CODIGO DEL ELEMENTO PENDÓN : **1,5**
- SUMATORIA DE LAS INFRACCIONES:

	<b>INFRACCIÓN</b>	<b>VALOR DE LA INFRACCIÓN</b>
<b>UBICACIÓN DEL ELEMENTO DE PEV</b>	Se permitirá la colocación de pendones en vías públicas para los siguientes eventos: Cívicos, institucionales, culturales, artísticos, políticos y deportivos.	10
<b>CÓDIGO DE POLICÍA</b>	Proteger todos los elementos de amoblamiento urbano, de los cuales no deben colgarse pendones, ni adosarse avisos de acuerdo con las normas vigentes.	2
<b>SUMATORIA DE INFRACCIONES</b>		<b>12</b>

- CANTIDAD: 11
- En el caso de la aplicación de la fórmula correspondiente a pasacalles, pendones, afiches y carteles, según la cantidad de elementos infractores, en la fórmula tiene un valor así: De 1 a 5 pendones – pasacalles = CANTIDAD= 1, De 6 o más pendones = equivale a 2

**Reemplazando en la fórmula:  $IAP = 1,5 * 12 * 2$**

**$IAP = (36)$  índice de afectación ambiental.**

3.3 Según el Artículo 3, de la misma resolución por el cual se determina el valor de la sanción y cuya fórmula es valor de la sanción = IAP \* 1 SMLMV, se tiene que: **IAP = 36**

**VALOR DE LA SANCIÓN EQUIVALE A: 36 SMLMV"**

Que teniendo en cuenta lo anterior y bajo el entendido que en el transcurso del proceso no fueron probadas circunstancias de atenuación, como tampoco concurren circunstancias de agravación de la sanción, acogemos lo manifestado en



el informe técnico, por lo que para el caso de marras, la multa a imponer será de Treinta y Seis (36) salarios mínimos legales mensuales vigentes equivalentes a DIECISIETE MILLONES OCHOCIENTOS OCHENTA Y OCHO MIL CUATROCIENTOS PESOS (\$ 17.888.400.00) M/cte; de acuerdo con los cargos formulados en el Artículo 2 de la Resolución No. 3356 del 19 de marzo de 2009.

Que el Decreto Distrital No. 109 de marzo 2009, modificado por el Decreto 175 del mismo año, prevé en su Artículo 1, literal l) que: *"Son funciones del Secretario Distrital de Ambiente: "...Emitir los actos administrativos para el otorgamiento de concesiones, permisos, autorizaciones, licencias ambientales, salvoconductos de movilización y demás instrumentos de control y manejo ambiental, medias preventivas y sancionatorias a que haya lugar..."*

Que de igual forma el artículo segundo del mismo Decreto, establece como funciones de la Dirección de Control Ambiental: *"...b.) Proyectar para firma del Secretario los actos administrativos y emitir los respectivos conceptos técnico-jurídicos en los procesos de evaluación, control y seguimiento ambiental para el otorgamiento de concesiones, permisos, autorizaciones, licencias ambientales, salvoconductos de movilización y demás instrumentos de control y manejo ambiental así como las medidas preventivas y sancionatorias a que haya lugar..."*

Que por medio del Artículo 1, Literal e), de la Resolución 3691 del 2009, se delega a la Dirección de Control Ambiental, la función de:

*"(...) a) Expedir los actos administrativos que resuelven de fondo los procedimientos de carácter contravencional o sancionatorio al igual que los recursos que los resuelvan..."*

En mérito de lo expuesto,

### RESUELVE:

**ARTÍCULO PRIMERO.-** Declarar responsable a MELOS & MELOS, identificada con NIT. 860.047.214-2, Representada Legalmente por la señora MARIA CRISTINA MELO DE GONZALEZ, identificada con Cédula de Ciudadanía No. 20.311.771 expedida en Bogotá D.C, de los cargos formulados mediante la Resolución No. 03356 del 19 de marzo de 2009, por incumplir lo dispuesto en los numerales 5, 6 y 9 del Artículo 87, el Artículo 193 numeral 10 del Acuerdo 79 de 2003 (Código de policía de Bogotá); el Artículo 5 Literal a.), Artículo 17, Artículo 19 numeral 2 y Artículo 20 numeral 4 del Decreto 959 de 2000; el Parágrafo del Artículo 2 de la Resolución 931 de 2008; el Artículo 3 Literales a) y e) de la Ley 140 de 1994, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

**ARTÍCULO SEGUNDO.-** Multar a manera de sanción a MELOS & MELOS, identificada con NIT. 860.047.214-2, Representada Legalmente por la señora MARIA CRISTINA MELO DE GONZALEZ, identificada con Cédula de Ciudadanía No. 20.311.771 expedida en Bogotá D.C, con domicilio en la Carrera 20 No. 86<sup>a</sup>-25 de esta Ciudad, con la suma de DIECISIETE MILLONES OCHOCIENTOS OCHENTA Y OCHO MIL CUATROCIENTOS PESOS (\$ 17.888.400.00) M/cte; de conformidad con lo establecido en la parte motiva de la presente Resolución.

**PARÁGRAFO:** La multa anteriormente fijada, se deberá cancelar en el término de cinco (5) días hábiles, contados a partir de la ejecutoria de la presente providencia, de conformidad con el Artículo 223 del Decreto Nacional No. 1594 de 1984, a órdenes de la Secretaría Distrital de Ambiente, concepto M-05-502 Publicidad Exterior Visual, en la Tesorería Distrital, ventanilla número dos (2) ubicada en el Supercade de la Carrera 30 con Calle 26 (únicamente) y previo diligenciamiento por parte de la Secretaría Distrital de Ambiente del formato para el recaudo de conceptos varios, disponible en la sede de la Entidad, en la Carrera 6 No. 14 – 98, piso 2. Una vez efectuado el pago se deberá allegar a esta Secretaría, copia del recibo expedido con destino al expediente de la presente Resolución.

**ARTÍCULO TERCERO.-** La presente providencia presta mérito ejecutivo de conformidad con el artículo 86 de la Ley 99 de 1993, y se podrá efectuar su cobro en concordancia con la Ley 6<sup>a</sup> de 1992.

**ARTÍCULO CUARTO.-** La multa impuesta mediante la presente providencia no exime a MELOS & MELOS, del cumplimiento de las normas de protección ambiental y de manejo de los recursos naturales renovables.

**ARTÍCULO QUINTO.-** Notificar la presente providencia a la señora MARIA CRISTINA MELO DE GONZALEZ, Representante Legal de MELOS & MELOS, o a quien haga sus veces en la Carrera 23 No. 137-96 de esta Ciudad.

**ARTÍCULO SEXTO.-** Fijar la presente providencia en lugar público de la Entidad y publicarla en el boletín Ambiental que para el efecto disponga, así mismo remitir copia a la Alcaldía Local de Barrios Unidos, para que se surta el mismo trámite. Lo anterior en cumplimiento del artículo 71 de la Ley 99 de 1993.

**ARTÍCULO SÉPTIMO.-** Comunicar el contenido de la presente Resolución, a la Subdirección de Calidad del Aire, Auditiva y Visual, y a la Oficina Financiera de la Dirección Corporativa, de la Secretaría Distrital de Ambiente, para lo de su competencia.

**ARTÍCULO OCTAVO.-** Contra la presente providencia procede el Recurso de Reposición ante este Despacho dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su



5196

notificación con plena observancia de lo establecido en los artículos 51 y 52 del Código Contencioso Administrativo.

**COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

17 AGO 2009

**EDGAR FERNANDO ERAZO CAMACHO**  
Director de Control Ambiental

Proyectó: JOHANA ALEXANDRA GÓMEZ AGUDELO  
Revisó: DAVID LEONARDO MONTAÑO GARCÍA  
Aprobó: Dra. ALEXANDRA LOZANO VERGARA  
Resolución No. 03356 del 19 de Marzo de 2009  
Folios: Diecinueve (19)

