



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría Distrital  
AMBIENTE

RESOLUCIÓN No. 4735

**POR LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE REPOSICIÓN 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 Acuerdo Distrital 257 de 2006, 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 a través de la Resolución No. 1095 del 26 de febrero de 2009, la Secretaría Distrital de Ambiente, inició proceso sancionatorio ambiental y formuló pliego de cargos en contra de la razón social CONSTRUCTORA RIO AZUL - CONSTRUCTORA RIO BLANCO, identificada con Nit. 830.104.051-4, en razón a la colocación de un pasacalle y un pendón en la Calle 120 No. 19 A - 14 de esta Ciudad.

Que lo anterior, con fundamento en el Informe Técnico No. 2880 del 20 de Febrero de 2009, a través del cual, expertos concluyeron que la mencionada sociedad, presuntamente, infringió las normas relacionadas con la Publicidad Exterior Visual de la Ciudad.

Que el día 13 de Marzo de 2009, esta Secretaría envió, al Representante Legal o a quien haga sus veces, de la Sociedad investigada, oficio por medio del cual le informó que debía asistir a la oficina de Notificaciones de esta Entidad, con el fin de notificarle personalmente la Resolución No. 1095 del 26 de Febrero de 2009.

Que el día 2 de marzo de 2009, el señor GERMÁN EDUARDO PAVIA TORRES, en calidad de Representante Legal de la Sociedad encartada, fue notificado en forma personal del contenido del Acto administrativo que formuló los cargos y abrió la investigación.



Carrera 6 N° 14-98 Pisos 2°, 5°, 6°, 7° y 9° Bloque A  
Pisos 3° y 4° Bloque B

PBX: 444 1030  
FAX: 444 1030 ext. 522

BOGOTÁ, D.C. COLOMBIA  
[www.secretariadeambiente.gov.co](http://www.secretariadeambiente.gov.co)





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
Secretaría Distrital  
AMBIENTE

4735

Que encontrándose dentro del término legal, la Sociedad investigada, por conducto de su Representante Legal, presentó a través del Radicado No. 2009ER10293 del 6 de Marzo de 2009, los respectivos descargos.

Que a través de la Resolución No. 1387 del 12 de Marzo de 2009, esta Secretaría valoró el acervo probatorio y encontró responsable a la Sociedad investigada de los cargos formulados.

Que el Acto Administrativo que impuso la sanción, fue notificado en forma personal el día 19 de Marzo de 2009, a la Apoderada de la Sociedad investigada, la Doctora NATHALIA GONZALEZ ROMÁN.

Que encontrándose dentro del término legal, la Doctora ADRIANA MARÍA SILVA GONZALEZ, en calidad de Apoderada de la Constructora investigada, presentó escrito de Reposición mediante Radicado No. 2009ER13796 del 27 de Marzo de 2009, en el que expresó lo siguiente:

(...)

#### PROCEDENCIA DEL RECURSO

*En los términos del artículo 50 del Código Contencioso Administrativo y de la normativa vigente en la materia y teniendo en cuenta el Derecho de Defensa y el Debido Proceso establecidos por el artículo 29 de la Constitución Nacional, procedo a interponer recurso de reposición ante la Secretaria Distrital de Ambiente antiguo Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente - DAMA -, contra la Resolución 1387 de 2009 y que fue notificada de manera personal el 19 de Marzo de 2009.*

#### CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

*Frente a la inexistencia de la Sociedad Investigada, se manifiesta que es un argumento que carece de fundamento, toda vez que la Constructora Río Azul, aparece con una vigencia hasta el 2022 de acuerdo con el Certificado de Cámara de Comercio que se adjunta.*

*Frente a los descargos contra el primer cargo se manifiesta que de acuerdo con el artículo 11 de la Ley 140 de 1994, se establece un término de 3 días para efectuar el registro de la publicidad, por lo cual le corresponde a los Alcaldes Locales ésta obligación.*





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
Secretaría Distrital  
AMBIENTE

4735

*Que de acuerdo con el artículo 17 del Decreto 959 de 2000, no solo se define la publicidad exterior visual, sino la obligación del registro, aspecto que se está infringiendo por parte de la Constructora.*

*Se determina la obligación del particular de registrar la publicidad exterior visual y no del Alcalde.*

*Frente a los descargos del segundo cargo, se manifiesta que conforme a la Sentencia C- 535 de 1996, los Concejos Distritales y Municipales podían proferir normativas más restrictivas, por lo que no se puede argumentar lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 140 de 1994 y la no aplicación a elementos de menos de 8 m2.*

*En este aspecto el Decreto 959 de 2000 y el Decreto 506 de 2003 referentes a los pasacalles y pendones, lo reglamentan de una manera tal que no es posible ese tipo de publicidad.*

*Frente a los descargos del cargo tercero, se establece que la firma que represento no cumplió con la exigencia del 25% máximo de publicidad.*

*Frente a los descargos del cargo cuarto, se establece que la empresa que represento no utilizo ese tipo de elementos para anunciar comportamientos cívicos, culturales, deportivos, institucionales o políticos, con lo que se está infringiendo la normativa en esta materia.*

*Frente a los descargos del cargo quinto, se manifiesta que la empresa que represento instaló los elementos de publicidad exterior visual en sitios prohibidos.*

*Frente a la aplicación del Decreto 1594 de 1984, se dispone que el mismo se aplica con base en lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto 959 de 2000, al manifestar que se pueden imponer las sanciones del artículo 85 de la Ley 99 de 1993.*

#### 1. NULIDAD DEL PROCEDIMIENTO

*Teniendo en cuenta que la nulidad deber ser debidamente declarada por un juez, ello no obsta para que desde un comienzo se le haga ver a la autoridad, en este caso ambiental, que el proceso sancionatorio iniciado desde ahora se encuentra viciado de nulidad, por las siguientes razones*

*Se observa que desde un comienzo, es decir desde que se profirió el informe técnico, que es claramente un acto administrativo de trámite, no se tenía en claro quién era el infractor, puesto que se determino que era la Constructora Río Azul - Constructora Río Blanco, empresa que con esa razón social no existe y cuyo Nit que se determina corresponde a la Constructora Río Azul.*





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
Secretaría Distrital  
del  
AMBIENTE

4735

*Se hace claridad en ese sentido en los descargos presentados por mi representando de manera oportuna y se sigue insistiendo en que esa empresa existe, aspecto que de parte de ustedes es reiterado al manifestar que la sociedad aparece constituida hasta el año 2022 de acuerdo con el certificado de existencia y representación que se adjuntó, pero en donde claramente se determina que hace referencia a la Constructora Río Azul y no a la Constructora Río Azul - Constructora Río Blanco.*

*En la Resolución objeto del presente recurso, igualmente se observa en la parte Resolutiva se le declara responsable por los cinco cargos formulados, sin tener en cuenta que esa constructora, no es la propietaria ni del pendón, ni del pasacalle, por el cual ustedes están realizando el presente proceso sancionatorio.*

## 2. 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 comentario, 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.*

## 3. PUBLICIDAD EXTERIOR VISUAL DE MENOS DE 8 M2

*En tercer lugar se debe argumentar, que a contrario sensu a lo dispuesto en la normativa, cada uno de los elementos deben ser tomados por separado y no en conjunto como lo disponen tanto el Informe Técnico como la Resolución 1095 de 2009.*

*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 normativa por normativa vigente en la ciudad, de donde se observa que frente a esa materia no existe regulación alguna y por ende la excepción es perfectamente aplicable.*



Carrera 6 N° 14-98 Pisos 2°, 5°, 6°, 7° y 9° Bloque A  
Pisos 3° y 4° Bloque B

PBX: 444 1030  
FAX: 444 1030 ext. 522

BOGOTÁ, D.C. COLOMBIA  
www.secretariadeambiente.gov.co





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
Secretaría Distrital  
AMBIENTE

4735

*De igual manera la excepción del 25% de la publicidad como máximo no aplica, toda vez que la publicidad no supera los 8 m2.*

### 3.1. 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, el cual una vez realizada una lectura juiciosa del mismo, me permito efectuar los siguientes comentarios:*

- *En primera instancia se hace referencia a lo que se debe entender por publicidad exterior visual y cuáles 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.*

### 3.2. RESOLUCION 931 DE 2008



Carrera 6 N° 14-98 Pisos 2°, 5°, 6°, 7° y 9° Bloque A  
Pisos 3° y 4° Bloque B

PBX: 444 1030  
FAX: 444 1030 ext. 522

BOGOTÁ, D.C. COLOMBIA  
www.secretariadeambiente.gov.co





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
Secretaría Distrital  
AMBIENTE

4735

*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 de lo dispuesto por la Ley 140 de 1994, respecto de la dimensión de los 8 m<sup>2</sup>.*

*De igual manera en la Resolución 1944 de 2003, que en este momento no se encuentra vigente, al igual que la actual en ninguna parte hacía referencia a ser más restrictiva frente a la publicidad con menos de 8 m<sup>2</sup>.*

### 3.3. 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 m<sup>2</sup>, no obstante y pensando en posibles argumentos en contra, hay tres aspectos sobre los cuales llamo la atención, así:*

*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 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.*

*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.*

*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.*

### 3.4. 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.*





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
Secretaría Distrital  
AMBIENTE

4735

*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 que comencemos a colocar publicidad exterior visual en un formato de 8 m2.*

*De otra parte y frente a su argumentación presentada, en relación a que como la Sentencia C-535 de 1996 facultó a los Consejos Municipales y Distritales para hacer la norma más restrictiva, la disposición contenida en la Ley 140 de 1994 no es aplicable en Bogotá en virtud del principio de rigor subsidiario, no es valedera, teniendo en cuenta que como arriba se observa la normativa y en especial el Decreto 959 de 2000 en Bogotá guardo silencio al respecto, es decir que existe un vacío normativo en ese sentido en la ciudad y al existir el mismo, tal y como se comprueba del análisis antes presentado, es claro que se debe acudir a la normativa superior, que en este caso es la Ley 140 de 1994 y por lo tanto se le debe dar aplicación a la misma.*

*De otra parte, es claro que el espíritu del legislador es y seguirá siendo este, teniendo en cuenta que el Acuerdo 111 de 2003, el cual estableció el impuesto a la publicidad exterior visual, lo hizo para elementos de publicidad exterior visual superior a 8 m2, no creen que si hubiera sido otro el sentir del legislador, no se hubiera inclinado por reglar toda la publicidad desde 1 cm2.*

*De otra parte, es claro que en ese sentido es necesario que por un Acuerdo ello se reglamente y no por resolución o decreto, y que estos dos que serían reglamentarios de un acuerdo no pueden ir más allá de lo que la norma superior dispone, es así como tampoco se puede argumentar que en las Resoluciones y Decretos proferidos o que se profieran por la Alcaldía o la autoridad ambiental ese aspecto se pueda reglar.*

#### 4. 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*





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
Secretaría Distrital  
AMBIENTE

4735

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 dicten 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 sí 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° ibídem, 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 3° de la Ley 153 de 1887 y 5° 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 "ley 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 3° de los presentes descargos.*

*De igual forma ustedes manifiestan, que ese procedimiento lo aplican de igual manera, con base en el artículo 32 del Decreto 959 de 2000, utilizando el inciso que hace referencia a:*

4735

*"...El Departamento Administrativo del Medio Ambiente DAMA, de conformidad con su competencia, podrá imponer al infractor de las normas de este acuerdo, las sanciones y medidas preventivas previstas en el artículo 85 de la ley 99 de 1993 y ordenar la pérdida de cupo si la gravedad de la infracción lo amerita..."*

*Es claro que de acuerdo con el contexto normativo y lo que se dispone estas medidas se deben imponer en el caso de una gravedad mayor, toda vez que como lo manifestamos anteriormente, hay un procedimiento especial y que hay que respetar y unas sanciones inicialmente contempladas, aspecto que no puede ser usado en su favor por la autoridad ambiental y usado de manera indistinta.*

*Además no se entiende como una fórmula de IAP, en todo caso sea un elemento de 8 m2 u otro de 48 m2 siempre arroje más de 10 smlmv de multa, es algo inconcebible, no creen que no es la misma afectación paisajística, en concepto nuestro consideramos que existen errores en esa formulación que se sugiere se revisen y se corrijan.*

*En conclusión se observa que no existe claridad de parte de la autoridad ambiental en relación con la aplicación de la normativa y de los procedimientos en materia de publicidad exterior visual y sí se están causando perjuicios a los particulares por ese tipo de actuaciones apresuradas y normativas acomodadas, para mostrar una gestión que en un futuro se revertirá en contra del Distrito Capital.*

##### 5. NO SE DEMUESTRA EL NEXO CAUSAL

*En este punto se debe argumentar que de parte de ustedes como autoridad ambiental, hacen referencia una serie de normativas en general que protegen el medio ambiente frente a la explotación económica, así como de la presunta violación de unas normativas por parte nuestra, sin saber cuál 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 expresó:*

*"... 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*



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría Distrital  
AMBIENTE

Nº 4735

*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 meta individual o ultra individual...*

*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 - HIGUERO Y PINTO un interés difuso puede convertirse en colectivo cuando se identifica el grupo afectado y se organiza..."*

*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 los 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.*

*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, porque el nexo causal no es simplemente tener un IAP y ya, se requiere todo un análisis del entorno y de una manera técnica y justificada, en este caso demostrar cuál fue el daño temporal que se le causó al paisaje con la publicidad y en que se afectó a la comunidad con ello, aspectos que de la lectura de toda la documentación proferida no se puede extraer.*

#### 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, ninguno de ellas han sido publicadas como lo establece el artículo 43 del C.C.A., al respecto me permito manifestar lo siguiente:*

*Sí bien es cierto, el artículo 43 del C.C.A. tiene una disposición al respecto, debemos tener en cuenta lo establecido en el artículo 1º 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 5º del Acuerdo 087 de 1987 que igualmente*



Carrera 6 N° 14-98 Pisos 2°, 5°, 6°, 7° y 9° Bloque A  
Pisos 3° y 4° Bloque B

PBX: 444 1030  
FAX: 444 1030 ext. 522

BOGOTÁ, D.C. COLOMBIA  
www.secretariadeambiente.gov.co





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría Distrital

AMBIENTE

4735

*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 1º de la Ley 57 de 1987 y no con el artículo 43 del C.C.A 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 de transparencia.*

*De lo anterior se desprende que para que un acto administrativo tenga "eficacia" este debe ser publicado o como lo ha expresado la Corte: "La publicidad es una condición de legitimidad, que activa el principio de obligatoriedad de la norma jurídica, pues "... es principio general de derecho que nadie puede ser obligado a cumplir las normas que no conoce... Sentencia C-161 de 1999, M. P. Dr. Carlos Gaviria Díaz".*

*"...Si el desempeño del poder, en los distintos ámbitos del Estado, fuera clandestino y secreto, no sería posible que el ciudadano pudiera "participar en la conformación, ejercicio y control del poder político" (C.P. art.40). La publicidad de las funciones públicas (C.P. art.209), es la condición esencial del funcionamiento adecuado de la democracia y del Estado de derecho; sin ella, sus instituciones mutan de naturaleza y dejan de existir como tales." (Corte Constitucional, Sentencia C- 038 de 1996, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz).*

*De lo anterior se desprende que la publicación de los actos administrativos presuponen su existencia, siendo trascendental desde el punto de vista de su eficacia.*

*La publicación, en estricto rigor, constituye una operación administrativa material, reglada, que corresponde ejecutar a la administración y que se desarrolla de conformidad con lo que establezca la ley, la cual ha dispuesto que se realice por escrito y en el Diario Oficial.*

*Así mismo la Corte manifestó que además de la divulgación de las actuaciones de los órganos de poder público como mecanismo de consolidación de la democracia participativa y condición esencial para el ejercicio del derecho de control político, son dos los objetivos que se persiguen con la exigencia de realización del principio de publicidad respecto de los actos administrativos, el primero determinar la fecha de entrada en vigencia de las disposiciones que contiene el respectivo acto y el segundo garantizar la oponibilidad al contenido de los mismos por parte de los ciudadanos legitimados para el efecto.*



Carrera 6 N° 14-98 Pisos 2°, 5°, 6°, 7° y 9° Bloque A  
Pisos 3° y 4° Bloque B

PBX: 444 1030  
FAX: 444 1030 ext. 522

BOGOTÁ, D.C. COLOMBIA  
www.secretariadeambiente.gov.co





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría Distrital

AMBIENTE

4735

*La Corte ha manifestado que: "La regla general es que el acto administrativo entre en vigencia desde el momento de su expedición, siempre y cuando se hayan cumplido los requisitos de publicación o notificación según sea el caso. En consecuencia, el acto administrativo que no haya sido publicado o notificado será un acto ineficaz, esto es que no producirá efectos, lo que no quiere decir, desde luego, que sea nulo o inexistente. El acto administrativo es válido desde que se expide, pero su contenido únicamente vincula y se impone desde el momento en que se cumplen los requisitos de publicación o notificación, según se trate de actos de contenido general y abstracto o de actos de contenido particular y concreto respectivamente". (Sentencia C-646 de 2000) En consecuencia, el acto administrativo que no haya sido publicado o notificado será un acto ineficaz, esto es que no producirá efectos, lo que no quiere decir, desde luego, que sea nulo o inexistente.*

*El acto administrativo es válido desde que se expide, pero su contenido únicamente vincula y se impone desde el momento en que se cumplen los requisitos de publicación o notificación, según se trate de actos de contenido general y abstracto o de actos de contenido particular y concreto respectivamente.*

*Teniendo en cuenta lo anterior, en el caso de las Resoluciones con base en las cuales se hicieron los operativos que concluyeron con el desmonte de nuestros elementos, para que sean eficaces deberán ser publicadas en el Registro Distrital de lo contrario ni la resolución ni ninguna actuación que se deriven de ella tendrá efectos jurídicos, luego al realizar unos operativos con base en unas normas ineficaces, es claro que se las situaciones se deben devolver al estado en que se encontraban y por ende devolver los elementos e incluso las multas o desmontes cancelados por ese hecho.*

## 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 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.*

## PETICIÓN



Carrera 6 N° 14-98 Pisos 2°, 5°, 6°, 7° y 9° Bloque A  
Pisos 3° y 4° Bloque B

PBX: 444 1030  
FAX: 444 1030 ext. 522

BOGOTÁ, D.C. COLOMBIA  
[www.secretariadeambiente.gov.co](http://www.secretariadeambiente.gov.co)





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría Distrital

AMBIENTE

4735

*Solicitamos que se revoquen todas las actuaciones que hasta la fecha ha realizado la autoridad ambiental en ese sentido, teniendo en cuenta lo anteriormente manifestado y especialmente por no estar violando la normativa en materia de publicidad exterior visual y no estar demostrada plenamente la afectación del paisaje, además por no ser los propietarios de los elementos de publicidad exterior visual que ustedes afirman somos los propietarios.*

### NOTIFICACIONES

*Recibiré notificaciones en la Carrera 19 A No. 103 A - 34 Oficina 203 de Bogotá.*

Que así las cosas, esta Entidad procede a valorar las pruebas obrantes en el expediente, conforme las reglas de la sana crítica.

Que obra en el legajo el Informe Técnico No. 2880 del 20 de Febrero de 2009, informe que dicho sea de paso, fue realizado por esta Secretaría en pleno uso de las facultades, 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. Los elementos publicitarios tipo pasacalle y pendón, instalados en la Calle 120 No. 19 A – 14 de esta Ciudad, infringen las limitaciones establecidas en el 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 poseen registró ante la entidad competente.
2. Los elementos publicitarios tipo pasacalle y pendón, instalados en la Calle 120 No. 19 A – 14 de esta Ciudad, infringen 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 fueron ubicados en un área que constituye espacio público, sin proteger los elementos del amoblamiento urbano y demás elementos que forman parte de la Ciudad.



GOBIERNO DE LA CIUDAD

Carrera 6 N° 14-98 Pisos 2°, 5°, 6°, 7° y 9° Bloque A  
Pisos 3° y 4° Bloque B

PBX: 444 1030  
FAX: 444 1030 ext. 522

BOGOTÁ, D.C. COLOMBIA  
www.secretariadeambiente.gov.co





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría Distrital  
AMBIENTE

4735

3. Los elementos publicitarios tipo pasacalle y pendón, instalados en la Calle 120 No. 19 A – 14 de esta Ciudad, trasgreden 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. Los elementos publicitarios tipo pasacalle y pendón, instalados en la Calle 120 No. 19 A – 14 de esta Ciudad, infringen 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. Los elementos publicitarios tipo pasacalle y pendón, instalados en la Calle 120 No. 19 A – 14 de esta Ciudad, vulneran 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 habida cuenta de la comprobación del hecho infractor, este Despacho procede a establecer el grado de responsabilidad de la investigada, respecto de los hechos endilgados. Veamos:

Que de conformidad con lo establecido en el Artículo 21 del Decreto 959 de 2000, son responsables por la instalación de elementos publicitarios tipo pendones y/o pasacalles, el que registra o en su defecto el anunciante.

Que obra en el expediente prueba de índole fotográfica que da cuenta de la existencia de dos elementos publicitarios, en los que se publicita la venta de unos inmuebles en la Calle 120 No. 19 A - 14 de esta Ciudad.





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría Distrital  
AMBIENTE

4735

Que no obstante lo anterior, esta Dirección advierte que pese a que se encuentra establecida plenamente la existencia de los hechos infractores, no ocurre lo mismo, respecto de su responsable, dado que, aunque se efectuó una visita técnica por parte de la Autoridad Ambiental, en ejercicio de sus facultades de control y seguimiento, de la misma no se infiere que los elementos de Publicidad Exterior Visual, tipo pendones sean real y efectivamente de propiedad de la CONSTRUCTORA RIO AZUL S.A. Así las cosas, en este momento procesal no existe prueba que dé cuenta del compromiso legal de la en las infracciones aducidas en la Resolución que ordenó la Apertura de la Investigación, motivos suficientes para exonerar de responsabilidad a la investigada.

Que por lo expuesto, y en cumplimiento a lo ordenado por el artículo 212 del Decreto 1594 de 1984, esta Dirección de Control Ambiental procederá a **REPONER**, la Resolución recurrida, en el sentido de exonerar a la empresa denominada CONSTRUCTORA RIO AZUL S.A, de los cargos imputados, mediante la Resolución 1095 del 26 de febrero de 2009, y a ordenar el archivo del expediente.

Que dado que esta Entidad, notificó la imposición de la sanción a la CONSTRUCTORA RIO AZUL S.A, se ordena la notificación de la presente Resolución a ésta última.

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..."*

**BOG** BOGOTÁ  
POSITIVA  
GOBIERNO DE LA CIUDAD

Carrera 6 N° 14-98 Pisos 2°, 5°, 6°, 7° y 9° Bloque A  
Pisos 3° y 4° Bloque B

PBX: 444 1030  
FAX: 444 1030 ext. 522

BOGOTÁ, D.C. COLOMBIA  
www.secretariadeambiente.gov.co





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
Secretaría Distrital  
AMBIENTE

4735

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.-** Reponer la Resolución No. 1387 del 12 de Marzo de 2009, en el sentido de exonerar a la empresa denominada CONSTRUCTORA RIO AZUL S.A., identificada con NIT No. 830.104.051-4 de los cargos imputados mediante la Resolución 1095 del 26 de febrero de 2009 y a ordenar el archivo del expediente.

**ARTÍCULO SEGUNDO.-** Archivar en forma definitiva el expediente SDA-08-2009-646, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente resolución.

**ARTÍCULO TERCERO.-** Notificar el contenido de la presente Resolución a la Doctora ADRIANA MARÍA SILVA GONZALEZ en su calidad de Apoderada o a quien haga sus veces, de la empresa denominada CONSTRUCTORA RIO AZUL S.A, en la Carrera 19 A No. 103 A – 34 Oficina 203 de esta Ciudad.

**ARTÍCULO CUARTO.-** Publicar la presente Resolución en el boletín que para el efecto disponga la entidad. Lo anterior en cumplimiento del Artículo 71 de la Ley 99 de 1993.

**ARTÍCULO QUINTO.-** Comunicar el contenido de la presente Resolución, a la Oficina Financiera de la Dirección Corporativa, de la Secretaría Distrital de Ambiente, para lo de su competencia.

**BOG** BOGOTÁ  
POSITIVA  
GOBIERNO DE LA CIUDAD

Carrera 6 N° 14-98 Pisos 2°, 5°, 6°, 7° y 9° Bloque A  
Pisos 3° y 4° Bloque B

PBX: 444 1030  
FAX: 444 1030 ext. 522

BOGOTÁ, D.C. COLOMBIA  
www.secretariadeambiente.gov.co





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría Distrital

AMBIENTE

E - 4735

**ARTÍCULO SEXTO.-** Contra la presente providencia no procede Recurso y con ella queda agotada la vía gubernativa, de conformidad con lo establecido en el Artículo 62 del Código Contencioso Administrativo.

**COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

15 JUN 2010

**EDGAR FERNANDO ERAZO CAMACHO**

Director de Control Ambiental

Proyectó: JOHANA ALEXANDRA GÓMEZ AGUDELO  
Revisó: DAVID LEONARDO MONTAÑO GARCÍA  
Res. 1387 del 12 de Marzo de 2009  
EXP: SDA-08-2009-646

el



Carrera 6 N° 14-98 Pisos 2°, 5°, 6°, 7° y 9° Bloque A  
Pisos 3° y 4° Bloque B

PBX: 444 1030  
FAX: 444 1030 ext. 522

BOGOTÁ, D.C. COLOMBIA  
[www.secretariadeambiente.gov.co](http://www.secretariadeambiente.gov.co)

