

## RESOLUCIÓN No. 02511

### POR LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE REPOSICIÓN CONTRA LA RESOLUCION No. 1004 DE 2013 “POR LA CUAL SE NIEGA PRORROGA DE UN REGISTRO DE PUBLICIDAD EXTERIOR VISUAL TIPO VALLA COMERCIAL TUBULAR Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES”

#### LA SUBDIRECCIÓN DE CALIDAD DE AIRE AUDITIVA Y VISUAL DE LA SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE

En uso de sus facultades delegadas por la Resolución SDA 1037 de 2016, en concordancia con la Leyes 99 de 1993, 140 de 1994 y 1333 del 21 de julio de 2009, los Decretos Distritales 959 de 2000, 506 de 2003, 109 de 2009 modificado parcialmente por el Decreto Distrital 175 de 2009, la Resolución 931 de 2008, , Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 del 2011, y

#### CONSIDERANDO:

##### ANTECEDENTES

Que en virtud del radicado No. 2009ER1312 del 15 de Enero de 2009, la Sociedad **VALLAS MODERNAS PUBLICIDAD EXTERIOR DE COLOMBIA LIMITADA**, identificada con NIT. 800.148.763-1 presenta solicitud de registro nuevo para el elemento publicitario tipo Valla Comercial Tubular, ubicada en la Carrera 86 Bis No. 42G -73 Sur Sentido Sur - Norte, de esta ciudad.

Que en consecuencia la Secretaría Distrital de Ambiente y teniendo en cuenta el Informe Técnico No. 002204 del 13 de Febrero de 2009, emitió la Resolución No. 06792 del 25 de Septiembre de 2009 por medio de la cual se NIEGA el registro solicitado, la cual fue notificada personalmente al señor **PEDRO GABRIEL CAÑIZALEZ GALVIS** el día 10 de Noviembre de 2009.

Que mediante radicado No. 2009ER58931 del 18 de Noviembre de 2009, estando dentro del término legal el Señor **PEDRO GABRIEL CAÑIZALEZ GALVIS**, identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 19.223.706 de Bogotá, en calidad de Representante Legal de la Sociedad **VALLAS MODERNAS PUBLICIDAD EXTERIOR DE COLOMBIA LIMITADA**, interpone Recurso de Reposición en contra de la Resolución 06792 del 25 de Septiembre de 2009.

Que de conformidad con lo anterior, esta Secretaria emitió el Concepto Técnico No. 001333 del 21 de Enero de 2010 y en razón a este se emitió la Resolución No. 4200 del 18 de Mayo

Página 1 de 26

### **RESOLUCIÓN No. 02511**

de 2010 por medio de la cual se repone la Resolución 6792 del 25 de Septiembre de 2009 y se OTORGA el registro al elemento solicitado, la cual fue notificada personalmente al señor **PEDRO GABRIEL CAÑIZALEZ GALVIS** el 21 de Mayo de 2010 y con constancia de ejecutoria del 24 de mayo de 2010,.

Que mediante Radicado No. 2012ER069704 del 05 de Junio de 2012 el señor **PEDRO GABRIEL CAÑIZALEZ GALVIS**, identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 19.223.706 de Bogotá, en calidad de Representante Legal de la Sociedad **VALLAS MODERNAS PUBLICIDAD EXTERIOR DE COLOMBIA LIMITADA**, identificada con NIT. 800.148.763-1, presenta solicitud de PRÓRROGA del registro para el elemento publicitario tipo Valla Comercial Tubular, ubicado en la Carrera 86 Bis No. 42G -73 Sur Sentido Sur - Norte de esta ciudad.

Que en consecuencia, la Secretaría Distrital de Ambiente teniendo en cuenta el Concepto Técnico No. 02763 del 22 de Mayo del 2013, emitió la Resolución No. 02734 del 20 de Diciembre de 2013, notificada personalmente el 03 de Febrero de 2014 al señor **PEDRO GABRIEL CAÑIZALEZ GALVIS**, identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 19.223.706 de Bogotá en calidad de Representante Legal de la Sociedad **VALLAS MODERNAS PUBLICIDAD EXTERIOR DE COLOMBIA LIMITADA**, mediante la cual se NIEGA prórroga del registro al elemento solicitado.

Que mediante radicado No. 2014ER027161 del 18 de febrero del 2014, estando en el término legal el señor señor **PEDRO GABRIEL CAÑIZALEZ GALVIS** en calidad de Representante Legal de la Sociedad **VALLAS MODERNAS PUBLICIDAD EXTERIOR DE COLOMBIA LIMITADA**, presenta recurso de reposición contra la Resolución No. 2734 del 20 de diciembre de 2013.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, a continuación se procederá a revisar la solicitud y los argumentos presentados por el recurrente. Los cuáles serán resueltos y analizados por este Despacho en el mismo orden en que fueron desarrollados en el recurso de reposición así:

#### **DEL RECURSO DE REPOSICIÓN**

Que la Resolución No. 2734 del 20 de diciembre del 2013 fue notificada personalmente el día 6 de febrero del 2014 al Señor **PEDRO GABRIEL CAÑIZALEZ GALVIS** en calidad de representante legal de la Sociedad **VALLAS MODERNAS PUBLICIDAD EXTERIOR DE COLOMBIA LIMITADA** y ejecutoriada el día 20 de febrero de 2014, de conformidad con los artículos 76 y 77 del Código de procedimiento administrativo y de lo Contencioso Administrativo, concediendo el término de diez (10) días hábiles siguientes a la notificación para interponer recurso de reposición.

### **RESOLUCIÓN No. 02511**

Que el Señor **PEDRO GABRIEL CAÑIZALEZ GALVIS**, identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 19.223.706 de Bogotá, en calidad de representante legal de la Sociedad **VALLAS MODERNAS PUBLICIDAD EXTERIOR DE COLOMBIA LIMITADA**, estando dentro del término legal mediante radicado N° 2014ER027161 del 18 de febrero de 2014, interpone recurso de Reposición en contra de la Resolución 2734 del 20 de diciembre del 2014 *“POR LA CUAL SE NIEGA PRORROGA DE UN REGISTRO DE PUBLICIDAD EXTERIOR VISUAL Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES”*.

Que el impugnante con el recurso interpuesto expone los siguientes argumentos:

#### **“(…) FUNDAMENTOS DE DERECHO**

##### **“I. FALTA DE MOTIVACION Y/O FALSA MOTIVACION DE LA RESOLUCION N° 582 DE 2013**

*Bajo los postulados de la “Falta de Motivación” y/o “Falsa Motivación” de los actos administrativos, debemos señalar con vehemencia pero con respecto, que la Resolución N° 582 DE 2013, mediante la cual la SDA niega la solicitud de prórroga a la Sociedad VALLAS MODERNAS Ltda., para la valla comercial instalada en la Calle 26 N° 78 B – 53 sentido Este - Oeste, está concebida y argumentada de forma tal que, sin lugar a equívoco alguno, no se cimienta sobre bases jurídicas sólidas; basta solo con examinar la parte considerativa del Acto Administrativo en cita para llegar a esta conclusión.*

*Se señala en las páginas 5 de la Resolución N° 582 de 2013 – Considerandos-, lo que a la letra dice:*

*“Que se hace necesario dentro de la presente Actuación Administrativa realizar un estudio de carácter jurídico a la solicitud de prórroga de registro para el elemento de publicidad exterior tipo Valla Tubular Comercial, presentada por VALLAS MODERNAS PUBLICIDAD EXTERIOR DE COLOMBIA LTDA., mediante radicado No. 2012ER069704 del 05 de junio de 2012, con fundamento en las disposiciones constitucionales, en el pronunciamiento de la Corte Constitucional, la normatividad vigente especial para el Distrito Capital aplicable al caso en concreto, la información y documentación suministrada por su responsable y en especial las conclusiones contenidas en el Concepto Técnico No. 02763 del 20 de Mayo de 2013, en el cual se realiza un estudio sobre estabilidad del elemento a instalar, concluyendo su viabilidad.*

*Sin embargo teniendo en cuenta que la solicitud de prórroga se realizó el día 05 de junio de 2012, esto es fuera del término señalado en el Capítulo 2, Art. 5 inciso 5 de la Resolución 931 de 2008, se considera que no es viable otorgar la prórroga del registro a la empresa VALLAS MODERNAS PUBLICIDAD EXTERIOR DE COLOMBIA LTDA, identificada con NIT. 800.148.763-1.*

*Que el titular del registro, no cumplió con lo establecido en el artículo 5, inciso 5 de la Resolución 931 de 2008 que textualmente dice:*

### **RESOLUCIÓN No. 02511**

*“Dentro de los treinta (30) días anteriores a la fecha del vencimiento del registro de la publicidad exterior visual, el responsable de la misma podrá solicitar su prórroga ante la Secretaría Distrital de Ambiente, la cual se otorgará cuando la publicidad exterior visual cumpla con las normas vigentes.” (Subrayado fuera de texto).*

*Siendo esta la única argumentación de carácter jurídico que se encuentra en la Resolución N° 2734 de 2013, (ya que los primeros considerandos son de carácter general que no particular), esto es el Artículo 5° inciso 5° de la Resolución 931 de 2008, del mismo no se desprende o concluye cual es la razón para que se niegue la prórroga; si dicho artículo en dicho inciso establece que dentro de los 30 días anteriores a la fecha de vencimiento del registro, el responsable PODRÁ solicitar su prórroga ante al SDA. ¿En qué parte de las consideraciones del Acto Administrativo está debidamente motivada la negación del registro? La respuesta es en ninguna.*

*La norma enunciada – Artículo 5° inciso 5° de la Resolución 931 de 2008-, que es la única referida en el Acto Administrativo que nos ocupa para este caso en particular, en ningún aspecto concluye, ni señala, ni establece que por el hecho de no solicitar el registro en un tiempo determinado, éste se debe negar de manera inmediata.*

*Es más, de la lectura de la norma tantas veces referida, se puede determinar que el responsable “puede” más no “debe” solicitar la prórroga del registro del elemento de publicidad exterior visual. Entonces, no puede ser de recibo para esta sociedad, que la SDA decida negar la prórroga del registro de la valla de propiedad de VALLAS MODERNAS Ltda., profiriendo un Acto Administrativo que se queda tan corto en sus apreciaciones y valoraciones jurídicas, que solo se refiera a un inciso de un Artículo de la Resolución 931 de 2008, que de su simple repaso no se puede concluir que hay lugar a negarlo.*

*Al respecto ha señalado el Consejo de Estado Sección Cuarta:*

*“No obstante que el demandante sugiere que acto está afectado de “falsa motivación”, la Sala entiende que el cargo que realmente plantea es el de “falta de motivación”, en la medida en que afirma que la resolución acusada carece de ella.*

*Para no incurrir en la “falta de motivación”, la administración está obligada a expresar los motivos que fundamentan sus decisiones, y a establecer correspondencia entre lo hechos y las consideraciones jurídicas contenidas en su acto administrativo.*

*Los motivos en que se funda el acto deben ser ciertos, claros y objetivos.*

*Esta causal de nulidad está referida, fundamentalmente, al soporte factico de un acto administrativo, y no al jurídico, aspecto este último que guarda relación con los fenómenos de no aplicación de normas, indebida aplicación o interpretación errónea.*

*Los motivos del acto administrativo deben ser de tal índole que determinen no solo la expedición de un acto administrativo sino su contenido y alcance.*

## **RESOLUCIÓN No. 02511**

*La motivación de actos reglados debe ser clara, puntual y suficiente hasta tal punto que justifique la expedición de los mismos.*

*La motivación adecuada de un acto administrativo lo legitima, pues debe suministrar, a su destinatario, ojalá hasta convencerlo, las razones de hecho y de derecho que inspiraron la producción del mismo.*

*La motivación idónea del acto administrativo preserva el principio de legalidad y, desde luego, no da paso a la arbitrariedad ni al capricho de los servidores que lo emitan.*

*La falta de motivación de un acto administrativo cuando precisa de ella, como en este caso, deviene en la violación del debido proceso, puesto que la exigencia de esa motivación se constituye en una formalidad que si se omite equivale a una expedición irregular del respectivo acto, lesiva del debido proceso que se debe observar para su expedición”.*

*Y en cuanto a la falsa motivación El Honorable Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera -, con ponencia del Magistrado Germán Rodríguez Villamizar dentro del Proceso 76001-23-31-000-1994-09988-01 Numero interno: 16718, en sentencia del nueve (9) de octubre de dos mil tres (2003), se pronunció, así:*

*De acuerdo con los antecedentes jurisprudenciales transcritos, se pueden extraer las siguientes conclusiones:*

*a) La falsa motivación, como vicio de ilegalidad del acto administrativo, puede estructurarse cuando en las consideraciones de hecho o de derecho que contiene el acto, se incurre en un error de hecho o de derecho, ya sea porque los hechos aducidos en la decisión son inexistentes o, cuando existiendo éstos son calificados erradamente desde el punto de vista jurídico. En el primer caso, se genera el error de hecho y, en el segundo, el error de derecho.*

*b. Quien impugna un acto administrativo bajo el argumento de encontrarse falsamente motivado, tiene la carga probatoria (onus probandi) de demostrarlo, dado que sobre los actos de la administración gravita una presunción de legalidad que debe ser desvirtuada por quien pretenda impugnarlos.*

*En este orden de ideas, una vez establecidos los argumentos que sustentan la excepción formulada por la parte ejecutada, al igual que el contenido de los actos administrativos acusados de ser nulos, la Sala procederá a abordar el estudio de los cargos propuestos.*

*Como ha quedado explicado, la falsa motivación como vicio del acto administrativo trae como consecuencia la anulación del acto, ya sea en sus consideraciones de hecho o de derecho y, además, cuando quien solicita, prueba la existencia de dicho vicio.” (Subrayado y negrilla fuera de texto).*

*Por lo expuesto la Resolución 1004 del 3 de abril del 2014, adolece de falta de motivación y/o falsa motivación, razón por la cual deberá ser revocado para en consecuencia conceder la solicitud de prórroga.*

## RESOLUCIÓN No. 02511

### CONSIDERACIONES DE LA SUBDIRECCION DE CALIDAD DEL AIRE, AUDITIVA Y VISUAL DE LA SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE.

Que considerando que el Recurso de Reposición fue interpuesto en tiempo y en debida forma, esta Secretaría procederá a evaluar los fundamentos de hecho y de derecho sobre los cuales se presenta el recurso mencionado de conformidad con los Artículos 76 y 77 del Código de procedimiento administrativo y de lo Contencioso Administrativo, no sin antes señalar la competencia que tiene el Despacho para contestarlo según la facultad que le confiere las normas que se citan a continuación:

Que el Decreto Distrital No. 109 de marzo 2009, prevé en su Artículo 5, literal d) lo siguiente:

*“Son funciones del Secretario Distrital de Ambiente:*

*“d) 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 Decreto Distrital No. 175 de 2009, por el cual se modifica el Decreto 109 del 16 de marzo de 2009, estableció en su artículo 1, literal l) que dice:

*“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, medidas preventivas y sancionatorias a que haya lugar...”.*

Que en el parágrafo 1 del artículo 5° de la Resolución 1037 de 2016 se delega en el Subdirector de Calidad del Aire, Auditiva y Visual, la siguiente función:

*“PARAGRAFO 1°. Así mismo se delega, la función de resolver los recursos y solicitudes de revocatoria directa presentados, Expedir los Actos Administrativos que otorguen o nieguen el registro de publicidad, los que prorroguen, autoricen el traslado, modifiquen la Publicidad Exterior Visual tipo: valla tubular o convencional. (Tipo comercial e institucional).”*

Que de la misma manera, el parágrafo 1° del artículo 5° de la Resolución 1037 de 2016 establece:

*“Así mismo se delega, la función de resolver los recursos y solicitudes de revocatoria directa, presentados contra los actos administrativos señalados en el artículo quinto, la función de suscribir los actos administrativos mediante los cuales se resuelven desistimientos, modificaciones y aclaraciones; así como de los actos propios de seguimiento y control ambiental de los trámites administrativos ambientales de carácter sancionatorio y permisivo referidos en el presente artículo. (...)”*

## RESOLUCIÓN No. 02511

Citado lo anterior este Despacho procede a analizar y contestar los argumentados presentados con relación a la “FALTA DE MOTIVACION Y/O FALSA MOTIVACION DE LA RESOLUCION No. 2734 DE 2013”, aclarando lo siguiente:

La falsa motivación y/o falta de motivación, como lo ha reiterado la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Sección Cuarta, Consejero Ponente: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, del Quince (15) de Marzo de dos mil doce (2012), Radicación Número: 25000-23-27-000-2004-92271-02(1660), Actor: ACCENTURE LTDA, Actor: DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES “...se relaciona directamente con el principio de legalidad de los actos y con el control de los hechos determinantes de la decisión administrativa. Para que prospere la pretensión de nulidad de un acto administrativo con fundamento en la causal denominada falsa motivación es necesario que se demuestre una de dos circunstancias: a) O bien que los hechos que la Administración tuvo en cuenta como motivos determinantes de la decisión no estuvieran debidamente probados dentro de la actuación administrativa; o b) Que la Administración omitió tener en cuenta hechos que sí estaban demostrados y que si hubiesen sido considerados habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente. Ahora bien, los hechos que fundamentan la decisión administrativa deben ser reales y la realidad, por supuesto, siempre será una sola. Por ende, cuando los hechos que tuvo en cuenta la Administración para adoptar la decisión no existieron o fueron apreciados en una dimensión equivocada, se incurre en falsa motivación porque la realidad no concuerda con el escenario fáctico que la Administración supuso que existía al tomar la decisión...”

Según lo anterior no se configura ninguna de las 2 circunstancias anteriormente descritas, pues en primer lugar existe una norma específica aplicable al tema de publicidad exterior visual que para el caso que nos ocupa corresponde a la Resolución 931 de 2008, la cual fija los parámetros, condiciones y términos sobre los cuales se debe evaluar una solicitud para un elemento de publicidad exterior visual en este caso tipo valla comercial tubular. En cuanto a lo segundo, no se omitió ningún hecho que pudiera haber variado la decisión tomada por esta Entidad y más aún se tiene por probada la violación de la normatividad en materia ambiental con sólo verificar la radicación de la solicitud de prórroga la cual fue presentada posterior al vencimiento del registro, fuera del término legal requerido.

El plazo o término en el procedimiento administrativo alude al lapso en el cual deben surtirse las distintas etapas o fases del procedimiento, incluyendo dentro de este concepto el plazo para impugnar en sede administrativa los diversos actos a través de los diferentes recursos que instituye el derecho objetivo, por lo mismo debe entenderse que la norma al consagrar que la solicitud de prórroga del registro puede presentarse dentro de los Treinta (30) días anteriores a la fecha del vencimiento del registro, delimitó un margen en el tiempo dentro del cual se puede realizar la solicitud, que entendiéndose bien puede hacerse desde el día (30) Treinta anterior al vencimiento hasta faltando (1) Un día para el vencimiento del registro.

## RESOLUCIÓN No. 02511

Que esta Subdirección considera que no es de recibo el argumento recurrido de falsa motivación, pues dicha figura jurídica como ya se enunció puede ser invocada sólo cuando no existe correspondencia entre la decisión que se adopta y los motivos que se aducen como fundamento de la misma; y para el caso en concreto la decisión de negar la prórroga del registro del elemento en cuestión se motivó con fundamento en la solicitud presentada extemporáneamente, es decir la falta de cumplimiento de los requisitos jurídicos expresamente señalados en el Artículo 5 de la resolución 931 de 2008, existiendo por tal razón correspondencia entre la parte considerativa y la decisión adoptada.

Que el Artículo 2 de la Resolución 931 de 2008, señala lo siguiente:

### ***“ARTÍCULO 2º.- CONCEPTO DE REGISTRO DE PUBLICIDAD EXTERIOR VISUAL:***

*El registro de publicidad exterior visual es la autorización otorgada por la Secretaría Distrital de Ambiente para ejercer la actividad de publicidad exterior visual, cuando se compruebe el cumplimiento de las normas vigentes, teniendo en cuenta la información suministrada por su responsable y la verificación del cumplimiento de los requisitos por parte de la Secretaría.*

*El registro como tal, no concede derechos adquiridos, por lo cual cada vez que se produzca cambio de normatividad, se modifique o traslade la publicidad exterior visual registrada, o se venza el término de vigencia del registro, se deberá obtener un nuevo registro o su actualización.*

*Cuando la publicidad exterior visual se encuentre registrada, el responsable de la misma podrá solicitar a la Secretaría Distrital de Ambiente la prórroga de la vigencia del registro, siempre y cuando cumpla con las normas vigentes.* (...)” (Negrillas y subrayado fuera de texto).

Que teniendo en cuenta la norma citada en el párrafo primero y párrafo tercero se expresa que el registro como tal se otorga una vez se verifique el cumplimiento de los requisitos y de la normatividad vigente, que para el caso en concreto es preciso aplicar la Resolución 931 de 2008 la cual señala la oportunidad dentro de la cual se puede realizar la solicitud de prórroga de registro de un elemento de publicidad exterior visual tipo valla.

Que la Resolución N° 4200 del 18 de Mayo de 2010, notificada personalmente el día 21 de Mayo de 2010, y ejecutoriada el día 24 de Mayo de 2010 se otorgó por una vigencia de DOS (2) años a partir de la ejecutoria de dicho acto administrativo, esto quiere decir del día 24 de Mayo de 2010 y que la misma se entiende vigente hasta el día 23 de Mayo de 2012.

Que dado el hecho de haberse presentado la solicitud de prórroga el día 05 de Junio de 2012, esto quiere decir Trece (13) días después de haberse vencido la vigencia del registro se entiende que la Sociedad **VALLAS MODERNAS PUBLICIDAD EXTERIOR DE COLOMBIA LIMITADA**, perdió la oportunidad para presentar su solicitud de prórroga por cuanto la norma señala que debe obtener un nuevo registro cumpliendo los requisitos exigidos para tal fin.

## RESOLUCIÓN No. 02511

Es importante indicar que las solicitudes de prórroga del registro sobre el elemento tipo valla comercial se resuelven atendiendo los parámetros establecidos en el Artículo 13 de la Resolución 931 de 2008, establece lo siguiente:

***“ARTÍCULO 13°.- PRELACION DE LAS SOLICITUDES DE REGISTRO DE PUBLICIDAD EXTERIOR VISUAL: Las solicitudes de registro se resolverán en orden de radicación.***

*Cuando sobre un mismo inmueble existan diferentes solicitudes para la instalación de publicidad exterior visual se resolverán las solicitudes teniendo en cuenta el siguiente orden de prelación:*

- 1. En cualquier circunstancia tendrá prelación para el registro de publicidad exterior visual el titular del derecho de dominio del inmueble en el cual se ubicará el elemento de publicidad exterior visual.*
- 2. Cuando se trate de prórroga del registro, ésta primará frente a cualquier solicitud de registro nuevo.*
- 3. Cuando los solicitantes son poseedores o meros tenedores del inmueble en el cual se ubicará el elemento de publicidad exterior visual, las solicitudes de registro se resolverán en orden de radicación”.*

Señala el recurrente que de la lectura del Artículo 5 inciso 5 de la Resolución 931 de 2008, no se establece que por el hecho de no solicitar el registro en un tiempo determinado, éste se debe negar de manera inmediata.

Respecto a este punto, considera el Despacho que no es de recibo la interpretación de la norma en cita, pues el alcance de la misma es darle la posibilidad al titular del registro y no obligarlo a solicitar la prórroga por dos (2) años más. Lo anterior conforme lo señala el literal b) del Artículo 3 de la Resolución 931 de 2008; es decir no existe la prórroga automática del registro del elemento de publicidad exterior visual, pues el registro como tal no concede derechos adquiridos, razón por la cual hay que solicitar la prórroga dentro de los treinta (30) días anteriores a la fecha de vencimiento, si a bien lo tiene el titular.

En relación a lo anteriormente expuesto, este Despacho transcribe a continuación el párrafo del Artículo 9 de la Resolución 931 de 2008, así:

***“ARTÍCULO 9°.- CONTENIDO DEL ACTO QUE RESUELVE LAS SOLICITUDES DE REGISTRO DE PUBLICIDAD EXTERIOR VISUAL:***

***“...PARÁGRAFO PRIMERO.- A partir de la vigencia de la presente resolución no se podrán instalar elementos de publicidad exterior visual sin haber obtenido registro previo de la Secretaría Distrital de Ambiente”.*** (Negrillas fuera de texto).

Página 9 de 26

## RESOLUCIÓN No. 02511

Es decir que expresamente la norma dispone que los elementos de publicidad exterior visual deben tener registro previo en esta entidad, lo que quiere decir que si está próximo a vencerse el registro, y si es la intención continuar con la titularidad del mismo, hay que solicitar prórroga en las condiciones establecidas en la norma objeto de estudio.

Ahora bien, procede este Despacho a analizar el pronunciamiento que ha tenido la jurisprudencia constitucional respecto al tema de la existencia del acto administrativo, y para ello se transcribe apartes de la Sentencia C-069 de 1995, Magistrado Ponente: Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA, Ref.: EXPEDIENTE D-699, de Veintitrés (23) de Febrero de mil novecientos noventa y cinco (1995), Actor: MAXIMILIANO ECHEVERRI MARULANDA:

*(...)“La existencia del acto administrativo está ligada al momento en que la voluntad de la Administración se manifiesta a través de una decisión. El acto administrativo existe, tal como lo señala la doctrina, desde el momento en que es producido por la Administración, y en sí mismo lleva envuelta la prerrogativa de producir efectos jurídicos, es decir, de ser eficaz. De igual manera, la existencia del acto administrativo está ligada a su vigencia, la cual se da por regla general desde el momento mismo de su expedición, condicionada, claro está, a la publicación o notificación del acto, según sea de carácter general o individual. La eficacia del acto administrativo se debe pues entender encaminada a producir efectos jurídicos. De lo anterior se colige que la eficacia del acto comporta elementos de hecho, pues una decisión administrativa adoptada de conformidad con el ordenamiento jurídico superior, cobijada por presunción de constitucionalidad y de legalidad, puede constituir un acto administrativo perfecto pero ineficaz. Así mismo, una decisión viciada de nulidad por no cumplir con todos los requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico superior, puede llegar a producir efectos por no haber sido atacada oportunamente”.*

Transcrito lo anterior, este Despacho considera, que la existencia del acto administrativo mediante el cual se otorgó la titularidad del registro, Resolución N° 4200 del 18 de Mayo de 2010 está ligada a su vigencia, es decir que la titularidad del registro tuvo validez hasta el momento en que venció el término de vigencia de los dos (2) años, y que por razones ajenas a la administración distrital el recurrente no solicitó prórroga en término legal, siendo así las cosas, la Resolución que niega la solicitud de prórroga esta plenamente fundamentada en el régimen jurídico aplicable pues la decisión administrativa se adoptó conforme a la normatividad vigente para el tema de publicidad exterior visual, concretamente la Resolución No. 931 de 2008.

Conforme a lo expuesto, no es de recibo para el Despacho lo argumentado por el recurrente.

Entra el Despacho a analizar y resolver lo argumentado en el punto II del Recurso de Reposición, que se transcribe a continuación:

## RESOLUCIÓN No. 02511

### II. PÉRDIDA DE FUERZA EJECUTORIA DE LA RESOLUCION 2734 DE 2013”.

*“Establecía el Artículo 66 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 1 de 1984), Decreto aplicable para la época de los hechos, lo siguiente;*

*“ARTICULO 66. PERDIDA DE FUERZA EJECUTORIA. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo, pero perderán su fuerza ejecutoria en los siguientes casos:*

*(...).*

*2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.”*

*Y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) en su Artículo 91, en lo que a la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos se refiere, señala:*

*“Artículo 91. Pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos:*

*(...)*

*2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.” (Negrilla fuera de texto).*

*Basta con señalar al respecto que la Resolución N° 2734 del 2013, se profiere bajo fundamentos de hecho y especialmente de derecho que hoy en día no son aplicables y lo que es peor, que dan lugar a la negación de la prórroga.*

*Causa extrañeza a este Ciudadano que la SDA le dé un valor preponderante a los términos establecidos en el numeral 5° inciso 5 de la Resolución 931 de 2008, tanto como para negar la prórroga exclusivamente por ello, pero la misma Autoridad Ambiental omitiendo el deber Constitucional y Legal de dar respuesta a mi petición de prórroga en forma clara, oportuna y de fondo – que en estricto sentido es una petición en los términos del Artículo 4° y siguientes del C.C.A. hoy Artículo 13 y siguientes del C.P.A.C.A. -, desbordando en un término siquiera razonable mi solicitud, observemos:*

*-El registro para la valla comercial de propiedad de VALLAS MODERNAS Ltda., ubicada en la Carrera 86 Bis No. 42 G – 73 SUR sentido Sur –Norte,, de esta Ciudad, vencía el 24 de Mayo de 2012; y de acuerdo con lo establecido en el inciso 5° del Artículo 5° de la Resolución 931 de 2008, en calidad de Representante Legal, podía más no debía, solicitar la prórroga del registro dentro de los treinta (30) días anteriores a la fecha del vencimiento del registro.*

*-Por una situación ajena a la voluntad de VALLAS MODERNAS Ltda., tal como se manifestó por escrito al Doctor Fernando Molano Nieto, en el sentido que esta solicitud de prórroga se radico con algunos días de posterioridad a la vigencia del registro, ello obedeció sustancialmente a que la empresa no contaba con el flujo de caja suficiente para pagar el*

## **RESOLUCIÓN No. 02511**

*valor que costaba la evaluación de las solicitudes de prórrogas, es decir, por falta de recursos económicos para la radicación de la solicitud de prórroga*

*-Empero, habiendo radicado la petición de prórroga el 5 de junio de 2012, la SDA solo se pronuncia de fondo el día 20 de diciembre del 2013, es decir dieciocho meses después, aproximadamente, vulnerando con ello principios fundamentales como la Confianza Legítima y la Buena Fe.*

*No es razonable que bajo el pretexto de dar cumplimiento a un inciso de un Artículo de la Resolución 931 de 2008, por demás descontextualizado, se conculquen flagrante y ostensiblemente derechos de rango Constitucional, como es el de obtener una respuesta forma clara, oportuna y de fondo a una petición, así como principios tan inviolables como lo son el de la primacía de lo sustancial sobre lo formal, Buena Fe, Confianza Legítima y Seguridad Jurídica.*

*Es por ello que se debe revocar la Resolución N° 2734 de 2013 y conceder la prórroga del registro solicitado por la empresa que represento”.*

En relación con la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo por el desaparecimiento de sus fundamentos de hecho o de derecho, se presenta el fenómeno jurídico denominado por la doctrina como el decaimiento del acto administrativo por causas imputables a sus mismos elementos en razón a causas posteriores, no relacionadas directamente con la validez del acto inicial.

Respecto a la causal 2° del artículo 66 del C.C.A., la doctrina se ha pronunciado de la siguiente manera:

*“El fenómeno del decaimiento del Acto Administrativo también goza de regulación en su ordenamiento positivo. El artículo 66 numeral 2 establece dos hipótesis a través de las cuales un acto producido válidamente puede llegar a perder fuerza en el ámbito de la eficacia al desaparecer sus fundamentos de hecho o de derecho, La doctrina identifica precisamente estas circunstancias como las determinantes del decaimiento o muerte del Acto Administrativo por causas imputables a sus mismos elementos en razón de circunstancias posteriores más no directamente relacionadas con la validez del acto. El profesor Cintra do Amaral identifica el decaimiento como las modificaciones de orden legal que le retiran los fundamentos de validez a un acto que ha sido producido válidamente”.*

*De acuerdo con lo anterior, para que el decaimiento del acto administrativo se configure, se requiere prueba suficiente de la existencia de hechos nuevos que en efecto generen tal situación, hechos que hacen que los actos emitidos pierdan su eficacia por circunstancias sobrevinientes que hacen desaparecer un presupuesto de hecho indispensable para su existencia”. (Extraído de SANTOFIMIO G. Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II Universidad Externado de Colombia. 1998).*

Con base en lo anterior es claro que no ocurrió el decaimiento del Acto Administrativo toda vez que los fundamentos de hecho o de derecho no han desaparecido, por tanto sus efectos

Página 12 de 26

### **RESOLUCIÓN No. 02511**

siguen intactos, la solicitud se presentó fuera del término legal hecho que no es subsanable y los documentos no fueron aportados en la oportunidad procesal indicada, además, para el elemento tipo valla comercial tubular en cuestión NO opera la prórroga automática, el solicitante si lo cree conveniente para su actividad comercial lo solicita, más no es imperativo u obligatorio por parte de esta Secretaría.

Conforme a lo expuesto, no es de recibo para el Despacho lo argumentado por el recurrente.

Entra el Despacho a analizar y resolver lo argumentado en el punto III del Recurso de Reposición, que se transcribe a continuación:

#### **III. PREVALENCIA DE LO SUSTANCIAL SOBRE LO FORMAL.**

*Llama la atención a quien Representa Legalmente a la sociedad VALLAS MODERNAS Ltda., que la única razón por la cual la SDA decide negar la prórroga del registro, razón por demás que se encuentra debidamente sustentada como falta de motivación y/o falsa motivación en el presente escrito, es una situación de tipo temporal que soslaya, desestima desproporcionalmente e invalida las conclusiones de carácter urbano – ambiental y estructural del Concepto Técnico No. 2763 del 22 de mayo de 2013, emitido por la Subdirección de Calidad del Aire, Auditiva y Visual de la SDA.*

*Señala la Constitución Política, que en su Artículo 228, indica:*

*“ARTICULO 228. La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial...” (Subrayado fuera de texto).*

*En ese orden de ideas en lo que respecta a la prevalencia del Derecho sustancial sobre el formal, ha dicho el Consejo de Estado:*

*“Sea lo primero aclarar, que si bien se incurrió en error formal al interponerse el recurso de apelación de manera subsidiaria y no directamente conforme a la letra del artículo 181 del C.C.A., la negativa de concederlo contraría al principio constitucional de la prevalencia del derecho sustancial que impone la remoción de obstáculos meramente formales. Igual formulación se desprende del artículo 228 del C.P. y 4 del C.P.C., que ordena la primacía del derecho sustancial sobre los aspectos formales” (Subrayado fuera de texto).*

*En el mismo sentido se pronunció la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional:*

*“4. Prevalencia del derecho sustancial sobre las formas. Defecto procedimental por “exceso ritual manifiesto”.*

*4.1. El artículo 228 de la Constitución Política consagra como uno de los principios de la administración de justicia la prevalencia del derecho sustancial. Según esta norma:*

## **RESOLUCIÓN No. 02511**

*“ARTICULO 228. La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo.” (Negrillas fuera de texto).*

*Por su parte, para las controversias de orden civil, así como aquellas a las que se remite en virtud de otros estatutos, el artículo 4° del Código de Procedimiento Civil establece que:*

*“ARTICULO 4°. INTERPRETACION DE LAS NORMAS PROCESALES. Al interpretar la ley procesal, el juez deberá tener en cuenta que el objeto de los procedimientos es la efectividad de los derechos reconocidos por la ley sustancial. Las dudas que surgen en la interpretación de las normas del presente Código, deberán aclararse mediante la aplicación de los principios generales del derecho procesal, de manera que se cumpla la garantía constitucional del debido proceso, se respete el derecho de defensa y se mantenga la igualdad de las partes”. (Negrillas fuera de texto).*

*La Corte Constitucional ha señalado que, por disposición del artículo 228 Superior, las formas no deben convertirse en un obstáculo para la efectividad del derecho sustancial, sino que deben propender por su realización. Es decir, que las normas procesales son un medio para lograr la efectividad de los derechos subjetivos y no fines en sí mismas. Así lo sostuvo en la Sentencia C-029 de 1995, precisamente cuando declaró exequible el artículo 4° del Código de Procedimiento Civil, antes citado:*

*“Cuando el artículo 228 de la Constitución establece que en las actuaciones de la Administración de Justicia “prevalecerá el derecho sustancial”, está reconociendo que el fin de la actividad jurisdiccional, y del proceso, es la realización de los derechos consagrados en abstracto por el derecho objetivo, y, por consiguiente, la solución de los conflictos de intereses. Es evidente que en relación con la realización de los derechos y la solución de los conflictos, el derecho procesal, y específicamente el proceso, es un medio.” (Negrillas fuera de texto original).*

*En la misma línea, en la sentencia C-131 de 2002, la Corte se refirió al tema de la constitucionalización del derecho procesal de la siguiente manera:*

*“2. Uno de los espacios en los que más incidencia ha tenido el constitucionalismo es el derecho procesal. En la tradición del positivismo formalista el derecho procesal estaba desprovisto de una vinculación sustancial con lo que era materia de litigio; se agotaba en una ritualidad cuya configuración de realizaba fundamentalmente en la instancia legislativa; era ajeno a propósitos que lo conectaran con los fines estatales y la protección de las garantías que lo integraban sólo se brindaba en esas actuaciones y bajo los estrechos parámetros de protección establecidos por el legislador. Así, no llamaba a interés el hecho de que, en materia de derechos, la sustancia que se tenía entre manos se desvaneciera ante las ritualidades y formalidades de unos procedimientos que las más de las veces se explicaban por sí mismos y que perdían puntos de contacto con lo que era objeto de controversia.*

## **RESOLUCIÓN No. 02511**

*Pero esa dimensión del derecho procesal ha sido superada pues el constitucionalismo ha rescatado las garantías centenariamente elaboradas como contenidos del derecho procesal para vincularlas inescindiblemente a la realización de las normas sustanciales. Las ha dotado de una teleología que no se explica a partir del solo rito o procedimiento sino en relación directa con las normas jurídicas que consagran los efectos jurídicos que las partes pretenden. Las ha redimensionado para darles ahora el carácter de facultades irrenunciables, históricamente consolidadas y positivizadas; esto es, para advertir en ellas derechos fundamentales.*

*Con ello, ha dotado el proceso de una nueva racionalidad pues ya no se trata de agotar ritualismos vacíos de contenido o de realizar las normas de derecho sustancial de cualquier manera sino de realizarlas reconociendo esas garantías irrenunciables pues su respeto ineludible también constituye una finalidad del proceso. (...)" (Negrillas fuera de texto).*

*4.2. Ahora bien, con fundamento en el derecho de acceso a la administración de justicia y en el principio de la prevalencia del derecho sustancial, esta Corporación ha sostenido que en un providencia judicial puede configurarse un defecto procedimental por "exceso ritual manifiesto" cuando hay una renuncia consciente de la verdad jurídica objetiva evidente en los hechos, pero por extremo rigor en la aplicación de las normas procesales.*

*La línea jurisprudencial relativa al "exceso ritual manifiesto" tuvo su inicio como tal en la Sentencia T-1306 de 2001. En esta oportunidad la Corte preciso]:*

*"[L]os jueces deben ser conscientes de la trascendental importancia que tiene el derecho procesal en cuanto a medio garantizador de los derechos materiales dentro del marco de un debido proceso. En consecuencia, el actuar general debe ser guiado por la coexistencia de estas manifestaciones normativas permitiendo que en un marco jurídico preestablecido se solucionen los conflictos de índole material.*

*Sin embargo, si el derecho procesal se torna en obstáculo para la efectiva realización de un derecho sustancial reconocido expresamente por el juez, mal haría éste en darle prevalencia a las formas haciendo nugatorio un derecho del cual es titular quien acude a la administración de justicia y desnaturalizando a su vez las normas procesales cuya clara finalidad es ser medio para la efectiva realización del derecho material (art. 228).*

*De lo contrario se estaría incurriendo en una vía de hecho por exceso ritual manifiesto que es aquel que se deriva de un fallo en el cual haya una renuncia consciente de la verdad jurídica objetiva evidente en los hechos, por extremo rigor en la aplicación de las normas procesales convirtiéndose así en una inaplicación de la justicia material." (Negrillas fuera de texto original).*

*La anterior posición fue reiterada por esta Corporación en la sentencia T-1123 de 2002. Consideró que en ese caso se había configurado una "vía de hecho" por la ruptura deliberada del equilibrio procesal, haciendo que contra lo dispuesto en la Constitución y en las leyes aplicables, una de las partes quedara en absoluta indefensión frente a las determinaciones que adoptó el juez, atendiendo con exclusividad al ritualismo y sacrificando valores de fondo. Sostuvo que la prevalencia del derecho sustancial constituye el fin principal de la*

## **RESOLUCIÓN No. 02511**

*administración de justicia y que “la validez de una decisión judicial de carácter procesal debe necesariamente juzgarse a partir del problema de fondo de derecho sustantivo a cuya resolución ella se enderece”. Ello en razón de que “el estado social de derecho, exige la protección y el respeto a la persona humana y en tal medida no se puede mantener la vigencia y eficacia de actos jurisdiccionales lesivos de los derechos y garantías de las personas constitucionalmente establecidas. La propia concepción del Estado de derecho no se agota en la proclamación formal de los derechos de las personas sino que se configura a partir de su efectiva realización”.*

*Posteriormente esta Corporación en Sentencia T-950 de 2003, concedió una acción de tutela al considerar que la autoridad judicial demandada había incurrido en un defecto procedimental al decretar la perención de un proceso de responsabilidad extracontractual debido a la inasistencia del demandante, sin tener en cuenta que la misma se debía a que éste se encontraba interno en un centro penitenciario y que fue notificado de la audiencia a realizarse un día antes de su celebración. Para la Corte la actuación del juez civil fue por completo irrazonable y desproporcionada, especialmente porque conocía plenamente la situación del peticionario. Al respecto la Corte señaló:*

*“Exceso ritual manifiesto.*

*14. En el presente caso se observa que el juez cumplió a cabalidad con las disposiciones que regulan el proceso de responsabilidad extracontractual. Sin embargo, la interpretación de las circunstancias del caso resulta abiertamente incompatibles con la Constitución y con la ley. Consta en el expediente que el juez demandado notificó al demandante en el proceso de la tutela la celebración de la audiencia de conciliación el día anterior a su celebración. Dicha notificación se surtió ante el centro de detención en el cual se encontraba el demandante.*

*El juez, al notificar al demandante la realización de la audiencia, ha debido tener presente las dificultades de notificación inherentes a la situación de éste. Aunque el telegrama se envió el día 13 de Junio, solo fue recibido el día 20 de Junio. No se trata de una circunstancia imputable al demandante, sino consecuencia de la situación de privación de la libertad e imputable al Estado colombiano.*

*En este orden de ideas, para la Corte es claro que resulta desproporcionado que el Juzgado demandara una actitud diligente tomando en consideración exclusivamente los términos procesales.”*

*En sentido similar, en sentencia T-974 de 2003 la Corte amparo los derechos fundamentales del accionante al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, en armonía con los principios constitucionales de celeridad procesal y de prevalencia del derecho sustancial sobre las formas, al concluir que el juez (i) al ignorar manifiesta y ostensiblemente una prueba, cuya valoración tenía la capacidad inequívoca de modificar el sentido del fallo y, (ii) al hacer una interpretación incorrecta y desproporcionada de las normas aplicables al caso y otorgarle a la oponibilidad mercantil un efecto sancionatorio no previsto en el ordenamiento procesal había incurrido en una vía de hecho “en la interpretación judicial” en desmedro de los derechos sustantivos en litigio. En aquel entonces indico:*

## RESOLUCIÓN No. 02511

*“Por consiguiente, aun cuando los jueces gozan de libertad para valorar el material probatorio con sujeción a la sana crítica, no pueden llegar al extremo de desconocer la justicia material, bajo la suposición de un exceso ritual probatorio contrario a la prevalencia del derecho sustancial (art. 228 C.P), Por ello, es su deber dar por probado un hecho o circunstancia cuando de dicho material emerge clara y objetivamente su existencia.*

*38. Adicionalmente, el sistema de libre apreciación resulta proporcional cuando su ejercicio no supone el sacrificio de otros principios o derechos constitucionales más importantes. Por ejemplo, la sujeción a la libre apreciación no puede conducir a una interpretación formalmente restrictiva de la prevalencia de los derechos sustantivos en litigio. Así, en Sentencia C-029 de 1995 (M.P. Jorge Arango Mejía), la Corte sostuvo que: “(...) Cuando el artículo 228 de la Constitución establece que en las actuaciones de la Administración de Justicia ‘prevalecerá el derecho sustancial’, está reconociendo que el fin de la actividad jurisdiccional, y del proceso, es la realización de los derechos consagrados en abstracto por el derecho objetivo y, por consiguiente, la solución de los conflictos de intereses. Es evidente que en relación con la realización de los derechos y la solución de los conflictos, el derecho procesal, y específicamente el proceso, es un medio’.*  
(...)

*46. Como se dijo anteriormente, se incurre en una vía de hecho en la interpretación judicial cuando el juez adopta una decisión en desmedro de los derechos sustantivos en litigio.”*  
(Negrillas fuera de texto).

*En la Sentencia T-289 de 2005 la Corte Constitucional se pronunció sobre la petición de amparo de un ciudadano al cual se le había rechazado una acción de nulidad y restablecimiento por estar caduca, decisión que el afectado impugno mediante recurso de reposición y en subsidio de apelación, recursos que igualmente fueron rechazados por considerar que, de acuerdo con las normas aplicables, el único recurso procedente era el de súplica. La Corte concedió la acción de tutela interpuesta al considerar que el juez administrativo había incurrido en una vía de hecho de carácter procedimental, dado que, teniendo en cuenta que tanto el recurso de reposición con el ordinario de súplica se debían interponer en el mismo término, la autoridad judicial debió haber adecuado el recurso presentado a la normatividad del recurso ordinario de súplica y darle el trámite correspondiente. En esta oportunidad esta Corporación preciso:*

*“En el ejercicio de la protección del debido proceso, armonizada con el respeto a la autonomía judicial, la Corte considera que solo se constituye una vía de hecho por defecto procedimental cuando el juez ignora completamente el procedimiento establecido, escoge arbitrariamente las normas procesales aplicables en el caso concreto o hace caso omiso de los principios mínimos del debido proceso contenidos en la Constitución, señalados, principalmente, en los artículos 29 y 228 constitucionales.*

*En este orden de ideas prima facie, no se configura una vía de hecho cuando el juez lo que hace es cumplir con lo prescrito en la ley.*

## **RESOLUCIÓN No. 02511**

2.1. *Ahora bien, puede llegar a configurarse una vía de hecho al aplicar una norma procedimental según su tenor literal si se trata de una disposición de contenido manifiestamente contrario a la Constitución, caso en el cual se hace indispensable emplear la excepción de inconstitucionalidad y aplicar directamente disposiciones constitucionales.*

(...)

2.2. *Otra forma de incurrir en un defecto procedimental es mediante la configuración de un exceso ritual manifiesto. La Corte ha abordado la existencia de tal ciega obediencia del derecho procesal cuando de esta se deriva el desconocimiento de un derecho sustancial.*

(...)

*A la luz de este alcance dado el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre las formas, la Sala entrará a analizar el caso en concreto. Lo anterior no sin antes señalar que la prevalencia de lo sustancial sobre lo formal no solo se debe presentar cuando es preciso dar paso al derecho sustancial sobre el procesal - según el alcance dado al exceso ritual manifiesto en la Sentencia T-1306/01 - sino cuando dentro del mismo derecho procesal la materialidad de las actuaciones procesales adelantadas, entre ellas la interposición de recursos desplazan su denominación formal. Esto es lo que sucede, mutatis mutandis, con el principio iura novit curia.” (Negrillas fuera de texto original).*

*Los anteriores argumentos fueron reiterados en la Sentencia T-1091 de 2008. En esa ocasión la Corte Constitucional revisó un proceso de simulación de un contrato celebrado por el padre en perjuicio de su menor hijo, en el cual el juez de segunda instancia negó la declaratoria de simulación por considerar que, a pesar de estar probada la simulación relativa, el actor había pedido la declaratoria de simulación absoluta o total. La Corte tuteló los derechos fundamentales del menor de edad, en especial el derecho al debido proceso por “exceso ritual manifiesto”, pues el juez civil del circuito, no obstante reconocer que el contrato era simulado, por aplicar con excesivo rigor una regla de carácter procesal omitió amparar el derecho sustancial. Al hablar del “exceso ritual manifiesto” sostuvo:*

*“2.1. La Corte Constitucional ha considerado que la aplicación de las reglas de carácter procedimental no pueden llegar a un grado de rigor tal, que se sacrifique el goce de los derechos fundamentales (Corte Constitucional, Sentencia T-1306 de 2001). Ha considerado que ‘si bien la actuación judicial se presume legítima, se torna en vía de hecho cuando el actuar del juez se distancia abiertamente del ordenamiento normativo, principalmente de la normatividad constitucional, ignorando los principios por los cuales se debe regir la administración de justicia’ (Corte Constitucional, Sentencia T-1306 de 2001). Para la Corte Constitucional*

*‘el juez que haga prevalecer el derecho procesal sobre el sustancial, especialmente cuando este último llega a tener la connotación de fundamental, ignora claramente el artículo 228 de la Carta Política que traza como parámetro de la administración de justicia la prevalencia del derecho sustancial sobre las formas.*

*(...) si el derecho procesal se torna en obstáculo para la efectiva realización de un derecho sustancial reconocido expresamente por el juez, mal haría este en darle prevalencia a las formas haciendo nugatorio un derecho del cual es titular quien acude a la administración de*

## **RESOLUCIÓN No. 02511**

*justicia y desnaturalizando a su vez las normas procesales cuya clara finalidad es ser medio para la efectiva realización del derecho material (art. 228).'*

*En esta decisión, la Corte indico que se viola el derecho al debido proceso 'por exceso ritual manifiesto' en una sentencia cuando este implica 'una renuncia consciente de la verdad jurídica objetiva evidente en los hechos, por extremo rigor en la aplicación de las normas procesales'. Así lo ha considerado la Corte incluso para el caso de los procedimientos de casación, en los cuales el rigor procesal exige el cumplimiento de especiales y particulares requisitos formales. (Corte Constitucional, Sentencia T-1306 de 2001)." (Negritas fuera de texto).*

*Igualmente, en la Sentencia T-052 de 2009 esta Corporación amparo al accionante el derecho fundamental al debido proceso en conexidad con el principio de primacía del derecho sustancial, por considerar que las entidades accionadas incurrieron "en un exceso de ritualismo", a propósito del caso de un participante en un concurso de notarios que, pese a haber cursado una especialización, no la acreditó de la forma señalada, esto es, mediante acta de grado y diploma, sino por medio de certificación expedida por la universidad. Dijo entonces la Corte:*

*"Si bien las formalidades o ritos son parte de todo proceso judicial, dichas formas han sido establecidas para garantizar a las partes intervinientes el cumplimiento de un debido proceso que respete sus derechos. No obstante, al aplicarse de manera manifiesta, las normas atendiendo únicamente a su texto o haciendo una aplicación mecánica, se incurre en un exceso ritual manifiesto.*

*(...)*

*Así las cosas, en aras de garantizar el respeto de los derechos fundamentales, y evitar la negación de los mismos, en los casos en los cuales la observancia de las formalidades atente contra la protección del derecho fundamental quebrantado, éste debe prevalecer sobre las normas procesales."*

*Más recientemente, en sentencia T-264 de 2009, esta Corporación preciso que puede "producirse un defecto procedimental en una sentencia cuando el funcionario judicial, por un apego excesivo a las formas" se aparta de sus obligaciones de impartir justicia sin tener en cuenta que los procedimientos judiciales son medios para alcanzar la efectividad del derecho y no fines en sí mismos. La Corte al conocer en sede de revisión la providencia atacada, considero que el Tribunal había incurrido en un defecto procedimental por "exceso ritual manifiesto", actuando en "contra de su papel de director del proceso y del rol protagónico que le asigna el ordenamiento en la garantía de los derechos materiales, al omitir la práctica de una prueba imprescindible para fallar, a pesar de la presencia de elementos que le permitían concluir que por esta vía llegaría a una decisión indiferente al derecho material. Por esta vía, la autoridad accionada cerró definitivamente las puertas de la jurisdicción a la peticionaria, olvidó su papel de garante de los derechos sustanciales, su obligación de dar prevalencia al derecho sustancial, y su compromiso con la búsqueda de la verdad en el proceso como presupuesto para la adopción de decisiones justas".*

### **RESOLUCIÓN No. 02511**

4.3. *En conclusión, el defecto procedimental por “exceso ritual manifiesto” se presenta cuando el funcionario judicial, por un apego extremo y aplicación mecánica de las formas, renuncia conscientemente a la verdad jurídica objetiva patente en los hechos derivándose de su actuar una inaplicación de la justicia material y del principio de la prevalencia del derecho sustancial”.*

*Lo expuesto para señalar que si la solicitud de prórroga del registro de la valla en comento presentado por VALLAS MODERNAS Ltda., no hubiera cumplido con los requisitos sustanciales de carácter ambiental, urbanístico, técnico y estructural, exigidos por la Autoridad Ambiental era más que evidente que la prórroga se debía negar, pero cuando la solicitud cumple con todos los requerimientos anteriores y el único defecto es haberse radicado extemporáneamente, la SDA está aplicando lo que la Jurisprudencia denomina “exceso ritual manifiesto”, dejando a un lado lo sustancial y dando prevalencia únicamente a lo formal.*

*En caso de que la SDA decida revocar la Resolución N° 2734 de 2013, teniendo como fundamento que la valla comercial cumple sustancialmente con los requisitos exigidos por la misma Autoridad Ambiental – Ambientales, Urbanos, Técnicos y Estructurales-, de acuerdo con los Conceptos Técnicos, expedidos por la SCAAV de la misma SDA, y contrario sensu decida conceder la prórroga del registro, estará dando plena aplicación al Principio de la Prevalencia de lo Sustancial sobre lo Formal; en caso contrario hará nugatoria la aplicación de tal Principio y el Acto Administrativo que confirme la decisión será Inconstitucional e ilegal, vulnerando de igual forma los distintos pronunciamientos de rango Jurisprudencial de orden Constitucional, como el que se encuentra inmerso en el presente escrito.*

(...),

De otra parte, frente a las consideraciones expuestas por el recurrente si bien es cierto prevalece el derecho sustancial sobre el formal, no puede desconocerse y por ende implicarse el principio constitucional del debido proceso. *El debido proceso constituye una garantía infranqueable para todo acto en el que se pretenda -legítimamente- imponer sanciones, cargas o adoptar cualquier decisión, constituye un límite al abuso del poder de sancionar y con mayor razón, se considera un principio rector de la actuación administrativa del Estado.*

Al respecto la Sentencia **C-980/10** expresa: *“el debido proceso es un derecho constitucional fundamental, consagrado expresamente en el artículo 29 de la Constitución Política, el cual lo hace extensivo “a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”. La jurisprudencia constitucional ha definido el derecho al debido proceso, como el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia. La misma jurisprudencia ha expresado, que el respeto al derecho fundamental al debido proceso, le impone a quien asume la dirección de la actuación judicial o administrativa, la obligación de observar, en todos sus actos, el procedimiento previamente*

### **RESOLUCIÓN No. 02511**

*establecido en la ley o en los reglamentos, “con el fin de preservar las garantías -derechos y obligaciones- de quienes se encuentran incursos en una relación jurídica, en todos aquellos casos en que la actuación conduzca a la creación, modificación o extinción de un derecho o a la imposición de una sanción”.*

En Sentencia T-280 de 1998 se expresó lo siguiente: *“La importancia del debido proceso se liga a la búsqueda del orden justo. No es solamente poner en movimiento mecánico las reglas de procedimiento y así lo insinuó Ihering. Con este método se estaría dentro del proceso legal pero lo protegible mediante tutela es más que eso, es el proceso justo, para lo cual hay que respetar los principios procesales de publicidad, inmediatez, libre apreciación de la prueba, y, lo más importante: el derecho mismo”.*

En sentido similar la Sentencia C-089 de 2011 enfatiza la importancia de garantizar el debido proceso al manifestar que *“La jurisprudencia constitucional ha diferenciado entre las garantías previas y posteriores que implica el derecho al debido proceso en materia administrativa. Las garantías mínimas previas se relacionan con aquellas garantías mínimas que necesariamente deben cobijar la expedición y ejecución de cualquier acto o procedimiento administrativo, tales como el acceso libre y en condiciones de igualdad a la justicia, el juez natural, el derecho de defensa, la razonabilidad de los plazos y la imparcialidad, autonomía e independencia de los jueces, entre otras. De otro lado, las garantías mínimas posteriores se refieren a la posibilidad de cuestionar la validez jurídica de una decisión administrativa, mediante los recursos de la vía gubernativa y la jurisdicción contenciosa administrativa.”*

El debido proceso no es simplemente un formalismo al que se le pueda desconocer o pasar por alto cediendo al derecho sustancial, acertadamente cita Benjamín Constanten en su libro principios de política que *“...las formas son indispensables, y debido a que las formas han parecido el único medio de distinguir al inocente del culpable, todos los pueblos libres han reclamado su institución. Por imperfectas que sean las formas, tienen una facultad protectora que no se les arrebatara sino destruyéndolas; son las enemigas natas, los adversarios inflexibles de cualquier tiranía”.*

Que esta entidad al velar por el estricto cumplimiento de la normativa aplicando el debido proceso, está a la vez protegiendo el derecho a la igualdad entre las partes intervinientes en el proceso para que reciban un trato igualitario en el desarrollo de sus pretensiones y deberes durante todo el transcurso de las diferentes actuaciones, con el objetivo de evitar discriminaciones arbitrarias que favorezcan a una en perjuicio de la otra.

De otra parte existe una normativa contenida en el Decreto 959 de 2000, Decreto 506 de 2003, Resolución 931 de 2008 y demás que regulan el procedimiento para el registro, desmonte de elementos de publicidad exterior y procedimiento sancionatorio.

### **RESOLUCIÓN No. 02511**

Que de esta manera, y teniendo en cuenta las implicaciones que conlleva el desobedecimiento de los requisitos técnicos y jurídicos establecidos, por las normas vigentes en materia de Publicidad Exterior Visual en Bogotá, para obtener el registro de los elementos publicitarios tipo valla comercial, esta Secretaría no puede limitarse a examinar la afectación del paisaje que genere el elemento tipo valla, y basar sus decisiones solamente en las condiciones técnicas del elemento publicitario, sino que como Autoridad promotora del desarrollo sostenible y el ambiente sano en el Distrito Capital, debe velar por hacer cumplir las formas y procedimientos señalados para cada caso.

Frente a lo manifestado por usted en cuanto al desconocimiento del Concepto Técnico No. 2734 del 22 de mayo de 2013, emitido por la Subdirección de Calidad del Aire, Auditiva y Visual de la Secretaría Distrital de Ambiente, en el cual se sugiere no prorrogar el registro es necesario aclarar que la evaluación de las solicitudes en materia de Publicidad Exterior Visual tienen dos componentes, uno técnico y otro jurídico siendo necesario que de ambos se derive un concepto favorable, lo que en el caso objeto de pronunciamiento no ocurrió.

Conforme a lo anterior, se tuvo en cuenta todos los documentos que reposan en el expediente SDA-17-2009-2844 y al recurso de reposición objeto del presente Acto, siendo necesario citar literalmente el Concepto Técnico precitado en razón a que el referido concepto mencionado por el recurrente no dio viabilidad a la solicitud de prórroga del registro en razón al incumplimiento de los requisitos exigidos por la normativa, Concepto Técnico que consagra lo siguiente:

(...),

#### **f.1.5. - CONCEPTO TÉCNICO**

- 1. De acuerdo con la evaluación urbano-ambiental, el elemento tipo valla comercial tubular ubicado en la Carrera 86 Bis No. 42 G – 73 Sur, dirección actual con orientación Sur -Norte, con radicado No. 2012ER069704 del 05-06-2012 **CUMPLE** con las especificaciones de localización y características del elemento.*
- 2. De acuerdo con la valoración estructural **CUMPLE POR LO TANTO ES ESTABLE**; sin embargo, se sugiere a la Dirección de Control Ambiental Grupo Jurídico PEV **NO PRORROGAR** el registro al elemento evaluado, en razón a que la solicitud de prórroga se realizó de manera extemporánea.*

Como ya se ha señalado en el presente Acto Administrativo la normatividad en materia ambiental, específicamente el Artículo 2 de la Resolución 931 de 2008 señala: “El registro de publicidad exterior visual es la autorización otorgada por la Secretaría Distrital de Ambiente para ejercer la actividad de publicidad exterior visual, cuando se compruebe el cumplimiento de las normas vigentes, teniendo en cuenta la información suministrada por su responsable y la verificación del cumplimiento de los requisitos por parte de la Secretaría” (Subrayado fuera de texto).

### **RESOLUCIÓN No. 02511**

Que dado lo anterior es claro que la presentación fuera del término legal de la solicitud de prórroga del registro para la valla en comento y la falta del cumplimiento de los requisitos necesarios e indispensables fueron factores determinantes para que esta autoridad Ambiental decidiera negar la solicitud presentada.

Por lo tanto atendiendo la normatividad antes señalada aplicable al caso concreto sobre la solicitud de prórroga de registro efectuada por la Sociedad **VALLAS MODERNAS PUBLICIDAD EXTERIOR DE COLOMBIA LIMITADA**, esta Secretaría considera que el elemento tipo valla comercial tubular solicitado NO cumple con la normatividad ambiental sobre Publicidad Exterior Visual.

Así las cosas, el registro como tal de la Valla, no concede derechos adquiridos, por lo cual cada vez que se produzca cambio de normatividad, se modifique o traslade la Publicidad Exterior Visual registrada, o se venza el término de vigencia del registro, se deberá obtener un nuevo registro, su actualización o su prórroga, respectivamente. Cuando la Publicidad Exterior Visual tipo Valla, se encuentre registrada, el responsable de la misma podrá solicitar la prórroga de la vigencia del registro, siempre y cuando cumpla con las normas vigentes.

En este entendido la solicitud de prórroga del elemento en cuestión, es una mera expectativa que depende del cumplimiento de todos y cada uno de los requisitos contenidos en las normas vigentes en materia de publicidad exterior visual

Como sustento a todo lo anterior, es importante resaltar lo señalado por el Consejo de Estado mediante sentencia del 10 de abril de 2008, expediente 15204:

*“Ahora bien, el artículo 35 del Código Contencioso Administrativo dispone que los actos administrativos deben estar motivados al menos en forma sumaria. Lo que se busca con la motivación del acto es asegurarle al administrado que la decisión que tome la Administración obedezca a las razones de hecho y de derecho que ésta invoca, de tal forma que la motivación se hace imprescindible para dictar los actos administrativos, y expedirlos sin la misma, implica un abuso en el ejercicio de la autoridad y necesariamente responsabilidad de quien ha omitido tal deber. Correlativamente, la motivación del acto permite al administrado rebatir u oponerse a las razones que tuvo en cuenta la autoridad para tomar su decisión. Lo sumario de la motivación, no puede confundirse con insuficiencia o superficialidad, pues, ésta alude a la extensión del argumento y no a su falta de contenido sustancial; luego, el señalamiento de los motivos en que el acto encuentra soporte, no por sumario debe ser incompleto y, menos, inexistente. La motivación es un requisito esencial del acto y debe basarse en hechos ciertos y demostrados al momento de la expedición del mismo, so pena de nulidad, por ausencia de uno de sus elementos esenciales”.*

Lo anterior corrobora lo considerado, en el sentido de precisar que el acto administrativo impugnado, puntualizó concretamente la explicación y enumeración de las razones que llevaron a esta Secretaría a proferirlo, pues dicho acto se amparó en las normas existentes para aplicar al caso específico.

## RESOLUCIÓN No. 02511

Que el ejercicio de la Función Administrativa está orientada a través de la consagración de postulados tanto constitucionales como legales que someten sus decisiones al contenido de principios rectores que controlan y limitan las actuaciones administrativas.

Que en el régimen administrativo regulado por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se desarrollo el principio de contradicción en el artículo 3, el cual se consolida como un mecanismo de garantía que le permite al administrado el conocimiento y participación en la formación de las decisiones proferidas por las autoridades públicas, como también la concesión de oportunidades para la impugnación posterior de aquellas, acudiendo a la denominada vía gubernativa.

Que esta Autoridad al momento de exigir el cumplimiento de requisitos técnicos y jurídicos, se encuentra garantizando la calidad de vida e integridad de la comunidad, debido a que no puede permitir que la estructura que soporta la valla comercial tubular objeto de la presente Actuación Administrativa, genere riesgo alguno de colapsar o no cumpla con los requisitos técnicos mínimos exigidos para su instalación, generando peligro en la vida y los bienes de la colectividad.

Que en este sentido, es pertinente tener en claro el objetivo de la Ley 140 de 1994, por la cual se reglamenta la Publicidad Exterior Visual en el territorio nacional y que se encuentra contemplado en su Artículo 2 de la siguiente manera:

*“ARTÍCULO 2o. OBJETIVOS. La presente Ley tiene por objeto 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 atendiendo la normatividad antes señalada aplicable al caso concreto y en especial las conclusiones obtenidas de la revisión jurídica realizada sobre la solicitud de prórroga, se tiene en cuenta la presentación de esta solicitud fuera del término legal, la cual fue radicada mediante No. 2012ER069704 del 05 de Junio de 2012, esta Secretaría considera que el elemento de propiedad de **VALLAS MODERNAS PUBLICIDAD EXTERIOR DE COLOMBIA Ltda.**, se pretende prorrogar sin los requisitos exigidos por la normatividad vigente en materia de publicidad exterior visual.

Como ya se ha señalado en el presente Acto Administrativo la normatividad en materia ambiental, específicamente el Artículo 2 de la Resolución 931 de 2008 señala: *“El registro de publicidad exterior visual es la autorización otorgada por la Secretaría Distrital de Ambiente para ejercer la actividad de publicidad exterior visual, cuando se compruebe el cumplimiento de las normas vigentes, teniendo en cuenta la información suministrada por su responsable y la verificación del cumplimiento de los requisitos por parte de la Secretaría”* (Subrayado fuera de texto).

### **RESOLUCIÓN No. 02511**

Que finalmente es necesario precisar que los argumentos expuestos por el recurrente no fueron suficientes para desvirtuar las condiciones que originaron la negación de la prórroga del registro objeto de estudio, ya que la sola radicación de la solicitud de prórroga aportada por el recurrente fuera del término legal, sobre un acto administrativo que había perdido su vigencia, constituye por sí misma prueba suficiente del incumplimiento de la normatividad en materia ambiental.

Que por las anteriores consideraciones, no es de recibo para el Despacho la petición de revocar la Resolución No. 2734 del 20 de diciembre del 2013.

En mérito de lo expuesto,

#### **RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO. NO REPONER** la Resolución No. 2734 del 20 de diciembre del 2013, y en su lugar **CONFIRMARLA** en todas y cada una de sus partes, por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente Resolución.

**ARTÍCULO SEGUNDO.** Notificar el contenido de la presente Resolución al Señor **PEDRO GABRIEL CAÑIZALEZ GALVIS** identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 19.223.706 de Bogotá, en calidad de representante legal de la Sociedad **VALLAS MODERNAS PUBLICIDAD EXTERIOR DE COLOMBIA LIMITADA** con NIT. 800.148.763-1, o a quien haga sus veces en la Calle 167 N° 46 - 34 de esta Ciudad.

**ARTÍCULO TERCERO.** Publicar la presente Providencia en el boletín de la Entidad y remitir copia a la Alcaldía Local de Kennedy, para lo de su competencia. Lo anterior en cumplimiento del Artículo 71 de la Ley 99 de 1993.

**ARTÍCULO CUARTO.** Contra la presente Providencia no procede Recurso alguno y con ella se entiende agotada la vía gubernativa.

#### **NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

**Dado en Bogotá a los 25 días del mes de septiembre del 2017**



**OSCAR ALEXANDER DUCUARA FALLA**  
**SUBDIRECCIÓN DE CALIDAD DEL AIRE, AUDITIVA Y VISUAL**

*EXPEDIENTE SDA-17-2009-2844.*

Página 25 de 26

## RESOLUCIÓN No. 02511

**Elaboró:**

MAYERLY CANAS DUQUE	C.C: 1020734333	T.P: N/A	CPS: FUNCIONARIO	FECHA EJECUCION:	11/09/2017
---------------------	-----------------	----------	------------------	------------------	------------

**Revisó:**

OSCAR ALEXANDER DUCUARA FALLA	C.C: 79842782	T.P: N/A	CPS: FUNCIONARIO	FECHA EJECUCION:	25/09/2017
-------------------------------	---------------	----------	------------------	------------------	------------

NATALIA VANESSA TABORDA CARRILLO	C.C: 1020736958	T.P: N/A	CPS: CONTRATO 20170658 DE 2017	FECHA EJECUCION:	12/09/2017
----------------------------------	-----------------	----------	--------------------------------	------------------	------------

**Aprobó:**

OSCAR ALEXANDER DUCUARA FALLA	C.C: 79842782	T.P: N/A	CPS: FUNCIONARIO	FECHA EJECUCION:	25/09/2017
-------------------------------	---------------	----------	------------------	------------------	------------

**Firmó:**

OSCAR ALEXANDER DUCUARA FALLA	C.C: 79842782	T.P: N/A	CPS: FUNCIONARIO	FECHA EJECUCION:	25/09/2017
-------------------------------	---------------	----------	------------------	------------------	------------