



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ SECCIÓN PRIMERA

Bogotá D.C., ocho (8) de abril de dos mil veintidós (2022)

Expediente: 11001-33-34-002-2019-00339-00
Demandante: Donucol S.A.
Demandado: Distrito Capital de Bogotá – Secretaría Distrital de Ambiente

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Procede, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, a dictar sentencia de primera instancia, dentro de la demanda que, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, instauró la sociedad Donucol S.A. en contra del Distrito Capital de Bogotá – Secretaría Distrital de Ambiente

I. ANTECEDENTES

1. Pretensiones

“2.1. Que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos, contenidos en las Resoluciones Nos. 04276 fechada el 27 de diciembre de 2018 y 01369 del 13 junio de 2019, por ser los mismos nulos de conformidad con la normatividad vigente.

2.2. Que, como restablecimiento del derecho o reparación del daño ocasionado con dichos actos administrativos de carácter contractual, se exonere a mi representada, del pago por cualquier concepto con relación a los actos administrativos enunciados.

2.3. Que, como consecuencia de lo anterior, si se efectúa pago alguno por cualquier concepto en relación con el proceso ya descrito o del cobro coactiva, sea ordenada la devolución de tales valores indexados y demás que resulten procedentes”.

2. Cargos

La parte censora estimó que la Secretaría demandada no habría considerado que, con la expedición del Código Nacional de Policía y Convivencia, la infracción que se le imputó, habría pasado a constituir una contravención de policía según lo establecido en el numeral 13, artículo 140 de esa norma. En tal sentido, aseguró que el procedimiento administrativo surtido en su contra, debió regirse por lo establecido en el referido Código, mismo que, al no establecer un término de caducidad de la facultad sancionatoria, permitía que se acudiera al establecido en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011.

Explicó, que toda vez que la conducta causante de la sanción se constató el 20 de enero de 2010, debía ponderarse que, desde esa fecha, hasta el momento en que se notificó la resolución sancionatoria, habría transcurrido un periodo muy superior al establecido en la Ley 1437 de 2011.

Indicó, que la conducta endilgada a la empresa demandante sería inexistente, pues no se encuadraría como una “*infracción ambiental*”, en los términos de la definición contemplada en el artículo 5 de la Ley 1333 de 2009. Y que la conducta reprochada estaría contemplada en el artículo 11 de la Ley 140 de 1994, norma que, contrario a lo contemplado en la Ley 1333 de 2009, no exigiría registro de la publicidad exterior.

Aunado a ello, sostuvo que, atendiendo al principio de favorabilidad, la sanción que le fue impuesta por la Secretaría de Ambiente, debió atender a los criterios establecidos en la Ley 140 de 1994.

Finalmente, indicó que la demandada, en el acto administrativo que resolvió el recurso de reposición propuesto, no habría resuelto todos los puntos de impugnación que se habrían sometido a su consideración.

3. Contestación de la demanda

El Distrito Capital de Bogotá- Secretaría Distrital de Ambiente contestó la demanda y se opuso a la prosperidad de las pretensiones. Para sustentar su afirmación argumentó que los actos enjuiciados gozan de presunción de legalidad.

Adujo, que si bien la Ley 140 de 1994, sería la norma especial en materia de publicidad exterior visual, debía tenerse en cuenta que, los hechos materia de investigación se sustentaron en lo contemplado en el Decreto 959 de 2000.

Indicó, que las actuaciones que impliquen vulneración a las normas ambientales en materia de publicidad exterior visual, conllevan a la activación de la potestad sancionatoria de la Secretaría Distrital de Ambiente, como habría sucedido en el caso de marras.

Dijo, que la interpretación del artículo 5 de la Ley 1333 de 2009, expuesta en la demanda, sería errónea, pues no se ajustaría a la integralidad del ordenamiento jurídico. En tal sentido, refirió, que debía ponderarse que, el Concejo Distrital expidió los Acuerdos 1 de 1998 y 12 de 2000, a través de los que reglamentó la publicidad exterior, mismos que se habrían compilado en el Decreto Distrital 959 de 2000.

De otro lado, en lo que concierne a la caducidad de la facultad sancionatoria, señaló, que teniendo en cuenta que la Ley 1333 de 2009 consagraría un término de caducidad de la acción ambiental, este sería el aplicable al caso concreto. De ahí que señalara que, el término ahí previsto no habría sido pretermitido por la autoridad accionada.

Adujo, respecto a la presunta desproporcionalidad de la sanción, que la demandada se habría ceñido a lo establecido en el artículo 40 de la Ley 133 de 2009, que sería plenamente aplicable al caso concreto.

Explicó, en cuanto a la presunta falta de pronunciamiento de todos los puntos de impugnación, que en el acto que resolvió el recurso la demandada habría señalado

el marco normativo en materia de publicidad exterior visual siendo “enfática y concreta en su respuesta”

Finalmente, propuso, como “excepciones de mérito”, los argumentos nominados como: *“legalidad de los actos demandados e inexistencia de las causales de nulidad que argumenta el demandante”*.

5. Actividad procesal

El 21 de enero de 2020, el Juzgado admitió la demanda y se ordenaron las notificaciones de rigor¹.

El 22 de enero de 2021, la Secretaría Distrital de Ambiente contestó la demanda².

El 23 de noviembre de 2021, se anunció a las partes que en el presente asunto se adoptaría sentencia anticipada. En tal sentido se procedió a fijar el litigio y se incorporaron como pruebas los documentos aportados por la demandante y los antecedentes administrativos allegados por la accionada.

Por medio de providencia de 15 de febrero de 2022, se corrió traslado a las partes por el término de diez días para presentar los respectivos alegatos de conclusión.

6. Alegatos de conclusión

A través del correo electrónico dispuesto para tal fin, la parte demandada presentó sus correspondientes alegatos de conclusión, en los que se ratificó en los argumentos que expuso en la contestación de la demanda³.

II. CONSIDERACIONES

Agotados los trámites propios del proceso, sin que exista causal de nulidad que invalide lo actuado hasta la fecha, se procederá a dictar sentencia dentro de la demanda promovida por la sociedad Donuacol S.A. en contra de la Secretaría Distrital de Ambiente.

Con ese fin, el Despacho seguirá el siguiente derrotero: i) problemas jurídicos planteados; ii) hechos probados iii) caso concreto; iv) conclusión; y v) condena en costas.

1. Problemas jurídicos

Tal y como fue establecido en auto de 23 de noviembre de 2021, las cuestiones a resolver, en el asunto de la referencia, se concretan en las siguientes:

- *¿Profirió, la Secretaría de Ambiente, los actos administrativos demandados una vez había ocurrido el fenómeno de caducidad de la*

¹ Folio 52 cuaderno principal

² Archivo PDF denominado “10EscritoContestación” obrante en el expediente digital

³ Folios 114 y 115 del expediente

facultad sancionatoria, de que trata el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto habrían transcurrido más de 3 años desde la ocurrencia de los hechos a la imposición de la sanción?

• *¿Expidió, la entidad demandada, los actos administrativos acusadas de nulidad con falsa sustentación y motivación, como quiera que la sanción debió imponerse con base en la Ley 140 de 1994 y no en la Ley 1333 de 2009?*

• *¿Profirió, la Secretaría accionada, la Resolución 01369 del 13 de junio de 2019, con ausencia de motivación, habida cuenta que habría omitido resolver de fondo y completa la impugnación?*

2. Hechos probados

Revisado el cuaderno de antecedentes administrativos, se tienen como hechos probados los siguientes:

- El 20 de enero de 2010, en acta de visita y control y seguimiento a elementos de publicidad exterior visual, realizada al establecimiento comercial Dunkin' Donut's de la Carrera 12 No. 89-33 de Bogotá, se registró:

CARACTERÍSTICAS DEL ELEMENTO DE PUBLICIDAD

TEXTO DE LA PUBLICIDAD: Dunkin' Donut's Baskin BR Robbin's

TIPO DE ELEMENTOS: Aviso (x)

(...) UBICACIÓN DEL ELEMENTO: Fachada (x)

Valoración técnica (...) (x) Los avisos se encuentran instalados en las ventanas y/o puertas del establecimiento comercial

(x) El elemento de publicidad no cuenta con registro ante la Secretaría Distrital de Ambiente

(...)

- El 16 de febrero de 2010, en concepto técnico No. 2758 se registró:

1. OBJETO: Establecer la sanción según grado de afectación paisajística de acuerdo a la Resolución 4462 de 2008, Resolución 931 de 2008.

2. ANTECEDENTES

a. Texto de publicidad: DUNKIN' DONUTS - BASKIN BR ROBBINS

b. Tipo de anuncio: aviso no divisible de una cara de exposición.

c. Ubicación del elemento: Primer piso.

d. Área de exposición: 9.00 m² Aprox.

e. Tipo de establecimiento: Individual

f. Dirección publicidad: Carrera 12 No. 89-339

g. Localidad: Chapinero

h. Sector de actividad: Zona residencial con zonas delimitadas de comercio y servicios

Fecha de la visita: 20/01/2010

(...)

3. EVALUACIÓN AMBIENTAL

- a. *Condiciones generales: De conformidad con el Dec. 959 de 2000 Cap. 1 y Dec 506 de 2003 Cap. 2. el predio debe observar las limitaciones y obligaciones que corresponden a saber. El aviso se debe adosar a la fachada propia del establecimiento. En el caso de ser un aviso no divisible no debe ocupar más*

del 30% de la fachada hábil para su instalación (Dec 959/00 Art. 7), no puede estar elaborado en materiales reflectivos, ni estar incorporado a puertas o ventanas prohibiciones Dec. 959/00 Art. 8). Solo puede contar con iluminación sobre ejes viales de actividad múltiple o por disposición de la autoridad competente (Dec. 959 Art 5 literal C). Solo puede existir un aviso por fachada de establecimiento (excepciones Dec 959/00 Art 6 lit. a y Dec. 506/03 Art. 8 lit 8.2)

4. VALORACION TECNICA: De la sanción por instalar elementos ilegales. De acuerdo a lo establecido en el artículo 1, capítulo 1 de la Resolución No. 4462 de 2008, por el cual se establece el Índice de Afectación Paisajística (...)

	INFRACCION	VALOR DE LA INFRACCION
UBICACIÓN DEL ELEMENTO DE PEV	El aviso del establecimiento no cuenta con registro	10
	SUMATORIA DE INFRACCIONES	10

3. CONCEPTO TÉCNICO:

a. Se sugiere al Grupo Legal de Publicidad Exterior Visual, ORDENAR, al representante legal de la empresa (o persona natural), DUNKIN DONUTS /DONUCOL S.A. el desmonte de los elementos de Publicidad Exterior Visual que se encuentren incumplimiento con las estipulaciones ambientales (...)⁴

- El 19 de septiembre de 2011, la Secretaría Distrital de Ambiente consideró que, cuando se iniciaron los procesos sancionatorios, los Conceptos Técnicos generaban duda, dado que se habría indicado que la norma aplicable era la Resolución 4462 de 2008, siendo que para la fecha en que se emitieron los mismos, se encontraba vigente la Ley 1333 de 2009. En tal sentido se habría procedido a aclarar los conceptos técnicos dentro de los procesos sancionatorios iniciados en 2010 y 2011, de ahí que, consideró que la solicitud de revocatoria instaurada por la Procuraduría no era viable.
- El 15 de diciembre de 2011, a través de auto No. 6441, se ordenó el desmonte del elemento de publicidad exterior visual tipo aviso instalado en el inmueble de la carrera 12 No. 89-33 en “el término de tres (3) días hábiles contados a partir del día siguiente de la comunicación del Auto”.
- El 20 de enero de 2012, a través de auto No. 6440, se inició el procedimiento sancionatorio ambiental en contra de Donucol S.A.
- El 19 de septiembre de 2013, se profirió concepto técnico No. 06915 de 19 de septiembre de 2013 se determinó:

1. OBJETO: Aclarar el Concepto Técnico No. 02758 del 16 de febrero de 2010 en cuanto a las infracciones contenidas en el acta de visita y la norma aplicable para el proceso sancionatorio indicando que se trata de la Ley 1333 de 2009.

2. MOTIVO DE LA ACLARACIÓN: El presente concepto técnico aclara el concepto

⁴ Folios 1 a 3 antecedentes administrativos

Técnico No 02758 del 16 de Febrero de 2010 en el sentido de consignar las infracciones encontradas al momento de la visita realizada el día 20 de Enero de 2010, como también indicar que la norma aplicable al proceso sancionatorio es la Ley 1333 de 2009.

(...) 5. VALORACION TÉCNICA: Situación encontrada al momento de la visita respecto a las infracciones del elemento de publicidad exterior visual que se valora: - Los avisos se encuentran instalados en las ventas y/o puertas del establecimiento comercial - El elemento de publicidad no cuenta con registro ante la Secretaría Distrital de Ambiente.

6. CONCEPTO TÉCNICO: Se sugiere al Grupo Legal tomar las acciones jurídicas necesarias dentro del proceso sancionatorio, según lo contemplado en la Ley 1333 de 2009

(...)

- El 22 de mayo de 2014, se profirió auto en el que se indicó:

“PRIMERO.- Aclarar el auto No. 6440 del 15 de diciembre de 2011, para indicar que la norma procedimental aplicable es la Ley 1333 de 2009, y las presuntas infracciones en que pudo incurrir, por ello se tendrá como parte integral del auto que se aclara, el concepto técnico No. 6915 del 19 de septiembre de 2013, y de esta forma continuar el proceso sancionatorio administrativo de carácter ambiental iniciado contra la sociedad DONUCOL S.A, identificado con Nit. No. 860.508.791-1, en calidad de propietario del elemento de publicidad exterior tipo aviso, instalado en la carrera 12 No. 89 - 33 de la Localidad de barrios Unidos de esta Ciudad, con el fin de verificar los hechos u omisiones constitutivas de infracción a las normas ambientales, conforme a lo expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo”.

- El 8 de septiembre de 2014, el procurador 4 Judicial II Agrario de Bogotá solicitó, ante la entidad demandada, la revocatoria del auto administrativo 6440 de 2011 y su aclaración, realizada mediante auto No. 02733 de 2014.
- El 27 de diciembre de 2014, se formularon los siguientes cargos en contra de la actora:

(...)

CARGO PRIMERO: No dar cumplimiento presuntamente al Decreto Distrital 959 de 2000 artículo 8 literal c), por cuanto los avisos se encuentran instalados en las ventanas y/o puertas.

CARGO SEGUNDO: No dar cumplimiento presuntamente al Decreto 959 de 2000 artículo 30 en concordancia con el Artículo 5 de la Resolución 931 de 2008, toda vez que el elemento no cuenta con registro previo vigente ante esta Secretaría.

SEGUNDO. Téngase como prueba las siguientes:

Concepto Técnico No. 2758 del 16 de febrero de 2010.

Concepto Técnico No. 6915 del 19 de septiembre de 2013 (...).”

- El 30 de octubre de 2015, a través de Resolución No. 02218, se decidió revocar el auto aclaratorio 02733 de 22 de mayo de 2014 y confirmar el auto No. 6440 de 15 de diciembre de 2011
- El 3 de abril de 2017, a través de auto No. 00502, se ordenó la apertura de la etapa probatoria. Y se incorporaron como pruebas: (i) el concepto técnico No.

02758 de 2010 y (ii) el concepto técnico aclaratorio No. 06915 de 19 de septiembre de 2013

- El 18 de enero de 2018, Donucol S.A. propuso recurso de reposición y en subsidio de apelación en contra de la resolución No. 04276 de 27 de diciembre de 2018
- El 26 de noviembre de 2018, a través de informe técnico No. 03341, se recomendó imponer a la actora una sanción por valor de doscientos cuarenta y un millones trescientos nueve mil trescientos treinta y dos pesos
- El 27 de diciembre de 2018, a través de Resolución No. 04276, se resolvió un proceso sancionatorio en el siguiente sentido:

*ARTÍCULO PRIMERO. - Declarar responsable ambientalmente a la Sociedad DONUCOL S.A., identificada con Nit No. 860.508.791-1, representada legalmente por el señor MIGUEL ALFONSO MERINO GORDILLO, identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 17.071.833, o quien haga sus veces, en calidad de propietaria del elemento de publicidad exterior visual tipo Aviso instalado en la Carrera 12 No. 89-33 de la Ciudad de Bogotá D.C., situado en la ventanas y/o puertas del inmueble que es lugar prohibido, infringiendo con ello lo establecido **en el literal c) del artículo 8 del Decreto 959 de 2000, y el artículo 30 del Decreto 959 de 2000 en concordancia con el Artículo 5 de la Resolución No. 931 de 2008 respectivamente, conforme a los cargos primero y segundo formulados mediante el Auto No. 07154 del 27 de diciembre de 2014, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente Resolución.***

ARTÍCULO SEGUNDO. - Como consecuencia de lo anterior Imponer a la Sociedad DONUCOL S.A., identificada con Nit No. 860.508.791-1, representada legalmente por el señor MIGUEL ALFONSO MERINO GORDILLO, identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 17.071.833, o quien haga sus veces, en calidad de propietaria del elemento publicitario tipo aviso instalado en la Carrera 12 No. 89-33 de la Localidad de Chapinero de esta Ciudad, la SANCION de MULTA por valor de DOSCIENTOS CUARENTA Y UN MILLONES TRESCIENTOS NUEVE MIL TRESCIENTOS TREINTA Y DOS PESOS M/CTE. (\$ 241.309.332).

- El 13 de junio de 2019, a través de Resolución No. 01369 se resolvió confirmar integralmente la Resolución No. 042 de 2018.

3. Caso concreto

3.1 *¿Expidió, la entidad demandada, los actos administrativos acusadas de nulidad con falsa sustentación y motivación, como quiera que la sanción debió imponerse con base en la Ley 140 de 1994 y no en la Ley 1333 de 2009?*

Para desatar el cargo propuesto, debe considerarse que la censora, adujo que, a pesar de que la Resolución No. 4276 de 2018, habría respaldado su procedimiento en lo dispuesto en Ley 1333 de 2009, debía considerarse que, la presunta infracción

cometida no era de naturaleza ambiental, afirmación que se desprendería de la definición establecida en el artículo 5 de esa norma.

Explicó, que para la publicidad exterior visual encontrada en enero de 2010, según Ley 140 de 1994, no requeriría ninguna licencia ambiental, concesión o autorización, según Decreto Ley 2811 de 1974, Ley 99 de 1993, Ley 165 de 1994 y demás disposiciones ambientales vigentes, sino que únicamente requeriría un registro tal como lo establecería el artículo 11 de la Ley 140 de 1994, que no implica aprobación por parte de la entidad demandada.

Para explicar lo de precedencia, explicó, que las normas mencionadas en el artículo 5 de la Ley 1333 de 2009, y que son consideradas infracciones a la normativa ambiental, no habían sido transgredidas por la censora; y aunado a ello, sostuvo que, la definición plasmada en dicho artículo no se encuadraría con la conducta que le fue imputada. De ahí que no podía colegirse que estuviera inmersa en la trasgresión de una norma ambiental; y que, a su juicio, debía darse aplicación a lo contemplado en la Ley 140 de 1994 y no en la Ley 1333 de 2009.

Agregó, que la Ley 140 de 1994, abarcaría varias disposiciones, entre ellas, la ambiental, sin que por ello se pueda establecer que se está ante una infracción de ese tipo.

En ese contexto, de manera preliminar, para resolver, conviene estudiar si las infracciones que le fueron endilgadas a la actora eran de naturaleza ambiental, por lo que se debe acudir a lo establecido en el artículo 5 de la Ley 1333 de 2009, que regula:

ARTÍCULO 5o. INFRACCIONES. *Se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto Ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 y en las demás disposiciones ambientales vigentes en que las sustituyan o **modifiquen y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente**. Será también constitutivo de infracción ambiental la comisión de un daño al medio ambiente, con las mismas condiciones que para configurar la responsabilidad civil extracontractual establece el Código Civil y la legislación complementaria, a saber: El daño, el hecho generador con culpa o dolo y el vínculo causal entre los dos. Cuando estos elementos se configuren darán lugar a una sanción administrativa ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad que para terceros pueda generar el hecho en materia civil.*

PARÁGRAFO 1o. *En las infracciones ambientales se presume la culpa o dolo del infractor, quien tendrá a su cargo desvirtuarla". (Se destaca).*

De la norma en cita, se desprende que, se considera infracción ambiental, a toda acción u omisión que trasgreda: el Código de Recursos Naturales Renovables, el Decreto Ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 **y también las demás disposiciones ambientales contenidas en los actos administrativos emanados por la autoridad ambiental competente.**

A su vez, debe precisarse que, el artículo 66 de la Ley 99 de 1993 regula:

ARTICULO 66. Competencias de Grandes Centros Urbanos. Los municipios, distritos o áreas metropolitanas cuya población urbana fuere igual o superior a un millón de habitantes (1.000.000) ejercerán dentro del

perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano. Además de las licencias ambientales, concesiones, permisos y autorizaciones que les corresponda otorgar para el ejercicio de actividades o la ejecución de obras dentro del territorio de su jurisdicción, las autoridades municipales, distritales o metropolitanas tendrán la responsabilidad de efectuar el control de vertimientos y emisiones contaminantes, disposición de desechos sólidos y de residuos tóxicos y peligrosos, dictar las medidas de corrección o mitigación de daños ambientales y adelantar proyectos de saneamiento y descontaminación (...)" (Se destaca).

En tal sentido, de la Ley antes citada, se concluye que, en los centros urbanos con una población igual o superior a un millón de habitantes, los municipios, distritos o áreas metropolitanas ejercen las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales⁵, esto es, funciones de autoridad ambiental.

Precisado lo anterior, se evidencia que en la Resolución sancionatoria demandada en el presente asunto se resolvió:

*ARTÍCULO PRIMERO. - Declarar responsable ambientalmente a la Sociedad DONUCOL S.A., identificada con Nit No. 860.508.791-1, representada legalmente por el señor MIGUEL ALFONSO MERINO GORDILLO, identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 17.071.833, o quien haga sus veces, en calidad de propietaria del elemento de publicidad exterior visual tipo Aviso instalado en la Carrera 12 No. 89-33 de la Ciudad de Bogotá D.C., situado en la ventanas y/o puertas del inmueble que es lugar prohibido, **infringiendo con ello lo establecido en el literal c) del artículo 8 del Decreto 959 de 2000, y el artículo 30 del Decreto 959 de 2000 en concordancia con el Artículo 5 de la Resolución No. 931 de 2008** respectivamente, conforme a los cargos primero y segundo formulados mediante el Auto No. 07154 del 27 de diciembre de 2014, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente Resolución.*

En ese tenor, es claro que, a juicio de la demandada, las normas que se consideraron trasgredidas por parte de la actora fueron: "el literal c) del artículo 8 del Decreto 959 de 2000, y el artículo 30 del Decreto 959 de 2000 en concordancia con el Artículo 5 de la Resolución No. 931 de 2008".

Por lo tanto, conviene acudir a lo establecido en el Decreto 959 de 2000 que prevé:

"(...)

ARTICULO 8. No está permitido colocar avisos bajo las siguientes condiciones:

a) Los avisos volados o salientes de la fachada;

b) Los que sean elaborados con pintura o materiales reflectivos;

c) Los pintados o incorporados en cualquier forma a las ventanas o puertas de la edificación, y

d) Los adosados o suspendidos en antepechos superiores al segundo piso.

⁵ Ley 99 de 1993 **ARTÍCULO 31. FUNCIONES.** Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:

(...) 2) **Ejercer la función de máxima autoridad ambiental** en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente; (...)" (Se resalta).

(...)

Artículo 30. Modificado por el artículo 8 del Acuerdo 12 del 2000:

El artículo 30 del acuerdo 01 de 1998 quedará así:

Registro: El responsable de la publicidad deberá registrarla a más tardar dentro de los diez (10) días hábiles anteriores a su colocación, ante el DAMA quien reglamentará y supervisará el cumplimiento de lo previsto en el presente acuerdo.

Este registro será público. Para efectos del mismo el responsable o su representante legal deberá aportar por escrito y mantener actualizados los siguientes datos:

- a. Tipo de publicidad y su ubicación;
- b. Identificación del anunciante, NIT y demás datos para su colocación.
- c. Identificación del dueño del inmueble donde se ubique la publicidad, junto con su dirección, documentos de identidad, Nit, teléfono y demás datos para su localización.
- d. Ilustración o fotografías de la publicidad exterior visual y transcripción de los textos que en ella aparecen.-

(...)

A su vez, debe ponderarse que, la Resolución 931 de 2008 "Por la cual se reglamenta el procedimiento para el registro, el desmonte de elementos de publicidad exterior visual y el procedimiento sancionatorio correspondiente en el Distrito Capital" establece:

ARTÍCULO 5°.- OPORTUNIDAD PARA SOLICITAR EL REGISTRO, LA ACTUALIZACIÓN O LA PRORROGA DE LA VIGENCIA DEL REGISTRO DE LA PUBLICIDAD EXTERIOR VISUAL: De conformidad con el artículo 30 del Decreto 959 de 2000, el responsable de la publicidad deberá registrarla a más tardar dentro de los diez (10) días hábiles anteriores a su colocación, ante la Secretaría Distrital de Ambiente quien reglamentará y supervisará el cumplimiento de lo previsto en el Decreto 959 de 2000 o la norma que la modifique o sustituya.

En consecuencia, los responsables de la publicidad exterior visual, deberán presentar la solicitud de su registro ante la Secretaría Distrital de Ambiente, y obtener su registro antes de proceder a la instalación del elemento.

No se podrá instalar publicidad exterior visual en el Distrito Capital sin contar con registro vigente ante la Secretaría Distrital de Ambiente.

La actualización de registro de la publicidad exterior visual en relación con los cambios que se realicen a la misma, de que tratan los literales b) y c) del artículo 30 Decreto Distrital 959 de 2000, se deberá solicitar por parte del responsable de la publicidad exterior visual, ante la Secretaría Distrital de Ambiente dentro de los tres (3) días siguientes a la realización de los cambios. Las solicitudes de registro, actualización y prórroga se atenderán según el orden de prelación establecido en el artículo 13 de la presente resolución.

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".

De igual modo, debe considerarse que, desde el pliego de cargos se evidencia que las conductas que se le endilgaron fueron las siguientes:

“CARGO PRIMERO: No dar cumplimiento presuntamente al Decreto Distrital 959 de 2000 artículo 8 literal c), por cuanto los avisos se encuentran instalados en las ventanas y/o puertas.

CARGO SEGUNDO: No dar cumplimiento presuntamente al Decreto 959 de 2000 artículo 30 en concordancia con el Artículo 5 de la Resolución 931 de 2008, toda vez que el elemento no cuenta con registro previo vigente ante esta Secretaría”.

En ese contexto, de todo lo esgrimido en precedencia, conviene extraer las siguientes conclusiones: (i) la Secretaría Distrital de Ambiente, de conformidad con la competencia establecida en el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, ejerce funciones de autoridad ambiental; (ii) en el ejercicio de las aludidas funciones, la Secretaría señalada profirió el Decreto 959 de 2000, y la Resolución No. 931 de 2008, en donde se regularon infracciones de tipo ambiental; (iii) las citadas normas sí contemplan las conductas que le fueron reprochadas a la actora en el pliego de cargos, esto es: a) la instalación de avisos en ventanas de un establecimiento comercial y b) no contar con el registro del elemento publicitario ante la Secretaría Distrital de Ambiente⁶; de ahí que, contrario a lo estimado por la demandante, las infracciones que le fueron endilgadas sí fueron de carácter ambiental. Y en tal virtud, debe colegirse que la Administración aplicó las normas pertinentes.

De acuerdo a lo anterior, es claro que, de conformidad a lo establecido en el artículo 5 de la Ley 1333 de 1994, se consideran infracciones ambientales, además de las contenidas en las normativas ahí previstas, las disposiciones ambientales vertidas en los actos administrativos emanados por la autoridad ambiental competente, por lo que, ante su vulneración, era procedente la aplicación de la sanción pecuniaria en los términos establecidos en el artículo 40 de la Ley 1333 de 2009.

Así las cosas, siendo que la Secretaría Distrital de Ambiente es la máxima autoridad ambiental para el casco urbano de Bogotá, y siendo que las mencionadas normas aluden a asuntos de orden ambiental, en razón a que aluden a publicidad exterior que pueden afectar la estética paisajística, los actos expedidos en tal área adquieren la connotación ambiental.

En gracia de discusión, y aunque el actor consideró que, la actora no requería tramitar ninguna licencia ambiental, concesión o autorización, sino que únicamente requeriría un registro tal como lo establecería el artículo 11 de la Ley 140 de 1994, que no implica aprobación por parte de la entidad demandada, debe precisarse que, la empresa accionante no fue sancionada por violar lo establecido en la norma señalada, sino, por la trasgresión de disposiciones ambientales que se encuentran contenidas en actos administrativos proferidos por la autoridad ambiental competente, de ahí que su argumento pierda su asidero. En consecuencia, el cargo propuesto se niega.

2.2 ¿Profirió, la Secretaría de Ambiente, los actos administrativos demandados una vez había ocurrido el fenómeno de caducidad de la facultad sancionatoria, de que trata el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto habrían transcurrido más de 3 años desde la ocurrencia de los hechos a la imposición de la sanción?

⁶ Concepto técnico No. 06915 de 19 de septiembre de 2013

Para empezar, se resalta que, la parte censora consideró, que en el presente proceso habría operado la caducidad de la facultad sancionatoria, habida cuenta que, la autoridad accionada, habría notificado la resolución sancionatoria en un término superior al previsto en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011.

Aunado a ello, precisó que, con la expedición del Código Nacional de Policía y Convivencia - Ley 1801 de 2016, la infracción que se le habría impuesto, habría pasado a ser una contravención de policía, según lo establecido en el artículo 140 de esa norma.

En tal sentido, adujo, que las normas sustantivas de la tipificación y la sanción a imponer deberían remitirse a ese estatuto. Aunado a ello, aseguró, que según el artículo 29 de la Constitución Política, ante el silencio sobre el término de caducidad de las infracciones, que no se encontraría establecido en el Código Nacional de Policía, debía suplirse tal carencia con el artículo 52 del Código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Así las cosas, se reitera que las conductas que le fueron reprochadas a la demandante fueron: (i) la instalación de avisos en ventanas de un establecimiento comercial y (ii) no contar con el registro del elemento publicitario ante la Secretaría Distrital de Ambiente⁷.

En ese contexto, se observa que, la Resolución sancionatoria, consideró que las normas infringidas serían el literal c) del artículo 8 del Decreto 959 de 2000, y el artículo 30 del Decreto 959 de 200, mismas que contemplan, respectivamente, la prohibición de poner avisos incorporados “*en cualquier forma en las ventanas o puertas de la edificación*”, y la obligación del responsable de la publicidad de registrar la misma.

A su vez, como se explicó en el análisis del cargo previo, el artículo 5 de la Ley 1333 de 2009 contempla, como infracciones ambientales, las acciones u omisiones que violen lo establecido en actos administrativos emanados por la autoridad competente.

Por su parte, se precisa que, en la Ley 1801 de 2016, norma que, a juicio de la actora sería la que habría sustituido el procedimiento establecido en la Ley 1333 de 2009, estableció:

ARTÍCULO 140. COMPORTAMIENTOS CONTRARIOS AL CUIDADO E INTEGRIDAD DEL ESPACIO PÚBLICO. <Artículo corregido por el artículo 11 del Decreto 555 de 2017. El nuevo texto es el siguiente:> Los siguientes comportamientos son contrarios al cuidado e integridad del espacio público y por lo tanto no deben efectuarse:

(...)

12. Fijar en espacio público propaganda, avisos o pasacalles, pancartas, pendones, vallas o banderolas, sin el debido permiso o incumpliendo las condiciones establecidas en la normatividad vigente.

Esbozado lo anterior, es claro que, para resolver la inconformidad del censor, es menester resolver dos puntos, esto es: (i) si el procedimiento administrativo

⁷ Concepto técnico No. 06915 de 19 de septiembre de 2013

sancionatorio adelantado por la autoridad demandada habría sido sustituido por el Código Nacional de Policía y Convivencia, con la expedición de la Ley 1801 de 2016 y (ii) teniendo en cuenta que, el Código antes referido no consagraría un término de caducidad de la facultad sancionatoria, habría que acudir al establecido en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011.

En ese sentido, se procederá a desatar el primer subproblema jurídico antes planteado. Con ese fin, es necesario acudir a lo establecido en la Ley 1801 de 29 de julio de 2016, que prevé:

Artículo 239. Aplicación de la Ley. Los procedimientos por contravenciones al régimen de Policía, así como los procedimientos administrativos sustituidos por la presente ley, que a la fecha de la entrada en vigencia de la misma se estén surtiendo, serán adelantados hasta su finalización, conforme a la legislación vigente a la fecha de ocurrencia de los hechos que motivaron su iniciación.

Artículo 243. Vigencia. La presente ley regirá seis (6) meses después de su promulgación.

De los apartes normativos citados, se desprende: (i) que los procedimientos administrativos que fueron sustituidos por la Ley 1801 de 2016, que a la fecha de entrada en vigencia de esta se estuvieren surtiendo, se debían adelantar, hasta su finalización, de conformidad con la legislación vigente a la fecha de ocurrencia de los hechos que motivaron su iniciación y (ii) dado que la Ley antes señalada fue publicada el 29 de julio de 2016, entró en vigencia 6 meses después, esto es, desde el 29 de enero de 2017.

En ese orden, debe precisarse que, si bien el artículo 239 de la Ley 1801 de 2016, sustituyó algunos procedimientos administrativos; a su vez consagró una regla de ultraactividad de la norma. De ese modo, estableció que, los procesos que se encontraban surtiendo a la fecha de entrada en vigencia de la referida Ley, debían ser adelantados, hasta su finalización, con sujeción a la legislación vigente **a la fecha de ocurrencia de los hechos que motivaron su iniciación.**

En tal sentido, dado que la conducta infractora endilgada a la demandante se materializó el 20 de enero de 2010, y que, a través de auto No. 6440 de 20 de enero de 2012, se inició el procedimiento sancionatorio ambiental en contra de Donuacol S.A., es claro que a la fecha de entrada en vigencia de la Ley 1801 de 2016- 29 de enero de 2017-, ya encontraba adelantándose dicho proceso, por lo que, este debía seguirse surtiendo, hasta su finalización, de conformidad con lo establecido en la Ley 1333 de 2009.

De esta manera, habiéndose dilucidado que el procedimiento administrativo sancionatorio adelantado no fue sustituido por el Código Nacional de Policía y Convivencia, con la expedición de la Ley 1801 de 2016, es menester estudiar si, tal como lo alega la actora, dado que no existiría un término específico que regule la caducidad de la facultad sancionatoria ambiental, la Administración debía remitirse al establecido en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011.

Con ese fin, es preciso acudir a lo regulado en el artículo 10 de la Ley 1333 de 2009 que establece:

ARTÍCULO 10. CADUCIDAD DE LA ACCIÓN. *La acción sancionatoria ambiental caduca a los 20 años de haber sucedido el hecho u omisión*

generadora de la infracción. Si se tratara de un hecho u omisión sucesivos, el término empezará a correr desde el último día en que se haya generado el hecho o la omisión. Mientras las condiciones de violación de las normas o generadoras del daño persistan, podrá la acción interponerse en cualquier tiempo⁸.

De conformidad con lo anterior, se precisa que, atendiendo al criterio de especialidad de la norma, no puede ser de recibo el argumento del actor, pues no podría darse aplicación al término de caducidad contemplado en la Ley 1437 de 2011, toda vez que la Ley 1333 de 2009, regula, expresamente, un término de caducidad de la facultad sancionatoria ambiental, que le es aplicable al caso concreto.

Por consiguiente, debe aplicarse la norma especial, esto es la Ley 1339 de 2009 y en tal virtud deberá analizarse si tal preceptiva fue desatendida.

En ese razonamiento, teniendo en cuenta que los hechos objeto de sanción ocurrieron el 10 de enero de 2010, es claro que, la autoridad demandada tenía hasta el 10 de enero de 2030 para proferir y notificar la Resolución sancionatoria.

En tales condiciones, se advierte que la accionada expidió la Resolución sancionatoria No. 04276, el 27 de diciembre de 2018 y notificó personalmente la misma el 11 de enero de 2019⁹, esto es, dentro del término establecido en el artículo 10 antes citado, y sin que haya operado el fenómeno de la pérdida de la facultad sancionatoria. Corolario de lo expuesto el cargo debe negarse.

2.3 ¿Profirió, la Secretaría accionada, la Resolución 01369 del 13 de junio de 2019, con ausencia de motivación, habida cuenta que habría omitido resolver de fondo y completa la impugnación?

Inicialmente, para resolver lo pertinente, es necesario precisar que, para sustentar el presente cargo, la parte censora se limitó a indicar:

“Este cargo se fundamenta por cuanto los puntos de impugnación no fueron abordados en su completitud por parte de la demandada en la Resolución No. 01369 del 13 de junio de 2019, bajo argumentos evasivos y sin resolver de fondo lo planteado, pese que esa es la instancia para que la Entidad hubiese podido ejercer el control legalidad”.

De la edificación del cargo antes esbozado, puede advertirse que, a pesar que el actor indicó que los “puntos de impugnación”, no habrían sido estudiados de fondo por la accionada en la Resolución No. 01369 de 2019, la sustentación del cargo fue muy somera, toda vez que no precisó de modo específico qué puntos no habría resuelto la entidad demandada.

Sin embargo, pese a tal falencia argumentativa, a efectos de resolver el cargo se hará un estudio oficioso, realizando un comparativo entre los planteamientos expuestos por el actor y la respuesta dada por el ente accionado.

Así, una vez revisado el escrito a través del que la actora presentó el recurso de reposición contra la Resolución sancionatoria se desprende que, los puntos que

⁸ - Artículo declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-401-10 de 26 de mayo de 2010, Magistrado Ponente Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

⁹ Página 221 del cuaderno virtual de antecedentes administrativos

fueron sustento del referido recurso se concretaron en lo siguiente: (i) aplicación sobre caducidad de la sanción a la luz de la Ley 1437 de 2011; (ii) inexistencia de la conducta endilgada, puesto que la conducta no se encuadraría en una infracción ambiental, en los términos de la Ley 1333 de 2009, sino que se encontraría regulada por la Ley 140 de 1994; y (iii) la supuesta desproporción de la autoridad demandada para imponer la sanción, pues no se habría ceñido a lo regulado en la Ley 140 de 1994.

Una vez, reseñados cada uno de los planteamientos expuestos por la actora, deberá acudir a la Resolución No. 01369 de 2019, en orden a establecer si la autoridad distrital se pronunció sobre ellos:

“La Ley 1333 de 2009, la cual es la ley especial aplicable para los procedimientos sancionatorios ambientales, entró en vigencia el 21 de julio de 2009, es decir, que para la fecha de ocurrencia de los hechos era la ley procedimental aplicable. Por tal motivo, encuentra extraño esta Dirección que el recurrente exprese que la norma procedimental y sustancial fuera la Ley 140 de 1994, ya que con su argumento estaría desconociendo la manera en que se aplican las leyes en el tiempo y por materia.

(...)

De esta manera, en materia ambiental no es aplicable el término general de caducidad consagrado en el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo, puesto que existe una norma especial encargada de definir el término de caducidad de los procedimientos sancionatorios administrativos de carácter ambiental, el cual desarrolla el deber constitucional y legal del Estado de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, de imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños ambientales al infractor de las normas sobre protección ambiental o sobre manejo y aprovechamiento de recursos naturales renovables, sin perjuicio del ejercicio de las acciones civiles y penales a que haya lugar.

En conclusión, al ser la Ley 1333 de 2009 una ley especial que regula todo lo relacionado con el proceso administrativo sancionatorio de tipo ambiental, prevalece sobre la ley general, que vendría siendo el Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984).

(...)

Por otra parte, el ejercicio hermenéutico que hace la recurrente del artículo 5 de la Ley 1333 de 2009, atiende a criterios subjetivos y beneficiosos de sus intereses y no a criterios objetivos e imparciales. El artículo es claro, y de manera expresa determina que infracción es toda acción u omisión que constituya violación a las disposiciones ambientales vigentes, a las contenidas en los actos administrativos emanados por las autoridades ambientales competentes y la comisión de daño al medio ambiental.

(...)

Por último respecto al tema de las sanciones, y al ser evidente que la el procedimiento aplicable es el contenido en la Ley 1333 de 2009, es el resultado de la aplicación de lo dispuesto en la ley y lo reglamentado por la cabeza visible en temas de políticas ambientales nacionales, plasmado en un instrumento de carácter técnico, denominado informe de criterios, mediante el cual la autoridad ambiental a través de una modelación matemática expresamente definida por la ley, tasa las multas generadas por incumplimientos a la normativa ambiental”.

Así las cosas, de los apartes antes citados, puede colegirse que la Resolución que resolvió el recurso propuesto por la hoy demandante sí se pronunció respecto a todos los puntos en litigio, concluyendo que el procedimiento administrativo debía

regirse por lo establecido en la Ley 1333 de 2009, norma que contempla el proceso sancionatorio ambiental. Y en esa razón, al explicar la entidad demandada cuál era la norma aplicable al procedimiento en mención resolvió todos los argumentos que se encontraban relacionados con tal cuestión.

En ese tenor, y habiéndose verificado que el cargo de ausencia de motivación por falta de pronunciamiento no tiene vocación de prosperidad, este se negará.

3. Conclusiones

En conclusión, se negará la nulidad solicitada, en consideración a que no fue desvirtuada la presunción de legalidad que acompaña las Resoluciones Nos. 04276 fechada el 27 de diciembre de 2018 y 01369 del 13 junio de 2019, proferidas por el Distrito Capital de Bogotá- Secretaría Distrital de Ambiente.

4. Condena en costas

Según lo previsto en los artículos 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y 365 del Código General del Proceso, el criterio subjetivo – valorativo para la condena en costas implica: i) el resultado de la derrota dentro del proceso o recurso que se haya propuesto (objetivo); y ii) que en el expediente se revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación.

Por lo tanto, el Despacho considera que, en el presente asunto, no hay lugar a imponer una condena en costas al demandante, en la medida que, si bien se negó la prosperidad de las pretensiones de la demanda, no se acreditó probatoriamente su causación, es decir, no aparece prueba alguna que acredite los gastos en que incurrió la autoridad demandada.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO. Negar las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO. Sin condena en costas.

TERCERO. Ejecutoriada la presente providencia, **archívese** el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


Gloria Dorys Álvarez García

Firmado Por:

Expediente No. 11001-33-34-002-2019-00339-00
Demandante: Donucol S.A.
Demandado: Distrito Capital de Bogotá- Secretaría Distrital de Ambiente
Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Sentencia

Gloria Dorys Alvarez Garcia
Juez
Juzgado Administrativo
002
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:
e93699ed4aaa30d0580b2c7a08ff405ea633eeb53af393bdd22ead53daee32bc
Documento generado en 08/04/2022 04:38:45 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>