DocuSign Envelope ID: E0D55952-7EF5-4C65-9B0A-34A37B27C956

JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá D.C., veintidós (22) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

Expediente:	11001-33-34-002-2019-00286-00
Demandante:	Leonardo López López
Demandado:	Distrito Capital de Bogotá
Tema:	Prohibición Publicidad Exterior Visual en Vehículos/Contaminación visual

NULIDAD

Procede, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá a proferir sentencia de primera instancia, dentro de la demanda que, en ejercicio del medio de control de simple nulidad, instauró el señor Leonardo López López en contra del Distrito Capital de Bogotá.

Lo anterior, para dar cumplimiento con lo ordenado con el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en providencia del 13 de julio de 2023, en la que revocó la sentencia, inicialmente, proferida por este Despacho, el 3 de diciembre de 2021, y, en consecuencia, ordenó que se efectuara un pronunciamiento de fondo sobre el asunto de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1. Pretensiones

> *"1. Que en sentencia definitiva que haga tránsito a cosa juzgada se declare la nulidad del aparte subrayado del literal e) del artículo 11 del Decreto 959 de 2000, "por el cual se compilan los textos del Acuerdo 01 de 1998 y del Acuerdo 12 de 2000, los cuales reglamentan la Publicidad Exterior Visual en el Distrito Capital de Bogotá', que dice: 'Se prohíbe fijar, pintar o adherir publicidad exterior visual vehículos', por violación directa del artículo 13 de la Constitución Política.*
>
> *2. Que en sentencia definitiva se declare la nulidad del aparte del Artículo 10 Numeral 10.5.2 del Decreto 506 de 2003 que dice: (…) 'el servicio de publicidad exterior visual no puede ser ofrecido mediante uso de vehículos habilitados para ese fin principal', por violación directa del artículo 13 de la Constitución Política".*

DocuSign Envelope ID: E0D55952-7EF5-4C65-9B0A-34A37B27C956

2. Cargos

El demandante sustentó sus pretensiones en los siguientes argumentos:

Adujo, que las normas acusadas crearon un trato discriminatorio al prohibir fijar, pintar o adherir publicidad exterior visual en vehículos habilitados principalmente para ese fin, pero permitirla en aquellos que anunciaran productos o servicios relacionados con el objeto social de la empresa que los utilizaría para el transporte y locomoción de sus productos o la prestación de servicios. También, para automotores de transporte público que utilizaran combustible exceptuado del control de emisiones contaminante o con una antigüedad inferior a cinco (5) años con relación al modelo del mismo.

Aseguró que el aludido trato diferencial no estaría sujeto a ningún criterio de razonabilidad o proporcionalidad. Así, dijo que la Administración no indicó los motivos legales, técnicos, económicos, sociales o ambientales para prohibir el ejercicio de la actividad publicitaria; circunstancia que generó un trato inequitativo, desigual y discriminatorio sin un fin constitucionalmente legítimo, sin justificación o consideración que lo respaldara.

Refirió que, si bien la normativa acusada, presuntamente, buscaría proteger el ambiente sano y garantizar la descontaminación visual del espacio público; para su expedición no fueron estudiados cuáles serían todos los factores que generarían dicha contaminación ni los medios de publicidad que requerirían mayor intervención para el logro de tales objetivos, esto, con el fin de hallar las razones técnicas para prohibir el ejercicio de la publicidad en vehículos.

Precisó que se estaría frente a dos sujetos que se encuentran en iguales o similares condiciones, por lo que no debe existir un trato desigual y menos sin que medie una justificación o soporte basado en el principio de razonabilidad, pues se pone en desventaja a aquellos vehículos a quienes anteriormente sí se les permitía ejercer la actividad publicitaria conforme lo previsto en el artículo 15 del Acuerdo 1 de 1998.

Afirmó que la normativa acusada infringiría lo prescrito en los artículos 4 y 13 de la Constitución Política de Colombia, pues impuso un trato desigual sin justificación o razonabilidad aparente.

3. Contestación de la demanda

El Distrito Capital de Bogotá contestó la demanda y se opuso a las pretensiones de la misma, al considerar que no existiría ninguna violación al derecho fundamental de la igualdad, pues en la norma demandada

DocuSign Envelope ID: E0D55952-7EF5-4C65-9B0A-34A37B27C956

únicamente desarrolló la competencia constitucional que le compete en materia de preservación e integración del medio ambiente.

Señaló que, a la luz de lo previsto en los artículos 79 y 80 de la Constitución Política, permitir que todos los vehículos automotores que transitan por el Distrito Capital de Bogotá cuenten con la posibilidad de realizar publicidad, estaría en contra de la conservación del recurso natural renovable denominado paisaje urbano.

Esbozó que la finalidad de los vehículos automotores es el transporte de personas o cosas y no la publicidad en sí misma. En este sentido, arguyó que los destinatarios de la normativa acusada se encontrarían en circunstancias con aquellos a los que sí se les permitió instalar publicidad, motivo por el que se amerita un trato diferenciado

Esbozó que la finalidad de los vehículos automotores es el transporte de personas o cosas y no la publicidad en sí misma; por ende, aseveró, se está frente a una situación que amerita la aplicación de un mandado de trato diferenciado, pues los destinatarios de la normativa acusada, si bien cuentan con una posición similar, tienen características diferentes.

4. Actividad procesal

El 12 de noviembre de 2019, fue inadmitida la demanda de la referencia y, en consecuencia, se concedió el término de diez (10) para que el interesado subsanara los defectos formales correspondientes[1]; actuación, que fue llevada a cabo, el 27 de noviembre de 2019[2].

El 10 de diciembre de 2019, se admitió la demanda y se ordenaron las notificaciones de rigor[3].

El 31 de agosto de 2020, el Distrito Capital de Bogotá contestó la demanda[4].

El 16 de febrero de 2021, el Juzgado anunció que el asunto de la referencia cumplía con los requisitos necesarios para proferir sentencia anticipada, por manera que precedió a fijar el litigio, de conformidad con lo previsto en el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021[5].

[1] *Folio 45 del cuaderno principal.*
[2] *Folios 50 al 61 ibídem.*
[3] *Folio 84 ibídem.*
[4] *Folios 264 al 267 ibídem.*
[5] *Folio 271 ibídem.*

DocuSign Envelope ID: E0D55952-7EF5-4C65-9B0A-34A37B27C956

El 27 de abril de 2021[6], fueron incorporadas como pruebas los documentos aportados con la presentación de la demanda y su contestación. Esta providencia, fue adicionada mediante el auto del 19 de julio de 2021[7].

El 14 de septiembre de 2021, se corrió traslado por el término común de diez (10) días, para que las partes presentaran sus respectivos alegatos de conclusión[8].

El 23 y 29 de septiembre de 2021, las partes presentaron sus correspondientes alegatos de conclusión.

El 3 de diciembre de 2021, el Juzgado procedió a proferir sentencia dentro del asunto de la referencia y resolvió declarar probada, de oficio, la excepción previa de ineptitud sustantiva de la demanda, por proposición jurídica incompleta[9].

El 13 de julio de 2023, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, resolvió el recurso de apelación interpuesto en contra de la anterior decisión y, en consecuencia, resolvió revocar la sentencia proferida el 3 de diciembre de 2021 y ordenar al Juzgado pronunciarse de fondo sobre la demanda de nulidad simple de la referencia.

II. CONSIDERACIONES

Agotados los trámites propios del proceso, sin que exista causal de nulidad que invalide lo actuado hasta la fecha, el Juzgado procederá a dictar sentencia de primera instancia dentro de la demanda promovida por el señor Leonardo López en contra del Distrito Capital de Bogotá.

Con esa finalidad, el Juzgado seguirá el siguiente derrotero: i) problema jurídico; ii) normas demandadas; iii) derecho a la igualdad; iv) caso concreto, v) conclusiones; y vi) condena en costas.

1. Problemas jurídicos

El problema jurídico formulado en la fijación del litigio planteada en el auto del 16 de febrero de 2021, se concretó en la siguiente pregunta:

- *¿Deben declararse nulos, los apartes normativos señalados por el demandante, de lo previsto en el literal e) del artículo 11 del Decreto 959 de 2000 y el numeral 10.5.2 del artículo 10 del Decreto 506 de 2003, como quiera que esta normativa habría sido adoptada con*

[6] *Folio 277 del cuaderno principal.*
[7] *Folios 284 y 285 ibidem.*
[8] *Folio 289 ibidem.*
[9] *Folios 332 al 337 ibidem.*

DocuSign Envelope ID: E0D55952-7EF5-4C65-9B0A-34A37B27C956

> *transgresión de lo previsto en los artículos 4 y 13 de la Constitución Política de Colombia, esto es, con desconocimiento del derecho a la igualdad?*

En este punto, el Juzgado encuentra pertinente indicar que el anterior problema jurídico debe ser complementado, a la luz de lo considerado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera Subsección B, en providencia del 13 de julio de 2023.

Lo dicho, dado que en esa oportunidad la corporación señaló que junto a las normas acusadas por el actor deben entenderse demandados los Acuerdos 1 de 1998 y 12 de 2000, normativa que originalmente previeron lo pertinente sobre publicidad exterior visual en vehículos.

De esta manera, se advierte que el análisis de legalidad que compete efectuar no se limitará a las normas cuya legalidad fue impugnada por el demandante, sino que se extenderá a lo previsto en los Acuerdos 1 de 1998 y 12 de 2000 sobre publicidad visual exterior en vehículos automotores, en la forma que lo dispuso el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

2. De las normas demandadas

El Juzgado estima pertinente traer a colación el contenido de las normas acusadas de nulidad.

En primer lugar, se advierte que el Decreto 959 de 2002, a través del cual se compilaron los textos del Acuerdo 01 de 1998 y del Acuerdo 12 de 2000, que reglamentaron la publicidad exterior visual en el Distrito Capital de Bogotá, prevé en su artículo 11, numeral e) lo siguiente:

> *"Artículo 11: (Modificado por el artículo 5 del Acuerdo 12 de 2.000) Ubicación: las vallas en el Distrito Capital podrán ubicarse en los inmuebles ubicados en vías tipo V – 0 y V – 1, V – 2, en un ancho mínimo de 40 metros.*
>
> *Sobre las vías V-0 y V-1 las vallas no podrán instalarse en zonas residenciales especiales.*
>
> *Las vallas deberán cumplir las siguientes condiciones:*
>
> *[…]*
> *e) En vehículos automotores:* ***Se prohíbe fijar, pintar o adherir publicidad exterior visual en vehículos*** *salvo la que anuncia productos o servicios en desarrollo del objeto social de la empresa que utiliza el vehículo para el transporte o locomoción de los productos o la prestación de servicios. Lo anterior no aplica para vehículo de transporte público que utilice combustibles exceptuados del control de emisiones contaminantes o de una edad inferior a 5 años con referencia al año modelo, siempre y*

DocuSign Envelope ID: E0D55952-7EF5-4C65-9B0A-34A37B27C956

> *cuando no contravenga las normas de tránsito de igual o superior jerarquía y en las condiciones que se señala a continuación:*
>
> *[…]"* (Se destaca)

En segundo lugar, se observa que el Decreto 506 de 2003, por el cual se reglamentaron los Acuerdos 01 de 1998 y 12 de 2000, compilados en el Decreto 959 de 2000, en el numeral 10.5.2 del artículo 10, prescribe lo que sigue:

> *"Artículo 10. Condiciones para la instalación de vallas: La instalación de vallas en el Distrito Capital se sujetarán a las siguientes reglas:*
>
> *[…]*
>
> *10.5.2. Publicidad en otros vehículos: De conformidad con el literal e) del artículo quinto del Acuerdo Distrital No. 12 de 2000, se prohíbe montar, fijar, pintar o adherir publicidad exterior visual en vehículos, salvo aquella que sirva para anunciar productos o servicios en desarrollo del objeto social principal de la empresa que utiliza el vehículo para el transporte o distribución de los productos o la prestación de sus servicios. En ningún caso se podrá instalar publicidad exterior visual simultáneamente en el techo y en los costados del respectivo vehículo ni afectando simultáneamente más de dos caras o laterales.*
>
> *Siendo la publicidad exterior visual en el Distrito Capital, el objeto de los Acuerdos 01 de 1998 y 12 de 2000, así como el Decreto 959 de 2000**, el servicio de publicidad exterior visual no puede ser ofrecido mediante uso de vehículos habilitados para ese fin principal.***
>
> *Los vehículos para los cuales se solicite el registro de publicidad exterior visual deberán utilizar carrocerías aprobadas por el Ministerio de Transporte, según el uso para el cual se destinen".* (Se destaca)

De las normas en cita, en especial los apartes subrayados, que son las expresiones demandadas dentro del proceso de la referencia, el Despacho colige que, tal y como lo señaló el demandante, el Distrito Capital de Bogotá prohibió fijar, pintar o adherir publicidad exterior visual en vehículos habilitados principalmente para ese fin.

Así mismo, se evidencia que tal limitación no aplica para aquellos vehículos en los que se anuncien productos o servicios en desarrollo del objeto social de la empresa que emplea tal automotor para el transporte de los productos o la prestación de los servicios que ofrezcan.

Adicionalmente, se evidencia que la anterior prohibición tampoco aplica para vehículos de transporte público que utilicen combustibles exceptuados

DocuSign Envelope ID: E0D55952-7EF5-4C65-9B0A-34A37B27C956

de control de emisiones contaminantes o de una antigüedad inferior a cinco (5) años de la referencia del modelo.

Con todo, también se determinó que el servicio de publicidad exterior visual no puede ser ofrecido mediante el uso de vehículos habilitados para ese fin principalmente.

Adicionalmente, esta instancia advierte que los Decretos 959 de 2002 y 506 de 2003, son normas compilatorias y reglamentarias de otras: los Acuerdos 01 de 1998 y 12 de 2000. Por ende, es claro que los Decretos que contienen los apartes cuya legalidad se impugna dentro del presente asunto, no son normas independientes, sino que desarrollaron y agruparon normativas previas.

En efecto, al estudiar dichas normas, se sigue que, el Acuerdo 1 de 1998, por medio del cual se reglamentó la publicidad visual en el Distrito Capital de Bogotá, previó, en su artículo 11, los lugares y condiciones en que podían ser ubicadas las vallas dentro de la ciudad. Así, prescribió que tales elementos podrían ser situados en lotes privados, obras en construcción, culatas de edificaciones, así como en patios internos y parqueaderos[10].

---

[10] *Artículo 11º.- Ubicación. Las vallas en el Distrito Capital podrán ubicarse sobre los tramos de vías que desarrollan actividad múltiple, su distancia mínima en el mismo sentido y costado vehicular, no podrá ser inferior a ciento sesenta (160) mts., y en las condiciones previstas a continuación:*

- *a. En lotes privados se podrá colocar vallas convencionales y tubulares, siempre y cuando su dimensión no supere los cuarenta y ocho (48) M2 metros cuadrados. Si en un mismo lote, se ubica más de una valla, deberán mantener uniformidad y simetría.*
- *b. En obras en construcción, restauración, remodelación, adecuación o ampliación: En estos casos sólo podrá colocarse dos (2) vallas las que deberán colocarse antes de iniciar la obra y retiradas hasta seis (6) meses después de haberse terminado la misma. Se ubicarán del paramento del predio hacia adentro y contendrán la información solicitada por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital. No podrán ocupar más del 10% del área de la fachada.*
- *c. En las culatas de las edificaciones: Siempre y cuando el área de la valla no exceda en setenta (70%) del área de la culata, ni 48 M2.*
- *d. En cubiertas de las edificaciones: Se podrán instalar de acuerdo a una altura máxima de 4 metros sobre el nivel de la construcción permitido en el sector.*
- *e. En patios internos y parqueaderos: Únicamente cuando la estructura sea tubular y la altura máxima no supere los 24 metros y los vértices de la valla no sobresalga (sic) por ninguno de los costados los límites del inmueble. Además de los requisitos exigidos en este Acuerdo, se necesitará adicionar el Concepto Técnico sobre cimentación y resistencia expedido y firmado por un Ingeniero Civil debidamente matriculado.*

Parágrafo.- En latest zona ubicada al costado oriental de la línea determinada por los ejes de las siguientes vías: Avenida Séptima, desde el límite norte del Distrito, calle 246, siguiendo por la carrera séptima y su continuación por la carrera sexta hasta la calle 34 sur, siguiendo por ésta hasta la diagonal 36 sur o Avenida Ciudad de Villavicencio. En esta zona solo se permitirá la instalación de vallas en los predios ubicados sobre vías que desarrollen actividad múltiple, previo el cumplimiento de los requisitos exigidos por este Acuerdo. Se exceptúan de esta prohibición las vallas que anuncien obras de construcción, remodelación, adecuación o ampliación.

DocuSign Envelope ID: E0D55952-7EF5-4C65-9B0A-34A37B27C956

Además, en su artículo 15 se autorizó la colocación de vallas en vehículos automotores, siempre que no contravinieran las normas de tránsito y mediara una autorización, previo cumplimiento de ciertos requisitos [11].

Sin embargo, el mencionado artículo 11 artículo fue modificado por el artículo quinto del Acuerdo 12 de 2000, en el sentido de agregar algunas condiciones en las que se podían instalar vallas en el Distrito Capital de Bogotá y, en especial, para lo que atañe al caso puesto a consideración, prescribió lo siguiente en cuanto a vehículos automotores:

> *"[…] Se prohíbe fijar, pintar o adherir publicidad exterior visual en vehículos salvo la que anuncia productos o servicios en desarrollo del objeto social de la empresa que utiliza el vehículo para el transporte o locomoción de los productos o la prestación de servicios. Lo anterior no aplica para vehículo de transporte público que utilice combustible exceptuados del control de emisiones contaminantes o de una edad inferior a 5 años con referencia al año modelo, siempre y cuando no se contravengan las normas de tránsito de igual o superior jerarquía y en las condiciones que señalen a continuación:*
>
> *En las capotas de los vehículos autorizase la colocación de publicidad exterior visual, siempre y cuando se instale sobre un aditamento resistente a los fenómenos naturales, de forma tal que se integre visualmente al elemento portante, en forma paralela y que su tamaño no supere el 50% del área de la capota ni tenga una altura superior a sesenta centímetros.*
>
> *En los costados laterales y posterior de buses de servicio público con no más de 10 años de antigüedad de su año modelo original, se podrá pintar publicidad visual siempre y cuando se haga en pintura resistente a la intemperie y no reflectora. En todos los casos la publicidad deberá estar impresa y ocupar un área no superior al 15% de la superficie del lado conde se instale.*
>
> *En todo caso, aquellos vehículos que a la fecha de publicación del presente acuerdo cuenten con el correspondiente registro ante el DAMA para portar publicidad exterior móvil, contarán con un año de plazo desde la fecha del otorgamiento del citado*

---

[11] *Artículo 15º.- Vallas en vehículos automotores. Son aquellas que se han fijado o adherido en vehículos automotores, siempre y cuando no contravengan las normas de tránsito de igual o superior jerarquía y en las condiciones que se señalan a continuación:*

En las capotas de los vehículos autorízase la colocación de publicidad exterior visual, siempre y cuando se instale sobre un aditamento resistente a los fenómenos naturales de forma tal que se integre visualmente al elemento portante, en forma paralela y que su tamaño no supere el 50% del área de la capota, ni tenga una altura superior a sesenta (60) centímetros.

En los costados laterales y posterior de los vehículos automotores, se podrá colocar publicidad visual, siempre y cuando se instale en materiales resistentes a la intemperie, los cuales en ningún caso podrán superar en más de un (1) centímetro de espesor la carrocería del vehículo.

DocuSign Envelope ID: E0D55952-7EF5-4C65-9B0A-34A37B27C956

> *registro, para convertirse a combustibles exceptuados de control de emisiones contaminantes o para desinstalar dicha publicidad.*
>
> *Parágrafo. Igualmente, prohíbese su instalación en la zona ubicada al costado oriental de la línea determinada por las siguientes vías: Av. Séptima desde el límite norte del distrito calle 246, siguiendo por la carrera séptima y su continuación por la cra. Sexta hasta la calle 34 sur, siguiendo por ésta hasta la diagonal 36 sur o avenida ciudad de Villavicencio. Se exceptúa de esta prohibición las vallas que anuncien obras de construcción, remodelación, adecuación o ampliación".*

En este contexto, se evidencia que los Decretos 959 de 2002 y 506 de 2003 compilaron y reglamentaron aquellas normas donde se creó la prohibición que sustenta la presentación de esta demanda; esto último, con el fin de detallar las condiciones en que podría ser utilizada la publicidad exterior visual en vehículos.

3. De la igualdad

Al respecto, es del caso traer a colación que la Sala Plena del Consejo de Estado[12] ha sostenido que para establecer si existe la transgresión a dicho derecho *"[…] se requiere establecer si entre actores en situaciones iguales se otorgó un trato diferente sin justificación alguna, o si se brindó un trato igual, debiéndose adoptar uno diferenciado, en virtud de las circunstancias disímiles"*[13].

En esa misma oportunidad, la referida Corporación rememoró que la Corte Constitucional[14] *"[…] ha señalado que el derecho a la igualdad es una garantía de naturaleza relacional, lo que trae como consecuencia que se*

---

[12] Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 02 de mayo de 2018. Radicación: 11001-03-15-000-2015-00110-00(REVPI). C. P.: William Hernández Gómez. En esta oportunidad, la Corporación sostuvo:

> *"[…] En relación con este aspecto, la Sala Plena recuerda que el derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política, se analiza desde dos perspectivas: (i) la formal o ante la ley y (ii) la material o de trato. Con el objetivo de determinar cuándo existe una vulneración del derecho a la igualdad, bien sea en su modalidad formal o material,* ***es necesario precisar si ante situaciones iguales se otorga un trato diferente sin justificación alguna; o por el contrario, si a personas o circunstancias distintas se les brinda un trato igual pese a que debe prohijarse uno diferenciado acorde con el mandato constitucional****.*
>
> *Para el efecto, la jurisprudencia constitucional ha diseñado el test integrado de igualdad, compuesto por tres etapas de análisis a saber: (i) determinación de los criterios de comparación, esto es, si se trata de sujetos de la misma naturaleza, (ii) definir si existe un trato desigual entre iguales o igual entre desiguales y (iii) concluir si la diferencia de trato está justificada constitucionalmente […]".* (Se destaca)

[13] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés. Bogotá, D.C., tres (3) de septiembre de dos mil diecinueve (2019). Rad. 11001-03-24-000-2017-00026-00.

[14] Sentencia C – 178 de 2014.

DocuSign Envelope ID: E0D55952-7EF5-4C65-9B0A-34A37B27C956

debe dar trato igual a quien se encuentra en las mismas situaciones de hecho y de derecho y, por el contrario, un trato diferencial a quien se encuentra en una situación jurídica o fáctica distinta".

De esta manera, también ha dicho que *"[…] el derecho a la igualdad se encuentra reconocido en dos dimensiones: (i) la igualdad formal o igualdad ante la ley que exige la misma protección y trato de las autoridades y la prohibición de discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica y; ii) la igualdad en su sentido material obliga al Estado a adoptar medidas afirmativas a favor de grupos marginados o discriminados, en especial, de aquellas personas que se encuentran en situación de debilidad manifiesta sancionando los abusos y maltratos que se cometan contra ellas"*[15]*.*

Teniendo en cuenta lo anterior, es preciso mencionar que el Alto Tribunal Constitucional ha dicho que para determinar si una disposición normativa violenta el principio de igualdad, es necesario aplicar un test o juicio integrado que se compone de tres (3) etapas, procedimiento que también ha sido acogido por el Consejo de Estado[16].

Dichas etapas son las que siguen:

1. Establecer el criterio de comparación: patrón de igualdad o *tertium comparationis,* es decir, precisar si los supuestos de hecho son susceptibles de compararse y si se compara sujetos de la misma naturaleza.

2. Definir si en el plano fáctico y en el plano jurídico existe un trato desigual entre iguales o igual entre desiguales; y

3. Averiguar si la diferencia de trato está constitucionalmente justificada, es decir, si las situaciones objeto de la comparación ameritan un trato diferente desde la Constitución.

De igual forma, la mencionada Corporación Constitucional ha referido que el anterior análisis, a su vez, puede efectuarse en tres (3) grados de intensidad, esto es, mediante un estudio estricto, intermedio o leve[17].

- En el **leve** *"[…] se limita a establecer la legalidad del fin y del medio, debiendo ser este último adecuado para lograr el primero, valga decir, a verificar si dicho fin y medio no están constitucionalmente*

[15] *Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés. Bogotá, D.C., nueve (9) de julio de dos mil veinte (2020). Rad. 08001-23-31-000-2009-00509-01.*
[16] *Ibídem.*
[17] *Sentencia C- 150 de 2014. Magistrado ponente: Mauricio González Cuervo.*

DocuSign Envelope ID: E0D55952-7EF5-4C65-9B0A-34A37B27C956

prohibidos y si el segundo es idóneo o adecuado para conseguir el primero".

Este busca identificar decisiones arbitrarias que no tienen el mínimo grado de racionalidad. Ha sido aplicado para estudiar materias económicas, tributarias o de política internacional; también, cuando está de por medio una competencia específica definida por la Constitución en cabeza de un órgano constitucional o cuando de la norma demandada, a primera vista, no se aprecia una amenaza al derecho de la igualdad.

- El **intermedio** se aplica cuando se puede afectar el goce de un derecho no fundamental o cuando hay indicio de arbitrariedad que puede afectar la libre competencia. Aquí se pretende establecer que el fin sea legítimo e importante, ya sea porque promueve intereses públicos valorados por la Constitución o por la magnitud del problema que el legislador quiere resolver. Igualmente, que el medio sea adecuado y efectivamente conducente para alcanzar dicho fin.

- El **estricto** se aplica cuando está de por medio una clasificación sospechosa, como es el caso de las prohibiciones taxativas previstas en el artículo 13 de la Constitución. De igual forma, cuando la medida estudiada recaiga sobre personas que estén en condiciones de debilidad manifiesta o pertenezcan a grupos marginados o discriminados. Así mismo, cuando la diferencia afecta de manera grave, a primera vista, el goce de un derecho constitucional fundamental o constituya un privilegio.

  En este test se busca establecer si el fin es legítimo, importante e imperioso y si el medio es legítimo, adecuado y necesario. Es decir, si no puede ser reemplazado por otro menos lesivo. Igualmente, se debe analizar si los beneficios de adoptar la medida exceden las restricciones impuestas sobre otros principios y valores constitucionales.

4. Del caso concreto

En el caso objeto de estudio, la parte demandante solicitó la declaratoria de la nulidad de los actos administrativos en cuestión, en tanto el Concejo de Bogotá prohibió fijar, pintar o adherir publicidad exterior visual en vehículos únicamente habilitados para ese fin principal.

Explicó que la anterior restricción transgredió los artículos 4 y 13 de la Constitución Política y, en concreto, aseguró que fue desconocido flagrantemente el derecho a la igualdad, como quiera que únicamente se

DocuSign Envelope ID: E0D55952-7EF5-4C65-9B0A-34A37B27C956

autorizó el ejercicio de la mencionada actividad para los siguientes automotores:

a) Los que anuncien productos o servicios en desarrollo de objeto social de la empresa que los utilice para el transporte de los productos o la prestación de los servicios que aquella ofrecería.

b) Los de transporte público que utilicen combustibles exceptuados de control de emisiones contaminantes o de una antigüedad inferior a cinco (5) años, respecto a su modelo.

Afirmó que la medida restrictiva en cuestión carecería de justificación y razonabilidad. También, aseveró que con ella no se procuraría lograr ningún fin constitucionalmente válido, aún más si se tiene en cuenta que esa actividad era permitida con anterioridad, según lo previsto en el artículo 15 del Acuerdo 1 de 1998.

Agregó que la demandada no indicó los motivos legales, técnicos, económicos, sociales o ambientales para crear el trato inequitativo en cuestión.

En este contexto, corresponde al Juzgado determinar si lo dispuesto por la autoridad demandada, respecto de la habilitación para realizar publicidad exterior en vehículos dentro del Distrito Capital de Bogotá, transgrede el derecho a la igualdad.

Para comenzar, en relación con el primer elemento del test de igualdad al que se hizo referencia con anterioridad, esto es, la identificación de los sujetos o situaciones reguladas por la medida, así como el parámetro de comparación predicable de los mismos, el Despacho encuentra lo siguiente:

Las normas acusadas impactan a todos los vehículos del Distrito Capital en los que se podría fijar, pintar o adherir publicidad visual exterior. En razón a las medidas contenidas en dichos actos, los grupos regulados con la medida en cuestión se clasificarían en dos (2), automotores que; por un lado, tiene prohibido ejercer la mencionada actividad por dedicarse a ella de manera principal; y, de otro, de quienes pueden hacerlo, siempre que reúnan algunas condiciones especiales.

Para el efecto, en el presente análisis, se considera que estos grupos son susceptibles de compararse a través de un mismo criterio: Su capacidad para efectuar publicidad exterior visual, derivada de su libertad para ejercer esa actividad económica, siendo entonces éste el parámetro de comparación predicable.

DocuSign Envelope ID: E0D55952-7EF5-4C65-9B0A-34A37B27C956

Así, formulados entonces los términos de comparación y la situación que produce la asimetría alegada, el Juzgado pasará a determinar si la misma resulta contraria al principio de igualdad.

Para continuar, en lo que corresponde con la escogencia del nivel de intensidad del test a aplicar, el Despacho considera que el escrutinio debe ser leve o débil, toda vez que las normas aquí demandadas limitaron el ejercicio de la publicidad desde su componente netamente económico, esto es, aquel dirigido a promocionar la adquisición de un bien o servicio; asunto que *"[…] puede ser válidamente limitado, incluso intensamente mediante su restricción o prohibición, siempre y cuando se adviertan criterios de razonabilidad y proporcionalidad",* esto, dado que *"[…] una política legislativa de este tipo es compatible con la Carta Política si cumple con las condiciones para las medidas de intervención del Estado en la economía […]"*[18].

En efecto, esa posición ha sido acogida por la Corte Constitucional cuando al efectuar un juicio de igualdad frente a algunas medidas legislativas que fijaban prohibiciones a la publicidad para el consumo de productos de tabaco y sus derivados, sostuvo lo siguiente:

> *"[…]*
>
> *6. En conclusión, la libertad de empresa y la libre iniciativa económica son garantías constitucionales necesarias para la concurrencia de los distintos agentes al mercado en condiciones equitativas y de libre competencia. La definición del contenido y de alcance de estas libertades económicas debe analizarse necesariamente a partir del reconocimiento de la potestad estatal de la dirección general de la economía, cuyo objetivo es la satisfacción de principios y valores superiores vinculados con la supremacía del interés general. Ese reconocimiento implica, entre otros aspectos, la admisibilidad prima facie de medidas legislativas y administrativas que regulen y limiten las libertades económicas, siempre y cuando se ajusten a criterios de razonabilidad y proporcionalidad, juicio que tendrá un nivel de escrutinio débil, en razón de la fórmula constitucional que reconoce la necesidad de intervención del Estado en el mercado, a fin de asegurar los propósitos previstos en la Carta Política.*
>
> *[…]*
>
> *En tantos las medidas legislativas acusadas fijan prohibiciones a la publicidad y demás acciones dirigidas a la promoción para el consumo de productos de tabaco y sus derivados, el control de constitucionalidad de estas normas se restringe a verificar (i) que la medida cumpla con las condiciones exigidas a las políticas de intervención del Estado en la economía; y (ii) que esa misma política responda a criterios de razonabilidad y proporcionalidad, para lo cual debe aplicarse un juicio de índole débil, en tanto se*

[18] *Sentencia C- 830 de 2010.*

DocuSign Envelope ID: E0D55952-7EF5-4C65-9B0A-34A37B27C956

> *trata de una medida de intervención estatal en la economía, según se expuso en la síntesis jurisprudencial explicada en el fundamento jurídico 5 de esta sentencia. […]"*

Según el texto en cita, se desprende que para analizar si una norma que regula el ejercicio de una actividad económica, como es el caso de aquellas que restringen o permiten la realización de publicidad como actividad productiva, transgrede el principio de igualdad, debe llevarse a cabo un test de igualdad con una intensidad leve, pues se parte de la base que el Estado tiene la potestad para intervenir en la economía.

Así, en el caso bajo análisis, solamente se estudiará si el fin y el medio previsto en los actos administrativos demandados, en relación con la publicidad exterior visual en los vehículos que circulan en el Distrito Capital de Bogotá, resultan legales y si el segundo es idóneo o adecuado para conseguir el primero. En otras palabras, se buscará determinar si la medida resulta arbitraria y carente de un mínimo grado de racionalidad.

En primer lugar, con relación al elemento de legalidad, se debe comenzar por señalar que el medio utilizado en las normas acusadas, esto es, la prohibición de fijar, pintar o adherir publicidad exterior visual en vehículos únicamente habilitados para ese fin principal y la autorización para realizarla en automotores que cumplieran algunas características especiales, es constitucionalmente válida.

Lo anterior, en consideración a que, en virtud del principio de rigor subsidiario, las autoridades locales tienen la atribución legal de reglamentar específica y más rigurosamente las condiciones en las que puede realizarse la publicidad exterior visual en el territorio nacional, a partir de lo preceptuado en la Ley 140 de 1994, que reglamentó tal materia.

En efecto, según lo prescrito en el numeral 9[19] del artículo 313 de la Constitución Política y 63[20] de la Ley 99 de 1993, le concierne a los

---

[19] *ARTICULO 313. Corresponde a los concejos: (…) 9. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.*

[20] *ARTÍCULO 63. PRINCIPIOS NORMATIVOS GENERALES. A fin de asegurar el interés colectivo de un medio ambiente sano y adecuadamente protegido, y de garantizar el manejo armónico y la integridad del patrimonio natural de la Nación, el ejercicio de las funciones en materia ambiental por parte de las entidades territoriales, se sujetará a los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario definidos en el presente artículo.*
(…)
Principio de Rigor Subsidiario. Las normas y medidas de policía ambiental, es decir, aquellas que las autoridades medioambientalistas expidan para la regulación del uso, manejo, aprovechamiento y movilización de los recursos naturales renovables, o para la preservación del medio ambiente natural, bien sea que limiten el ejercicio de derechos individuales y libertades públicas para la preservación o restauración del medio ambiente, o que exijan licencia o permiso para el ejercicio de determinada actividad por la misma causa, ***podrán hacerse sucesiva y respectivamente más rigurosas****, pero no más flexibles, por las autoridades competentes del nivel regional, departamental, distrital o municipal, en la medida en que se desciende en la jerarquía normativa y se reduce el*

DocuSign Envelope ID: E0D55952-7EF5-4C65-9B0A-34A37B27C956

Concejos Municipales dictar las normas necesarias para el control, preservación y defensa del patrimonio ecológico, así como hacer más rigurosas, pero no más flexibles, las medidas para regular la preservación del medio ambiente natural, así como el uso, manejo, aprovechamiento y movilización de los recursos naturales renovables.

Entonces, como el objetivo de la Ley 140 de 1994 no es otro que *"[…] mejorar la calidad de la 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",* es claro que el Concejo de Bogotá, tenía la facultad legal para reglamentar tal actividad y endurecer los requisitos para su ejercicio, en aras descontaminar visualmente el Distrito Capital, como es el caso de sólo permitirla en ciertos casos excepcionales.

De esa manera, cabe resaltar que lo anterior, ha sido motivo de pronunciamiento por parte del Consejo de Estado, en providencia del 26 de abril de 2018[21], cuando, al preguntarse si existía reserva legal en materia de reglamentación de publicidad exterior visual, coligió que los entes territoriales son competentes para desarrollar de manera más estricta o rigurosa esa actividad, pero no más flexible, frente a lo normado por la Ley[22], dado que son estas entidades las llamadas a dictar la reglamentación del orden local requerida para proteger el medio ambiente y son las que conocen las necesidades de sus habitantes y territorio.

Ahora bien, conforme lo explicado, también se colige que el fin perseguido por el Concejo de Bogotá, a través de las normas acusadas de nulidad, resulta legal y constitucionalmente válido, puesto que con ellas se persigue mejorar la calidad de vida de los residentes de Bogotá[23], en consonancia

---

ámbito territorial de las competencias, cuando las circunstancias locales especiales así lo ameriten, en concordancia con el artículo 51 de la presente Ley.

[21] *Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Adminsitrativo, Sección Primera. Consejera ponente: María Elizabeth García González. Bogotá, D.C., veintiséis (26) de abril de dos mil dieciocho (2018). Radicación: 25000-23-24-000-2010-00387-01.*

[22] *Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera. Sentencia del 8 de mayo de 2014. Radicación número: 76001-23-31-000-2005-02639-02 Actor: Hernando Morales Plaza. Acción de Nulidad. C.P. María Elizabeth García*

[23] *Acuerdo 1 de 1998. Artículo 1. Objeto: El presete Acuerdo tiene como objetivo general mejorar la calidad de vida de los ciudadanos residentes en Santa Fe de Bogotá D.C., en consonancia, con los Derechos a la Comunicación, al medio ambiente sano, la protección de la integridad del espacio público y la seguridad vial. Como objetivos específicos determinar la forma, procedimiento y ubicación de la Públicidad Exterior Visual, indicando a la vez las zonas en las que está permitida o prohibida su exhibicación y las responsabilidades que reacen sobre propietarios y anunciantes.*

Decreto 959 de 2000. Artículo 1. Objeto. El presente acuerdo tiene como objetivo general mejorar la calidad de vida de los ciudadanoa residentes en Bogotá D.C., en consonancia, con los derechos a la comunicación, al medio ambiente sano, la protección de la integridad del espacio público y la

DocuSign Envelope ID: E0D55952-7EF5-4C65-9B0A-34A37B27C956

con los derechos al medio ambiente sano y con el fin de lograr, entre otros objetivos, la descontaminación visual y del paisaje[24].

Al respecto, es preciso mencionar que la protección del medio ambiente *"[…] es un pilar fundamental del Estado, en cuanto garantiza: i) el derecho de todos a gozar un ambiente sano, ii) determina el método de interpretación de las normas ambientales y las medidas de policía que los entes territoriales pueden procurarse y iii) posibilita que en la regulación del uso, manejo y aprovechamiento de los recursos que conforman el medio ambiente, se reglamente en el nivel territorial de manera rigurosa, dadas las condiciones especiales que en ellos confluye"*[25].

Así, entonces, al partir nuevamente del principio de rigor subsidiario a que se ha hecho referencia con anterioridad, es evidente que el fin y objeto de la reglamentación acusada, no es otro que la preservación y descontaminación del recurso natural renovable del paisaje y, por ende, la protección del medio ambiente sano[26].

Por ende, se sigue que el mismo es constitucionalmente admisible y no se encuentra prohibido por Ley; por el contrario, resulta necesario, por parte de las entidades del orden local, para desarrollar los preceptos de la Constitución Ecológica.

En segundo lugar, con relación a la idoneidad del medio analizado para la consecuencia del fin mencionado en precedencia, el Despacho debe recordar que la presente demanda está dirigida a controvertir aquella medida a través de la cual se restringió totalmente fijar, pintar o adherir publicidad exterior visual en vehículos únicamente habilitados para ese fin principal, por considerarla violatorio del principio de igualdad, en comparación con la situación de algunos automóviles a los que sí se permitió tal actividad.

---

seguridad vial. Como objetivos específicicos determinar la forma, procedimiento y ubilicación de la publicidad exterior visual, indicando a la vez las zonas en las que está permitida o prohibida su excehibición y las responsabilidad que recaen sobre propietarios y anunciantes.

[24] *Ley 140 de 1994. Artículo 2. Objetviso. La presente Ley tiene por objeto mejorar la calidad de vida de los habitantes del país, mediante la descontaminación visual del paisaje, la protección del espacio público y de la integridad del medio ambiente, la seguridad vial y la simplificacón de la actuación administrativa en relación con la Publicidad Exterior Visual.*

La Ley deberá interpretarse y aplicarse teniendo en cuenta los anteriores objetivos.

[25] *Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Adminsitrativo, Sección Primera. Consejera ponente: María Elizabeth García González. Bogotá, D.C., veintiséis (26) de abril de dos mil dieciocho (2018). Radicación: 25000-23-24-000-2010-00387-01.*

[26] *Corte Constitucional, Sentencia C-535 de 1996. "[…] Así las cosas, es necesario entonces ubicar el tema de la publicidad visual en un campo ecológico específico. Para ello es importante resaltar que la colocación de vallas y avisos afecta esencialmente el paisaje, que ha sido clasificado dentro de los denominados recursos naturales renovables".*

DocuSign Envelope ID: E0D55952-7EF5-4C65-9B0A-34A37B27C956

Así, al haberse colegido que las normas bajo examen buscan la protección del medio ambiente en al Distrito Capital de Bogotá, mediante la descontaminación del paisaje urbano como elemento integrante de este, el Juzgado considera que la colocación de vallas y avisos desmedida afecta puede afectar el medio ambiente sano.

Y, en esa misma forma, lo ha considerado la Corte Constitucional en el sentido de afirmar que *"[…] la colocación de vallas y avisos afecta esencialmente el paisaje, que ha sido clasificado dentro de los denominados recursos naturales renovables"*[27].

De igual manera, el Consejo de Estado ha señalado que en lo relacionado con el medio ambiente sano libre de contaminación visual, *"[…] se cuenta con la Ley 140 de 1994 que reglamenta la publicidad exterior visual y establece unos límites precisos a la misma, justamente en aras de brindar una adecuada protección a este derecho, evitando la contaminación visual por exceso de publicidad, vallas y diversos elementos que afectan no solo el paisaje y la estética del espacio público, sino el derecho de las personas a desarrollarse en espacio adecuados libre de este tipo de contaminación"*[28].

Aunado a lo expuesto, ha de agregarse que la contaminación visual, entendida como la perturbación de la estética de un determinado entorno o paisaje, no solo tiene impacto directo en el ambiente, sino que también puede generar problemas en la salud por saturación de formas, elementos y colores, tales , como: Alteración del sistema nervioso, tensión y *estres*. Aún más, en los demás conductores, y los peatones, obstrucción visual y desconcentración a la hora de conducir o circular por un determinado espacio.

De esa manera, resulta válido inferir que la medida dirigida a restringir publicidad visual en automotores no solo propende por disminuir la contaminación, sino, además para mejorar la calidad de vida de los habitantes de esta ciudad.

Por tales razones de orden ambiental y de calidad de vida de los transeúntes, se estima adecuado que el Concejo de Bogotá prohibiera que vehículos únicamente dedicados a realizar publicidad exterior visual llevaran a cabo tal actividad en el Distrito y, por el contrario, la permitiera

---

[27] *Corte Constitucional, Sentencia C-535 de 1996.*

[28] *Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejera ponente: Stella Conto Díaz del Castillo. Bogotá, D.C., cuatro (49 de septiembre de dos mil dieciocho (2018). Rad. 05001-33-31-004-2007-00191-01(AP)SU).*

DocuSign Envelope ID: E0D55952-7EF5-4C65-9B0A-34A37B27C956

solo en automotores que cumplieran requisitos especiales, esto es, los que anuncien productos o servicios en desarrollo de objeto social de la empresa que los utiliza para el transporte de los productos o la prestación de los servicios que ofrecen y aquellos de transporte público que utilicen combustibles exceptuados de control de emisiones contaminantes o de una antigüedad inferior a cinco (5) años, respecto a su modelo.

Lo anterior, al considerarse que sólo permitir el ejercicio de la actividad comercial publicitaria a ciertos automóviles con características especiales, que ya tuvieran una dedicación principal diferente a la de solamente hacer publicidad, sería una limitación idónea para evitar la sobreexplotación del paisaje urbano de Bogotá, la consecuente contaminación visual que ello conllevaría y, de esta forma, la afectación del medio ambiente de la ciudad.

Ahora bien, al volver sobre el concepto de violación planteado por el accionante, se resalta que la parte actora señaló que las normas acusadas no procurarían lograr ningún fin constitucionalmente válido. Sin embargo, tal como se ha planteado líneas atrás en esta providencia, esta aseveración se ve desvirtuada cuando se evidencia que lo perseguido por el Concejo de Bogotá atiende a la protección del medio ambiente y al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, los que, desde luego, resultan fines protegidos por la Constitución y la Ley.

De otro lado, el Despacho encuentra pertinente resaltar que la Corte Constitucional ha aclarado que, en virtud de un juicio leve de proporcionalidad de las medidas de intervención del Estado en la economía, *"[…] la vinculación entre medios y fines debe demostrarse plausible o razonable,* ***sin que sea necesario que se demuestre, a partir de datos fácticos, que el objetivo es cumplido*** *[…]"*[29]. (Se destaca)

Entonces, como en el asunto analizado se evidenció que la colocación de publicidad exterior visual en vehículos afecta el medio ambiente, al generar contaminación visual y afectar el paisaje urbano, el Despacho considera que estas deducciones resultan suficientes para superar el test de igualdad efectuado y encontrar que las normas demandadas no transgreden dicho principio.

Por consiguiente, la respuesta al problema jurídico será que no deben declararse nulos los apartes normativos acusados por el demandante, como quiera que no se acreditó que los mismos transgredieran lo previsto en los artículos 4 y 13 de la Constitución Política, esto es, que desconocieran el derecho a la igualdad. Por el contrario, fue demostrado que la medida de orden restrictivo de prohibir la publicidad exterior visual en vehículos

[29] *Corte Constitucional, Sentencia c – 830 de 2010.*

DocuSign Envelope ID: E0D55952-7EF5-4C65-9B0A-34A37B27C956

atiende al propósito de mejorar el ambiente y también la calidad de vida, en especial, la salud de los habitantes de esta ciudad.

3. Conclusiones

Colofón de lo expuesto, el Despacho deduce que la parte demandante no logró desvirtuar la presunción de legalidad que ostentan las disposiciones acusadas de nulidad, en cuanto a la prohibición de colocar publicidad en automotores. En consecuencia, serán denegadas las pretensiones de la demanda.

4. Condena en costas

Habida cuenta que el proceso de la referencia fue instaurado en ejercicio de la acción de simple nulidad, es claro que se trata de una demanda en el que se ventila un asunto de interés público. En consecuencia, no habrá condena en costas, de conformidad con lo previsto en el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

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,

RESUELVE

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
Juez