

RÉGIMEN DE LA PUBLICIDAD EXTERIOR VISUAL EN BOGOTA, D.C.

AUTOR:

OSCAR JAVIER SIERRA MORENO

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA

FACULTAD DE DERECHO

MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO

BOGOTÁ, D.C.

2019

RÉGIMEN DE LA PUBLICIDAD EXTERIOR VISUAL EN BOGOTÁ, D.C.

OSCAR JAVIER SIERRA MORENO

Trabajo de grado para optar por el título de
MASTER EN DERECHO ADMINISTRATIVO

Directora de Trabajo de Grado:

Sandra Lucia Rodríguez Rojas

Abogada especialista en Derecho Administrativo y Ambiental

Master en Política y gestión ambiental y Master en Derecho Público

Profesora de la Maestría

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA

FACULTAD DE DERECHO

MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO

BOGOTÁ, D.C.

2019

Contenido

Introducción	5
1. La protección constitucional del medio ambiente	12
1.1. El paisaje como recurso natural renovable	17
1.2. La contaminación visual como factor de afectación al paisaje	19
1.3. La regulación del espacio público	26
2. La regulación nacional de la publicidad exterior visual - PEV	28
2.1. Los principios aplicables a la expedición de normas en PEV	31
3. La competencia de la Secretaría Distrital de Ambiente de Bogotá, D.C. en PEV	39
4. La regulación de la publicidad exterior visual en Bogotá, D.C.	40
4.1. Las normas distritales de publicidad exterior visual	41
4.2. La definición distrital de publicidad exterior visual	46
4.3. Las prohibiciones generales de la publicidad exterior visual	46
4.4. La autorización o el registro de la publicidad exterior visual	47
4.5. La actualización y el traslado de la publicidad exterior visual	51
4.6. El contenido de la publicidad exterior visual	51
4.7. Los responsables de la publicidad exterior visual	53
4.8. Los tributos de la publicidad exterior visual	54
4.9. Los elementos de publicidad exterior visual	54
5. El proceso sancionatorio ambiental aplicable a la contaminación visual	55
6. La medida preventiva en el proceso sancionatorio ambiental	56
7. Los mecanismos de la autoridad ambiental para desmontar PEV	57

7.1.	Medidas preventivas del proceso sancionatorio ambiental	57
7.2.	Desmante por pérdida del registro de publicidad exterior visual	59
7.3.	Remoción o desmante administrativo	60
7.4.	Sanción impuesta en proceso sancionatorio ambiental	73
7.5.	Desmante por orden judicial	73
7.5.1.	Acción popular	74
7.5.2.	Medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho	74
7.5.3.	Acción de cumplimiento	75
8.	Nuevo procedimiento policivo de desmante de PEV, Ley 1801 de 2016	75
9.	La derogación del trámite de desmante	80
10.	Decaimiento del acto administrativo del desmante	80
11.	Conclusiones	84
	Bibliografía	87
	Anexo 1 Comparativo definición publicidad exterior visual	92
	Anexo 2 Elementos de publicidad exterior visual	93

Introducción

En Bogotá es difícil encontrar una vía pública sin publicidad exterior visual y gran parte de la misma está indebidamente instalada, generando afectación al paisaje, inadecuadas condiciones de habitabilidad y daño a la salud mental de la población. Esta saturación se da para llamar la atención del público y aumentar el consumo de productos o servicios, con la convicción de que las ventas se incrementarán en igual proporción que se exhiba publicidad; pero, desconocen que la publicidad exterior visual está rigurosamente reglada y que el ambiente sano es un recurso natural protegido por la Constitución y la Ley.

La Constitución Política de Colombia prevé la protección de los recursos naturales y del medio ambiente. El artículo octavo estableció la obligación del Estado y de los particulares de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación. El artículo 79 especificó que al Estado le corresponde la protección del medio ambiente, debiendo establecer los mecanismos que fueran necesarios para tal fin, ya que el ambiente sano es un derecho colectivo del que deben gozar todos los ciudadanos. El artículo 80 indicó que el Estado debe planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución y prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, así como imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. El numeral octavo del artículo 95 impuso a los ciudadanos el deber de proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano. El artículo 333 de la Carta indicó que la actividad económica y la iniciativa privada son libres dentro de los límites del bien común con una función social que implica obligaciones, es decir, que la libertad de la actividad económica tiene limitaciones y condicionamientos al ejercicio

que tienden a hacer compatibles el desarrollo económico sostenido con la necesidad de preservar y mantener el ambiente sano. Y el artículo 366 señaló que el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado, siendo objetivo fundamental la solución de las necesidades insatisfechas de saneamiento ambiental.

A su turno, la Ley 99 de 1993¹ consagró la protección del paisaje como principio general ambiental y atribuyó a las autoridades ambientales las funciones de otorgar permisos y autorizaciones de actividades que afecten el medio ambiente, imponer y ejecutar a prevención las medidas de Policía y las sanciones previstas en caso de violación a las normas de protección ambiental, así como exigir la reparación de los perjuicios causados.

La Ley 140 de 1994² reglamentó la publicidad exterior visual en el territorio nacional, definiéndola, en su artículo primero, como el medio masivo de comunicación destinado a informar o llamar la atención del público a través de elementos visuales como leyendas, inscripciones, dibujos, fotografías, signos o similares, visibles desde las vías de uso o dominio público, bien sean peatonales o vehiculares, terrestres, fluviales, marítimas o aéreas. También aclaró que no lo es la señalización vial, la nomenclatura urbana o rural, la información sobre sitios históricos, turísticos y culturales, y aquella información temporal de carácter educativo, cultural o deportivo que coloquen las autoridades públicas u otras personas por encargo de éstas, como tampoco las expresiones artísticas como pinturas o murales, siempre que no

¹ COLOMBIA, Congreso de la República, Ley 99 de 1993, por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental - SINA y se dictan otras disposiciones.

² COLOMBIA, Congreso de la República, Ley 140 de 1994, por la cual se reglamenta la publicidad exterior visual en el territorio nacional.

contengan mensajes comerciales o de otra naturaleza. Y el artículo 11 ordenó que toda la publicidad exterior visual – PEV, debía ser registrada, es decir puesta con autorización de la administración. Respecto a esta Ley, la Corte Constitucional se pronunció en el siguiente sentido, mediante sentencia C-535 de 1996³:

“En el campo ecológico, tal y como lo ha señalado la doctrina y lo ha recogido el artículo 63 de la Ley 99 de 1993, rige entonces un principio de rigor subsidiario (CP art. 288), según el cual las normas nacionales de policía ambiental, que limitan libertades para preservar o restaurar el medio ambiente, o que por tales razones exijan licencias o permisos para determinadas actividades, pueden hacerse más rigurosas, pero no más flexibles, por las autoridades competentes de los niveles territoriales inferiores, por cuanto las circunstancias locales pueden justificar una normatividad más exigente.” y “la norma se ajusta a la Constitución si se considera que ella es una regulación nacional básica que, en virtud del principio de rigor subsidiario, puede ser desarrollada de manera más estricta por los concejos distritales y municipales, y por los territorios indígenas, en virtud de sus competencias constitucionales propias para dictar normas para la protección del paisaje, señaladas por los artículos 313 y 330 de la Carta”.

³ COLOMBIA. Corte Constitucional, Sentencia C-535 de 1996, M. P.: ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO.

En cuanto a la norma principal de publicidad exterior visual en el Distrito Capital, se cuenta con el Acuerdo 01 de 1998⁴, modificado por el Acuerdo 12 de 2000⁵, recopilados en el Decreto 959 de 2000⁶ y reglamentado por el Decreto 506 de 2003⁷. En ellos se definió la publicidad exterior visual como el medio masivo de comunicación, permanente o temporal, fijo o móvil, que se destine a llamar la atención del público a través de leyendas o elementos visuales en general, tales como dibujos, fotografías, letreros o cualquier otra forma de imagen que se haga visible desde las vías de uso público, bien sean peatonales, vehiculares, aéreas, terrestres o acuáticas, y cuyo fin sea comercial, cívico, cultural, político, institucional o informativo. Tales medios pueden ser vallas, avisos, tableros electrónicos, pasacalles, pendones, colombinas, carteleras, mogadores, globos, y otros similares. Igualmente, anotó que no se entendería como publicidad exterior visual las señales viales, la nomenclatura y la información sobre sitios de interés histórico, turístico, cultural o institucional de la ciudad, siempre que tales señales sean puestas con la autorización de la Administración Distrital.

Es así, que todo elemento que se considere como publicidad exterior visual debe contar la autorización de la administración distrital. Sin embargo, los ciudadanos no siempre solicitan permiso para instalar la publicidad, sino que lo hacen de manera arbitraria e indiscriminada, llevando a desviar la atención de los transeúntes a un paisaje urbano deteriorado que reduce

⁴ COLOMBIA, Bogotá. Concejo de Bogotá D.C., Acuerdo 01 de 1998: por el cual se Reglamenta la Publicidad Exterior Visual en el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá.

⁵ COLOMBIA, Bogotá D.C. Concejo de Bogotá D.C., Acuerdo 12 de 2000: por el cual se modifica el Acuerdo 01 de 1998.

⁶ COLOMBIA, Bogotá D.C., Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Decreto Distrital 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.

⁷ COLOMBIA, Bogotá D.C., Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Decreto Distrital 506 de 2003, por el cual se reglamentan los Acuerdos 01 de 1998 y 12 de 2000, compilados en el Decreto 959 de 2000.

la calidad de vida por la causa de estados de estrés y ansiedad. Esto se podría mitigar si la autoridad ambiental aplicara un control eficaz y rápido que evitara su propagación.

Ahora bien, conforme la Ley 99 del 1993 y el Decreto Distrital 109 de 2009⁸, la Secretaría Distrital de Ambiente es la autoridad ambiental en el perímetro urbano del Distrito Capital, debiendo ejercer control y seguimiento a la contaminación visual mediante la asignación de permisos para ejercer la publicidad exterior visual, la imposición de sanciones ambientales y la protección del paisaje y del medio ambiente sano.

Para sancionar las infracciones al régimen de la publicidad exterior, la autoridad ambiental debe adelantar el proceso sancionatorio ambiental previsto en la ley 1333 de 2009 y para retirar los elementos de publicidad puede hacerlo en cumplimiento de la sanción ambiental o a través de la figura de la medida preventiva en cualquier etapa del proceso sancionatorio o incluso antes de iniciar el mismo. De esta manera, se explicará en qué consiste la medida preventiva y el proceso sancionatorio ambiental.

Sin perjuicio del proceso sancionatorio ambiental y previo al mismo, la autoridad ambiental podía atribuir sanciones administrativas con el mecanismo establecido en el Decreto 959 de 2000 y en la resolución 931 de 2008⁹, con un procedimiento expedito de remoción de

⁸ COLOMBIA, Bogotá D.C., Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Decreto 109 de 2009, por el cual se modifica la estructura de la Secretaría Distrital de Ambiente y se dictan otras disposiciones.

⁹ COLOMBIA, Bogotá D.C. Secretaría Distrital de Ambiente. 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.

publicidad ante la detección de la ubicación irregular de elementos de publicidad exterior, para una pronta protección del paisaje.

Sin embargo, con la expedición de la Ley 1801 de 2016¹⁰, se estableció un nuevo procedimiento único de policía y derogó todos los trámites administrativos especiales con función de autoridad de policía, como el antiguo decreto-ley 1355 de 1970 (anterior código de policía), decreto 522 de 1971 (sobre contravenciones especiales, competencia y procedimientos), ley 232 de 1995 (normas de funcionamiento de los establecimientos de comercio), el artículo 108 de la ley 388 de 1997 (procedimiento de imposición de sanciones), los artículos 1 y 2 de la ley 810 de 2003 (sanciones urbanísticas), ley 1356 de 2009 (seguridad en eventos deportivos), decreto 2876 de 1984 (control de precios), ley 679 de 2001 (estatuto de prevención de la pornografía infantil), ley 1259 de 2008 (comparendo ambiental), ley 746 de 2002 (tenencia de perros potencialmente peligrosos), ley 1335 de 2009 (consumo de tabaco); y la que nos interesa en el presente estudio: la ley 140 de 1994, en sus artículos 12, remoción o modificación de la publicidad exterior visual, y el artículo 13, sobre las sanciones.

Además, esta ley estableció que, a través del nuevo procedimiento único de policía, serán únicamente los inspectores de policía quienes adelanten los trámites administrativos, y las autoridades especiales de policía los que resuelvan la segunda instancia de esas decisiones. Por tanto, al derogar los artículos de la remoción administrativa de la publicidad exterior visual, la autoridad ambiental pudo haber perdido una figura de control inmediato de la

¹⁰ COLOMBIA. Congreso de la Republica. Ley 1801 de 2016, por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia.

remoción de la publicidad ilegal y dejando solo a su cargo la segunda instancia de los procesos policivos, sin perjuicio de adelantar los procesos sancionatorios, como autoridad ambiental.

Con la derogación de los artículos 13 y 14 de la Ley 140 de 1994, por parte de la Ley 1801 de 2016, se verificará si también fueron retiradas del ordenamiento jurídico, aquellas disposiciones distritales que permitían remover la publicidad; y si la autoridad ambiental continúa con la facultad de seguir removiendo la publicidad o si únicamente puede hacerlo con la potestad sancionatoria de la Ley 1333 de 2009 pero concluyendo que la Secretaría Distrital de Ambiente de Bogotá no puede remover la publicidad exterior visual ilegal en trámites diferentes al proceso sancionatorio ambiental, ya que, por aplicación de la figura del decaimiento administrativo, las normas de remoción administrativa perdieron fuerza ejecutoria, siendo necesario que la Secretaria Distrital de Ambiente explore nuevas herramientas normativas para el ejercicio instantáneo de limpiar la ciudad de la publicidad exterior visual ilegal.

Para cumplir este objetivo será importante explicar la relevancia constitucional del medio ambiente y sus recursos naturales; el concepto del paisaje como recurso natural renovable y su protección; la contaminación visual; breve referencia del espacio público, pues allí se instala la publicidad; enlistar el régimen normativo de la Publicidad Exterior Visual; traer a colación los principios de autonomía territorial y de rigor subsidiario desde la jurisprudencia; citar las normas y la definición de publicidad exterior visual en el Distrito Capital; enunciar las prohibiciones, el registro, la actualización, el traslado, los responsables, los impuestos, las características de los elementos de publicidad exterior visual; la competencia de la Secretaria de Ambiente de Bogotá; las etapas del proceso sancionatorio; la medida preventiva; el

desmante de la publicidad exterior visual y su vigencia a partir de la derogatoria de los artículos 12 y 13 de la ley 140 de 1994; los mecanismos de desmante y la competencia de la autoridad ambiental para realizar la remoción de publicidad con la derogación de la citada ley.

Este estudio llevará a entender en su totalidad cómo se desarrolla la publicidad exterior visual en el Distrito Capital y ofrecerá una herramienta para conocer cómo ejercer esta actividad y su aplicación práctica, enfocado hacia el control que mitigue la contaminación visual, llevando a un replanteamiento de exigir nuevos mecanismos de limpieza del espacio público con la remoción de publicidad visual exterior ilegal, diferente a los establecidos en el proceso sancionatorio.

Para la protección del paisaje, la Autoridad Ambiental debería contar con medidas efectivas que eviten la ubicación indebida de la publicidad exterior visual, sin que sea necesario esperar la decisión final de un proceso sancionatorio o la orden de un juez que ordene remover la publicidad.

1. La protección constitucional del medio ambiente

La Constitución Política de Colombia de 1991 establece la obligación del Estado de proteger las riquezas naturales de la Nación. En su artículo 79 garantiza el derecho que tenemos las personas a gozar de un ambiente sano:

“Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.”

Seguidamente, el artículo 80 de la Carta ordenó la debida planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, previniendo y controlando los factores de su deterioro:

“El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.”

Es así, como la Constitución Política de Colombia de 1991 se destaca, entre otros aspectos, por la trascendencia y categoría constitucional que le dio al medio ambiente y a los recursos naturales, tanto así, que ha sido denominada como la Constitución Ecológica por la Corte Constitucional¹¹:

¹¹ COLOMBIA. Corte Constitucional, Sentencia C-495 de 1996, M. P.: Fabio Morón Díaz

“la diversidad biológica contiene una riqueza estratégica que no sólo puede constituir un importante factor de desarrollo para Colombia, sino que, es en sí mismo un patrimonio de todos los colombianos y un valor que la propia Carta ordena proteger (artículos 8 y 79), es por ello que la protección al medio ambiente ocupa un lugar trascendental en el ordenamiento jurídico constitucional, el cual agrupa lo que la Corte ha dado en denominar una "Constitución Ecológica", conformada por todas aquellas disposiciones que regulan la relación entre la sociedad con la naturaleza, y cuyo propósito esencial, es la protección del medio ambiente, caracterizado por consagrar una triple dimensión: de un lado, la tutela al medio ambiente, que, en un principio irradia el orden jurídico (artículo 8º C.P.), de otro lado, aparece el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano (artículo 79 C.P.) y, finalmente, de la Carta, se deriva un conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades estatales y a los particulares.

En efecto, el Estado debe proteger la diversidad e integridad del ambiente y conservar las áreas de especial protección ecológica, todo ello, dentro del principio del pensamiento ecológico moderno, del “desarrollo sostenible” recogido por el ordenamiento constitucional colombiano y por los tratados públicos suscritos por la República de Colombia e incorporados al derecho interno colombiano.

Bajo esta perspectiva del medio ambiente, se planteó la necesidad de que fuesen varios los sistemas que debería adoptar el legislador con el fin de financiar una política ambiental, en consideración al carácter especial prioritario del que fue dotada, bajo

la consagración de principios jurídicos fundamentales, entre otros, el de la responsabilidad del causante de un daño ambiental y el de la destinación de recursos económicos con antelación al desgaste de los ecosistemas.”

Por tanto, la diversidad biológica y el medio ambiente fueron definidos como un patrimonio de todos los colombianos que deben ser protegidos por el Estado y los particulares, dentro del principio de desarrollo sostenible, responsabilidad del causante de un daño ambiental y destinación de recursos económicos con antelación al desgaste de los ecosistemas.

En la sentencia C-449 de 2015¹², la Corte Constitucional explicó el gran valor de la protección de los recursos naturales, al citar como la importancia del medio ambiente ha sido un proceso lento y difícil en su importante reconocimiento, pues tiempo atrás se llegaba a creer que el medio ambiente estaba al servicio de la humanidad cuando la realidad es que a la naturaleza le debemos nuestra existencia y más aún la perdurabilidad como especie. Que el ambiente sano es un bien jurídico constitucional, un principio y un derecho con enfoques jurídicos antropocéntricos, biocéntricos y ecocéntricos, acogiendo principalmente la jurisprudencia de la Corte Constitucional una visión esencialmente antropocéntrica, pero resaltando que la sociedad contemporánea debe tomar en serio los ecosistemas y las comunidades naturales que solo a partir de una actitud de profundo respeto por la naturaleza y sus integrantes es posible entrar a relacionarse con ellos en términos justos y equitativos.

¹² COLOMBIA. Corte Constitucional, Sentencia C-449 de 2015, M. P.: Jorge Iván Palacio Palacio

En otra importante sentencia para el medio ambiente, T-622 de 2016¹³, relacionada con la minería ilegal en el departamento del Chocó que afecta las comunidades aledañas al río Atrato, la Corte Constitucional señaló que la protección constitucional no recae únicamente sobre los seres humanos, sino también sobre los demás organismos vivos con quienes se comparte el planeta, reconociéndolos como parte integral del ecosistema global y no de simple explotación o utilidad. Que las políticas públicas sobre la conservación de la biodiversidad deben adecuarse y centrarse en la preservación de la vida y de sus diversas manifestaciones, siendo un desafío para el constitucionalismo contemporáneo en materia ambiental, salvaguardar y proteger la naturaleza, las culturas y la biodiversidad, por tratarse de una entidad viviente compuesta por otras múltiples formas de vida y representaciones culturales, convirtiéndose en sujetos de derechos individuales, merecedores de protección en sí mismos, llevando a la obligación de proteger el medio ambiente con el fin de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, procurando su conservación, restauración y desarrollo sostenible.

De otro lado, además de la importancia de la protección del medio ambiente a través del control de su deterioro, también tiene un papel relevante el Estado, especialmente las autoridades ambientales, al otorgar licencias, permisos, autorizaciones, concesiones y registros ambientales para desarrollar proyectos, obras o actividades económicas que tengan la potencialidad de generar impactos ambientales en los recursos naturales renovables o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje, pues, la exigencia de estas licencias ambientales garantiza que la propiedad cumpla con la función ecológica que le es

¹³ COLOMBIA. Corte Constitucional, Sentencia T-622 de 2016, M. P.: JORGE IVAN PALACIO PALACIO.

inherente, conforme lo expuso el doctor Giovanni José Herrera Carrasca, en su obra *“La función ecológica de la propiedad”*.¹⁴

1.1.El paisaje como recurso natural renovable

Uno de los componentes del medio ambiente es el paisaje, el cual es considerado como un derecho colectivo, que al ser percibido genera sensaciones positivas o negativas:

*“el paisaje no es solo un concepto subjetivo, abstracto e intangible: es también un recurso que, entre otros beneficios, aporta calidad de vida, se aprecia como pieza fundamental para los modelos de desarrollo sostenible, se cataloga como base del turismo actual y es claramente diferenciable del medio ambiente; razones que, en el ámbito internacional, se han considerado suficientes para que el paisaje sea reconocido como un bien relevante para el Derecho y, por tanto, merecedor de tutela jurídica específica”*¹⁵

El paisaje fue clasificado como un recurso natural renovable que guarda íntima relación con la identidad cultural y social de los municipios y territorios indígenas.¹⁶

¹⁴ HERRERA CARRASCAL, Giovanni José. La función ecológica de la propiedad. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, 2017, páginas 207-209.

¹⁵ ZULUAGA Varón, D.2012. El paisaje: ¿un interés jurídicamente relevante? Revista Digital de Derecho Administrativo. No. 8, diciembre 2012, páginas 69-87.

¹⁶ COLOMBIA. Corte Constitucional, Sentencia C-535 de 1996, M. P.: ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO.

El paisaje está definido en el artículo tercero del Decreto 2811 de 1974, Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. En el artículo octavo se estableció la alteración perjudicial o antiestética de paisajes naturales como factor que deteriora el ambiente por ser contaminante. El artículo 27 indicó la obligación de obtener una licencia y estudio ecológico previo para su explotación. El artículo 302 consagró que la comunidad tiene derecho a disfrutar de paisajes urbanos y rurales que contribuyan a su bienestar físico y espiritual, determinando los que merezcan protección. Y el artículo 303 impuso a la administración la determinación de las zonas o lugares en los cuales se prohibirá la construcción de obras, la prohibición de la tala, siembra o alteración de la configuración de lugares de paisaje que merezca protección, la fijación de límites de altura o determinar estilos para preservar la uniformidad estética o histórica, y tomar las demás medidas que correspondan por la ley o los reglamentos.

La Ley 99 de 1993 estableció en el numeral octavo del artículo primero que el paisaje por ser patrimonio común debe ser protegido:

“la protección del paisaje en el entorno urbano resulta radicalmente diferente a la del paisaje natural o rural. En la ciudad, la protección del paisaje no pretende eliminar lo que no sea natural, sino que busca la regularización y control, dentro de parámetros conocidos y aceptados por los ciudadanos, de tal manera que sea agradable a la vista”¹⁷

¹⁷ MIRANDA LONDOÑO, Julia. La Contaminación Visual en el entorno urbano. Problemática Jurídico-Ambiental de los centros urbanos. Universidad Externado de Colombia. Primera Edición. 2002.

1.2. La contaminación visual como factor de afectación al paisaje

El paisaje puede ser alterado con imágenes que perturben la visión de los humanos, como por ejemplo con la tala o mala ubicación de árboles, ríos contaminados, exceso lumínico, tuberías de aguas lluvia, cadáveres, obras en construcción, señalización en mal estado, caída o deterioro de monumentos, basuras o desechos, el tendido aéreo de cables, vendedores ambulantes, antenas, edificaciones antiestéticas o abandonadas, fachadas o calles en mal estado y por otros factores:

“la imagen en el ambiente urbano involucra no sólo lo visual en sí mismo, sino también lo textual, lo sonoro, los espacios y los objetos. La ciudad es el ámbito de la interacción por excelencia y requiere de un ambiente estimulante y formativo, para dinamizar constantemente el lenguaje comunicativo. Sin embargo, la simulación en el espacio urbano y el mundo del mercado de las imágenes deterioran cada vez más el paisaje de la ciudad y transforma su sistema de signos y símbolos que pierden valor y credibilidad por parte de la comunidad debido a su banalización. De allí el valor que representan las actuaciones urbanas con un sentido formativo de sostenibilidad social y medioambiental consecuente con la cultura, que otorguen calidad al paisaje y contribuyan a evitar su degradación constante.”¹⁸

¹⁸ GÓMEZ ALZATE Adriana, Criterios metodológicos para el análisis de la calidad visual del paisaje urbano y su sostenibilidad. 1º congreso internacional en gestión y control de la calidad del aire, auditiva y visual, Bogotá, noviembre 2012 / Eje temático 4. Control de la contaminación visual en el paisaje urbano.

Pero más que todo, el paisaje se afecta por la contaminación visual de la publicidad exterior visual: *“existe una constante invasión de elementos de gran escala que se imponen ante nuestros ojos, reduciendo nuestro espacio físico e, inclusive, influyendo en el aspecto psicológico”*¹⁹. Por tanto, la importancia de controlar la contaminación visual se debe a:

“está comprobado que cuando el cerebro humano recibe más información de la que es capaz de procesar, produce un estado de tensiones en el sistema nervioso, con efectos en la salud. Según Rapoport (1974), existe un límite innato a la cantidad de información utilizable, que se define como la información que recibe y procesa una persona en un tiempo dado. Este autor afirma que un entorno puede presentar un bajo contenido de información utilizable cuando los elementos son tan numerosos, variados y tan absolutamente desvinculados entre sí, que el sistema perceptivo queda sobrecargado, haciendo imposible obtener de él información utilizable alguna. Este tipo de señales tan intensas, provocan disgusto y aburrimiento en el receptor.

Cuando una imagen supera el máximo de información que el cerebro puede asimilar (4bit/seg aproximadamente), se produce estrés visual y las reacciones psicofísicas se ven alteradas, la percepción se vuelve caótica y la lectura ordenada del paisaje se hace imposible (Arbohaín y Garcén, 2001). Estos autores explican que la situación ideal es la “complejidad visual”, que es intermedia entre la sobre estimulación visual y la monotonía perceptual. Las personas, según Rapoport (1978), actúan mejor a determinados niveles de estímulo, evitando los excesos; por eso usan filtros, a fin de

¹⁹ HENNINS Vania (2000), Contaminación Visual en la Av. Insurgentes, Ciudad de México.

reducir o “apagar” la sobre estimulación, despreciando parte del medio físico y social, aunque ello implique ciertos costos. La adaptación a la sobre estimulación puede provocar frustración, debido a que en medios muy caóticos se pierde mucha información y energía en el proceso de percepción, resultando en un aumento de agresividad, jerarquización y territorialidad. Entre otros autores, como Rozadas (2006), señalan como consecuencias de la contaminación visual sobre la salud humana, dolores de cabeza, distracción, estrés, trastornos a la atención, disminución en la eficiencia laboral, mal humor, agresividad, entre otros.” (...)

“Las distintas molestias y efectos de los contaminantes visuales generan diversos tipos de impacto ambiental; los más graves se asocian a la salud física, mental y emocional de sus usuarios, así como al rechazo hacia su vecindario y al aumento de riesgo de accidentes de tránsito. Otros, considerados potencialmente graves, son la pérdida de respeto por las autoridades, alteración negativa de la imagen del vecindario que puede afectar la actividad económica, turística y comercial. Por su parte, los impactos relacionados a efectos estéticos sobre el paisaje natural y urbano, así como la obstrucción de su visualización, se categorizaron como no graves”²⁰

Una definición de contaminación visual que recogió diferentes acepciones, fue:

“La contaminación visual es todo aquello que afecte o perturbe la visualización de sitio alguno o rompan la estética de una zona y que puede incluso llegar a afectar a

²⁰ MÉNDEZ VELANDIA Carmen Arelys, D.2013. La contaminación visual de espacios públicos en Venezuela Revista Gestión y Ambiente, Volumen 16 – No. 1, mayo de 2013, Medellín ISSN 0124. 177X.pp45-60.

la salud de los individuos o zona donde se produzca el Impacto Ambiental. Se trata del abuso de elementos “no arquitectónicos” que alteran la estética, la imagen del paisaje tanto rural como urbano, y que generan, a menudo, una sobre estimulación visual agresiva, invasiva y simultánea. Dichos elementos pueden ser carteles entre otros, antenas, postes, vallas y otros elementos, que no provocan contaminación de por sí; pero mediante la manipulación indiscriminada del hombre (tamaño, orden, distribución) se convierten en agentes contaminantes, los cuales influyen negativamente sobre la comunidad y el ambiente disminuyendo la calidad de vida.”²¹

La contaminación visual, también puede ser entendida como la perturbación de la armonía en el paisaje, que afecta la salud por generar la activación de los receptores sensoriales del organismo y la intervención del sistema nervioso central, el cual decodifica los impulsos nerviosos procedentes de los diferentes órganos sensoriales y afecta profundamente la condición emocional humana, tanto psíquica como fisiológicamente y la polución descontrolada de material publicitario genera una sutil alteración en el ritmo cardiaco, en la presión arterial, en la secreción hormonal y hasta en la estructura límbica, la conducta urbana y el humor.²²

Explicados los efectos adversos de la contaminación visual, también es importante traer a colación la teoría de las ventanas rotas²³, respecto de los efectos de la saturación de publicidad

²¹ CONTRALORÍA GENERAL DE SANTIAGO DE CALI (2013). Informe macro a la evaluación a la contaminación visual exterior por ubicación de vallas publicitarias y otros. Cali.

²² GARCÍA OLVERA, Héctor. El espacio, imagen, el paisaje urbano y los anuncios publicitarios. México D.F.: UNAM, Revista Bitácora No. 2; Facultad de Ingeniería UNAM, invierno 2000.

²³ Propuesta teórica del politólogo James Q. Wilson y el criminalista George I. Kelling, publicada en la revista Atlantic Monthly en 1982.

exterior visual. Esta teoría fue un experimento para bajar la criminalidad en Estados Unidos, al considerar que si una ventana rota no era reparada rápidamente las personas romperían más ventanas. El caso se basó concretamente en dos automóviles de las mismas características que fueron abandonados en dos zonas de distinta clase social (pobre y rica). El vehículo en el sector pobre fue desvalijado rápidamente mientras el otro se mantuvo intacto. Pero al romper el vidrio del vehículo intacto tuvo el mismo resultado del primero. Aplicada esta teoría a la contaminación visual, se interpretaría que entre más saturación de publicidad exterior visual exista, sin importar el lugar, más llevará a que las personas no solamente incrementen la contaminación, sino que, además, por el aspecto negativo visual, puede magnetizar otros tipos de problemas, como por ejemplo de seguridad vial, basuras, caos, inseguridad, tumultos, deterioro del espacio público, entre otros. Respecto a la distracción que ocasiona, se mencionó lo siguiente:

"La publicidad exterior viene arrastrando una serie de problemas crónicos. No son las inclemencias del tiempo, ni las termitas, ni las agencias, ni el anunciante. Son, 1) Una cierta voracidad impositiva de los Ayuntamientos, y la falta de criterios obligatorios a escala nacional por lo que se refiere a permisos y prohibiciones de instalación. 2) Superpoblación de vallas por emplazamiento. Se acusa más en las ciudades, existiendo también en otro tipo de vallas que forman las llamadas "colonias". Estas colonias no favorecen en nada la eficacia del anuncio, y son consecuencia única del encarecimiento de los emplazamientos. 3) La publicidad

exterior, en la modalidad de vallas y por mor de una aguda competitividad, es un medio especial en lo que a aplicación de las tarifas se refiere".²⁴

De esta manera, la importancia de regular la publicidad exterior visual se puede sintetizar así:

“Hoy existe un dilema en relación con la PEV frente al espacio público, toda vez que, si no existe control directo a través de una regulación de acuerdo a las circunstancias de modo y lugar en sindéresis, fácilmente se puede caer en la figura de la contaminación visual. Por esta razón, es necesario que cada municipio, de acuerdo a su población flotante genere un ordenamiento legal en materia de regulación de su PEV, teniendo en cuenta las características y el hábitat de ese lugar. Por ello hay que evitar la proliferación de avisos en forma desordenada, toda vez que contamina y afecta la estética del paisaje y el espacio público, degrada el ambiente y perturba el transcurrir de la vida ciudadana, Pero igualmente se debe defender el buen uso del idioma castellano, al igual que el estímulo a las buenas costumbres, se constituye como principios básicos de la PEV”²⁵

Por último, en materia legal distrital de definición de contaminación visual y calidad el paisaje, se cuenta con el Decreto Distrital 189 de 2011²⁶ que conceptuó:

²⁴ VALENTI, Gilberto. Publicidad, 1972. Bilbao: Deusto

²⁵ BUITRAGO LÓPEZ Elker. Derecho Publicitario. 2ª edición 2015. Editorial Librerías Ediciones del Profesional. Bogotá – Colombia. Página 161.

²⁶ COLOMBIA, Bogotá D.C. Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., Decreto 189 de 2011, por el cual se establecen los lineamientos ambientales para el manejo, conservación y aprovechamiento del paisaje en el Distrito Capital, respecto de la Publicidad Exterior Visual.

“3. Contaminación visual: Es la saturación del paisaje y del espacio público por la fijación y exposición tanto de los elementos de publicidad exterior visual, regulados o no, como de los elementos no considerados publicidad exterior visual pero que impactan el paisaje.

La contaminación visual afecta la calidad del paisaje por cuanto altera el sentido del lugar y de los aspectos arquitectónicos, estéticos y culturales de la ciudad, generando en los ciudadanos percepciones de confusión, estrés, distracción y otros estímulos y sensaciones agresivas que afectan negativamente el ambiente y por lo tanto la calidad de vida de los habitantes.”

“5. Calidad del paisaje. En el marco de los objetivos de la gestión ambiental distrital, contenido en el artículo 8º del Decreto 456 de 2008, la calidad del paisaje hace referencia en materia de PEV a la protección e incremento del valor escénico del medio urbano y rural, preservando y fomentando el predominio paisajístico de formas y elementos naturales y construidos que contribuyan al disfrute estético, la generación de identidad y el arraigo.

Lo anterior, propende por la conservación, recuperación e incremento de la calidad del ambiente en el espacio público, incorporando criterios ambientales en sus procesos de generación, recuperación y conservación. A su vez, permite orientar el uso, la ocupación y la densificación del espacio y del territorio hacia una composición que armonice las relaciones entre éstos, optimice el aprovechamiento de la oferta territorial en términos de la diversidad de modos de vida, paisajes y ecosistemas y el

manejo prudente de las limitantes de cada área, generando asentamientos seguros y con alta calidad ambiental.

Dentro de este concepto, se desarrollan valores y prácticas relacionados con el patrimonio natural y el funcionamiento y gestión del ambiente, como base del disfrute del mismo, su apropiación colectiva y la conservación de su valor y función en la cultura.”

1.3. La regulación del espacio publico

Dado que el paisaje se encuentra en el espacio público y la contaminación visual se da en el mismo, se trae la definición señalada en el artículo 5 de la Ley 9ª de 1989²⁷:

“Entiéndase por espacio público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes.

Así, constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y

²⁷ COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 9 de 1989, por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones.

similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación, y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyen, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo”

Una definición más reciente, la hizo la Ley 1801 de 2016, Código Nacional de Policía y Convivencia, en su artículo 139:

“Es el conjunto de muebles e inmuebles públicos, bienes de uso público, bienes fiscales, áreas protegidas y de especial importancia ecológica y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, usos o afectación, a la satisfacción de necesidades colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de todas las personas en el territorio nacional.

Constituyen espacio público: el subsuelo, el espectro electromagnético, las áreas requeridas para la circulación peatonal, en bicicleta y vehicular; la recreación pública, activa o pasiva; las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías y aislamientos de las edificaciones, fuentes de agua, humedales, rondas de los cuerpos

de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares; las instalaciones o redes de conducción de los servicios públicos básicos; las instalaciones y los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones; las obras de interés público y los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos, paisajísticos y artísticos; los terrenos necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales; los terrenos necesarios de bajamar, así como sus elementos vegetativos, arenas, corales y bosques nativos, legalmente protegidos; la zona de seguridad y protección de la vía férrea; las estructuras de transporte masivo y, en general, todas las zonas existentes y debidamente afectadas por el interés colectivo manifiesto y conveniente y que constituyen, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo.”

Y la clasificación del mismo, se puede encontrar en el Decreto 1504 de 1998²⁸, en el cual está dividido entre elementos constitutivos y complementarios, con sus respectivas divisiones.

2. La regulación nacional de la publicidad exterior visual - PEV

Explicada la connotación constitucional del medio ambiente, el paisaje y los efectos adversos de la contaminación visual, se expondrá sobre la publicidad exterior visual en Colombia como principal generador de la contaminación visual.

²⁸ COLOMBIA, Presidente de la República de Colombia, Decreto Nacional 1504 de 1998, por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los Planes de Ordenamiento Territorial.

La publicidad exterior visual inició hace más de 5000 años, cuando los egipcios grabaron los nombres y las obras de sus faraones en los muros de los templos.²⁹ La publicidad exterior visual se puede definir como todo aquel medio de comunicación masivo que se ubica en lugares públicos con el fin de ser captado fácilmente por el público generalmente, de manera que impacte a la vista³⁰.

En Colombia, la publicidad exterior visual fue regulada por el Congreso de la República a través de la Ley 140 de 1994³¹, en la que se definió en el artículo primero, así:

“Se entiende por Publicidad Exterior Visual, el medio masivo de comunicación destinado a informar o llamar la atención del público a través de elementos visuales como leyendas, inscripciones, dibujos, fotografías, signos o similares, visibles desde las vías de uso o dominio público, bien sean peatonales o vehiculares, terrestres, fluviales, marítimas o aéreas.

Esta definición tiene dos elementos estructurales que permite identificar si la publicidad es exterior visual:

- i. Medio masivo de comunicación que llama la atención del público y
- ii. Visibles desde las vías de uso público.

²⁹ KLEPPNER'S Otto. Publicidad. 9ª edición. Editorial Prentice-Hall-Hispanoamérica S.A. México. 1988, pág. 289.

³⁰ BASSAT Luis. El libro rojo de la publicidad. Editorial Espasa Calpe S.A., Madrid, pág. 175.

³¹ Esta Ley ha sido objeto de dos propuestas de modificación, pero han sido archivadas: Proyecto de Ley 046 de 2009 y Proyecto de Ley 147 de 2015.

Y, el legislador señaló que no era publicidad exterior visual la señalización vial, la nomenclatura urbana o rural, la información de un sitio histórico, turístico, cultural, la información temporal educativa, cultural o deportiva colocada por una autoridad pública o por una persona encargada por ella, las expresiones artísticas sin mensajes comerciales y la publicidad exterior visual con dimensión igual o menor a 8 metros cuadrados, sobre los cuales no les aplica las condiciones contenidas en esa ley, como por ejemplo las prohibiciones del artículo tercero:

“Artículo 3°.- Lugares de ubicación. Podrá colocarse Publicidad Exterior Visual en todos los lugares del territorio nacional, salvo en los siguientes:

- a) En las áreas que constituyen espacio público de conformidad con las normas municipales, distritales y de las entidades territoriales indígenas que se expidan con fundamento en la Ley 9 de 1989 o de las normas que la modifiquen o sustituyan. Sin embargo, podrá colocarse Publicidad Exterior Visual en los recintos destinados a la presentación de espectáculos públicos, en los paraderos de los vehículos de transporte público y demás elementos de amoblamiento urbano, en las condiciones que determinen las autoridades que ejerzan el control y la vigilancia de estas actividades.*

- b) Dentro de los 200 metros de distancia de los bienes declarados monumentos nacionales.*

- c) *Donde lo prohíben los Concejos Municipales y Distritales conforme a los numerales 7 y 9 del artículo 313 de la Constitución Nacional.*
- d) *En la propiedad privada sin el consentimiento del propietario o poseedor.*
- e) *Sobre la infraestructura, tales como postes de apoyo a las redes eléctricas y telefónicas, puentes, torres eléctricas y cualquier otra estructura de propiedad del Estado.”*

2.1.Los principios aplicables a la expedición de normas en PEV

Ahora bien, dado que se trata de una regulación de un recurso natural renovable del medio ambiente, a esta temática le son aplicables los principios de autonomía de entidades territoriales y de rigor subsidiario, los cuales fueron explicados en sentencia de acción de nulidad del 5 de junio de 2008, de Arcadio Dulcey Leal contra el Concejo de Bogotá, que decidió un recurso de apelación dentro de la acción que pretendía la nulidad del primer inciso del artículo 8º del Acuerdo 12 de 2000³². En esta ocasión, el Consejo de Estado no declaró la nulidad porque la norma territorial, al ser más estricta o rigurosa que la ley nacional, atendió el principio de rigor subsidiario, ya que, mientras la Ley 140 de 1994 permite registrar la publicidad tres días después de la colocación, el Acuerdo 01 de 2000 dispuso que el registro debería ser antes de los 10 días de colocada la publicidad:

³² COLOMBIA, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia 25000232400020020037401 del 5 de junio de 2008, Magistrado Ponente Camilo Arciniegas Andrade.

Principio de autonomía de entidades territoriales:

“La Constitución Política concibe al municipio como la célula básica y primaria del Estado colombiano. Según el artículo 311 ídem es «la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado». Esto, a su vez, se articula con la eficiencia de la Administración, puesto que la autonomía territorial permite un mayor acercamiento entre la persona y la Administración pública. El artículo 311 CP confía a los municipios la satisfacción de las necesidades locales para lo cual deberá «prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.». En concordancia con estas disposiciones, el artículo 313 CP detalla las funciones de los Concejos Municipales, y entre estas la de dictar las normas necesarias para el control la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio (numeral 9). El artículo 65 numeral 6° de la Ley 99 de 1993 dispuso que los municipios, además de las funciones delegadas por la ley o de las que deleguen o transfieran a los alcaldes por el Ministerio del Medio Ambiente o por las Corporaciones Autónomas Regionales, deberán velar por el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares en materia ambiental y de proteger el derecho constitucional a un ambiente sano. La Ley 140 de 1994 reglamenta la publicidad exterior visual y la define en su artículo 1° de la siguiente manera: «Se entiende por publicidad exterior visual el medio masivo de comunicación destinado a informar o llamar la atención del público a través de elementos visuales como leyendas, inscripciones, dibujos, fotografías, signos o similares, visibles desde las vías de uso o dominio público, bien sean peatonales o

vehiculares, terrestres, fluviales, marítimas o aéreas». Según su artículo 2º, el objeto de la Ley 140 es mejorar la calidad de vida de los habitantes del país, mediante la descontaminación visual y del paisaje, la protección del espacio público y de la integridad del medio ambiente, la seguridad vial y la simplificación de la actuación administrativa en relación con la Publicidad Exterior Visual. La Corte Constitucional, en sentencia C-535 de 1996 declaró exequibles los artículos 1º, 3º, 6º, 11 y 15 de la Ley 140 de 1994, por considerarlos una legislación nacional básica de protección al medio ambiente que, de acuerdo con el principio de rigor subsidiario, puede ser desarrollada de manera más estricta por los concejos distritales y municipales, y por las autoridades de los territorios indígenas, en virtud de sus competencias constitucionales propias para dictar normas para la protección del paisaje, según los artículos 313 y 330 CP. La Corte, en la misma sentencia, precisó que la publicidad exterior visual toca directamente con el «patrimonio ecológico» local, y por tanto, cae dentro de las competencias propias de los concejos municipales y distritales; empero, la ley puede establecer una normativa básica nacional en este campo por tratarse de competencias concurrentes.”

Principio de rigor subsidiario:

“Con el fin de asegurar el interés colectivo de un medio ambiente sano y adecuadamente protegido, las entidades territoriales al ejercer sus funciones reglamentarias en materia del medio ambiente, deben tener en cuenta los principios normativos generales definidos por el artículo 63 de la Ley 99 de 1993: «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 Armonía Regional. Los Departamentos, los Distritos, los Municipios, los Territorios Indígenas, así como las regiones y provincias a las que la ley diere el carácter de entidades territoriales, ejercerán sus funciones constitucionales y legales relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera coordinada y armónica, con sujeción a las normas de carácter superior y a las directrices de la Política Nacional Ambiental, a fin de garantizar un manejo unificado, racional y coherente de los recursos naturales que hacen parte del medio ambiente físico y biótico del patrimonio natural de la nación. Principio de Gradación Normativa. En materia normativa las reglas que dicten las entidades territoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables respetarán el carácter superior y la preeminencia jerárquica de las normas dictadas por autoridades y entes de superior jerarquía o de mayor ámbito en la comprensión territorial de sus competencias. Las funciones en materia ambiental y de recursos naturales renovables, atribuidas por la Constitución Política a los Departamentos, Municipios y Distritos con régimen constitucional especial, se ejercerán con sujeción a la ley, los reglamentos y las políticas del Gobierno Nacional, el Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales. 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 ámbito territorial de las competencias, cuando las circunstancias locales especiales así lo ameriten. [...]» Los distritos y municipios deben ejercer sus funciones constitucionales y legales relacionadas con el medio ambiente con sujeción a las normas de superior jerarquía. Las reglas que dicten las entidades territoriales en esta materia deben respetar las normas establecidas por las autoridades de mayor jerarquía en la comprensión territorial de sus competencias. Estas normas podrán hacerse más rigurosas, pero no más flexibles por las autoridades competentes del nivel distrital o municipal.”

En sentencias C-535 de 1996 y C-064 de 1998³³, la Corte Constitucional citó los ejes temáticos del respeto y núcleo esencial de la autonomía de entidades territoriales, el patrimonio ecológico local, la competencia concurrente entre la local y la nacional para la publicidad, la competencia normativa limitada para el ente territorial y su regulación razonable, participación comunitaria para un medio ambiente sano y el principio de rigor subsidiario.

³³ COLOMBIA, Corte Constitucional, C-064 de 1998, Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa.

En resumen, en la sentencia C-535 de 1996 se dijo que el legislador tiene la facultad de establecer una legislación nacional básica a través de la ley 140 de 1994, siempre que ésta permita el desarrollo de esa norma a nivel territorial en los ámbitos distritales, municipales y las autoridades indígenas, en virtud del principio de rigor subsidiario previsto en el artículo 63 de la Ley 99 de 1993. También señaló los conceptos relacionados con la protección al patrimonio ecológico local, el derecho al medio ambiente sano y factores que pueden modificar negativamente el paisaje como recurso natural renovable, frente a lo cual, los municipios y distritos pueden realizar actuaciones en relación con asuntos ecológicos, así:

“(…) En particular, la Constitución atribuye a los concejos municipales, como competencia propia, la facultad de dictar las normas para la protección del patrimonio ecológico municipal (CP art. 313 ordinal 9º), por lo cual la Corte considera que existen unos fenómenos ambientales que terminan en un límite municipal y pueden ser regulados autónomamente por el municipio. Estos asuntos ecológicos que se agotan en un límite local determinado, y que por su naturaleza guardan una conexidad estrecha con la identidad y diversidad cultural de los municipios, constituyen lo que la Constitución ha denominado "patrimonio ecológico", y por lo tanto es al concejo municipal al que le corresponde de manera prioritaria su regulación. Esta autonomía de las entidades territoriales en este campo es así una expresión del deber del Estado de favorecer la diversidad cultural de la Nación, por ser desarrollo del pluralismo, como valor fundante del Estado Social de Derecho (CP. art. 7o.) y por considerarse riqueza nacional (CP. art. 8o.). Dentro de esta diversidad se debe respetar la especial concepción que algunas comunidades tienen del medio ambiente, por lo cual su regulación corresponde prioritariamente al

municipio, pues la relación de cada comunidad con algunos aspectos del medio ambiente puede ser diferente (...). Estos artículos plantean una forma de gestión unitaria y nacional del medio ambiente. Sin embargo, la Constitución ecológica contiene preceptos que sugieren que el medio ambiente es un asunto compartido por los órdenes nacional, departamental y municipal. Así, corresponde a las asambleas departamentales la expedición de disposiciones relacionadas con el ambiente (CP. art. 300). Es atribución del concejo municipal reglamentar el uso del suelo y dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio (CP. art. 313). La Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena está encargada de la preservación del medio ambiente (CP. art. 331) (...).”

En la sentencia C-064 de 1998, sobre la competencia para la regulación del paisaje y su aprovechamiento con Publicidad Exterior Visual, reconoció que la publicidad que debe ser regulada por los Concejos Municipales o Distritales en asuntos que afectan el patrimonio ecológico local, pues en temas ambientales se cuenta con un sistema abierto de competencias que permite la concurrencia de facultades regulatorias entre la Nación, las Corporaciones Autónomas Regionales, las Entidades Territoriales y las Autoridades Indígenas.

Y en la sentencia T-445 de 2016³⁴, la Corte reiteró que la distribución de competencias entre la Nación y los entes territoriales está confiado a la ley con reglas mínimas que otorgan primacía al nivel central y otras a las entidades territoriales. Que la autonomía territorial se

³⁴ COLOMBIA, Corte Constitucional, T-445 de 2015, Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio.

encuentra restringida por el de unidad, y viceversa, por lo que estos deben coexistir y ser equilibrados, sin que uno sea absoluto en perjuicio del otro. Los asuntos de interés local deben preservarse a sus territorios y de trascender, le corresponderá a la nación, previa habilitación legal y respetando los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Por tanto, quien esté relacionado o tenga interés en la publicidad exterior visual, deberá verificar si territorialmente el asunto está regulado. Si no lo está, serán aplicables las condiciones establecidas en la Ley 140 de 1994:

“De acuerdo a lo anterior, hay que averiguar qué municipios tienen regulada la Publicidad Exterior Visual, para efectos de aplicarla a ese lugar. El 35% aproximadamente de los municipios existentes en el país, conciben una reglamentación al respecto. El 65% restante en realidad no existe, ni se necesita, por cuanto su población flotante es incipiente, por lo cual su oferta-demanda es proporcional a eso. Estos últimos de todas maneras se regirán por la Ley 140 de 1994, cuando se necesite”³⁵

En lo demás, la Ley 140 de 1994 reguló las dimensiones, distancias, mantenimiento, contenido, registro e impuestos, pero han sido excluidas del ordenamiento jurídico las disposiciones de esta ley, relacionadas con la instalación de las vallas con una duración indefinida, la libertad del ejercicio de publicidad siempre que se cumpla con la ley, la remoción o retiro de los elementos de publicidad exterior visual y las sanciones a imponer.

³⁵ BUITRAGO LÓPEZ Elker. Derecho Publicitario. 2ª edición 2015. Editorial Librerías Ediciones del Profesional. Bogotá – Colombia. Página 164.

3. La competencia de la Secretaría Distrital de Ambiente de Bogotá, D.C. en PEV

De acuerdo con el artículo 101 del Acuerdo 257 del 30 de noviembre de 2006³⁶, el Departamento Técnico Administrativo de Medio Ambiente –DAMA se transformó en la Secretaría Distrital de Ambiente. El artículo 103, estableció que la Secretaría Distrital de Ambiente es un organismo del sector central con autonomía administrativa y financiera y tiene por objeto orientar y liderar la formulación de políticas ambientales y de aprovechamiento sostenible de los recursos ambientales y del suelo, tendientes a preservar la diversidad e integridad del ambiente, el manejo y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales distritales y la conservación del sistema de áreas protegidas, para garantizar una relación adecuada entre la población y el entorno ambiental y crear las condiciones que garanticen los derechos fundamentales y colectivos relacionados con el medio ambiente y con la función, entre otras, de diseñar y coordinar las estrategias de mejoramiento de la calidad del aire y la prevención y corrección de la contaminación auditiva, **visual** y electro magnética.

El Decreto Distrital 109 del 16 de marzo de 2009³⁷, modificado parcialmente por el Decreto 175 del 04 de mayo de 2009, determinó la estructura organizacional de la Secretaría Distrital de Ambiente, asignando las funciones de sus dependencias, dentro de las cuales, en materia de publicidad exterior visual, está la Dirección de Control Ambiental para suscribir los actos

³⁶ COLOMBIA, Bogotá D.C. Concejo de Bogotá, D.C., Acuerdo 257 de 2006, Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones.

³⁷ COLOMBIA, Bogotá, D.C., Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., Decreto 109 de 2009, Por el cual se modifica la estructura de la Secretaría Distrital de Ambiente y se dictan otras disposiciones.

administrativos sancionatorios y la Subdirección de Calidad del Aire, Auditiva y Visual para los aspectos permisivos.

4. La regulación de la publicidad exterior visual en Bogotá, D.C.

Teniendo en cuenta que cada ente local puede regular la publicidad exterior visual de manera más rigurosa y no más flexible que la Ley 140 de 1994, el Distrito Capital cuenta con su regulación mediante diferentes normas emanadas del Concejo Distrital y de la autoridad ambiental, pues esta última también es competente para expedir normas sobre medio ambiente, dado lo analizado por la Corte Constitucional en la sentencia C-554 de 2007:

“Esta corporación ha señalado que con el fin de dar una protección integral y coherente al medio ambiente y a los recursos naturales renovables y armonizar los principios de Estado unitario y autonomía territorial, la Constitución Política establece en materia ambiental una competencia compartida entre los niveles central y territorial, de modo que le corresponde al legislador expedir la regulación básica nacional y les corresponde a las entidades territoriales, en ejercicio de su poder político y administrativo de autogobierno o autorregulación, así como también a las corporaciones autónomas regionales, dictar las normas y adoptar las decisiones para gestionar sus propios intereses, dentro de la circunscripción correspondiente. Con base en este reparto de competencias, es claro que las corporaciones autónomas regionales y las entidades territoriales al dictar normas y adoptar decisiones deben acatar las normas y las decisiones de superior jerarquía, en primer lugar las disposiciones contenidas en la Constitución Política y en la ley, por exigirlo así en

forma general la estructura jerárquica del ordenamiento jurídico colombiano, como presupuesto de validez de las mismas, y exigirlo también en forma específica el componente jurídico del Sistema Nacional Ambiental. Este sometimiento a las normas y decisiones de superior jerarquía, que es primordial en un Estado Social de Derecho como el colombiano, se concreta en materia ambiental mediante el principio de gradación normativa contemplado en un aparte no demandado del mismo Art. 63 de la Ley 99 de 1993 en relación con el ejercicio de las funciones correspondientes por parte de las entidades territoriales.”³⁸

4.1.Las normas distritales de publicidad exterior visual

En el Distrito Capital se ha regulado la Publicidad Exterior Visual de Bogotá a través de diferentes disposiciones normativas expedidas por el Concejo Distrital o por la Autoridad Ambiental, pero en cualquier caso, será en aplicación del principio de rigor subsidiario, es decir más rigurosas y no más flexibles que la norma nacional:

1. Acuerdo 01 de 1998: *“por el cual se Reglamenta la Publicidad Exterior Visual en el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá”*. (PEV en general)
2. Acuerdo 12 de 2000: *“por el cual se modifica el acuerdo 01 de 1998”*. (PEV en general)

³⁸ COLOMBIA. Corte Constitucional, Sentencia C- 554 de 2007, M. P.: JAIME ARAUJO RENTERIA

3. 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”*. (PEV en general)
4. Acuerdo 79 de 2003: *“por el cual se expide el Código de Policía de Bogotá, D.C.”*
5. Acuerdo 111 de 2003: *“por el cual se establece el impuesto a la publicidad exterior visual en el Distrito Capital”*.
6. Decreto 506 de 2003: *“por el cual se reglamentan los Acuerdos 01 de 1998 y 12 de 2000, compilados en el Decreto 959 de 2000”*. (PEV en general)
7. 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”* (PEV en general)
8. Resolución 5572 de 2009: *“por el cual se regulan las características y condiciones técnicas para la fijación o instalación de publicidad exterior visual en vehículos automotores, distintos a los de servicio público y se toman otras determinaciones.”* (PEV en vehículos)
9. Resolución 9382 de 2009: *“por la cual se aclara la resolución 5572 del 24 de agosto de 2009, y se toma otras determinaciones”* (PEV en vehículos)

10. Resolución 5453 de 2009: *“por la cual se regulan las condiciones y requisitos de ubicación de los pendones y pasacalles en el Distrito Capital”*. (PEV pendones)
11. Resolución 3903 de 2009: *“por la cual se establecen los requerimientos técnicos mínimos de seguridad de las vallas comerciales en el Distrito Capital”*. (PEV vallas)
12. Acuerdo 482 de 2011: *“Por medio del cual se establecen normas para la práctica de grafitis en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones.”* (Grafiti)
13. Decreto 189 de 2011: *“por el cual se establecen los lineamientos ambientales para el manejo, conservación y aprovechamiento del paisaje en el Distrito Capital, respecto de la Publicidad Exterior Visual –PEV.”* (PEV en general)
14. Resolución 2962 de 2011: *“por la cual se regulan las características y condiciones para la fijación e instalación de Publicidad Exterior Visual en Movimiento – Pantallas-, y se toman otras determinaciones”*. (PEV con movimiento)
15. Resolución 5589 de 2011: *“por el cual se fija el procedimiento de cobro de los servicios de evaluación y seguimiento ambiental”*. (PEV en general)
16. Resolución 6464 de 2011: *“por la cual se establecen las características y condiciones para la fijación o instalación de Publicidad al interior del Sistema de Transporte Masivo de Bogotá, D.C. – STM”*.

17. Decreto 75 de 2013: *“el cual se promueve la práctica artística y responsable del grafiti en la ciudad y se dictan otras disposiciones”* (Grafiti)
18. Resolución 1016 de 2014: *“por la cual se modifica la Resolución 1039 de 2002, modificatoria de la Resolución 545 de 2000 y se toman otras determinaciones”*. Sobre vallas en vehículos de servicio público. (PEV transporte público)
19. Acuerdo 610 de 2015: *“por el cual se dictan disposiciones generales y ambientales sobre la publicidad exterior visual en el distrito capital”*. (PEV en general)
20. Decreto 529 de 2015: *“Por medio del cual se modifica el Decreto Distrital 075 de 2013 y se dictan otras disposiciones”* (Grafiti)
21. Resolución 729 de 2015: *“Por la cual se establecen las condiciones para el registro de los Murales Artísticos de que trata el Artículo 25 del Decreto 959 de 2000 y se adoptan otras determinaciones”* (PEV murales)
22. Resolución 1184 de 2015: *“Por la cual se suspende la vigencia de la Resolución 729 de 2015”* (PEV murales)
23. Ley 1801 de 2016: *“por el cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”*

24. Resolución 1666 de 2017: *“por la cual se establecen las condiciones generales para la localización de Carteleras Locales y Mogadores y se dictan otras disposiciones.”*

(Mogadores)

25. Resolución 2215 de 2018: *“Por la cual se adiciona la Resolución 5572 del 24 de agosto de 2009, aclarada por la Resolución 9382 del 24 de diciembre 2009 y se toman otras determinaciones.”* (PEV en vehículos).

A partir de lo anterior, los elementos de publicidad exterior visual regulados en el Distrito Capital son: valla tubular comercial, valla tubular de obra, valla institucional, valla convencional comercial, valla convencional de obra, valla convencional institucional, pantallas con movimiento, informadores electrónicos, aviso en fachada, aviso separado de fachada, pendones, pasavías o pasacalle, publicidad en vehículos automotores particulares, publicidad en vehículos de servicio público, publicidad en mobiliario urbano, elementos inflables, globos anclados, colombinas, carteles, mural y grafiti con mensaje comercial y publicidad aérea.

El artículo 29 del Acuerdo 01 de 1998 establece que no se podrá colocar publicidad exterior visual diferente a la establecida en ese Acuerdo pero que se podrá implementar innovaciones tecnológicas a los actuales elementos de publicidad exterior visual. Y, existen otros tipos de elementos utilizados comúnmente pero no previstos en las normas aplicables³⁹, tales como habladores, display o expositor, banderines o banderolas o tubos verticales, rompetráficos,

³⁹ BUITRAGO LÓPEZ Elker. Derecho Publicitario. 2ª edición 2015. Editorial Librerías Ediciones del Profesional. Bogotá – Colombia. Página 165 a 174.

vehículos no automotores, uniformes, volantes, pérgolas y vitrinas publicitarias, siendo los que debería ser objeto de remoción inmediata.

4.2.La definición distrital de publicidad exterior visual

Con la definición de la publicidad exterior visual del artículo segundo del Acuerdo 01 de 1998, se presenta en el anexo 1 una comparación con la definición de la Ley 140 de 1994.

4.3.Las prohibiciones generales de la publicidad exterior visual

El artículo quinto del Decreto 959 de 2000, establece que no se podrá colocar PEV:

- a) En las áreas que constituyan espacio público de conformidad con las normas distritales y la Ley 9ª de 1989, o con las normas que lo modifiquen, complementen o sustituyan;
- b) En las zonas históricas, edificios, o sedes de entidades públicas y embajadas, salvo que se trate de los avisos que indican el nombre de las entidades, embajadas y lugares históricos y de la publicidad exterior visual que de manera eventual anuncie obras de remoción o eventos artísticos;
- c) En los sectores residenciales especiales, salvo que se trate de avisos adosados a la pared de establecimientos comerciales, los cuales, en los sectores antes señalados, no podrán tener iluminación. Esta prohibición no se aplicará sobre ejes de actividad múltiple ni

aquellos establecimientos que por disposición de autoridad competente deban iluminar su aviso en horario nocturno;

- d) En las zonas declaradas como reservas naturales, hídricas y en las zonas declaradas de manejo y preservación ambiental, excepto las vallas de tipo institucional que informen sobre el cuidado de estas zonas, las cuales en todo caso deberán ser armónicas con el objeto de esta norma;
- e) En lugares en los que su colocación obstaculice el tránsito peatonal, en donde interfiera con la visibilidad de la señalización vial, informativa y de la nomenclatura urbana, aun cuando sean removibles, y
- f) Sobre vías principales y metropolitanas, no se permitirá publicidad exterior visual en movimiento, ya sea como pasavía o en estructura de cualquier naturaleza o en soporte tubular.

Por lo tanto, incurrir en cualquier de estas prohibiciones o dejar de cumplir con las condiciones señaladas, llevará a la comisión de una infracción ambiental, objeto de un proceso sancionatorio y consecuente sanción a imponer.

4.4.La autorización o el registro de la publicidad exterior visual

La autorización o registro de la publicidad exterior visual aparece en el artículo 11 de la Ley 140 de 1994, al establecer que, a más tardar dentro de los 3 días hábiles siguientes a la

colocación de la Publicidad Exterior Visual, deberá registrarse dicha colocación ante el alcalde del municipio, distrito o territorio indígena respectivo o ante la autoridad en quien está delegada tal función. Y que las autoridades municipales, distritales y de los territorios indígenas abrirán un registro de colocación de Publicidad Exterior Visual, que será público.

Luego, el artículo 30 del Decreto 959 de 2000 indicó que el responsable de la publicidad deberá registrarla a más tardar dentro de los 10 días hábiles anteriores a su colocación⁴⁰.

Y mediante la Resolución 931 de 2008, la Secretaría Distrital de Ambiente reglamentó el registro de la publicidad exterior visual, definiéndola como la autorización otorgada por esa entidad para ejercer la actividad de publicidad exterior visual, cuando se compruebe el cumplimiento de las normas vigentes, teniendo en cuenta la información suministrada por su responsable y la verificación del cumplimiento de los requisitos por parte de la Secretaría. El registro como tal, no concede derechos adquiridos, por lo cual cada vez que se produzca cambio de normatividad, se modifique o traslade la publicidad exterior visual registrada, o se venza el término de vigencia del registro, se deberá obtener un nuevo registro o su actualización. Cuando la publicidad exterior visual se encuentre registrada, el responsable de la misma podrá solicitar a la Secretaría Distrital de Ambiente la prórroga de la vigencia del registro, siempre y cuando cumpla con las normas vigentes.

De acuerdo con el artículo 62 de la Ley 99 de 1993, la autoridad ambiental puede revocar o suspender la autorización para el uso o aprovechamiento de los recursos naturales y del medio

⁴⁰ COLOMBIA, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia 25000232400020020037401 del 5 de junio de 2008, Magistrado Ponente Camilo Arciniegas Andrade

ambiente, mediante resolución motivada, sustentada en concepto técnico, cuando quiera que las condiciones y exigencias por ella establecidas no se estén cumpliendo conforme a los términos definidos en el acto de su expedición. Esa revocatoria o suspensión no requerirá del consentimiento expreso o escrito del beneficiario de la misma, pues el registro de publicidad exterior visual a revocar es un acto administrativo precario que reconoce derechos adquiridos, convirtiéndose en la imposición de una sanción de manera anticipada a quien por diferentes circunstancias ha perdido el derecho de seguir con la autorización otorgada.⁴¹

Es importante explicar que, en garantía del debido proceso y la defensa, se debe comunicar el inicio de esa revocatoria de la autorización y dar traslado del concepto técnico para evitar una nulidad de la decisión que se adopte, teniendo en cuenta los siguientes antecedentes:

En la sentencia de acción de nulidad de la sociedad CONARING LTDA contra el municipio de Bucaramanga, que decidió un recurso de apelación dentro de la acción que pretendía la nulidad de un acto administrativo verbal del Alcalde que ordenó el desmonte de una valla por ilegal, el Consejo de Estado revocó la sentencia de primera instancia y declaró la nulidad del

⁴¹ BERROCAL GUERRERO Luis Enrique, Manual del Acto Administrativo. 7ª edición 2015. Editorial Librerías Ediciones del Profesional Ltda. Bogotá – Colombia. Página 504: “2.2.3.3. De acto precario. Cuando el derecho nacido del acto es precario o provisional no genera derechos adquiridos, como es el caso de aquellos sujetos a situaciones legales reglamentarias, cuyo ejercicio tiene relación directa con el orden público o el interés general, como ocurre con los permisos, licencias, autorizaciones, etc. Estos actos son afectados en su fuerza ejecutoria cuando desaparecen sus fundamentos de derecho, por derogación o modificación del correspondiente régimen jurídico. Por ejemplo, si se ha concedido una licencia para una determinada actividad, cuyas condiciones de desarrollo resultan incompatibles con la nueva legislación que la regule, o si dicha actividad es prohibida definitivamente, v.gr. la fabricación y comercialización de juegos pirotécnicos; o de nombramientos, elecciones o designaciones y el cargo respectivo es suprimido”

acto administrativo verbal porque no se permitió el derecho a la defensa, pero no condenó en perjuicios porque la valla era ilegal por falta de permiso.⁴²

En otra sentencia de acción de nulidad de VALTRONIK S.A. contra el Distrito Capital, que decidió un recurso de apelación dentro de la acción que pretendía la nulidad de unas resoluciones sancionatorias que ordenaron el desmonte de varios tableros electrónicos, el Consejo de Estado revocó la sentencia de primera instancia y declaró la nulidad de las resoluciones dado que se acudió a un procedimiento expedito de orden territorial que no garantizó el debido proceso y el derecho a la defensa, cuando a nivel nacional el legislador expidió un procedimiento con todas las etapas procesales⁴³.

Finalmente, con la sentencia de acción de nulidad y restablecimiento del derecho de ULTRADIFUSIÓN contra la Secretaría Distrital de Ambiente de Bogotá, que decidió un recurso de apelación dentro de la acción que pretendía la nulidad de unas resoluciones que ordenaron el desmonte de una valla tubular al ser otorgada teniendo conflicto de distancia con otra previamente reconocida, el Consejo de Estado confirmó la sentencia de primera instancia que declaró la nulidad de los actos administrativos que ordenaron el desmonte de las vallas, dado que se desconoció el derecho a la contradicción al no comunicar el inicio de la actuación que revocó el permiso concedido, violando el debido proceso y de defensa.⁴⁴

⁴² COLOMBIA, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia 68001231500019981366701 del 12 de agosto de 2014, Magistrado Ponente Jaime Orlando Santofimio Gamboa

⁴³ COLOMBIA, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia 25000232400020020045602 del 31 de julio de 2014, Magistrado Ponente Guillermo Vargas Ayala.

⁴⁴ COLOMBIA, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia 25000232400020120086301 del 19 de julio de 2018, Magistrado Ponente Carlos Enrique Moreno Rubio

4.5.La actualización y el traslado de la publicidad exterior visual

En los artículos citados en el acápite anterior, sobre el registro de publicidad exterior visual, también se ordena que cualquier cambio que sufra los registros o la publicidad, debe ser informado de manera previa a la autoridad ambiental, pues de manera contraria perderá el derecho a mantener instalado el elemento. Los aspectos que se deben actualizar son el tipo de publicidad y su ubicación; la identificación del anunciante, NIT y demás datos para su colocación, identificación del dueño del inmueble donde se ubique la publicidad, junto con su dirección, documentos de identidad, NIT, teléfono, datos para su localización, la ilustración o fotografías de la publicidad exterior visual y transcripción de los textos que en ella aparecen. Su inobservancia llevará a la pérdida del registro otorgado. Cabe señalar que, cualquier elemento que cuente con su respectivo registro, podrá trasladarse de sitio si el nuevo lugar cumple con las condiciones técnicas y se dé aviso previo a la autoridad ambiental, con 15 días de antelación del traslado, de conformidad con el artículo 42 del Decreto 959 de 2000.

4.6.El contenido de la publicidad exterior visual

Ley 140 de 1994, en su artículo 9 establece: *“Contenido. La Publicidad Exterior Visual no podrá contener mensajes que constituyan actos de competencia desleal ni que atenten contra las leyes de la moral, las buenas costumbres o conduzcan a confusión con la señalización vial o informativa. En la Publicidad Exterior Visual, no podrán utilizarse palabras, imágenes o símbolos que atenten contra el debido respeto a las figuras o símbolos consagrados en la historia nacional. Igualmente, se prohíben las que atenten contra las creencias o principios*

religiosos, culturales o afectivos de las comunidades que defienden los derechos humanos y la dignidad de los pueblos.”

Por su parte, el Decreto 959 de 2000, en el artículo 34 señala: *“Contenido de los mensajes. No estarán permitidas prácticas atentatorias contra la moral y las buenas costumbres o que induzcan a confusión con la señalización vial e informativa.”*

A su vez, el Decreto 506 de 2003, en el artículo 15 consagra: *“De conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del Decreto Distrital 959 de 2000, no están permitidas prácticas o mensajes que atenten contra la moral y las buenas costumbres o que induzcan a confusión con la señalización vial e informativa”*

Y la Ley 1335 de 2009, en el artículo 15 indica: *“Publicidad en vallas y similares. Se prohíbe a toda persona natural o jurídica la fijación de vallas, pancartas, murales, afiches, carteles o similares móviles o fijos relacionados con la promoción del tabaco y sus derivados”*

Por lo tanto, quienes instalen publicidad exterior visual en el Distrito Capital debe dar estricto cumplimiento, no solo a las condiciones técnicas de cada elementos, sino además a las normas citadas en cuanto a su contenido, especialmente al respecto por el idioma, la moral y las buenas costumbres y cualquier cambio de la información debe ser reportarla a la autoridad ambiental, salvo que haya sido solicitado el registro con información itinerante, en virtud del artículo 30 del Decreto 959 de 2000 y el artículo 5 de la Resolución 931 de 2008. De no hacerlo, estaría cambiando las condiciones técnicas bajo las cuales se otorgó la autorización lo que podría llevar a la pérdida del registro y el retiro de la publicidad, debiendo tramitar un nuevo registro.

4.7.Los responsables de la publicidad exterior visual

Según los Decretos Distritales 959 de 2000 y 506 de 2003, el responsable de la publicidad exterior visual es el propietario del elemento, el que lo registra, el que anuncia y el propietario del mueble o inmueble donde se ubique, si no se ubica al primero. Sobre los avisos, el responsable por el incumplimiento es la persona natural o jurídica que elabore el aviso, el anunciante y el propietario del establecimiento o predio que coloque el aviso, de manera solidaria.

Es elemental indicar que las empresas, que se dedican a la explotación de la publicidad exterior visual o que instalan sus propios avisos, deben cumplir una función ecológica, pues la Constitución Política de Colombia consagró en sus artículos 58 y 333 que tanto la propiedad como la empresa tienen una función social que implica obligaciones y que la ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exija el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación, de modo que la realización de la actividad económica debe sujetarse a las normas ambientales, con el fin de mantener un medio ambiente sano a través de un desarrollo económico sostenible y con el debido control por parte de las autoridades ambientales.⁴⁵ Por tanto, no solo se trata de cumplir con las normas ambientales de la publicidad exterior visual, sino además de todas las actividades que conlleven temas ambientales, como vertimientos, emisiones atmosféricas, ruido, hídrico, fauna y flora, etc.

⁴⁵ HERRERA CARRASCAL, Giovanni José. La función ecológica de la propiedad. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, 2017, páginas 257-270.

4.8.Los tributos de la publicidad exterior visual

En materia de publicidad exterior visual debe distinguirse tres clases de gravámenes públicos. El primero es el pago de impuesto por avisos y tableros que hacen los contribuyentes del impuesto de industria y comercio por fijar avisos en vía pública, según la Ley 14 de 1983⁴⁶ y Decreto Ley 1333 de 1986⁴⁷, artículo 200.⁴⁸ El segundo es el impuesto por colocar una valla con una dimensión igual o superior a 8m², según el Acuerdo 111 de 2003⁴⁹. Y el tercero, es el cobro de servicio de evaluación para obtener el registro de publicidad exterior visual, según la resolución 5589 de 2011, dado que la autoridad ambiental está facultada por la Ley 99 de 1993 para determinar las tarifas del cobro de servicios de evaluación.⁵⁰

4.9.Los elementos de publicidad exterior visual

En el anexo 2 del presente trabajo se relaciona y se explica cada uno de los elementos de publicidad exterior visual establecidos en el Distrito Capital, con una breve descripción, sus condiciones técnicas, prohibiciones particulares y el término de vigencia del registro de publicidad exterior visual que se le puede otorgar.

⁴⁶ COLOMBIA, Congreso de la República. Ley 14 de 1983, por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y dictan otras disposiciones.

⁴⁷ COLOMBIA, Presidencia de la República. Decreto Ley 1333 de 1986, por el cual se expide el código de régimen municipal.

⁴⁸ COLOMBIA, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia 05001233300020120011001 del 20 de febrero de 2017, Magistrado Ponente Jorge Octavio Ramírez Ramírez

⁴⁹ COLOMBIA, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia 25000232700020100020101 del 10 de abril de 2014, Magistrado Ponente Martha Teresa Briceño De Valencia

⁵⁰ COLOMBIA, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia 25000-23-24-000-2010-00387-01 del 26 de abril de 2018, Magistrado Ponente María Elizabeth García González

5. El proceso sancionatorio ambiental aplicable a la contaminación visual

De acuerdo con la Ley 1333 de 2009, 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, en las demás disposiciones ambientales vigentes en que las sustituyan o modifiquen y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente⁵¹, se constituirá como infracción ambiental, sobre la cual se presumirá la culpa o el dolo, quedando a cargo del infractor la carga de desvirtuarlo. La vulneración o al paisaje por contaminación visual se considera infracción ambiental.

El proceso sancionatorio de la Ley 1333 de 2009 comienza con la indagación preliminar (artículo 17), si es necesaria; sigue con la expedición del Auto de inicio del proceso sancionatorio (artículo 18), el cual debe ser notificado, publicado y remitido a la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales; se verifica que no exista alguna causal de cesación del procedimiento (artículo 23); continúa con la formulación del pliego de cargos (artículo 24); se reciben los respectivos descargos que solo pueden ser presentados dentro de los 10 días siguientes de notificación del pliego (artículo 25); se apertura la etapa probatoria (artículo 26) y se emite la decisión correspondiente (artículo 27), que a su vez es recurrible y puede ser sometida al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, prevista en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011.⁵² Al quedar declarada la responsabilidad ambiental del infractor, en materia de publicidad exterior visual se puede imponer como sanción: multas diarias hasta

⁵¹ COLOMBIA, Corte Constitucional, Sentencia C-219 de 2017, M. P.: Iván Humberto Escruera Mayolo

⁵² COLOMBIA, Congreso de la República, Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

por 5000 mil SMMLV. Revocatoria del registro PEV. Decomiso definitivo de elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción y trabajo comunitario según condiciones establecidas por la autoridad ambiental. Debe tenerse en cuenta que todas estas actuaciones deben surtirse en un lapso menor a 20 años so pena de operar el fenómeno de la caducidad sancionatoria (artículo 10)⁵³

6. La medida preventiva en el proceso sancionatorio

Dentro del proceso ambiental sancionatorio existe una figura denominada la medida preventiva, la cual no es en sí una sanción, sino una manifestación del principio de prevención⁵⁴, una actuación de ejecución inmediata, de carácter preventivo y transitorio que tiene por objeto prevenir o impedir la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana (artículo 12). Surte efectos inmediatos; contra ella no procede recurso alguno y se aplicará sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar (artículo 32).

De imponerla, deberá ser legalizada mediante un acto administrativo motivado (artículo 13).

Los costos para imponer la medida preventiva quedarán a cargo del infractor y hasta tanto sean reintegrados no podrá levantarse la medida preventiva (artículo 34). Desaparecidas las causas que originaron la medida preventiva, se puede ordenar su levantamiento (artículo 35).

⁵³ COLOMBIA, Corte Constitucional, Sentencia C-401 de 2010, M.P.: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

⁵⁴ COLOMBIA. Corte Constitucional, Sentencia C- 293 de 2002, M. P.: ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Las medidas preventivas que se imponen son: amonestación escrita (artículo 37); decomiso preventivo de productos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción (artículo 38); suspensión de obra o actividad cuando pueda derivarse daño o peligro para el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana o cuando el proyecto, obra o actividad se haya iniciado sin permiso, concesión, autorización o licencia ambiental o ejecutado incumpliendo los términos de los mismos (artículo 39).

7. Los mecanismos para desmontar publicidad exterior visual

Los mecanismos con los que cuenta la autoridad ambiental en el Distrito Capital para retirar la publicidad exterior visual ilegal son los siguientes:

7.1. Medida preventiva en el proceso sancionatorio ambiental

Como se dijo, la medida preventiva establecida en la Ley 1333 de 2009 se impone ante una situación que genera un riesgo grave para el ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana; es un acto administrativo especial porque no es objeto de recursos de impugnación; es de ejecución inmediata; no se requiere tener en cuenta la opinión del afectado de la medida; cumple con el mandato constitucional de prevención y precaución; deber ser motivado y las medidas debe adoptar medidas razonables, necesarias y proporcionales; es oponible ante lo contencioso administrativo; y crean una tensión entre el derecho a gozar a un

ambiente sano y los derechos de los afectados con la limitación de la actividad económica con el decomiso de productos o suspensión de actividades.⁵⁵

Por tanto, esta es una medida eficaz para lograr cesar la contaminación visual ante la colocación arbitraria e indiscriminada de publicidad exterior visual en el espacio público y en las fachadas de las edificaciones. No obstante, en la práctica, esta medida resulta difícil para el funcionario que tiene a su cargo la imposición de la medida preventiva⁵⁶, pues es quien debe trasladarse al sitio de los hechos para firmar el acto que impone la medida, cuando en materia de publicidad exterior visual, por la gran cantidad de elementos mal ubicados, se requiere de medidas inmediatas y expeditas que permitan a los servidores públicos atender en grandes números el retiro de la publicidad, ser entregada en depósito al presunto infractor o ser incautada con un mínimo término de tiempo para ser reclamado o para su disposición final, previo pago de los costos asumidos para imponer la medida.

Las medidas preventivas por ser un tipo de actuación especial, se aplica solo en casos complejos, mediáticos o de grave afectación a los recursos naturales por lo que no se considera útil para elementos de menor afectación, como para los elementos de publicidad exterior visual, tales como los rompetráficos, los afiches, los carteles, los pendones, los pasacalles, etc., los cuales debería ser retirados de manera ipso facto para evitar su proliferación. Se

⁵⁵ GÓMEZ REY Andrés, RODRÍGUEZ Gloria Amparo. Régimen Sancionatorio Administrativo Ambiental en Colombia. 2018. Grupo Editorial Ibáñez. Bogotá Colombia. Páginas 51 a 82.

⁵⁶ COLOMBIA. Bogotá. Resolución 1466 de 2018 de la Secretaría Distrital de Ambiente de Bogotá, “*Por la cual se delegan unas funciones y se toman otras determinaciones*”: artículo primero: Delegar en el Director de Control Ambiental la función de la proyección y expedición de los actos administrativos que se enumeran a continuación: (...) 3. Suscribir el Acta de Imposición de Medida Preventiva en flagrancia.

reitera que esta medida preventiva per se no es una sanción sino un mecanismo que evita o mitiga un daño ambiental.

7.2.Desmante por pérdida del registro de publicidad exterior visual

Esta medida es aplicada a los elementos de publicidad exterior visual que tienen asignado un registro, pero que, por alguna situación particular pudieron haber incurrido en ilegalidad llevando a la pérdida de la autorización otorgada. En estos eventos, prima dar atención a los principios de defensa, contradicción y debido proceso. Para revocar la autorización, se debe dar inicio a la actuación mediante un acto administrativo, emitir un concepto técnico, trasladarlo al afectado para que se pronuncie del mismo, decretar pruebas de ser necesario y adoptar una decisión con el cumplimiento de los requisitos de los actos administrativos definitivos, como expedirlo con la debida competencia, que cumpla los requisitos para su expedición, sin falta ni falsa motivación, sin desviación de poder, sin violación a la ley o la constitución, debidamente notificado y publicado, que anuncie los recursos para su impugnación y las demás condiciones que lleven a que un juez no anule esa decisión⁵⁷.

Evidentemente, esta no es la medida aplicable al sinnúmero de elementos colocados ilegalmente en el espacio público, fachadas de las edificaciones y en los establecimientos de comercio, pues se trata de todo un procedimiento administrativo que requiere un tiempo prudencial y no atendería directamente la disminución de la saturación de la publicidad, pues solo hasta que quede ejecutoriada la decisión se podrá remover la publicidad.

⁵⁷ COLOMBIA, Ley 1437 de 2011, Artículo 34: Procedimiento administrativo común y principal.

7.3.Remoción o desmonte administrativo

El retiro de la publicidad exterior visual fue previsto en la Ley 140 de 1994, así:

“Artículo 12: Remoción o modificación de la Publicidad Exterior Visual. Sin perjuicio de la acción popular consagrada en el artículo 1005 del Código Civil y el Artículo 8 de la Ley 9 de 1989 y de otras acciones populares, cuando se hubiese colocado Publicidad Exterior Visual, en sitio prohibido por la Ley o en condiciones no autorizada por ésta, cualquier persona podrá solicitar su remoción o modificación a la alcaldía municipal o distrital respectiva. La solicitud podrá presentarse verbalmente o por escrito, de conformidad con el artículo 5 del Decreto 1 de 1984.

De igual manera y sin perjuicio del ejercicio de la acción popular, los Alcaldes podrán iniciar una acción administrativa de oficio, para determinar si la Publicidad Exterior Visual se ajusta a la Ley.

Recibida la solicitud o iniciada de oficio la actuación, el funcionario verificará si la publicidad se encuentra registrada de conformidad con el artículo anterior y si no se ha solicitado su registro dentro del plazo señalado por la Ley, se ordenará su remoción. De igual manera el funcionario debe ordenar que se remueva o modifique la Publicidad Exterior Visual que no se ajuste a las condiciones legales, tan pronto tenga conocimiento de la infracción, cuando ésta sea manifiesta o para evitar o para remediar una perturbación del orden público en los aspectos de defensa nacional,

seguridad, tranquilidad, salubridad y circulación de personas y cosas o graves daños al espacio público.

En los casos anteriores, la decisión debe adoptarse dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al día de recepción de la solicitud o de la iniciación de la actuación. Si la decisión consiste en ordenar la remoción o modificación de una Publicidad Exterior Visual, el funcionario fijará un plazo no mayor de tres (3) días hábiles para que el responsable de la publicidad, si es conocido, remueva o la modifique. Vencido este plazo, ordenará que las autoridades de policía la remuevan a costa del infractor.

Cuando la Publicidad Exterior Visual se encuentre registrada y no se trate de los eventos previstos en el inciso tercero de éste artículo, el Alcalde, dentro de los veinte (20) días hábiles siguiente al día de la recepción de la solicitud o de la iniciación de la actuación, debe promover acción popular ante los jueces competentes para solicitar la remoción o modificación de la Publicidad. En estos casos acompañará a su escrito, copia auténtica del registro de la Publicidad.

Parágrafo.- En las entidades territoriales indígenas los consejos de gobierno respectivos o la autoridad que haga sus veces, serán los responsables del cumplimiento de las funciones que se asignan a las Alcaldías distritales y municipales en el presente artículo.

Artículo 13: La persona natural o jurídica que anuncie cualquier mensaje por medio de la Publicidad Exterior Visual colocada en lugares prohibidos, incurrirá en una

multa por un valor de uno y medio (1.1/2) a diez (10) salarios mínimos mensuales, atendida a la gravedad de la falta y las condiciones de los infractores. En caso de no poder ubicar al propietario de la Publicidad Exterior Visual, la multa podrá aplicarse al anunciante o a los dueños, arrendatarios, etc. o usuarios del inmueble que permitan la colocación de dicha Publicidad.

Dicha sanción la aplicará el Alcalde. Las resoluciones así emitidas y en firme presentarán mérito ejecutivo.

Parágrafo: Quien instala Publicidad Exterior Visual en propiedad privada, contrariando lo dispuesto en el literal d) del artículo 3 de la presente Ley, debe retirarla en el término de 24 horas después de recibida la notificación que hará el Alcalde.”

De lo anterior se tiene que cualquier ciudadano solicita a la alcaldía municipal el desmonte de la publicidad. En un término de 10 días hábiles se verifica la ilegalidad. Luego se ordena que en un plazo máximo de 3 días hábiles se modifique o se remueva. En caso omiso, la policía la remueve a costa del infractor. Si la publicidad cuenta con registro, el Alcalde debe iniciar una acción popular de los 20 días siguientes a la verificación de ilegalidad.

Por el solo hecho de fijar publicidad en lugar prohibido, le acarreará una multa de uno y medio a diez salarios mínimos al dueño del elemento. Si no logra ubicar al dueño del elemento, se le impondrá al anunciante, propietario o arrendatario del predio. Si la publicidad es colocada

en propiedad privada sin el permiso del propietario, se retirará en las 24 horas después de la orden del Alcalde.

En el Distrito Capital, el Decreto 959 de 2000 contempla sobre el particular lo siguiente:

“Artículo 31: Sanciones. Sin perjuicio de las acciones populares establecidas en la Constitución y la ley, cuando se hubiese colocado publicidad exterior visual, en sitios prohibidos por la ley y este acuerdo o, en condiciones no autorizadas por éstos cualquier persona podrá solicitar su remoción o modificación ante la autoridad competente. La solicitud podrá presentarse verbalmente o por escrito, de conformidad con el artículo 5° del Código Contencioso Administrativo. De igual manera sin perjuicio del ejercicio de la acción popular, la entidad competente podrá iniciar una acción administrativa de oficio, para determinar si la publicidad exterior visual se ajusta a la ley.

Recibida la solicitud o iniciada de oficio la actuación, el funcionario verificará si la publicidad se encuentra registrada y si no se ha solicitado su registro dentro del plazo señalado por este acuerdo se ordenará su remoción. De igual manera el funcionario deberá ordenar que se remueva o modifique la publicidad exterior visual que no se ajuste a las condiciones de este acuerdo tan pronto tenga conocimiento de la infracción cuando ésta sea manifiesta o para evitar o remediar una perturbación del orden público en los aspectos de defensa nacional, seguridad, tranquilidad, salubridad y circulación de personas y cosas o graves daños al espacio público.

En casos anteriores, la decisión debe adoptarse y notificarse dentro de los diez (10) días hábiles al día de recepción de la solicitud o de la iniciación de la actuación indicando los recursos que admite el Código Contencioso Administrativo para agotar la vía gubernativa. Si la decisión consiste en ordenar la remoción de la publicidad exterior visual, el funcionario fijará un plazo no mayor de tres (3) días hábiles para que el responsable de la publicidad, si es conocido, la remueva o la modifique. Vencido este plazo, ordenará que las autoridades de policía las remuevan a costa del infractor.

Cuando la publicidad exterior visual se encuentre registrada y no se encuentre dentro de los eventos previstos en el inciso tercero de este artículo, el alcalde, dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes de la recepción de la solicitud o de la iniciación de la actuación, debe promover las acciones procedentes ante la jurisdicción competente para solicitar la remoción o modificación de la publicidad. En estos casos se acompañará a su escrito copia auténtica del registro de la publicidad.

Parágrafo: Las vallas, avisos, pasacalles y demás formas de publicidad exterior visual que sean removidas y no reclamadas por el propietario dentro de los cinco (5) días siguientes de la fecha de ejecutoria de la resolución que ordena la remoción podrán ser donadas por la administración a un establecimiento de asistencia social de naturaleza pública o destruirlas.

Artículo 32: Multas. Los infractores de este acuerdo incurrirán en multas de uno y medio (1½) a diez (10) salarios mínimos legales mensuales según la gravedad de la contravención y el desmonte del respectivo elemento de publicidad si fuese el caso. El

infractor tendrá un plazo de diez días para acatar la orden; en caso de desacato por parte del infractor a dicha sanción, la autoridad competente podrá multar nuevamente en las mismas condiciones establecidas en el presente acuerdo. Quien instale publicidad exterior visual en propiedad privada, sin el consentimiento del propietario, poseedor o tenedor, deberá retirarla en el término de veinticuatro (24) horas después de recibida la respectiva notificación.

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

PARÁGRAFO. —Los dineros recaudados por concepto de sanciones serán destinados para programas de mitigación, control de la contaminación visual y reparación de los daños causados por el incumplimiento.”

Esta norma replicó lo dispuesto en la Ley y agregó que la solicitud de remover la publicidad, por contar con el debido registro, no se hacía ante el juez de la acción popular, sino ante la jurisdicción competente; que los elementos de publicidad removidos y no reclamados en los cinco días siguientes, podían ser donados o destruirlos; que en caso de no acatar la orden de remoción e impuesta la multa, podía volverse a multar; y estableció que el DAMA podía imponer estas sanciones, las medidas preventivas y revocar el permiso.

Después, la autoridad ambiental del Distrito Capital, con base en los artículos 12 y 13 de la Ley 140 y los artículos 31 y 32 del Decreto 959 de 2000, reglamentó el desmonte con la resolución 931 de 2008, en los artículos 14, 15 y 16, así:

“ARTÍCULO 14 - Desmonte y sanciones por la ubicación irregular de elementos de publicidad exterior visual: De conformidad con lo dispuesto en los artículos 12 y 13 de la Ley 140 de 1994 y los artículos 31 y 32 del Decreto Distrital 959 de 2000, el procedimiento administrativo para el desmonte de elementos irregulares de publicidad exterior visual y la imposición de sanciones por este concepto en el Distrito Capital, es el siguiente:

1. Incumplimiento ostensible o manifiesto. Cuando el incumplimiento a las normas de publicidad exterior visual sea ostensible y/o manifiesto, el funcionario competente procederá a imponer la medida correctiva de retiro o desmonte de publicidad exterior visual en los términos del artículo 206 del Acuerdo 79 de 2003 –Código de Policía de Bogotá-:

a- La Secretaría Distrital de Ambiente, con el auxilio de las autoridades de policía si a ello hubiere lugar, abordarán a los presuntos infractores de la normatividad sobre publicidad exterior visual en el sitio donde se ha instalado la publicidad exterior visual que no hubiere atendido lo dispuesto en la Ley 140 de 1994 y el Decreto Distrital 959 de 2000 y el Acuerdo 79 de 2003, o normas que los modifiquen o sustituyan, y le formularán los cargos de acuerdo con las normas infringidas con la colocación del elemento.

b- Acto seguido se procederá a oírlo en descargos, y de ser procedente, se le impartirá orden de desmonte que se notificará en el acto, contra la cual no procede recurso alguno y se cumplirá inmediatamente.

c- En caso de que el responsable no acatare la orden de desmonte, se impondrá la medida correctiva de desmonte de publicidad exterior visual de que trata el artículo 182 del Acuerdo 79 de 2003, que consiste en la imposición por la Secretaría Distrital de Ambiente, de la obligación de desmontar, remover o modificar la publicidad exterior visual y de las estructuras que la soportan y en la eliminación de la publicidad pintada directamente sobre elementos arquitectónicos públicos, cuando incumplan las normas sobre la materia, la cual se notificará por escrito en el acto y, de ser posible se cumplirá inmediatamente.

d- Contra el acto que decide la medida correctiva procede el recurso de apelación en el efecto devolutivo, el cual deberá ser interpuesto inmediatamente ante el funcionario de la Secretaría Distrital de Ambiente que impone la sanción y será sustentado ante la Entidad dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes.

e- El funcionario que conoció de la diligencia de desmonte del elemento irregular, elaborará un informe técnico en el cual se consignarán los hechos ocurridos durante ésta y tasará el costo del desmonte del elemento y de la multa correspondiente según el grado de afectación paisajística.

En el evento de haberse interpuesto el recurso de apelación, éste será resuelto por la Secretaría Distrital de Ambiente mediante resolución motivada. En este acto administrativo se cobrará el valor del desmonte y se impondrán multas entre uno y medio (1.5) y diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes, de conformidad con el numeral 1 del artículo 170 del Acuerdo 79 de 2003 en concordancia con el artículo 13 de la ley 140 de 1994 y el artículo 32 del Decreto Distrital 959 de 2000.

Esta resolución será notificada en los términos del Código Contencioso Administrativo, quedando agotada la vía gubernativa. El costo del desmonte y la multa impuesta deberá ser pagada en el término de diez (10) días.

2. Elementos sin registro. Cuando se ubiquen elementos de publicidad exterior visual sin registro vigente se procederá de la siguiente manera:

a- Recibida la solicitud de desmonte o queja, o conocida de oficio la presunta irregularidad, el funcionario verificará si la publicidad se encuentra registrada, en caso contrario, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes ordenará su remoción otorgando un plazo al infractor; no mayor de tres (3) días hábiles, contados a partir de la notificación del acto administrativo que lo ordena.

b- Vencido este plazo, si no se hubiere acatado la orden, la Secretaría Distrital de Ambiente procederá al desmonte, con el auxilio de las autoridades de policía si a ello hubiere lugar. Lo realizado en esta diligencia quedará consignado en un acta. El desmonte se realizará a costa del infractor.

c- Mediante resolución motivada se liquidará el costo del desmonte a cargo del infractor e impondrán las sanciones de que tratan el artículo 13 de la ley 140 de 1994 y el artículo 32 del Decreto 959 de 2000, de conformidad con el informe técnico correspondiente en el cual se consignarán los hechos ocurridos durante ésta diligencia y tasará el costo del desmonte del elemento y de la multa correspondiente según el grado de afectación paisajística. Esta resolución será notificada en los términos del Código Contencioso Administrativo y contra ella procede el recurso de reposición, dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación.

3. Elementos con registro vigente. Cuando la publicidad exterior visual se encuentre amparada con un registro vigente, y el Secretaría Distrital de Ambiente establezca que el elemento no cumple con las especificaciones técnicas y los requisitos legales y reglamentarios que sirvieron de base para la expedición del registro, procederá así:

a- Si dichas inconsistencias se originan en información que haya inducido a error en la evaluación o con posterioridad al registro y el elemento haya sido modificado, mediante resolución motivada se cancelará el registro, se ordenará el desmonte y se surtirá el procedimiento del numeral primero del presente artículo, sin perjuicio de las acciones penales vigentes.

b- Cuando la publicidad exterior visual se encuentre registrada y no cumple con las especificaciones técnicas y los requisitos legales y reglamentarios, y la Secretaría no pueda proceder a la revocatoria del registro, dentro de los veinte (20) días hábiles

siguientes de la recepción de la solicitud o de la iniciación de la actuación, puede promover las acciones procedentes ante la jurisdicción competente para solicitar la modificación o remoción de la publicidad. En estos casos se acompañará a su escrito copia auténtica del registro de la publicidad.

Parágrafo primero: El procedimiento descrito en el presente artículo no obsta para que la Secretaría Distrital de Ambiente, en su calidad de autoridad ambiental del Distrito Capital pueda imponer las sanciones ambientales a que haya lugar.

Lo recaudado por concepto de sanciones será destinado para programas de mitigación, control de la contaminación visual y reparación de los daños causados por el incumplimiento.

Parágrafo segundo: Las resoluciones así emitidas y en firme prestarán mérito ejecutivo, en los términos del artículo 13 de la ley 140 de 1994.

Artículo 15 - Disposición de elementos de publicidad exterior visual desmontados. Los elementos de publicidad exterior visual que sean removidos por las autoridades distritales serán depositados en los lugares dispuestos por la Secretaría Distrital de Ambiente para este efecto, podrán ser reclamados por sus propietarios previo el pago del costo incurrido por el desmonte a favor de la Secretaría Distrital de Ambiente en el lugar en donde la Secretaría lo indique y la presentación del recibo debidamente cancelado. Los elementos desmontados y no reclamados por el propietario, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de ejecutoria de la resolución que

traslada los costos del desmonte, de que trata el literal c) del numeral 1° del artículo anterior, podrán ser donados por la administración a un establecimiento de asistencia social de naturaleza pública o destruidos de lo cual se dejará constancia en un acta.

Artículo 16° - Sanciones: De acuerdo con el artículo 32 del Decreto Distrital 959 de 2000, la Secretaría Distrital de Ambiente podrá imponer al infractor de las normas sobre publicidad exterior visual, las sanciones y medidas preventivas previstas en el artículo 85 de la Ley 99 de 1993.

El procedimiento aquí establecido será aplicable, sin perjuicio de las sanciones previstas en el artículo anterior, a quienes incurran en conductas reiterativas en materia de contaminación visual.

La renuencia se aplica a quien no acata la orden de desmonte. La reincidencia a quien una vez desmontado el elemento vuelve a instalarlo sin registro de la Secretaría Distrital de Ambiente.

Parágrafo primero: El pago de las multas no exime al infractor de la ejecución de las obras o medidas que hayan sido ordenadas por la Secretaría Distrital de Ambiente ni de las obligaciones de restaurar el medio ambiente y los recursos naturales renovables afectados.

Parágrafo segundo: Las sanciones establecidas en el presente artículo se aplicarán sin perjuicio del ejercicio de las acciones civiles y penales a que hubiere lugar.

Parágrafo tercero: Para la imposición de las medidas y sanciones a que se refiere este artículo se estará al procedimiento previsto por el Título XVI del Decreto 1594 de 1984 o al estatuto que lo modifique o sustituya.”

Con lo anterior, la resolución 931 de 2008 creó tres situaciones para desmontar la publicidad, de manera independiente al proceso sancionatorio ambiental:

En el primer evento, cuando el incumplimiento es evidente, se puede imponer la medida correctiva de retirar la publicidad con las facultades del Código de Policía de Bogotá, es decir que en el mismo instante, a través del procedimiento verbal de aplicación inmediata, la Secretaría de Ambiente, como autoridad de policía, podía presentar cargos contra el infractor, ordenar su remoción inmediata, removerla como medida correctiva si no lo hacía el infractor y elaborar el correspondiente informe técnico. En el mismo momento, el infractor podía interponer recurso y fundamentarlo en los cinco días siguientes, debiendo la Secretaría atenderlo mediante acto motivado. El costo del desmonte era trasladado al infractor.

El segundo evento, cuando se ubicaban elementos sin registro, en los 10 días siguientes de conocer la solicitud o queja de desmonte, se debía ordenar la remoción en los 3 días siguientes. Si no lo hacía en ese plazo, lo realizaba la Secretaría con el apoyo de las autoridades de policía y el costo del desmonte corría a cargo del infractor, mediante acto motivado.

En el tercer evento, cuando los elementos tenían registro vigente pero no cumplía con alguna condición técnica, legal o reglamentaria, se debía verificar la información en que se basó la

decisión. Si la administración era inducida en error, se revocaba el registro y se daba lugar al procedimiento verbal de aplicación inmediata, además de las acciones penales correspondientes. Si la información era correcta y no se podía revocar el registro, la Secretaría debía iniciar la respectiva acción ante autoridad competente (tal vez la acción de lesividad).

Igualmente, dispuso sobre el destino final de los elementos desmontados, que podían ser devueltos al infractor si pagaba el costo de desmonte, donados o destruidos. Y agregó que las multas impuestas eran las contempladas en el artículo 85 de la Ley 99 de 1993 pero bajo procedimiento de la Ley 1594 de 1984.

7.4.Sanción impuesta en un proceso sancionatorio ambiental

Como ya explicó, este tipo de procedimiento regulado en la Ley 1333 de 2009, tiene como consecuencia, ante la demostración de la responsabilidad del infractor ambiental, la imposición de diferentes clases de sanciones: multas diarias hasta por 5000 mil smmlv; la revocatoria del registro; el decomiso definitivo de elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción; y exigir trabajo comunitario. Sin embargo, este proceso cuenta con una caducidad de 20 años y en la práctica no brinda una solución ágil ni oportuna para retirar instantáneamente la publicidad ilegal.

7.5.Desmante por orden judicial

Cuando quien ordena el retiro de la publicidad es un juez de la República, usualmente lo hace después de haber transcurrido un largo tiempo a través de los siguientes medios judiciales:

7.5.1. Acción popular: El ejercicio de la acción popular se promueve para lograr el amparo de los derechos e intereses colectivos relacionados con el goce de un ambiente sano. Se encuentra consagrada en el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia y regulada en la Ley 472 de 1998 y puede ser utilizada para la solicitar la protección del paisaje y el goce del espacio público. Cuando anteriormente establecía la posibilidad de acceder a un incentivo económico para la parte demandante, por ser prospera la acción, fue un mecanismo altamente utilizado para solicitar al juez de la acción popular el retiro de la publicidad exterior visual ilegal. Ahora, no es tan frecuente y para lograr que se ordene la remoción de la publicidad, también se deber esperar un largo tiempo mientras evacúa la totalidad de su trámite, de modo que tampoco se trata de una opción rápida para retirar la publicidad. Es importante citar que de acuerdo con el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009, por medio de la cual se reformó la Ley 270 de 2006, Estatutaria de la Administración de Justicia, las sentencias de acción popular finalizadas o archivadas podrán ser revisadas eventualmente para unificar jurisprudencia.

7.5.2. Medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho: Teniendo en cuenta que las disposiciones que se adoptan en materia de publicidad exterior visual se realiza a través de un acto administrativo de carácter particular, dichas decisiones pueden ser objeto del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, figura establecida en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, entendida como aquel medio para que toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, pueda pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular,

expreso o presunto, y se le restablezca el derecho o se le repare el daño. Claramente, este mecanismo no es un medio para retirar la publicidad de forma inmediata, y su impulso lo hace regularmente las personas a quienes les han negado o revocado los registros o impuesto sanciones ambientales.

7.5.3. Acción de cumplimiento: La acción de cumplimiento prevista en el artículo 87 de la Constitución Política y desarrollada por la Ley 393 de julio 29 de 1997, busca hacer efectivo el Estado Social de Derecho y tiene como finalidad proporcionar a toda persona la oportunidad de exigir ante la jurisdicción contenciosa, que las autoridades públicas y los particulares cuando actúen o deban actuar en ejercicio de funciones públicas, cumplan el mandato de la ley o lo previsto en un acto administrativo, para que la normatividad tenga concreción en la realidad, y su vigencia real y efectiva no quede supeditada a la voluntad particular de la autoridad pública encargada de su ejecución⁵⁸. Si bien es un mecanismo por el cual un juez puede ordenar el desmonte de publicidad, en cumplimiento a un acto administrativo previo, no es el medio eficaz para una remoción inmediata de publicidad. Se utiliza para exigir el cumplimiento de decisiones que su operación administrativa no se lleva a cabo.

8. Nuevo procedimiento policivo de desmonte de PEV, Ley 1801 de 2016

La Ley 1801 de 2016, Código Nacional de Policía y Convivencia, estableció los siguientes aspectos, en materia de Publicidad Exterior Visual:

⁵⁸ COLOMBIA, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia 25000232400020030028001 del 29 de mayo de 2003, Magistrado Ponente Luz Dary Casallas Suárez.

(...) “Artículo 51: En caso de daños al espacio público que ocurran con ocasión de actividades de aglomeraciones de público complejas y no complejas se impondrá multa especial por contaminación visual y las medidas correctivas de destrucción del bien y reparación de daños materiales de muebles e inmuebles de que trata el presente Código, a los empresarios del espectáculo público y coordinadores logísticos del evento. (...)

ARTÍCULO 140. COMPORTAMIENTOS CONTRARIOS AL CUIDADO E INTEGRIDAD DEL ESPACIO PÚBLICO 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. (...)

PARÁGRAFO 2o. Quien incurra en uno o más de los comportamientos antes señalados será objeto de la aplicación de las siguientes medidas: (...)

Numeral 12 Multa especial por contaminación visual (...)

ARTÍCULO 181. MULTA ESPECIAL. Las multas especiales se clasifican en tres tipos: (...)

3. *Contaminación visual: multa por un valor de uno y medio (1 1/2) a cuarenta (40) salarios mínimos legales mensuales vigentes, atendiendo a la gravedad de la falta y al número de metros cuadrados ocupados indebidamente.*

La multa se impondrá al responsable de contrariar la normatividad vigente en la materia.

En caso de no poder ubicar al propietario de la publicidad exterior visual, la multa podrá aplicarse al anunciante o a los dueños, arrendatarios o usuarios del inmueble que permitan la colocación de dicha publicidad. (...)

ARTÍCULO 198. AUTORIDADES DE POLICÍA. Corresponde a las autoridades de Policía el conocimiento y la solución de los conflictos de convivencia ciudadana.

Son autoridades de Policía: (...)

5. *Las autoridades especiales de Policía en salud, seguridad, ambiente, minería, ordenamiento territorial, protección al patrimonio cultural, planeación, vivienda y espacio público y las demás que determinen la ley, las ordenanzas y los acuerdos. (...)*

ARTÍCULO 206. ATRIBUCIONES DE LOS INSPECTORES DE POLICÍA RURALES, URBANOS Y CORREGIDORES. Les corresponde la aplicación de las siguientes medidas: (...)

2. Conocer de los comportamientos contrarios a la convivencia en materia de seguridad, tranquilidad, ambiente y recursos naturales, derecho de reunión, protección a los bienes y privacidad, actividad económica, urbanismo, espacio público y libertad de circulación. (...)

6. Conocer en primera instancia de la aplicación de las siguientes medidas correctivas: (...)

h) Multas; (...)

ARTÍCULO 207. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ESPECIALES DE POLICÍA. Las autoridades administrativas en salud, seguridad, ambiente, mineras, de ordenamiento territorial, planeación, vivienda y espacio público y las demás que determinen la ley, las ordenanzas y los acuerdos, conocerán del recurso de apelación de las decisiones proferidas por los inspectores o corregidores de Policía, según la materia.”

Por lo tanto, si los uniformados de la policía nacional evidencian publicidad exterior visual ilegal en el espacio público, a través del medio de policía de incautación,⁵⁹ la podrán retirar y

⁵⁹ COLOMBIA. Ley 1801 de 2016, artículo 164: INCAUTACIÓN. Es la aprehensión material transitoria de bienes muebles, semovientes, flora y fauna silvestre que efectúa el personal uniformado de la Policía Nacional, cuya tenencia, venta, oferta, suministro, distribución, transporte, almacenamiento, importación, exportación, porte, conservación, elaboración o utilización, constituya comportamiento contrario a la convivencia y a la ley. El personal uniformado de la Policía Nacional documentará en un acta el inventario de los bienes incautados, las razones de orden legal que fundamentan la incautación, entregará copia a la persona a quien se le incauten y serán puestos a disposición de las autoridades competentes en el término de la distancia y conforme al

aplicar una medida correctiva⁶⁰ consistente en la imposición de la multa especial por contaminación visual, a través del proceso único verbal de policía⁶¹, procedimiento que adelanta el inspector de policía en primera instancia y la autoridad especial de policía en segunda instancia, que en materia ambiental en el Distrito Capital, le corresponde a la Secretaría Distrital de Ambiente.⁶²

Por tanto, la Secretaría Distrital de Ambiente no tiene un papel protagónico en este proceso policivo o contravencional, ni posee facultades para desmontar, remover ni retirar publicidad exterior visual ilegal del espacio público, por lo que ahora existiría una concurrencia de competencias, ya que, de una parte, está el proceso policivo que cursan con los inspectores de policía con la Ley 1801 de 2016 y de otro lado, está el proceso sancionatorio ambiental que adelanta la autoridad ambiental, con la Ley 1333 de 2009.

procedimiento que para tal fin establezca la Policía Nacional o las autoridades pertinentes de conformidad con la normatividad vigente.

⁶⁰ COLOMBIA. Ley 1801 de 2016, artículo 172: OBJETO DE LAS MEDIDAS CORRECTIVAS. Las medidas correctivas, son acciones impuestas por las autoridades de Policía a toda persona que incurra en comportamientos contrarios a la convivencia o el incumplimiento de los deberes específicos de convivencia. Las medidas correctivas tienen por objeto disuadir, prevenir, superar, resarcir, procurar, educar, proteger o restablecer la convivencia. Parágrafo 1o. Las medidas correctivas **no tienen carácter sancionatorio**. Por tal razón, deberán aplicarse al comportamiento contrario a la convivencia las medidas correctivas establecidas en este código y demás normas que regulen la materia.

⁶¹ Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-349 de 2017. M.P. CARLOS BERNAL PULIDO

⁶² Actualmente, ante la falta de reglamentación de la Ley 1801 de 2016 establecida en su artículo 238, la segunda instancia la está conociendo el Consejo de Justicia, de conformidad con el literal c) artículo 4 del Decreto 411 del 30 de septiembre de 2016 y el Concepto 2017800101643 del 2 de marzo de 2017 de la Secretaría de Gobierno del Distrito Capital.

9. La derogación del trámite de desmonte

El artículo 242 de la Ley 1801 de 2016 derogó, entre otras disposiciones, los artículos 12 y 13 de la Ley 140 de 1994, referidas a la remoción y sanción de la publicidad exterior visual, generando automáticamente un decaimiento administrativo de los artículos 31 y 32 del Acuerdo 01 de 1998 y de los artículos 14, 15 y 16 de la Resolución 931 de 2008, por estar cimentados en las normas derogadas. Esto con el fin de dar paso al nuevo proceso único de policía, a través del cual, los inspectores de policía imponen una multa especial de contaminación visual por fijación en espacio público de propaganda, avisos o pasacalles, pancartas, pendones, vallas o banderolas, sin el debido permiso o incumpliendo las condiciones establecidas en la normativa vigente y tan solo otorgó a la autoridad especial de policía, como lo es la Secretaría Distrital de Ambiente, la de conocer del recurso de apelación contra la multa especial por contaminación visual, despojándola de cualquier facultad para aplicar medidas correctivas policivas de remoción de la publicidad exterior visual ilegal y de imponer multas policivas.

10. Decaimiento del acto administrativo del desmonte

El decaimiento de un acto administrativo, según la Corte Constitucional, se produce cuando las disposiciones legales o reglamentarias que le sirven de sustento, desaparecen del escenario jurídico:

“El decaimiento de un acto administrativo que se produce cuando las disposiciones legales o reglamentarias que le sirven de sustento, desaparece del escenario jurídico.

Cuando se declara la inexecutableidad de una norma legal en que se funda un acto administrativo se produce la extinción y fuerza ejecutoria del mismo, pues si bien es cierto que todos los actos administrativos son obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo, también lo es que la misma norma demandada establece que "salvo norma expresa en contrario", en forma tal que bien puede prescribirse la pérdida de fuerza ejecutoria frente a la desaparición de un presupuesto de hecho o de derecho indispensable para la vigencia del acto jurídico, que da lugar a que en virtud de la declaratoria de nulidad del acto o de inexecutableidad del precepto en que este se funda, decretado por providencia judicial, no pueda seguir surtiendo efectos hacia el futuro, en razón precisamente de haber desaparecido el fundamento legal o el objeto del mismo.”⁶³

En el mismo sentido, lo explicó el doctor Luis Enrique Berrocal:

“Decaimiento viene de decaer, y de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, esta expresión significa, entre otra acepciones, “perder alguna persona o cosa alguna parte de las condiciones o propiedades que constituían su fuerza, bondad, importancia o valor; que para el caso de los actos administrativos se trata de parte de las condiciones de hecho y/o derecho que le permitieron no solo nacer a la vida jurídica, sino que también le permiten mantener su fuerza ejecutoria.

⁶³ COLOMBIA, Corte Constitucional, Sentencia C-069 de 1995. M.P. HERNANDO HERRERA VERGARA

Luego esta causal se da cuando el acto administrativo ya no cuenta con parte de esas condiciones que le sirven de sustento, pero haciéndoles perder solo dos de sus propiedades: la ejecutividad y, por contera, la ejecutoriedad, y no su existencia, ya que deja incólume su presunción de legalidad y su impugnabilidad si la oportunidad para ello no ha precluido o caducado.”⁶⁴

Es así, que el decaimiento se configuró en este caso, pues los artículos 31 y 32 del Acuerdo 01 de 1998 y los artículos 14, 15 y 16 de la Resolución 931 de 2008, sufrieron del decaimiento administrativo al ser derogado su sustento normativo, estos eran los artículos 12 y 13 de la Ley 140 de 1994, llevando a que, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1801 de 2016, la autoridad ambiental no pueda aplicar este procedimiento administrativo. Es importante aclarar que pese a la ilegalidad sobreviniente que hizo perder su fuerza ejecutoria, estas disposiciones siguen existiendo por el principio de presunción de legalidad y ante la falta de anulación de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, produciendo efectos solo ante los hechos acaecidos antes de la derogatoria.

Sobre el principio de presunción de legalidad, el doctor Jaime Vidal Perdomo explicaba:

“Los actos de la administración se presumen legales, esto es, ajustados a las reglas, cuyo cumplimiento les es obligatorio. La consecuencia de esta presunción es que dichos actos deben ser obedecidos pro las autoridades y por lo ciudadanos. Es el efecto de cosa decidida de que habla la doctrina.

⁶⁴ BERROCAL GUERRERO Luis Enrique, Manual del Acto Administrativo. 7ª edición 2015. Editorial Librerías Ediciones del Profesional Ltda. Bogotá – Colombia. Páginas 500 y 501.

De los artículos 12 de la Ley 153 de 1887, 4º de la Constitución de 1991 y 88 del mismo código, se establece que los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.”⁶⁵

Por tanto, los artículos 31 y 32 del Acuerdo 01 de 1998 y los artículos 14, 15 y 16 de la Resolución 931 de 2008 seguirán existiendo y produciendo efectos para aquellos hechos anteriores a la vigencia de la Ley 1801 de 2016, pero en adelante, no podrá la autoridad ambiental remover publicidad, imponer multas administrativas ni trasladar los costos con el mecanismo del desmonte administrativo de la publicidad, fundamentando esas normas.

De todo lo anterior, se tiene que la autoridad ambiental atendía los desmontes de publicidad exterior visual con el procedimiento de desmonte administrativo y con el previsto en la Ley 1333 de 2009, con la diferencia que el primero resultaba ágil y efectivo, mientras que en el sancionatorio ambiental, la remoción se lleva a cabo hasta quedar ejecutoriada la sanción.

En fin, no quiere decir que los otros mecanismos para desmontar, remover, retirar o desinstalar la publicidad exterior visual no se deban aplicar, sino por el contrario, es necesario adelantarlos y sancionar a los infractores ambientales; sin embargo, también urge contar con otras medidas rápidas, efectivas y prácticas, diferente a las medida vigentes, ya que actualmente la autoridad ambiental del Distrito Capital no puede seguir aplicando los artículos

⁶⁵ VIDAL PERDOMO Jaime y MOLINS BETANCUR Carlos, Derecho Administrativo, 14ª edición 2016, Editorial Legis Editores S.A., Bogotá, Colombia. Página 606.

12, 13 de la Ley 140 de 1994, 31 y 32 del Acuerdo 01 de 1998 ni 14, 15 y 16 de la Resolución 931 de 2008, para remover la publicidad exterior visual ilegal.

11. Conclusiones

1. El medio ambiente y sus recursos naturales son sujetos de derecho y patrimonio de todos los habitantes. Deben ser protegidos por el Estado y los particulares dentro de los principios de desarrollo sostenible, responsabilidad del causante de un daño ambiental y destinación de recursos económicos con antelación al desgaste de los ecosistemas.
2. Dentro del derecho constitucional a gozar de un ambiente sano, se encuentra la preservación y protección del paisaje como un recurso natural renovable. Su afectación por la saturación de publicidad exterior visual ilegal lleva a la contaminación visual, la cual produce en los seres humanos estados de estrés, ansiedad y alteración en la salud. Además, afecta la locomoción de los ciudadanos y la seguridad vial.
3. La publicidad exterior visual es un figura que se encuentra estrictamente regulada en la Ley y más aún en el Distrito Capital por el principio de rigor subsidiario y autonomía de las entidades territoriales, de modo que cualquier tipo de elemento que se pretenda instalar, que sea perceptible desde la vía pública, deberá contar con la respectiva autorización previa de la autoridad ambiental y cumplir las condiciones técnicas establecidas en las normas. Quien las infrinja, será objeto del proceso sancionatorio ambiental para la imposición de una sanción.

4. La remoción y multas a la publicidad exterior visual establecidas en los artículos 12 y 13 de la Ley 140 de 1994 fueron derogadas de manera expresa por la Ley 1801 de 2016, generando un decaimiento administrativo de los artículos 31 y 32 del Acuerdo 01 de 1998 del Concejo Distrital y los artículos 14, 15 y 16 de la Resolución 931 de 2008 de la Secretaría Distrital de Ambiente de Bogotá, D.C., por lo que estos trámites no pueden ser adelantados por la autoridad ambiental.

5. Actualmente, la autoridad ambiental no tiene herramientas administrativas ni judiciales para retirar la publicidad exterior visual de manera inmediata al detectar una infracción por mala ubicación de la publicidad, pues la más próxima es la imposición de la medida preventiva, con la dificultad que quien tiene la competencia para hacerlo, no puede acudir de manera simultánea a los miles de sitios de la ciudad para removerla.

6. La autoridad ambiental, hoy en día, no tiene sustento legal para proceder a retirar publicidad del espacio público o privado, mediante mecanismos diferentes a la imposición de una medida preventiva, el cumplimiento de una sanción ambiental o por orden judicial⁶⁶.

⁶⁶ COLOMBIA. Constitución Política de Colombia, artículo 6: Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o exralimitación en el ejercicio de sus funciones.

7. Si la autoridad ambiental retira y confisca⁶⁷ los elementos de publicidad ilegal sin el respaldo de estos mecanismos, podría incurrir en una vía de hecho que a su vez generaría sanciones disciplinarias, fiscales y penales para los servidores públicos que interfieran en ella.
8. Cualquier retiro de publicidad exterior visual ilegal, salvo en la imposición de las medidas preventivas establecidas en el Ley 1333 de 2009, debe asegurar los principios de defensa, contradicción y debido proceso, debiendo por lo menos comunicar previamente al afectado del inicio de la actuación.
9. Debe existir una coordinación interinstitucional entre las inspecciones de policía, la policía nacional y la autoridad ambiental que permita que las medidas correctivas aplicadas sean compulsadas a la autoridad ambiental para que también se adelante el respectivo proceso sancionatorio ambiental, pues existe una concurrencia de competencias policivas y ambientales sancionatorias.
10. Ese tipo de concurrencia de competencias policivas y ambientales sancionatorias, se podría llegar a analizar en un estudio adicional, en cual se concluya si las infracciones en materia de publicidad exterior visual podrían ser únicamente del resorte policivo y eliminarlas de la competencia de la autoridad ambiental, de manera que la Secretaría de Ambiente no se ocupara del control del paisaje, sino centrar sus esfuerzos en otros recursos de mayor impacto ambiental, como el agua, aire, fauna, flora, entre otros.

⁶⁷ COLOMBIA. Constitución Política de Colombia, artículo 34: Se prohíben las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación (...).

Bibliografía

- BASSAT Luis. El libro rojo de la publicidad. Editorial Espasa Calpe S.A., Madrid, España.
- BERROCAL GUERRERO Luis Enrique, Manual del Acto Administrativo. 7ª edición 2015. Editorial Librerías Ediciones del Profesional Ltda. Bogotá D.C., Colombia.
- BUITRAGO LÓPEZ Elker. Derecho Publicitario. 2ª edición 2015. Editorial Librerías Ediciones del Profesional. Bogotá D.C., Colombia.
- CONTRALORÍA General de Santiago de Cali. 2013. Informe macro a la evaluación a la contaminación visual exterior por ubicación de vallas publicitarias y otros. Cali, Colombia.
- GARCÍA OLVERA, Héctor. El espacio, imagen, el paisaje urbano y los anuncios publicitarios. UNAM, Revista Bitácora No. 2; Facultad de Ingeniería UNAM, invierno 2000. México D.F., México.
- GÓMEZ ALZATE Adriana, Criterios metodológicos para el análisis de la calidad visual del paisaje urbano y su sostenibilidad. 1º congreso internacional en gestión y control de la calidad del aire, auditiva y visual, noviembre 2012 / Eje temático 4. Control de la contaminación visual en el paisaje urbano. Bogotá, D.C., Colombia.
- GÓMEZ REY Andrés, RODRÍGUEZ Gloria Amparo. Régimen Sancionatorio Administrativo Ambiental en Colombia. 2018. Grupo Editorial Ibáñez. Bogotá D.C., Colombia.
- HENNINS Vania Hinojosa, Contaminación Visual en la Av. Insurgentes, 2000. México D.F., México.

- HERRERA CARRASCAL, Giovanni José. La función ecológica de la propiedad. 2017, Grupo Editorial Ibáñez, Bogotá D.C., Colombia.
- KLEPPNER'S Otto. Publicidad. 9ª edición. 1988. Editorial Prentice-Hall-Hispanoamérica S.A. México D.F. México.
- MÉNDEZ VELANDIA Carmen Arelys, D.2013. La contaminación visual de espacios públicos en Venezuela Revista Gestión y Ambiente, Volumen 16 – No. 1, mayo de 2013, ISSN 0124. 177X, Medellín, Colombia.
- MIRANDA LONDOÑO, Julia. La Contaminación Visual en el entorno urbano. Problemática Jurídico-Ambiental de los centros urbanos. Universidad Externado de Colombia. Primera Edición. 2002., Bogotá, Colombia.
- VALENTI, Gilberto. Publicidad, 1972. Bilbao: Deusto, España.
- VIDAL PERDOMO Jaime y MOLINS BETANCUR Carlos, Derecho Administrativo, 14ª edición 2016, Editorial Legis Editores S.A., Bogotá D.C., Colombia.
- ZULUAGA VARON Diana Carolina, 2012. El paisaje: ¿un interés jurídicamente relevante? Revista Digital de Derecho Administrativo. No. 8, Bogotá D.C. Colombia.

Jurisprudencia citada:

- Colombia. Corte Constitucional, Sentencia C-069 de 1995. M.P. Hernando Herrera Vergara
- Colombia. Corte Constitucional, Sentencia C-495 de 1996, M. P.: Fabio Morón Díaz
- Colombia. Corte Constitucional, Sentencia C-535 de 1996, M. P.: Alejandro Martínez

- Colombia. Corte Constitucional, Sentencia C-064 de 1998, M. P.: Vladimiro Naranjo Mesa
- Colombia. Corte Constitucional, Sentencia C- 293 de 2002, M. P.: Alfredo Beltrán Sierra
- Colombia. Corte Constitucional, Sentencia C- 554 de 2007, M. P.: Jaime Araujo Rentería
- Colombia. Corte Constitucional, Sentencia C-401 de 2010, M.P.: Gabriel Eduardo Mendoza
- Colombia. Corte Constitucional, Sentencia C-449 de 2015, M. P.: Jorge Iván Palacio Palacio
- Colombia. Corte Constitucional, Sentencia T-445 de 2016, M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio
- Colombia. Corte Constitucional, Sentencia T-622 de 2016, M. P.: Jorge Iván Palacio Palacio
- Colombia. Corte Constitucional, Sentencia C-219 de 2017, M. P.: Iván Humberto Escrucería
- Colombia. Corte Constitucional, Sentencia C-349 de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido
- Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia 25000232400020030028001 del 29 de mayo de 2003, Magistrado Ponente Luz Dary Casallas Suárez.
- Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia 25000232400020020037401 del 5 de junio de 2008, Magistrado Ponente Camilo Arciniegas Andrade.

- Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia 25000232700020100020101 del 10 de abril de 2014, Magistrado Ponente Martha Teresa Briceño De Valencia
- Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia 25000232700020100020101 del 10 de abril de 2014, Magistrado Ponente Martha Teresa Briceño De Valencia
- Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia 25000232400020020045602 del 31 de julio de 2014, Magistrado Ponente Guillermo Vargas Ayala.
- Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia 68001231500019981366701 del 12 de agosto de 2014, Magistrado Ponente Jaime Orlando Santofimio Gamboa
- Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia 05001233300020120011001 del 20 de febrero de 2017, Magistrado Ponente Jorge Octavio Ramírez Ramírez
- Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia 25000232400020120086301 del 19 de julio de 2018, Magistrado Ponente Carlos Enrique Moreno Rubio
- Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia 25000-23-24-000-2010-00387-01 del 26 de abril de 2018, Magistrado Ponente María Elizabeth García González

Normativa citada:

- Colombia, Congreso de la República. Ley 14 de 1983
- Colombia, Presidencia de la República, Decreto Ley 1333 de 1986
- Colombia, Congreso de la República, Ley 09 de 1989
- Constitución Política de Colombia de 1991
- Colombia, Congreso de la República, Ley 140 de 1994
- Colombia, Congreso de la República, Ley 1333 de 2009
- Colombia, Congreso de la República, Ley 1437 de 2011
- Colombia, Congreso de la República, Ley 1801 de 2016
- Colombia, Bogotá, D.C., Acuerdo 01 de 1998
- Colombia, Bogotá, D.C., Acuerdo 18 de 1999
- Colombia, Bogotá, D.C., Acuerdo 12 de 2000
- Colombia, Bogotá, D.C., Acuerdo 111 de 2003
- Colombia, Bogotá, D.C. Acuerdo 257 de 2006
- Colombia, Bogotá, D.C., Decreto 109 de 2009
- Colombia, Bogotá, D.C., Secretaría Distrital de Ambiente, Resolución 931 de 2008
- Colombia, Bogotá, D.C., Secretaría Distrital de Ambiente, Resolución 1466 de 2018

Anexo 1 Comparativo definición publicidad exterior visual

Ley 140 de 1994	Acuerdo 01 de 1998
Publicidad Exterior Visual	
Medio masivo de comunicación	Medio masivo de comunicación
	Permanente o temporal, fijo o móvil
Informar o llamar la atención del público	Llamar la atención del público
A través de elementos visuales	A través de leyendas o elementos visuales en general
Visibles desde las vías de uso o dominio público	Visible desde las vías de uso público
	Fin comercial, cívico, cultural, político, institucional o informativo
	Tales medios pueden ser vallas, avisos, tableros electrónicos, pasacalles, pendones, colombinas, carteleras, mogadores, globos, y otros similares
NO es Publicidad Exterior Visual	
Señalización vial	Señales viales
Nomenclatura urbana o rural	Nomenclatura
Información sobre sitios históricos, turísticos y culturales,	Información de sitios de interés histórico, turístico, cultural o institucional de la ciudad, siempre que tales señales sean puestas con la autorización de la Administración Distrital.
Información temporal de carácter educativo, cultural o deportivo que coloquen las autoridades públicas u otras personas por encargo de éstas	
Podrá incluir mensajes comerciales o de otra naturaleza del 30% máximo del mensaje o aviso.	
Expresiones artísticas como pinturas o murales sin mensajes comerciales	
Publicidad exterior visual con dimensión igual o menor a 8 metros cuadrados	
	No serán considerados como avisos aquellos elementos destinados a señalar el ingreso y salida de los establecimientos, ni los horarios de atención al público.

Anexo 2 Elementos de publicidad exterior visual

ELEMENTO	DEFINICION	ÁREA	CONDICION
Valla tubular comercial	Anuncio permanente o temporal utilizado como medio masivo de comunicación, que	24m de altura y 48m2 de área	La distancia mínima entre vallas es de 160m. Se instalan sobre vías V0, V1, V2, nunca en zonas residenciales netas.
Valla de obra	permite difundir mensajes publicitarios, cívicos, comerciales, turísticos, culturales, políticos, institucionales, artísticos, informativos o similares; que se coloca para su apreciación visual en lugares exteriores y que se encuentra montado sobre una estructura metálica u otro material estable con sistemas fijos; el cual se integra física, visual, arquitectónica y estructuralmente al elemento que lo soporta.	24m de altura y 48m2 de área	Se instalan hasta dos en diferente sentido, en obra de construcción, remodelación, adecuación o ampliación. Pueden instalarse para anunciar el proyecto una vez en firme la licencia de construcción; para anunciar ventas, desde la fecha en que se expida el permiso de ventas; y para preventas mediante fiducia, a partir de la radicación de documentos ante la autoridad. Se retiran 15 días siguientes a la finalización de la obra. Se ubican dentro del predio de la obra y deben contener la información de la licencia. Vigencia de 3 años prorrogable una sola vez.
Valla convencional		48m2 de área	Podía instalarse en culatas, sin exceder el 70% del área de la misma, y en las cubiertas de edificios sin sobresalir los costados. Vigencia de 3 años prorrogable una sola vez.
Valla institucional		18m2	Comunicar actividades del Estado. Excepcionalmente se utiliza en espacio público adyacente a la obra en desarrollo. Son temporales y contienen información institucional, preventiva, reglamentaria o direccional sobre servicios, medidas o sistemas de seguridad o transporte, construcción y reparación de obras y vías, programas de recreación, medio ambiente, salud e higiene o comportamientos cívicos. Vigencia de 3 años prorrogable una sola vez.

Pantalla con movimiento	Proyección de imágenes luminosas. Puede tener diferentes emisores y receptores y características de secuencia, resoluciones, colores y tamaños; pueden ser únicas o múltiples.	De 8m, 15m y 24m depende lugar y evento.	Solo se puede instalar sobre estructura tubular, con un sentido visual, sobre vías V-4, Vía V-5 y V-6, dentro del predio, a 160m de distancia. Vigencia de 2 años prorrogable una sola vez.
Informador electrónico	Anunciar información ambiental, servicios públicos, medidas o sistemas de seguridad o transporte, prevención de riesgos, campañas culturales, cívicas, de recreación y salud pública.	Inferior a 8m ² de área	Puede instalarse excepcionalmente en espacio público. No pueden anunciar electrónicamente marca, producto o servicio. Publicidad de patrocinador fuera del tablero electrónico en área no mayor al 10%. Vigencia temporal.
Aviso en fachada	Conjunto de elementos distintos de los que adornan la fachada, compuesto por logos y letras o una combinación de ellos que se utilizan como anuncio, señal, advertencia o propaganda que con fines profesionales, culturales, comerciales, turísticos o informativos se instalan adosados a las fachadas de las edificaciones.	30% de la fachada	Edificios de cinco pisos o más en la cubierta o parte superior de la fachada. Cajeros automáticos pueden tener su aviso. No pueden quedar avisos volados o salientes de la fachada; no pueden ser elaborados con pintura o materiales reflectivos; no pueden estar incorporados a las ventanas o puertas de la edificación y no pueden estar adosados o suspendidos en antepechos superiores al segundo piso. Vigencia de 4 años.
Aviso divisible			Puede dividirse hasta en 9 avisos dependiendo el tamaño de la fachada. Centros comerciales y grandes superficies de más de 6000m ² pueden usarlos en toda la fachada en lo demás no puede superar el antepecho del segundo piso. Vigencia de 4 años.
Aviso separado de fachada		15m de altura y 15m ² de superficie	Estaciones de combustible y establecimientos comerciales con área de parqueo superior a 2.500 m ² a colocar dentro del predio. Vigencia de 3 años.
Pendón	Elemento elaborado en tela o material similar que en la parte superior e inferior se encuentran adheridos	0.70m de ancho por 2m de altura	Tener registro escrito y previo de la alcaldía local, ubicarse en los postes de mobiliario urbano destinados para tal fin en las vías de carácter intermedio y local de la ciudad, dirigido hacia el interior del

	a una reglilla de material rígido resistente a la intemperie. Se permitirá su ubicación para anunciar de manera temporal, una actividad o evento de carácter cívico, cultural, artístico, político o deportivo.		andén y nunca sobre la vía, a 200m entre uno y otro. 75% para información de la actividad y 25% para patrocinio publicitario. Vigencia lo que dure el evento y 24 horas más.
Pasavías o pasacalle	Elemento elaborado en tela o material similar que se ubica sobre la vía pública, y que pende de sus partes laterales de una reglilla en material rígido resistente a la intemperie. Tiene como única finalidad anunciar de manera temporal, una actividad, evento o la promoción de comportamientos cívicos.	0.80m de alto por 5m de largo.	Tener registro escrito y previo de la alcaldía local. Una cara de exposición, 75% para información de la actividad y 25% para patrocinio publicitario. Contar con perforaciones que permita la libre circulación del viento. Diseño con imagen fija y un texto de mensajes breves, de carácter argumental y de lectura instantánea. Que no ponga en peligro la seguridad vial de los ciudadanos. 300m entre uno y otro. Ubicarse en los postes de mobiliario urbano destinados para tal fin. No pueden tener propaganda política. Vigencia lo que dure el evento y 24 horas más
Vehículo particular	Anuncio, identificación, señal, advertencia y propaganda con fines culturales, comerciales, turísticos o informativos. Se fijan o instalan, adheridos o pintados sobre las superficies exteriores de los vehículos visibles desde vías de uso público, peatonales o vehiculares.	Costados laterales	No ubicar en ventanas o accesorios, cabinas, posterior, anterior ni superior del vehículo. Solo para anunciar productos o servicio de empresas. No puede ser ofrecida la publicidad como unico fin (carro valla). Ambulancias y servicio oficial no tiene condiciones. Vigencia 2 años prorrogables.
Vehículo de servicio público			Si se permite publicitar otras actividades solo en el 15% del área de los costados en un numero definido de vehículos, dependiendo su antigüedad o modo de impulsión. Vigencia 2 años prorrogables.

Mobiliario urbano, mogadores y carteleras públicas	Publicidad exterior visual que se fija en elementos complementarios del espacio público	Depende cartilla del mobiliario urbano	Las condiciones se establecen en el contrato de concesión o medio en el que el Alcalde autorizó la publicidad. Los afiches y carteles se deben ubicar solo en mogadores o carteleras públicas. Vigencia durante la duración del contrato de concesión.
Elementos inflables	Elementos temporales de publicidad exterior visual a ubicar en espacio público.	Depende cada elemento	Se sujetarán a lo previsto para las vallas y se registran ante la autoridad ambiental. Vigencia temporal.
Globos anclados			
Colombinas			
Murales	Carácter decorativo y con motivos artísticos se pintan directamente sobre los muros de las culatas de las edificaciones y muros de cerramiento	área del muro de cerramiento, máximo 4 m, o culata	Puede ser en tela o pintado, no puede reproducir fotografías ni repetir el mural. No cubrir elementos arquitectónicos del inmueble, como puertas y ventanas ni fachada. Pueden añadir piezas de cerámica u otros materiales y estar iluminados. Vigencia de un año.
Aérea	Globos libres y los dirigibles con publicidad exterior visual, así como los aviones con publicidad de arrastre y publicidad exterior	Depende cada elemento	No arrojar publicidad o información alguna desde naves en vuelo. Vigencia temporal.