



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE AMBIENTE

**SECRETARIA DISTRITAL DE AMBIENTE**

Radicación: 2015IE04240  
AL RESPONDER CITE ESTE NUMERO  
Fecha: 2015-01-14 10:45  
Proceso: 2996781  
Folios: 11 Anexos: No  
Asunto: REGLAS PARA LA APLICACIÓN DE LA RESO  
Destino: DIRECCION DE CONTROL AMBIENTAL  
Origen: Carmenza Miranda Cuervo  
Tipo: Memorando

DIRECTIVA N°

14 ENE 2015 001

**PARA:** DIRECTORA DE CONTROL AMBIENTAL- SUBDIRECTOR DE CALIDAD DE AIRE AUDITIVA Y VISUAL  
Secretaría Distrital de Ambiente.

**DE:** MARIA SUSANA MUHAMAD GONZÁLEZ  
Secretaria Distrital de Ambiente

LUCILA REYES SARMIENTO  
Directora Legal Ambiental

**ASUNTO:** REGLAS PARA LA APLICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN 931 DE 2008  
PROCEDIMIENTO DE REGISTRO-PUBLICIDAD EXTERIOR VISUAL  
TIPO VALLA.

**I. Diagnóstico del proceso de registro y prórroga de elementos de publicidad exterior visual tipo "valla".**

Mediante memorando radicado interno SDA 2014IE210857 del 16 de diciembre de 2014, la Subdirección de Calidad de Aire Auditiva y Visual pone en conocimiento de la Dirección de Control Ambiental del Despacho de la Secretaría Distrital de Ambiente, el diagnóstico actual del proceso de registro y prórroga de los elementos tipo valla, señalando en concreto que:

- Se revisaron 1024 expedientes, de los cuales 642 tienen resolución que otorga el registro, 354 tienen resolución negando el registro, 22 están pendientes por resolver las solicitudes de registro y 6 solicitudes con inconsistencias en la información.
- De los 642 que fueron otorgados, 447 presentaron solicitud de primera prórroga, de las cuales 333 fueron resueltas y 111 están sin resolver.
- De las solicitudes en trámite existen 11 que fueron presentadas de forma extemporánea y están pendientes por resolver.

Secretaría Distrital de Ambiente  
Av. Caracas N° 54-38  
PBX: 3778899 / Fax: 3778930  
www.ambientebogota.gov.co  
Bogotá, D.C. Colombia



**BOGOTÁ**  
HUMANANA

Impreso en Subserción, Imprenta Distrital - EDDM



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE AMBIENTE

- De los 111 trámites pendientes por resolver la solicitud de primera prórroga están los que tienen entre 5 a 6 años de estar instaladas, contados desde que se otorgó el primer registro.
- De los 333 expedientes que tienen acto administrativo otorgando el registro, se evidencia que 3 solicitudes fueron presentadas extemporáneamente.
- Existen 76 solicitudes de segunda prórroga, de las cuales 66 están pendientes por ser resueltas.
- De estas 66, se halló que 7 están izadas hace más de seis años contados a partir de la vigencia del primer registro, sin que se encuentre evidencia del respectivo desmonte.
- Se encontraron, además, 59 solicitudes de segunda prórroga pendientes por resolver, las cuales tienen entre 5 y 6 años de instalación a partir de la fecha de vigencia del primer registro.

El anterior diagnóstico, permite evidenciar que en la actualidad se presenta una congestión administrativa en el procedimiento de registro y prórroga de los elementos de publicidad exterior visual tipo valla, ocasionado entre otras razones, por erróneas interpretaciones de la normativa que regula la publicidad exterior visual a nivel Distrital.

Dichos escenarios de ambigüedad interpretativa generan, en el procedimiento descrito en la Resolución 931 de 2008, retrasos en la ejecución e inseguridad jurídica en el otorgamiento de los registros de cara a los particulares solicitantes.

Para contrarrestar dicha problemática y materializar la obligación de resolución de las solicitudes de registro o prórroga por parte de la Autoridad Ambiental, desde el año 2012 en un esfuerzo interinstitucional, con la presencia y participación del sector privado, la Secretaría Distrital de Ambiente presentó para discusión del Concejo Distrital el Proyecto de Acuerdo 278 de 2013, en el cual se pretendía estandarizar los elementos de publicidad exterior visual, los criterios ambientales de evaluación de los permisos, el procedimiento permisivo y sancionatorio entre otros, siempre con la perspectiva de la protección ambiental del paisaje del Distrito Capital.

Sin embargo, la unificación con los proyectos de acuerdo 282 y 268 de 2013, sacrificó la esencia ambiental de la propuesta de la administración y frustró la posibilidad de establecer un procedimiento que generara reglas claras en la asignación de permisos ambientales para la explotación del recurso natural paisaje.

Secretaría Distrital de Ambiente  
Av. Caracas N° 54-38  
PBX: 3778899 / Fax: 3778930  
www.ambientebogota.gov.co  
Bogotá, D.C. Colombia



ISO 9001:2000  
ISO 14001:2004  
NTC GP 1000:2009  
BUREAU VERITAS  
Certification



**BOGOTÁ**  
HUMANANA



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE AMBIENTE

Teniendo en cuenta la situación actual del procedimiento de registro y en aras de alcanzar un escenario de descongestión de los trámites que reposan en la Subdirección de Calidad de Aire Auditiva y Visual, la presente directiva tiene los siguientes objetivos:

## II. Objetivos.

- Generar instrucciones precisas para la resolución de los casos planteados por la Subdirección de Calidad de Aire Auditiva y Visual para efectuar el trámite a las solicitudes de registro o prórroga de los elementos de publicidad exterior visual tipo valla, con base en las reglas contenidas en la Resolución 931 de 2008.
- Clarificar la aplicación normativa, unificar la interpretación de las normas sobre publicidad exterior visual para su adecuada aplicación en el proceso de registro de los elementos de publicidad exterior visual tipo valla por parte de la Subdirección de Calidad de Aire Auditiva y Visual.
- Aplicar de manera uniforme e igualitaria las normas y procedimientos para el otorgamiento de registros de publicidad exterior visual, alcanzando seguridad jurídica y garantías de igualdad de tratamiento ante la administración, para los solicitantes de los mismos en el elemento de publicidad exterior visual tipo valla.

## III. Consideraciones Jurídicas.

En el presente acápite se decantarán los fundamentos jurídicos para la aplicación de la Resolución 931 de 2008, respecto de los casos planteados por la Subdirección de Calidad de Aire Auditiva y Visual con el fin de descongestionar y resolverlos trámites sometidos al procedimiento de registro y prórroga del elemento de publicidad exterior visual en el Distrito Capital.

### 3.1. Respetto de los presupuestos de existencia, eficacia y validez de los Actos Administrativos de registro de publicidad exterior visual.

Es necesario señalar que los actos administrativos, posterior a su nacimiento a la vida jurídica, tienen unos requisitos de orden legal mediante los cuales adquieren fuerza ejecutoria. En virtud del artículo 66° de la Ley 1437 de 2011, los actos administrativos de carácter particular, deben notificarse de manera personal, conforme a los presupuestos establecidos en los artículos subsiguientes: notificación personal (art. 67), citaciones para notificación personal (art. 68), notificación por aviso (art. 69), notificación de los actos de inscripción de registro (art. 70), autorización para recibir notificación (art. 71), falta o irregularidad de las notificaciones y notificación de

Secretaría Distrital de Ambiente  
Av. Caracas N° 54-38  
PBX: 3778899 / Fax: 3778930  
www.ambientebogota.gov.co  
Bogotá, D.C. Colombia



**BOGOTÁ**  
HUMANA

conducta concluyente (art. 72), publicidad o notificación a terceros de quienes se desconozca su domicilio (art. 73).

Además de lo anterior, el mismo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, establece en su artículo 87, cuándo quedan en firme los actos administrativos y por tanto adquieren fuerza ejecutoria.

*"...Los actos administrativos quedarán en firme:*

*(...)1. Cuando contra ellos no proceda ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación según el caso (...)..."* Subrayado fuera del texto original.

Es necesario señalar, bajo el anterior contexto, que la existencia del acto administrativo tiene relación causal con el momento en el que se manifiesta la voluntad de la administración. En efecto, el acto administrativo existe desde el momento en que es producido por la autoridad administrativa competente, y en sí mismo lleva envuelta la capacidad de producir efectos jurídicos, es decir, allí se materializa su nacimiento al mundo jurídico. Sin embargo, esa existencia deviene de su eficacia la cual, a su vez, se encuentra condicionada a la publicación o notificación del acto, según sea este de carácter general o particular.

En ese orden de ideas la Corte Constitucional en la Sentencia C- 069 de 1995<sup>1</sup>, determinó:

*...El Consejo de Estado ha expresado su criterio en reiteradas oportunidades en cuanto que el acto administrativo existe desde que se expide, y su eficacia está condicionada a su publicación o notificación. A juicio de la Corte Constitucional es aceptable el criterio mencionado, según el cual los actos administrativos existen desde el momento en que se profieren, y su validez y eficacia están condicionadas a la publicación o notificación, según se trate de un acto de carácter general, impersonal y abstracto, o de un acto de carácter particular, personal y concreto...*

### **3.2. Respecto de la aplicación del Artículo 35º Decreto Ley 19 de 2012 en el procedimiento de prórroga de registro de elementos de publicidad exterior tipo valla- Silencio Administrativo positivo en materia ambiental.**

En oportunidad precedente, mediante directiva proferida por el Despacho de la Secretaría Distrital de Ambiente y la Dirección Legal Ambiental<sup>2</sup> se estableció la

<sup>1</sup> Corte Constitucional M.P. Sentencia C-069 de 1995. Dr. Hernando Herrera Vergara.

posición de la entidad respecto de la aplicación del Silencio Administrativo Positivo en materia ambiental, concretamente la figura contenida en el artículo 35 del Decreto-Ley 19 de 2012; en esa oportunidad, luego del estudio realizado, se concluyó:

*“...Efectuado el análisis sistemático propuesto, queda en evidencia que el enunciado normativo, artículo 35 de la Ley 19 de 2012, soporta la incidencia y prevalencia de los criterios (i) jerárquico, ya que hay normas de superior jerarquía a las que debe sujetarse: Ley 1437 de 2011 y precedente judicial, como ya se indicó y, (ii) criterios de especialidad dado que en el consenso de los mandatos del ámbito legal y constitucional ambiental la estructura de la relación jurídica del Silencio Administrativo Positivo, allí plasmada entre ideales y realidades, resulta gravemente afectada para su aplicación, pues no está conforme al ordenamiento jurídico y puede atentar contra el interés público o social, por cuenta que no cabe duda que el ambiente sano y ecológicamente equilibrado es un derecho constitucional fundamental que obliga al Estado y a los particulares a su protección y está consagrado entre los deberes de la persona y del ciudadano proteger los recursos naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano. Lo que significa que, conforme la sentencia C-328 de 1995: “(...) la aplicación del silencio administrativo positivo en estas condiciones, es inexecutable, al desconocer los mandatos de los artículos 2, 8, 79 y 80 de la Carta Política (...)...”*

Teniendo en cuenta lo anterior, no es viable jurídicamente la aplicación del artículo 35 del Decreto-Ley 19 de 2012, en el marco del procedimiento previsto para el registro y prórroga de elementos de publicidad exterior visual valla, en la Resolución 931 de 2008.

### 3.3. Reglas Generales de aplicación de la Resolución 931 de 2008.

La Resolución 931 de 2008, contentiva del procedimiento y términos del proceso permisivo y sancionatorio en materia de publicidad exterior visual, al ser un acto administrativo ejecutoriado, el cual además, goza de presunción de legalidad correspondiente, *debe ser aplicada de manera integral*, con el cumplimiento de los mecanismos allí descritos, términos y procedimientos en general, siempre bajo la perspectiva de que esta regulación si bien es una reglamentación procedimental, versa sobre la adecuada gestión en condiciones de sostenibilidad del recurso natural paisaje del Distrito Capital.

<sup>2</sup> Directiva 005 de 2014. “SILENCIO ADMINISTRATIVO EN LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS AMBIENTALES”- Secretaría Distrital de Ambiente.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE AMBIENTE

En ese sentido, el término de estudio de la solicitud de registro, prórroga y demás trámites sometidos a la temporalidad establecida en el inciso final del artículo 9° de dicha Resolución, de dos meses para otorgar o negar el registro para el elemento de publicidad exterior visual, es de obligatorio cumplimiento para la Subdirección de Calidad de Aire Auditiva y Visual de la Dirección de Control Ambiental de la Secretaría Distrital de Ambiente.

Por otra parte; y de acuerdo con el contenido del inciso 5°, del artículo 5° de la Resolución 931 de 2008, que determina que: *“dentro de los 30 días anteriores a la fecha de vencimiento del registro de la publicidad exterior visual, el responsable de la misma podrá solicitar su prórroga ante la Secretaría Distrital de Ambiente, la cual se otorgará cuando la publicidad exterior visual cumpla con las normas vigentes”*, la presentación de la solicitud en dicho término, debe ser considerada como un requisito estructural del acto administrativo que concede la prórroga. Así, de no ser presentada la solicitud, indistintamente de ser en la primera o segunda oportunidad, en el término allí establecido, deberá ser negada por incumplimiento de uno de sus requisitos.

Si el interesado ha dejado agotar el término descrito en la norma anteriormente referida, el acto administrativo originario del registro perderá su fuerza ejecutoria por ser un acto administrativo sometido a término de vigencia. Por tanto, conforme a lo establecido en el artículo 91 de la Ley 1437 de 2011, numeral 5°, el acto administrativo deja de producir efectos jurídicos y no podrá ser ejecutado, esto es, el elemento publicitario no podrá seguir instalado toda vez que el acto administrativo que contiene su registro ha perdido vigencia.

De haber sido concedida la prórroga, una vez vencido el término para la presentación de su solicitud, se deben adelantar los trámites respectivos para la revocatoria del acto administrativo o la demanda respectiva según las reglas establecidas en los artículos 97 y 137 de la Ley 1437 de 2011.

### **3.4. Respecto del Silencio Administrativo Negativo, Acto presunto o ficto que niega el registro de publicidad exterior visual.**

La Resolución 931 de 2008 establece expresamente que: *“...La Secretaría Distrital de Ambiente cuenta con un término de dos (2) meses para que resuelva las solicitudes de registro. Vencido este término sin respuesta de la Secretaría, operará el silencio administrativo negativo de que trata el artículo 40 del Código Contencioso Administrativo...”*. (Subrayado fuera del texto original)





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE AMBIENTE

La anterior prescripción debe entenderse en armonía con las reglas establecidas en el inciso final del artículo 83 de la Ley 1437 de 2011, respecto del deber que tiene administración pública de pronunciarse, aun mediando el silencio administrativo negativo:

*“...La ocurrencia del silencio administrativo negativo no eximirá de responsabilidad a las autoridades. Tampoco las excusará del deber de decidir sobre la petición inicial, salvo que el interesado haya hecho uso de los recursos contra el acto presunto, o que habiendo acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se haya notificado auto admisorio de la demanda...”*  
(Subrayado fuera del texto original)

En ese orden de ideas, la Secretaría Distrital de Ambiente está obligada, como autoridad administrativa, a pronunciarse en un sentido u otro respecto de las solicitudes de los particulares en medio del proceso de registro de la publicidad exterior visual, aún mediando el acto presunto o ficto que niega el registro de publicidad exterior visual descrito en el inciso final del artículo 9° de la Resolución 931 de 2008.

En todo caso, dicha manifestación, mediante el acto administrativo correspondiente, debe darse en observancia de las reglas establecidas por el artículo 83 de la Ley 1437 de 2011.

### **3.5. Respecto de la contabilización del término para la concesión de prórrogas de registros de elementos de publicidad exterior visual tipo valla.**

La figura de la prórroga establecida en inciso final del artículo 5 de la Resolución 931 de 2008, ha sido aplicada de manera errónea dada la ambigüedad asumida en el significado de la expresión “prórroga”, la cual se ha entendido de manera indistinta con la expresión “renovación”.

Mientras el verbo “prorrogar” según la Real Academia de la Lengua Española (RAE) significa:

*“...1. Continuar, dilatar, extender algo por un tiempo determinado. 2. Suspender, aplazar.<sup>3</sup>...”*

El verbo renovar, encuentra su significado en:

*“...1. Hacer como de nuevo algo, o volverlo a su primer estado. 2. Restablecer o reanudar una relación u otra cosa que se había interrumpido. 3. Remudar, poner de nuevo o reemplazar algo. 4. Sustituir una cosa vieja, o que ya ha servido, por otra nueva de la misma clase. Renovar la cera, la plata. 5. Dar nueva energía a algo, transformarlo. Este autor renovó el teatro de la época. 6. Reiterar o publicar de*

<sup>3</sup> <http://lema.rae.es/drae/?val=>



ISO 9001: 2000  
ISO 14001: 2004  
NTC GP 1000: 2009

BUREAU VERITAS  
Certification



*nuevo. 7. Dicho de un sacerdote: Consumir las formas antiguas y consagrar otras de nuevo.<sup>4</sup>...*"

Por tanto, el sentido y el fin mismo de la figura jurídica de la prórroga, como se vio desde su significado, es extender en el tiempo las condiciones del registro originalmente otorgado, no es por consiguiente, la expedición de un nuevo permiso, caso en el cual se estaría hablando de una renovación.

En ese contexto, los efectos jurídicos de la concesión de prórrogas deben ser contabilizados a partir del término de vencimiento del primer registro otorgado, no de la fecha de notificación del acto administrativo, dado que en el caso de las prórrogas ese segundo o tercer acto administrativo, según corresponda a la primera o segunda solicitud de prórroga, es declarativo al determinar, luego de las verificaciones del caso que las condiciones del primer registro se mantienen y por lo tanto es posible extender sus efectos jurídicos.

En ese sentido, los actos administrativos que aprueban las prórrogas difieren en su naturaleza jurídica del primer acto administrativo, el cual, es constitutivo dado que determina las condiciones originales en las cuales se realizará el uso y aprovechamiento del recurso natural, las características de ubicación y técnicas de un elemento de publicidad exterior visual tipo valla.

Si bien es cierto que la Resolución 931 de 2008 estableció en su artículo 10º, que la notificación de los actos administrativos y comunicaciones mediante los cuales se resuelven las solicitudes de los registros de publicidad exterior visual, deberá realizarse de conformidad con las reglas de notificación personal establecidas por la Ley, lo cierto es que en el caso de las prórrogas, dada su entidad jurídica, no pueden contabilizarse sus efectos a partir de la notificación del acto administrativo que notifica, sino a partir de la expiración del primer registro.

Debe tenerse en cuenta que el acto administrativo que concede una prórroga no constituye una nueva situación de hecho o Derecho, por el contrario, su función es simplemente la de declarar, que luego del estudio correspondiente, los efectos del registro inicial pueden mantenerse por dos años más, implicando que entre un registro y su prórroga o prórrogas no debe existir solución de continuidad alguna.

#### **IV. Medidas para la aplicación de la Resolución 931 de 2008, Descongestión Administrativa.**

Del diagnóstico contenido en el memorando 2014IE210857, de la Subdirección de Calidad de Aire Auditiva y Visual, pueden extraerse las siguientes tipologías que







