



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Consejero Ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

Bogotá, D. C., cuatro (4) de septiembre de dos mil veinticinco (2025)

Radicación núm.: 25000 2341 000 **2013 00352 01**

Actor: Marketmedios Comunicaciones S.A.

Demandado: Alcaldía Mayor de Bogotá – Secretaría Distrital de Ambiente (en adelante SDA)

Tesis: No es procedente que en los alegatos de conclusión en segunda instancia se incorporen cargos que no fueron indicados en el recurso de alzada.

No es procedente estudiar de fondo el recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, si en dicho escrito la memorialista hace una transcripción literal de los argumentos esgrimidos en la demanda.

No es procedente estimar las pretensiones de restablecimiento del derecho si no se ha definido la prosperidad de las pretensiones de nulidad.

SENTENCIA – SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de la sociedad Marketmedios Comunicaciones S.A. contra la sentencia del 17 de julio de 2014, proferida por la Subsección “A” de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

I.LA DEMANDA

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA), la sociedad Marketmedios Comunicaciones S.A. (en adelante Marketmedios), interpuso demanda en contra de la Secretaría Distrital de Ambiente de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.¹.

¹ Visible a folios 8 a 51 del Cuaderno del Tribunal.



1.1. Pretensiones

«3. PRETENSIONES.

3.1. Que en virtud de lo establecido en el artículo 148 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se inaplique la Resolución 2962 de 2011, acto administrativo en virtud del cual la Secretaría Distrital de Ambiente, por la supuesta afectación al paisaje y su aprovechamiento con Publicidad Exterior Visual en Movimiento, pero desconociendo la evidente diferencia entre los términos “reglamentar” y “prohibir”, desbordando las facultades concedidas por el legislador y sin que existieran justificaciones y **soportes de tipo técnico, legal – ambiental y/o administrativo** la Secretaría Distrital de Ambiente profirió la Resolución No. **2962 de 23 de mayo de 2011**, por medio de la cual el Secretario Distrital de Ambiente dijo regular las características y condiciones para la fijación o instalación de Publicidad Exterior Visual en Movimiento – Pantallas.

(...)

3.2. Que se declare la nulidad de la **Resolución No. 00493 del 1 de junio de 2012** por medio de la cual el Director de Control Ambiental de la Secretaría Distrital de Ambiente **“DECLARA LA PERDIDA DE VIGENCIA DE UN REGISTRO TIPO PANTALLA LED Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES”**, registro que fue otorgado a través de la Resolución No. 943 del 21 de febrero de 2011, para el elemento publicitario tipo pantalla LED, instalado en la Carrera 15 No. 85-14 (Sentido Sur – Norte) de esta Ciudad.

3.3. Que se declare la nulidad de la Resolución **No. 01029 del 03 de Septiembre de 2012**, por medio de la cual el Director de Control Ambiental de la Secretaría Distrital de Ambiente resolvió el recurso de reposición interpuestos (Sic) contra la Resolución No. 00493 del 1 de junio de 2012.

3.4. Que como consecuencia de las anteriores declaraciones y a título de **RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**, se declare que la Publicidad Exterior Visual tipo pantalla LED otorgado a través de la Resolución No. 943 del 21 de febrero de 2011 para el elemento publicitario tipo pantalla LED instalado en la Carrera 15 No. 85 – 14 (Sentido Sur – Norte) de esta Ciudad, cumple con todas las condiciones legales y no se ordene el desmonte de la misma permitiendo el funcionamiento de ésta.

3.5. Que se condene a la **ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ – SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE** pagar a **MARKETMEDIOS** Comunicaciones S.A. los perjuicios patrimoniales por concepto de daño emergente la suma de **TRESCIENDO ONCE MILLONES SETECIENTOS VEINTIDOS MIL SISCIENTOS SETENTA Y TRES PESOS MONEDA CORRIENTE (\$ 311.722.673.00)** y lucro cesante por valor de **CUATRO MIL CIENTO CINCUENTA Y TRES MILLONES CIENTO NOVENTA Y CINCO MIL TREINTA Y CINCO PESOS MONEDA CORRIENTE (\$4.153.195.035.00)** generados por el desmonte del elemento publicidad así como los valores dejados de percibir por el no funcionamiento del elemento de Publicidad Exterior Visual tipo pantalla LED Comercial instalado en la Carrera 15 No. 84 – 14 (Sentido Sur – Norte) de esta Ciudad.



3.6 Que se condene a la Secretaría Distrital de Ambiente a pagar a **MARKETMEDIOS Comunicaciones S.A.** la suma de CIEN (100) SMMLV por concepto de perjuicios al buen nombre de la empresa que represento generados por la pérdida de vigencia y el desmonte ordenado por la Secretaría Distrital de Ambiente para el elemento de Publicidad Exterior Visual tipo pantalla LED instalado en la Carrera 15 No. 85 – 14 (Sentido Sur – Norte) de esta ciudad.

3.7. Las sumas reconocidas, deberán ser indexados, más los interés (Sic) que se causen y la corrección monetaria establecida por el banco emisor.

3.8. Que se me reconozca personería para actuar en el presente proceso, de conformidad con el poder otorgado.»²

1.2. Los actos cuestionados.

1.2.1. La Resolución 493 del 1 de junio de 2012, dispuso en su parte resolutive:

«RESOLUCION No. 00493

(...)

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO. - Declarar la pérdida de vigencia del registro otorgado mediante Resolución 943 del 21 de febrero de 2011, a la empresa MARKETMEDIOS COMUNICACIONES S.A., por el elemento de publicidad exterior visual tipo pantalla led, instalado en la Carrera 15 No. 85-14, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente resolución.

ARTÍCULO SEGUNDO. - Ordenar a MARKETMEDIOS COMUNICACIONES S.A., identificada con Nit 830.104.453-1, el desmonte del elemento Publicidad Exterior Visual tipo Pantalla Led, instalada en la Carrera 15 No. 85-14 de esta ciudad, en el término de tres (3) días hábiles contados a partir del día siguiente de la comunicación de la presente resolución, por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente decisión.

ARTÍCULO TERCERO. - Notificar el contenido de la presente Resolución al Representante Legal de MARKETMEDIOS COMUNICACIONES S.A., Nit. 830.104.453-1, o quien haga sus veces, en la Carrera 49 No. 91-63 de Bogotá D.C.

ARTÍCULO CUARTO. - Publicar la presente providencia en el boletín de la Entidad. Lo anterior en cumplimiento del Artículo 71 de la Ley 99 de 1993.

ARTÍCULO QUINTO. Contra la presente Providencia procede Recurso de Reposición dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación, el cual deberá ser presentado ante la Dirección de Control Ambiental, ubicada en la Avenida Caracas Mio. 54-38, con el lleno de los requisitos establecidos en los Artículos 51 y 52 del Código Contencioso Administrativo.»

1.2.2. La resolución 01029 de septiembre 3 de 2012 indicó en su parte resolutive:

² Visible a folios 11 a 13 del Cuaderno del Tribunal



«RESOLUCION No. 01029

POR EL CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE REPOSICION

EL DIRECTOR DE CONTROL AMBIENTAL DE LA SECRETARIA DISTRITAL
DE AMBIENTE

(...)

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO. CONFIRMAR la Resolución No. 00493 del 01 de junio de 2012, en todas y cada una de sus partes, por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente Resolución.

ARTÍCULO SEGUNDO. Notificar el contenido de la presente Resolución al señor ALBERTO PRIETO URIBE, en calidad de Representante Legal de MARKETMEDIOS COMUNICACIONES S.A., o a quien haga sus veces, en la Carrera 49 No. 91-63 de Bogotá D.C.

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

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

1.3. Normas violadas y concepto de violación

Como normas infringidas, se señalaron las previstas en los artículos 2, 4, 6, 13, 14, 29, 83, 121, 122, 123 y 333 de la Constitución Política, así como las previstas en los artículos 1, 2, 47, 93, 97 del CPACA.

El planteamiento de la actora se dividió en tres (3) aspectos, que son: fundamentos de derecho, fundamentos técnicos y fundamentos legales. En cada uno de ellos desarrolló diferentes argumentaciones según pasan a exponerse:

1.3.1. Fundamentos de derecho

1.3.1.1. «FALTA DE COMPETENCIA DEL DIRECTOR DE CONTROL AMBIENTAL PARA DECLARAR LA PÉRDIDA DE VIGENCIA DE UN REGISTRO»³

³ Folio 13 del Cuaderno del Tribunal.



Aseguró que ni el Decreto 109 de 2009, modificado por el Decreto 175 de ese mismo año, ni el literal c) del artículo 1º de la Resolución No. 03074 de 2011, prevén que la Dirección de Control Ambiental tenga la potestad para declarar la pérdida de vigencia de un registro, máxime cuando en la normativa que rige la publicidad exterior visual, esto es, la Ley 140 de 1994, no consagra dicha figura.

1.3.1.2. «ERRADA INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS QUE RIGEN EL SUBSISTEMA VIAL A PARTIR DE LA EXPEDICIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL ADOPTADO MEDIANTE DECRETO DISTRITAL 619 DE 2000 CRITERIO TÉCNICO ADOPTADO COMO FUNDAMENTO DE LA EXPEDICIÓN DE LA RESOLUCIÓN RECURRIDA»⁴

Con el fin de evaluar la aplicación de la norma que regula la Publicidad Exterior Visual en Bogotá D.C., explicó que era necesario examinar los componentes del subsistema de movilidad vial que fue creado a partir del Decreto Distrital 619 de 2000. Así, sostuvo que el artículo 140 *ibidem* determinó que aquel estaba conformado por las: (i) malla arterial principal, (ii) malla arterial complementaria, (iii) malla vía intermedia, (iv) malla vial local y, (v) intersecciones.

Añadió que la mencionada norma en su artículo 154 definió los criterios generales para la formulación de las secciones viales, mientras que, por su parte, el artículo 155 *ibidem* las clasificó y fijó los anchos mínimos para desarrollarlas.

Sostuvo que, posteriormente, el artículo 128 del Decreto Distrital 469 de 2003 determinó que la malla vial principal era la red de mayor jerarquía. Por otro lado, aludió a que en la mencionada norma se eliminó el concepto de subsistema vial metropolitano.

El demandante agregó que el artículo 158 de tal disposición normativa, estableció los anchos mínimos de las secciones transversales de las vías pertenecientes a las mallas viales arteria principal, arteria complementaria, intermedia, local y rural, de la siguiente manera:

⁴ Folio 14 *ibidem*.



Vía V-0:	100 metros
Vía V-1:	60 metros
Vía V-2:	40 metros
Vía V-3:	30 metros (en sectores sin desarrollar)
	28 metros (en sectores desarrollados)
Vía V-3E:	25 metros
Vía V-4:	22 metros
Vía V4R:	22 metros (en zonas rurales)
Vía V-5:	18 metros (para zonas industriales y acceso a barrios)
Vía V-6:	16 metros (local principal en zonas residenciales)
Vía V-7:	13 metros (local secundaria en zonas residenciales)
Vía V-8:	10 metros (pública, peatonal, vehicular restringida)
Vía V-9:	8 metros (peatonal)

Afirmó que el Decreto 190 de 2004 compiló las disposiciones contenidas en los Decretos 619 de 2000 y 469 de 2003. Asimismo, sostuvo que tal norma estableció las secciones bases de las referidas mallas; así:

- «1. Para la Malla Artería Principal y la Malla Arterial Complementaria: V – 0, V- 1, V - 2 y V -3.
- 2. Para la malla vial intermedia: V – 4, V -5 y V -6.
- 3. Para la malla vial local: V-7, V-8 y V – 9.

Las vías se diferencian en su utilización por el tipo de transporte que opera sobre ellas, de la siguiente manera:

- 1. Perfil A: Base.
- 2. Perfil B: Base, Troncal de buses.
- 3. Perfil C: Base, Metro.
- 4. Perfil D: Base Troncal de buses, Metro»⁵.

Igualmente, como anchos mínimos de las mallas viales se definieron:

“Vía V-0:	100 metros
Vía V-1:	60 metros
Vía V-2:	40 metros
Vía V-3:	30 metros (en sectores sin desarrollar)
	28 metros (en sectores sin desarrollar)
Vía V- 3 E:	25 metros
Vía V-4:	22 metros
Vía V4R:	22 metros (en zonas rurales)
Vía V-5:	18 metros (para zonas industriales y acceso a barrios)

⁵ Visible a folio 17 del Cuaderno del Tribunal.



Vía V-6:	16 metros (local principal en zonas residenciales)
Vía V-7:	13 metros (local secundaria en zonas residenciales)
Vía V-8:	10 metros (pública, peatonal, vehicular restringida)
Vía V-9:	8 metros (peatonal) ⁶

En ese orden, expresó que en el Distrito capital el ancho de las secciones viales se ha mantenido como una constante técnica para el diseño urbano y la asignación de competencias en lo relacionado con el mantenimiento vial. Sin embargo, recalcó que lo concerniente al concepto de vía metropolitana fue eliminado de la norma y que por ende, sólo existen las vías en malla arterial principal y complementaria que incluye las vías V-0, V-1, V-2 y V-3 (ancho superior a 28 metros), intermedia que corresponde a las vías V-4, V-5 y V-6 (ancho entre 16 y 27.9 metros) y vial local clasificadas como V-7, V-8 y V-9 (anchos entre 8 y 15.9 metros).

Manifestó que, el literal f) del artículo 5º del Decreto Distrital 959 de 2000 previó los sitios en los que estaba prohibida la publicidad exterior, particularmente sobre las vías principales y metropolitanas. No obstante, aludió a que el Decreto 506 de 2003, en su numeral 2.3. de artículo 2, dispuso que aquella prohibición aplicaba para la malla vial principal y complementaria y para los inmuebles ubicados con frente sobre las mismas.

Añadió que la restricción antes mencionada debía estar acorde con las vías identificadas en el Plan de Ordenamiento Territorial (en adelante POT) de Bogotá como malla arterial principal y complementaria, esto es, aquellas cuya sección vial sea mayor a veintiocho (28) metros y se identifiquen bajo la codificación V – 0, V -1, V-2 y V3.

Arguyó que, mediante Concepto Técnico No. 201100613 del 18 de febrero de 2011, el Subdirector de Calidad Aire, Auditiva y Visual de la Secretaría Distrital de Ambiente, informó que la vía objeto de la solicitud con radicado 2011ER09019 del 31/01/2011 correspondiente al predio con matrícula inmobiliaria 50C-384305 y dirección la Carrera 15 No. 85 – 14 no correspondía a una vía clasificada como V-0, V-1, V-2 o V-3; por lo

⁶ Visible a folio 18 del Cuaderno del Tribunal.



que el elemento de publicidad exterior a instalar cumplía con las condiciones de los Decretos Distritales 959 de 2000 y 506 de 2003.

Alegó que tal circunstancia motivó la expedición de la Resolución 943 del 21 de febrero de 2011, que autorizó la instalación de un elemento publicitario tipo pantalla LED en la zona. Así las cosas, reprochó que no era entendible que la misma Secretaría posteriormente hubiere emitido el Concepto Técnico No. 03917 del 16 de mayo de 2012, clasificando el lugar donde estaba instalado el mencionado elemento publicitario como vía V-3, cuando las condiciones que había viabilizado el registro nunca cambiaron, razón por la cual, a su juicio, está demostrado que existió una errada interpretación del POT de Bogotá, que afectó los compromisos comerciales adquiridos por esa sociedad.

1.3.1.3. «LA EXPEDICIÓN DE LA RESOLUCIÓN 2962 DE 2011 Y SU TRANSICIÓN NORMATIVA COMO FUNDAMENTO DE LA RESOLUCIÓN OBJETO DE RECURSO»⁷

Adujo que la Resolución 2962 de 2011 determinó un régimen de transición con el propósito de que fueran adecuados los elementos publicitarios a los nuevos postulados normativos, sobre la base que requerían un mayor grado de conceptualización por entidades tales como la Secretaría Distrital de Planeación y la Defensoría del Espacio Público.

Señaló que tal régimen debió tener como fin que no se desconocieran situaciones jurídicas ya consolidadas, y en consecuencia, la autoridad ambiental debía continuar reconociendo los registros otorgados sobre publicidad exterior, como ocurrió, por ejemplo, cuando la Alcaldía de Bogotá para el año 2008, inició un plan de contingencia por la declaratoria de alerta amarilla por razones de orden ambiental, y la Secretaría de Ambiente encontró sesenta y cinco (65) registros de publicidad otorgados, que fueron respetados hasta su vencimiento.

En tal medida, arguyó que no se puede ordenar el desmonte de un elemento si «se evidencian razones técnicas que ameritan revisión por parte de los técnicos de la Secretaría pues comete la Administración el grave error de incurrir en un exceso de discrecionalidad técnica que no es posible soportar por parte de mi representada que en ningún momento la Autoridad ha hecho el menor requerimiento sobre el particular antes

⁷ Folio 8 ibídem.



bien no ha obtenido respuesta alguna sobre su solicitud y sin mediar un debido proceso se le ha ordenado el desmonte del elemento sin siquiera existir un concepto que determine en la actualidad condiciones de deterioro y de grave afectación del paisaje urbano que generen contaminación visual en los términos del Decreto 189 de 2011»⁸

Expresó que en la Resolución 2962 de 2011, que sirvió de sustento para la expedición de los actos acusados, la Administración Distrital no contó con los estudios ni el análisis técnico suficiente que le permitiera regular las condiciones, tamaños y alturas de las pantallas LED. Sobre el particular, destacó que en la respuesta dada a esa empresa con las comunicaciones No. 2012EE080161 del 3 de julio de 2012 y 2012EE091127 del 31 de julio de 2012, fue anexado un concepto técnico en el cual se fundamentó la expedición de la mencionada Resolución regulatoria, con lo que se demuestran sus vicios de ilegalidad.

1.3.1.4. «FALTA DE MOTIVACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPUSO OBLIGACIÓN DE DESMONTE»⁹

Afirmó que, los actos acusados carecen de motivación de fondo que permita determinar con suficiencia las razones de interés general o la vulneración de derechos colectivos por parte de esa sociedad que conllevaron a una infracción ambiental, debido a la instalación de la pantalla tipo LED.

Precisó que el Ministerio de Ambiente ha indicado respecto del cumplimiento de la normatividad en materia ambiental que las autoridades en sus actuaciones deben observar la aplicación de los principios constitucionales que orientan el aprovechamiento de un recurso, entre otros, el de desarrollo sostenible, sin que tal circunstancia haya acaecido en el presente asunto.

Señaló que los actos cuestionados revocaron el registro válidamente concedido mediante la Resolución 944 de 2011, sin que mediara un concepto técnico que indicara cuál era el impacto que sustentaba la necesidad de declarar la pérdida de vigencia del registro de publicidad exterior tipo pantalla LED.

⁸ *Ibidem*.

⁹ Folio 21 *ibidem*.

Destacó que los actos censurados tampoco definieron cuál era la causal de pérdida de vigencia del registro a la luz de lo dispuesto en el artículo 93 del CPACA.

1.3.1.5. «VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN DISTRITAL MATERIALIZADA CON LA EXPEDICIÓN DE LA RESOLUCIÓN 493 DE 2012»¹⁰

Mencionó que, como fundamento de la orden de desmonte del elemento de publicidad, se exponen las medidas especiales en materia de registro ambiental para vallas comerciales que fueron adoptadas para el año 2008 y que no se encuentran vigentes, lo que desconoce su derecho a la igualdad, toda vez que en la ciudad existen vallas que no cumplen con la normativa ambiental y respecto de las cuales la Secretaría Distrital de Ambiente no ha tomado ninguna decisión.

En efecto, sobre tal punto expresó:

«1. A menos de 160 metros se encuentran las siguientes vallas: carrera 30 con 63C, Autopista norte con 69, Avenida suba con 122, Avenida suba con 91, Avenida calle 80 con 81, Autopista Norte con 195 y Avenida calle 80 con 24, incumpliendo los requisitos técnicos previstos en la normatividad legal vigente y son aprovechadas comercialmente.

2. Instalación de dos elementos tipo Pantalla LED en vía arterial (Avenida el Dorado – Puente Aéreo y Zona de Carga) que no cumplen con las condiciones técnicas fijadas por los Decretos 959 de 2000 y 506 de 2003 y Resolución 2962 de 2011. Estos elementos nunca han contado con registro y a la fecha no han sido objeto de requerimiento por parte de la Autoridad Ambiental y su aprovechamiento económico ha sido en un periodo superior a tres (3) años.

3. Instalación de un elemento tipo pantalla LED ubicado en la zona T “Restaurante 1492” de la localidad de Chapinero que a pesar de cumplir con las especificaciones técnicas de tamaño y altura fue fijada al interior del predio rompiendo la fachada y extendiendo un brazo para el soporte de la pantalla que invade el área del antejardín en contravía de lo establecido en el artículo 4 de la Resolución 2962 de 2011. A la fecha no ha sido objeto de algún requerimiento por parte de la autoridad ambiental, vulnerando la normativa vigente»¹¹

Aseguró que, la instalación de los descritos elementos genera saturación visual, afectando el paisajismo y reflejan una cultura de ilegalidad y evasión tributaria; además, ponen en riesgo la seguridad de terceros por la falta de pólizas de responsabilidad civil.

¹⁰ Folio 22 *ibidem*.

¹¹ Folio 23 *ibidem*.

1.3.1.6. «INDEFINICIÓN TÉCNICA DE LA AUTORIDAD AMBIENTAL PARA LA CLASIFICACIÓN DE LAS VÍAS ACORDE CON EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL QUE GENERA INCERTIDUMBRE Y PRONUNCIAMIENTOS CONTRARIOS PARA DAR APLICACIÓN A LA RESOLUCIÓN 2962 DE 2011»¹²

Alegó que la incertidumbre jurídica que ha sido generada por la entidad demanda en materia de publicidad exterior visual vulnera los principios al debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad que son rectores en la actuación de la Administración Pública.

Expresó que prueba del anterior señalamiento, es que no fue contestada la solicitud de prórroga del término de vigencia del registro con pantallas LED que se radicó mediante el consecutivo 2012ER019075 del 8 de febrero de 2012. Aseguró que tampoco ha obtenido respuesta respecto de la solicitud de autorización de nuevas pantallas LED en otros sectores de Bogotá que fueron pedidas ante la entidad demandada los días 1 de diciembre de 2011, 10 de enero de 2012 y 3 de abril de ese mismo año.

Arguyó que, pese a que la Secretaría de Ambiente asegura que debe darse cumplimiento a lo previsto en la Resolución 2962 de 2011, lo cierto es que no ha emitido la respuesta pronta y oportuna que esperan los ciudadanos sobre sus solicitudes, generando así inestabilidad para el sector de la publicidad.

1.3.1.7. «LA EXPEDICIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE GENERA CONSECUENCIAS JURÍDICAS Y AGRAVIO A MI REPRESENTADA. APLICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN 2962 DE 2011 Y FALTA DE COMPETENCIA PARA LA REGULACIÓN NORMATIVA ALLÍ PREVISTA»¹³

Manifestó que, las resoluciones que otorgaron los registros se fundamentaron en los Acuerdos nro. 001 de 1998 y 012 de 2000, así como en los Decretos nro. 959 de 2000 y 506 de 2003, por lo que era necesario verificar la competencia de la autoridad ambiental para regular la publicidad exterior visual en el Distrito Capital. Asimismo, dijo que la Resolución nro. 2962 de 2011, representó un cambio normativo que sustentó el acto recurrido, el cual afectó gravemente a la demandante al ordenar el desmonte del elemento publicitario.

¹² Folio 24 ibídem.

¹³ Folio 25 ibídem.



En ese orden, afirmó que la Ley 140 de 1994 otorgó competencias a los Concejos Municipales y Distritales para reglamentar el registro de control y el impuesto de publicidad exterior de forma concurrente con el principio de gradación normativa. Por ende, afirmó que en aplicación del citado principio corresponde al Concejo de Bogotá determinar una política del paisaje urbano, generando así condiciones de estabilidad jurídica, en especial para aquellas personas que desarrollan actividades relacionadas con la publicidad exterior.

Señaló que de acuerdo con lo dicho por la Corte Constitucional en sentencias C – 535 de 1996 y 064 de 1998, la competencia de los Concejos Municipales y Distritales no es absolutamente discrecional, sino que, por el contrario, deben consultar los principios de libertad de empresa y libertad económica.

Definido lo anterior, arguyó que la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. no tenía atribuciones para regular lo concerniente a la publicidad exterior visual dado que esa facultad era del Concejo Distrital. Para dar sustento a tal afirmación trajo a colación una sentencia del Consejo de Estado proferida el 19 de julio de 1995, en la que se estudió la legalidad del Decreto 016 de 1994 y se concluyó que el entonces Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente (DAMA), no tenía facultades para reglamentar dicha actividad.

1.3.1.8. «DE LAS COMPETENCIAS CONCURRENTES Y RESIDUALES DEL CONCEJO DE BOGOTÁ D.C. EN MATERIA DE PUBLICIDAD EXTERIOR VISUAL»¹⁴

Luego de transcribir apartes de la sentencia C – 535 de 1996, aseguró que los Concejos Municipales y Distritales son los encargados de regular lo relativo a publicidad exterior visual, así como sus prohibiciones y restricciones, en virtud de lo previsto en la Ley 140 de 1994.

1.3.1.9. «VICIO DE FORMA O DE PROCEDIMIENTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO POR FALTA DE APLICACIÓN DE PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR AMBIENTAL GENERANDO VULNERACIÓN DE DEBIDO PROCESO Y DERECHO DE DEFENSA»¹⁵

¹⁴ Folio 26 ibídem.

¹⁵ Folio 28 ibídem.

Sostuvo que los actos acusados incurrieron en un vicio de forma en tanto impusieron una sanción a esa empresa, esto es, la declaración de la pérdida de vigencia del registro y el desmonte de la publicidad, todo ello a pesar de que no fue resuelta la petición que inicialmente presentó Marketmedios relativa a la ampliación de la vigencia del mencionado registro, circunstancia que vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso y de defensa.

Manifestó que el procedimiento sancionatorio que adelantó la Secretaría de Ambiente debía regirse con estricto apego a lo contemplado en la Ley 1333 de 2009. Sin embargo, esa entidad sancionó a Marketmedios con base en la aplicación de parámetros que no contaban con la debida certeza técnica frente a la tipificación de la vía, puesto que la metodología empleada era desconocida e inexacta para la calificación de la sección vial.

Agregó que la entidad demandada en los actos acusados sancionó a Marketmedios pese a que existe una grave indefinición técnica en evaluación ambiental que fue realizada dentro del procedimiento administrativo y que determinó el incumplimiento de los requisitos de la Resolución 2962 de 2001.

Así, aludió que la referida incertidumbre no podía ser cargada a Marketmedios, so pena de desconocer su derecho constitucional al debido proceso, pues, por demás, se encontraba en estado de indefensión técnica ante el uso de la facultad de policía administrativa de la que era titular la Administración y en aplicación de la ya mencionada Ley 1333 de 2009.

1.3.1.10. «LA TRANSICIÓN NORMATIVA Y LA ADECUACIÓN DE LOS ELEMENTOS DE PUBLICIDAD DEBEN GENERAR CONDICIONES DE FAVORABILIDAD PARA PROPIETARIOS DE LOS REGISTROS LLEVÁNDOLOS AL CUMPLIMIENTO DE LA NORMA – VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN DE BUENA FE O LA TUTELA A LA CONFIANZA PÚBLICA»¹⁶

Mencionó que «la decisión adoptada por la Administración Distrital en cabeza de la Dirección de Control Ambiental, con la expedición de la Resolución 493 de 2015, fue con abierto desconocimiento del fin teleológico de la Resolución 2962 de 2011, cual era la adecuación de los elementos que debió buscar la autorregulación a los propietarios de las pantalla tipo LED y no profiriendo sanciones sin anteceder la aplicación de un

¹⁶ Folio 29 ibídem.



procedimiento administrativo, para permitir su adecuación y condiciones que establezca la Secretaría Distrital de Ambiente»¹⁷.

1.3.1.11. «RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL MEDIANTE LA DIFUSIÓN DE CAMPAÑAS EDUCATIVAS, INSTITUCIONALES BOGOTÁ HUMANA Y DE SEGURIDAD CIUDADANA DE LA ADMINISTRACIÓN DISTRITAL COMO MEDIO DE INFORMACIÓN A LA COMUNIDAD»¹⁸

Argumentó que desde el punto de vista técnico y ambiental no era procedente declarar la pérdida del registro y ordenar el desmonte de una pantalla tipo LED, dado que el mismo era un elemento amigable con el medio ambiente, y que fue usado por la administración distrital al amparo del principio de legalidad para cumplir con el Plan de Desarrollo de la «Bogotá Humana», en el cual se promovió el desarrollo tecnológico en aras de generar cultura e innovación y, por ende, con los preceptos institucionales de sostenibilidad ambiental y eficiencia energética.

1.3.2. Fundamentos técnicos

La demandante trajo a colación distintas comunicaciones emitidas por la Secretaría de Planeación Distrital, en las cuales se define la clasificación de la vía en la que se instaló la publicidad LED cuyo registro fue revocado, anotando que en ninguno de los casos se dejó claro el diámetro del ancho de la misma.

1.3.3. Fundamentos legales

1.3.3.1. Violación de los artículos 93, 95 y 97 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

Manifestó que, de acuerdo con el previsto en el artículo 97 del CPACA, la administración no podrá revocar un acto administrativo de carácter particular sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular. Sin embargo, en el caso en concreto esa empresa no manifestó su aprobación en relación con la revocatoria de la Resolución No. 943 del 21 de febrero de 2011, que otorgó el registro del elemento de publicidad tipo LED.

¹⁷ Folio 30 ibidem

¹⁸ Ibídem.



Arguyó que, dado que esa sociedad no dio el consentimiento expreso para la revocatoria directa del mencionado acto, la entidad demandada debía acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a efectos de solicitar su nulidad.

Señaló que la accionada tampoco podía dar aplicación al artículo 97 del CPACA, como quiera que la Resolución 943 del 21 de febrero de 2011 no fue proferida a través de medios ilegales o fraudulentos, o en contravía de lo dispuesto en la Constitución Política.

1.3.3.2. Violación del debido proceso administrativo

Afirmó que la entidad accionada violó su derecho fundamental al debido proceso al no haberle solicitado su autorización con el fin de revocar la Resolución 943 del 21 de febrero de 2011.

Indicó expresamente que “en el sub – examine se materializó una flagrante violación al derecho fundamental de mi representada al debido proceso por parte de la Secretaría de Ambiente al omitir la correspondiente autorización con el fin de darle trámite y de expedir el acto administrativa (Sic) sancionatorio de revocatoria directa, actos administrativos éstos que están siendo atacados a través de esta acción contenciosa administrativa”¹⁹.

1.3.3.3. Falsa motivación

Adujo que no existió concepto técnico que evidenciara las razones de impacto ambiental que generaron la expedición de las decisiones impugnadas; y que, por el contrario, tan sólo se alude a las Resoluciones números 2962 y 4575 de 2011, como fundamento de aquéllas, eludiendo la aplicación de las causales de revocación previstas en el artículo 93 del CPACA.

Por lo anterior, cuando se expidió la Resolución 0493 de 2012 hubo desconocimiento de los fines que debieron inspirar la Resolución 2962 de 2011, todo lo cual se tradujo en la sanción impuesta a Marketmedios sin procedimiento administrativo agotado para ese efecto.

¹⁹ Folio 46 *ibidem*.



II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La **Secretaría de Ambiente de la Alcaldía Mayor de Bogotá** contestó la demanda en los siguientes términos²⁰:

2.1. En relación con la falta de competencia del Director de Control Ambiental de la Secretaría Distrital de Ambiente para declarar la pérdida de vigencia de un registro, aseguró que la Resolución 3074 del 26 de mayo de 2011 delegó en cabeza de éste la expedición de los actos que decidan de fondo las actuaciones administrativas atribuidas a esa dirección por los Decretos 109 y 175 de 2009, relativos a asuntos permisivos, sanciones y medidas preventivas, incluidos los actos administrativos de la vía gubernativa.

Por ende, afirmó que el Director de Control Ambiental está facultado para expedir los actos administrativos que contengan decisiones de fondo, entre los cuales se encuentran aquellos que otorgan el registro del elemento de publicidad, y también el que declara la pérdida de su vigencia.

2.2. En relación con la errada interpretación de las normas que rigen el subsistema vial a partir de la expedición del POT adoptado mediante Decreto Distrital 619 de 2000, sostuvo que no eran ciertas las afirmaciones de la empresa demandante, como quiera que el literal f) del artículo 4º de la Resolución 2962 de 2011, prohíbe la instalación de publicidad exterior visual en movimiento en inmuebles ubicados frente a vías tipo V-0, V-1, V-2, V-3, V-3E, de acuerdo con lo ordenado en el POT contenido en el Decreto 190 de 2004.

Añadió que la clasificación que es dada a las vías no es un capricho de esa entidad distrital, puesto que para el caso en concreto de la empresa Marketmedios, la definición de la malla vial cuestionada fue realizada por la Secretaría de Planeación a través del Concepto No. 2-2012-16419, en el cual se determinó que en el lugar donde se encontraba el elemento de publicidad de la actora, esto es, en la carrera 15 No. 85-14 de la ciudad de Bogotá D.C. era una vía tipo V – 3.

²⁰ Visible a folio 108 a 122 del Cuaderno del Tribunal.



Por otro lado, explicó que al momento de expedir los actos acusados el periodo de transición fijado en la Resolución 4575 de 2011 estaba vencido; por ende, como la demandante no cumplió los requisitos establecidos en la Resolución 2962 de 2011, fue declarada la pérdida de vigencia del registro.

2.3. En relación con la expedición de la Resolución 2962 de 2011 y su transición normativa, y sobre el preciso punto del principio del rigor subsidiario, sostuvo que las normas ambientales pueden hacerse más rigurosas, pero no más flexibles por parte de las autoridades encargadas de su cumplimiento.

En ese orden, explicó que esa Secretaría en uso del citado principio emitió la Resolución No. 2962 del 23 de mayo de 2011, por la cual se establecían las características y condiciones para la fijación e instalación de publicidad exterior visual en movimiento – pantallas, mientras que a través de la Resolución 4574 de 2011, se amplió el periodo de transición para que los propietarios de los elementos previamente registrados se allanaran a los nuevos requisitos determinados en el primer acto en comento.

2.4. Respecto del cargo de falta de motivación, puso de presente que los planteamientos de la demanda son falsos, como quiera que esa Secretaría ordenó el desmonte del instrumento de publicidad con fundamento en diferentes conceptos técnicos y las Resoluciones 2962 y 4575 de 2011, así como en la Resolución 931 de 2008 que reglamenta el procedimiento de registro y desmonte.

Siendo ello así, aclaró que la orden de desmonte se originó en razón a que no fueron realizadas las adecuaciones establecidas en la Resolución 2962 de 2011 dentro de su periodo de transición.

2.5. En relación con la vulneración del principio de igualdad por parte de la administración distrital, afirmó que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 4º del Decreto 561 de 2006, esa Secretaría adelantó sus funciones y actuaciones con observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y control social.

Teniendo en cuenta lo anterior, expresó que la exigencia del cumplimiento del ordenamiento jurídico no puede generar la vulneración del derecho a la igualdad, habida

cuenta que «el hecho de no allanarse a las normas vigentes en materia de publicidad exterior visual, en este caso tipo pantalla led, se encaminan a alegarse la violación por parte de la administración al mencionado principio, además porque este principio se aplica a iguales o entre iguales, y a no dudarlos los elementos publicitarios tipo valla a los que se refiere el recurrente son muy distintos a la Pantalla Led, tipo del elemento que nos ocupa»²¹.

2.6. En relación con la indefinición técnica por parte de la autoridad ambiental para la clasificación de las vías acorde con el POT que genera incertidumbre y pronunciamientos contrarios para dar aplicación a la Resolución 2962 de 2011, precisó que la Secretaría de Planeación Distrital era la competente para dar una clasificación de los tipos de vías, circunstancia que ocurrió a través del Concepto Técnico No. 2-2012-16419 con fundamento en los Decreto Distritales 619 de 2000 y 059 de 2007.

Advirtió que la sociedad demandante desde el principio incumplió los requisitos que estaban establecidos en los actos administrativos que dieron fundamento al registro inicial, motivo por el cual, era procedente la declaratoria de pérdida de vigencia de este.

2.6. En lo atinente al cargo de aplicación de la Resolución 2962 de 2011 y falta de competencia para la regulación normativa y residual del Concejo de Bogotá en materia de publicidad exterior visual. Adujo que, los artículos 4 y 63 de la Ley 99 de 1993 no establecen una competencia del resorte exclusivo de los Concejos Municipales en materia de regulación de la publicidad exterior visual, sino que por el contrario, en aplicación del principio de rigor subsidiario contemplado en tal norma, las autoridades ambientales están facultadas para expedir regulaciones que sean más rigurosas en materia ambiental.

Adujo que la Corte Constitucional, en sentencia C-535 de 1996, al estudiar la constitucionalidad de la Ley 140 de 1994, por la cual se reglamentó la Publicidad Exterior Visual, indicó que si bien el Legislador estaba habilitado a establecer una regulación básica a través de la mencionada norma, lo cierto es que aquella sólo está permitida siempre que sea posible su desarrollo a nivel territorial en los ámbitos distritales, municipales y las autoridades indígenas, en virtud del mentado principio.

²¹ Visible a folios 109 *ibidem*.



2.7. Respecto del cargo de vicios en el procedimiento, alegó que esa entidad no ha vulnerado el principio de legalidad ni al debido proceso de la actora, pues de la revisión de las actuaciones administrativas, se extraía que las mismas estaban acordes con el marco normativo que regula actuación ambiental.

2.8. En lo que hace a relación con la vulneración del principio de buena fe o tutela a la confianza pública, explicó que las Resoluciones nro. 262 y 4575 de 2001, habían sido publicadas en la página web de la entidad acusada y en la Gaceta Distrital, por lo que el desconocimiento de la norma no era un eximente de responsabilidad en caso de infracciones.

Respecto del principio de confianza, aseguro que en las citadas decisiones administrativas se estableció un periodo de transición tendiente a que los propietarios de los elementos previamente registrados acataran los nuevos requisitos que fueron fijados en ellos, circunstancia que en el asunto de la referencia no ocurrió y que, por ende, trajo como consecuencia la pérdida de vigencia del registro del elemento publicitario de la demandante.

2.9. En relación con la responsabilidad social empresarial de Marketmedios Comunicaciones S.A., afirmó que la citada inconformidad no era un cargo de nulidad en contra de los actos censurados, dado que versaba sobre apreciaciones de tipo subjetivo de la empresa demandante, las cuales están alejadas de la realidad procesal.

III.LA SENTENCIA APELADA

Mediante sentencia calendada el 17 de julio de 2014, la **Subsección “A” de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca** negó las pretensiones de la demanda.²² La decisión se apoyó en las siguientes consideraciones:

3.1. Como primer asunto, procedió analizar la falta de competencia de la Secretaría Distrital de Ambiente para proferir la Resolución nro. 2962 de 2011. Informó que,

²² Folios 210 a 280 del Cuaderno del Tribunal.



mediante auto del 12 de marzo de 2013, el Juzgado Curto Administrativo del Circuito de Bogotá, suspendió provisionalmente el citado acto administrativo, dentro del proceso con radicado 11001 33 34 004 2012 00138 00.

Señaló que, de acuerdo con el numeral 1° del artículo 91 del CPACA, la suspensión de las decisiones de la administración afecta su eficacia, más no su validez, por lo que no pueden verse afectados los actos de carácter particular que tuvieron como fundamento la misma y que hayan sido generados de manera previa a la imposición de la medida cautelar. Tal como sucedió en el caso en estudio.

3.1.1. Ahora, sobre la pretensión de inaplicación de la Resolución 2962 de 2011, sostuvo que a través de tal acto el secretario Distrital de Ambiente reguló las características y condiciones para la fijación e instalación de publicidad exterior visual en movimiento. En esa medida, afirmó que el mencionado acto estaba amparado bajo el principio de legalidad previsto por el artículo 88 del CPACA.

No obstante, adujo que el artículo 12 de Ley 153 de 1887 estableció la excepción de legalidad de una norma cuando aquella contravenga la Constitución y el ordenamiento jurídico, razón por la cual era menester definir si la Resolución 2962 de 2011 era contraria a la Ley y a la Constitución por usurpar las facultades atribuidas al Concejo para regular los temas relativos a la Publicidad Exterior Visual en Movimiento – Pantallas.

Así, expuso que en los artículos 3° literal d), 4° literal c) y 14 de la Ley 140 de 1994, se estableció que los Concejos Distritales y Municipales tenían dentro de sus competencias las de regular e incluso prohibir, bajo determinadas circunstancias, la ubicación de la publicidad exterior visual en zonas urbanas.

Bajo la misma línea, señaló que conforme con los principios que rigen el ejercicio de las funciones en materia ambiental, las entidades territoriales estaban facultadas para regular aquellos asuntos no reglamentados, o previstos de manera general por normas superiores, relacionados con la publicidad visual exterior en su respectivo territorio.

Indicó que, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 65 de la Ley 140 de 1994, el Concejo Distrital emitió los siguientes actos: i) el Acuerdo nro. 1 de 1998, modificado

por el Acuerdo 12 de 2000, los cuales hacían referencia a las prohibiciones y los sitios en que debían ubicarse los elementos de publicidad visual exterior; ii) el Decreto 506 del 2003, que reglamentó los anteriores acuerdos; iii) el Acuerdo 257 de 2006, el cual transformó al Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente – DAMA en la Secretaría Distrital de Ambiente y iv) el Decreto 109 de 2009, modificado por el Decreto nro. 175 de 2009, que estableció las funciones de la citada secretaría.

Resaltó que, de los anteriores actos se extraía que el Concejo Distrital de Bogotá, siempre ha reconocido la competencia que tiene la Secretaría Distrital de Ambiente, en la regulación de temas como el uso de suelo urbano y rural y lo referente al POT, así como los lineamientos ambientales a seguir.

Señaló que, el Decreto 189 de 2011 estableció los lineamientos ambientales sobre la publicidad exterior visual en Bogotá, con el fin de preservar la calidad del paisaje; también, incluye definiciones generales, instrumentos jurídicos de protección como el registro ambiental, medidas de remoción y sanciones, así como estrategias y programas de gestión ambiental. No obstante, no reguló específicamente la ubicación de pantallas LED ni contempla prohibiciones al respecto.

Afirmó que, al efectuar un análisis comparativo entre el Decreto 190 de 2004, el Decreto 506 de 2003 y la Resolución 2962 de 2011, se podía concluir que esta última, se encontraba ajustada a la normativa previamente señalada, incluyendo la Ley 140 de 1994, el POT y los acuerdos del Concejo Distrital de Bogotá. Por lo tanto, la misma se encontraba ajustada a derecho.

3.2. Dilucidado lo anterior, el Tribunal pasó a resolver lo concerniente a la falta de competencia del director de Control Ambiental para declarar la pérdida de un registro, manifestando que, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 65 y 66 de la Ley 99 de 1993, el artículo 103 del Acuerdo 257 de 2006 y el literal g) del artículo 8º del Decreto 109 de 2009, era procedente concluir que era potestad del secretario Distrital de Ambiente delegar las funciones que considerara pertinentes.

En ese orden, aseguró que el secretario de Ambiente, a través de la Resolución 3691 del 13 de mayo de 2009, delegó al director de Control Ambiental la función de expedir



los actos administrativos de registro, prórroga, traslado, desmonte o modificación de la publicidad exterior visual tipo pantalla LED.

Por su parte, sostuvo que la Resolución 3074 del 26 de mayo de 2011 radicó en cabeza del director de Control Ambiental las «funciones con base en las cuales se pueden expedir actos de declaratoria de pérdida de vigencia de un registro»²³.

Concluyó que el director de Control Ambiental de la Secretaría Distrital de Ambiente se encontraba investido por acto de delegación no sólo para adoptar decisiones de otorgamientos de permisos, sino también para proferir aquellas que los nieguen, así como los que declaran la pérdida de vigencia de un registro.

3.3. Respecto del cargo de violación al debido proceso, indicó que en atención a los principios regulatorios de la función ambiental, no era aplicable para el caso en particular lo contemplado en los artículos 17 y siguientes de la Ley 1333 de 2009, ya que existe una regulación especial sobre la materia, esto es, la Resolución nro. 931 de 2008, que fundamentó la expedición de la Resolución nro. 493 de 2012, mediante la cual se declaró la pérdida de vigencia del registro de la demandante.

Procedió a discriminar cada una de las etapas que surtió la Dirección de Control Ambiental para expedir la Resolución 01029 del 3 de septiembre de 2012, con el fin de verificar si se había acatado lo previsto en el artículo 14 de la Resolución nro. 931 de 2008. Resaltó que, eran dos (2) las situaciones que generaban el procedimiento sancionatorio de desmonte por la ubicación irregular de elementos de publicidad visual exterior, que son: i) inducción a error al momento de la evaluación o posterior al registro u que el elemento se haya modificado y ii) que la Secretaría no pueda revocar de manera directa el registro y que la publicidad no cumpla con las especificaciones técnicas y los requisitos legales.

De acuerdo con lo anterior, sostuvo que en el caso en concreto no aplicaba ninguna de las situaciones descritas, pues la demandante directamente acudió ante la entidad acusada para poner de presente que las condiciones técnicas de la publicidad tipo pantalla LED, había cambiado, por lo que debía efectuarse un nuevo cálculo. Por lo

²³ Visible a folio 341 del Cuaderno del Tribunal.



tanto, la administración al realizar el seguimiento de la Resolución nro. 943 de 2011, determinó que debía ser revocada de acuerdo con el concepto técnico.

3.4. En lo atinente al cargo de falsa motivación del acto que impuso la obligación de desmonte, mencionó que la Resolución 493 de 2012 en su parte considerativa hizo referencia a los derechos a gozar de un ambiente sano y a la planificación en el manejo de los recursos naturales que están consagrados en los artículos 79 y 80 de la Constitución Política; al igual que, lo que ha expuesto la jurisprudencia sobre el patrimonio ecológico y la normativa legal sobre la materia.

En tal medida, el Tribunal precisó que el desarrollo sostenible ha sido comprendido como una gama de instrumentos, entre ellos jurídicos, dentro de los cuales se encuentra la imposición de sanciones e infracciones que permiten el beneficio de la humanidad y la protección de la naturaleza.

Arguyó que dentro de tales instrumentos se encuentran los encaminados a la regulación de la publicidad exterior visual, que constituyen mecanismos de protección al patrimonio ecológico, dado que su eventual afectación puede derivar en una vulneración al derecho a un ambiente sano.

Advirtió que si bien en los actos acusados no se establecieron de forma específica los motivos por los cuales Marketmedios vulneró los derechos colectivos en materia ambiental, lo cierto era que, ese hecho no implicaba que estos adolecieran de falta de motivación o que de su contenido no se puedan identificar las razones mínimas por las cuales la administración adoptó la decisión enjuiciada. Por lo tanto, el cargo no prosperaba.

3.5. Como quinto cargo, estudió el de «indefinición técnica por parte de la autoridad ambiental para la clasificación de las vías acorde con el POT que genera incertidumbre y pronunciamiento contrarios para dar aplicación a la Resolución 2962 de 2011». Señaló que, la Resolución 493 de 2012 se fundamentó en los escritos con radicados 2-2012-16419 y 2-2012-18943 del 11 y 18 de abril de 2012, respectivamente, proferidos por la Dirección de Vías de Transporte y Servicios de la Secretaría Distrital de Planeación a petición de la Subdirección de Calidad de Aire, Auditiva y Visual de la Secretaría Distrital de Ambiente, en las que se indicó que «la carrera 15 nro. 85-14 frente a la



avenida carrera 15 vía tipo V-3 de 22 metros de ancho entre paramentos y perteneciente a la Malla vial arterial»

Mencionó que, tales escritos sirvieron de base para la emisión del Concepto Técnico No. 03917 del 16 de mayo de 2012 de la Subdirección de Calidad del Aire, Audiovisual y Visual, quien determinó que el elemento de propiedad de Marketmedios había sido instalado en una vía tipo V-3, superaba los quince (15) metros, el área es mayor a ocho metros cuadrados (8m²) y por ende, sugirió derogar la Resolución nro. 943 de 2011 y el desmonte del mismo.

En tal medida, consideró que la Resolución 495 de 2013 se fundamentó principalmente en el Concepto No. 03917 del 16 de mayo de 2012 y en el contenido de las Resoluciones 2962 y 4575 de 2011.

Advirtió que, el numeral 1 del artículo 10 del Decreto nro. 506 de 2003, contempló la prohibición de instalar vallas en las zonas residenciales sobre las vías V-0, V-1 y V2, mientras que la Resolución nro. 931 de 2008, estableció límites diferentes para las pantallas LED. Lo que evidencia que, la decisión acusada se ajustó a los parámetros contenidos en el concepto técnico que le dio origen.

Ahora bien, en lo concerniente a la clasificación de la mencionada vía, manifestó que el artículo 166 del Decreto 190 de 1994 relacionó a las avenidas Paseo del Country (carrera 15) y José María Escrivá de Balaguer (calle 85) como vías de la malla arterial principal y complementaria que articulan la ciudad de Bogotá D.C.

Mientras que el artículo 177 *ibídem* estableció como anchos mínimos de las secciones transversales viales V-3 en 28 metros, y como V-4 aquellas con un ancho de 22 metros.

Por su parte, el numeral 2.3. del artículo 2º del Decreto Distrital 506 consagró la prohibición de instalar publicidad exterior visual en movimiento sobre vías principales y metropolitanas y las mallas arterial principal y complementaria de que trata el artículo 140 del mencionado acto, mientras que en la Resolución 2962 de 2011 fue prohibida la publicidad exterior visual en movimiento en vías tipo V-3.

Por ende, como la vía objeto del proceso de la referencia es tipo V–3 respecto de ella se encuentra restringida la publicidad exterior visual.

3.6. Respecto al cargo de violación al principio de presunción de buena fe, afirmó que la Secretaría Distrital de Medio Ambiente, a través de la Resolución 2962 de 2011, fijó un periodo de transición con el fin de permitir que los propietarios de publicidad tipo LED, a quienes de manera previa se le había concedido el permiso de registro de instalación de publicidad visual exterior, pudieran adecuar los elementos a la nueva normatividad. Agregó que tal plazo fue ampliado por la Resolución 4575 de 2011.

Por ende, explicó que, contrario a lo dicho por la accionante, sí existió un régimen de transición que pretendió conciliar la confianza legítima que los particulares habían depositado en la administración al haberse acogido a un marco legal inicial y la adecuación de los registros que fueron otorgados a los nuevos postulados normativos.

3.7. Frente a la vulneración del principio a la igualdad, sostuvo que previo a la expedición de la Resolución 493 de 2012, al Subdirección de Calidad del Aire, Auditiva y Visual emitió concepto técnico nro. 2011E56019 del 17 de mayo de 2011, para determinar las condiciones técnicas y de seguridad que deberían cumplir los elementos de publicidad exterior visual en movimiento, el cual sustentó la Resolución nro. 2962 de 2011.

Dijo que, de acuerdo con el numeral 1, literal A del artículo 3° del Decreto nro. 059 de 2007, definió que la Avenida José María Escrivá de Balaguer (calle 85) la avenida Paseo del Country (Carrera 15) como suelo de protección según lo contemplado en el artículo 146 del Decreto nro. 140 de 1994, vía en donde se encontraba ubicada la pantalla LED, clasificada como estructura ecológica principal.

Resaltó que, era de conocimiento de la demandada que las condiciones en las que se había otorgado el registro podrían cambiar, por lo cual, debía ajustar sus elementos a los ajustes efectuados por la norma. Por ello el cargo no prospera.

3.8. Finalmente, en lo concerniente al cargo relativo a la responsabilidad social que ha asumido Marketmedios, sostuvo que aquel no correspondía a un cargo de nulidad, razón por la cual lo desestimó.

Por último, ordenó condenar en costas a la parte vencida, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, en armonía con los artículos 392 y 392 del CPC.

IV.EI RECURSO DE APELACIÓN

La sociedad **Marketmedios Comunicaciones S.A.** interpuso oportunamente recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia²⁴. Los fundamentos se sintetizan así:

4.1. Advirtió que debe revocarse el fallo impugnado, para en su lugar, declarar la prosperidad de las pretensiones, dado que las mismas fueron avaladas por el dictamen pericial practicado durante el trámite de primera instancia, el cual goza de plena validez al no haber sido objetado.

4.2. Por otro lado, reiteró los argumentos que fueron esbozados en la demanda en los cargos denominados «La expedición del acto administrativo que genera consecuencias jurídicas y agravios a mi representada, aplicación de la Resolución 2962 de 2011 y falta de competencia para la regulación normativa allí prevista» y «Competencia concurrentes y residuales del Concejo de Bogotá D.C en materia de publicidad exterior visual», para lo cual trajo una transcripción literal de lo expuesto en el libelo introductorio.

Asimismo, citó una providencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca dentro de los procesos con radicado 2013-00242 y 2013-00344, en los cuales se resolvió utilizar la excepción de ilegalidad a un caso particular y concreto, que a su juicio, guarda similares fundamentos fácticos al presente asunto.

4.3. Entre tanto, señaló que para la estimación del daño emergente en el presente asunto, debía tenerse en cuenta el carácter comercial de las actividades económicas que realizaba esa empresa, así como todos los costos y gastos en que se incurrió para la instalación de la pantalla LED y las utilidades que esperaba obtener de dicho

²⁴ Visible a folios 283 a 329 del Cuaderno del Tribunal



negocio. Afirmó que para la tasación de las mencionadas utilidades era posible acudir por analogía a la jurisprudencia del Consejo de Estado en los casos en los cuales se declara desierta la licitación de un contrato estatal o se decreta su nulidad, en los que el criterio de indemnización ha sido determinado por la utilidad esperada por el demandante por la ejecución de un contrato como contraprestación por la pérdida de oportunidad.

Aseveró que también deben tenerse en cuenta los procedimientos comerciales operacionales del gremio de comunicaciones que han sido definidos por la Asociación de Medios de Comunicación.

En relación con el lucro cesante, expresó que fue acreditada la explotación de las pantallas LED a la que había sido autorizada inicialmente por la entidad demandada. Particularmente, sostuvo que al plenario fueron allegadas comunicaciones mediante las cuales agencias publicitarias solicitaban a esa empresa el desmonte de la pauta publicitaria contratada en razón a la mala imagen que generó la pérdida del registro.

En lo que tiene que ver con los perjuicios inmateriales, sostuvo que no se tuvieron en cuenta las pruebas aportadas con la demanda al respecto, que fueron: i) la intervención de la Secretaría Distrital Ambiental, Susana Muhamd González, quien ante el Concejo de Bogotá el 29 de julio de 2012 realizó mala prensa y menoscabó el nombre de Marketmedios y ii) las comunicaciones de prensa y los registros de medios, que evidencian el impacto sufrido por dicha compañía.

Afirmó que, con ellas se demostraba el desprestigio que sufrió la actora, con la pérdida del registro de elementos publicitarios.

Concluyó que, si en gracia de discusión no fueran encontrados acreditados los perjuicios, debía aplicarse lo previsto en el artículo 193 del CPACA sobre la condena en abstracto, razón por la cual habría que determinarse cuál es el monto de los perjuicios que fueron causados a esa sociedad.

V.TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA



5.1. Mediante auto del 7 de abril de 2015, el Despacho sustanciador rechazó por extemporáneo el recurso de apelación interpuesto por Marketmedios en contra de la sentencia de primera instancia.

5.2. Mediante memorial del 23 de abril de 2015, la demandante interpuso recurso de reposición en subsidio el de súplica contra la anterior decisión.

5.3. En proveído del 28 de mayo del mismo año, se rechazó la reposición y se ordenó tramitar la súplica, la cual fue desatada, el 17 de marzo de 2016, por la Sala de esta Sección, ordenando revocar el auto del 7 de abril de 2015.

5.4. Como consecuencia de lo anterior, se admitió el recurso de apelación el 12 de diciembre de 2016.

5.5. Con auto del 28 de marzo de 2017, se corrió traslado a las partes para que alegaran de conclusión.

5.6. La empresa **Marketmedios Comunicaciones S.A.** recorrió el respectivo traslado solicitando revocar el fallo primera instancia bajo los mismos argumentos traídos en la demanda y en el escrito de apelación. traslado solicitando revocar el fallo primera instancia bajo los mismos argumentos traídos en la demanda y en el escrito de apelación. Adicionalmente, agregó los siguientes reparos:

Indicó que, en sentencia del 15 de septiembre de 2016, proferida dentro del proceso radicado bajo el número 76001 2331 000 **2002 04873** 02, y en el fallo del 13 de mayo de 2010, emitido en el proceso radicado 76001 23 31 000 **2005 02338** 02, esta Sección precisó que la competencia para regular la publicidad exterior visual en los municipios recae exclusivamente en el respectivo Concejo Municipal.

Sostuvo que no resulta admisible que un funcionario carente de competencia restrinja de manera artificiosa y sin respaldo en conceptos técnicos las reglas aplicables a la instalación de los mencionados elementos publicitarios. Resaltó, además, que su empresa era la única que contaba con publicidad en movimiento en las vías referenciadas en la demanda, por lo que, en la práctica, fue la destinataria de la restricción impuesta mediante la Resolución No. 2962 de 2011.



Destacó que no existía ningún concepto técnico que estableciera que la pantalla instalada contraviniera norma ambiental alguna, ni que acreditara la existencia de un nexo causal entre dicho elemento visual y los derechos colectivos que supuestamente se pretendieron proteger mediante los actos administrativos enjuiciados. Así mismo, señaló que no se realizó estudio alguno que demostrara que el referido elemento afectara la calidad de vida de los ciudadanos, conforme a lo previsto en los artículos 4 y 18 de la Ley 23 de 1973, razón por la cual, en su concepto, la decisión demandada también se encuentra viciada de nulidad.

Alegó que se vulneró el principio de confianza legítima y sus derechos adquiridos, en la medida en que, con la expedición de los actos administrativos enjuiciados, se restringió de manera injustificada el ejercicio legítimo de una actividad económica, a través de un procedimiento irregular y sin la debida motivación.

Refirió que se desconoció el principio de buena fe, por cuanto la administración no observó un comportamiento leal en el perfeccionamiento, desarrollo y extinción de las relaciones jurídicas establecidas con la empresa.

5.2. Por su parte, la **Secretaría Distrital de Ambiente** de la Alcaldía Mayor de Bogotá guardó silencio.

VI.CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

El **Agente del Ministerio Público** se abstuvo de rendir concepto en el proceso de la referencia.

VII. DECISIÓN

No observándose causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir el asunto *sub lite*, previas las siguientes

VIII. CONSIDERACIONES

8.1. Competencia.

De conformidad con lo expuesto en el artículo 237 de la Constitución Política y de lo previsto en los artículos 11, 13, 34, 36, 39 y 49 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, así como de lo expuesto en el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y del artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019 expedido por la Sala Plena de esta Corporación, el Consejo de Estado es competente para conocer del asunto de la referencia.

8.2. Hechos.

8.2.1. Mediante Resolución No. 0943 del 21 de febrero de 2011 expedida por la Subdirección de Calidad del Aire, Auditiva y Visual de la Secretaría Distrital de Ambiente de Bogotá D.C. fue otorgado a Marketmedios Comunicaciones S.A. el registro de un elemento publicitario tipo pantalla LED que sería instalado en la Carrera 15 No. 85 – 14 (Sentido Sur – Norte) de esta ciudad.

8.2.2. Luego de proferido el mencionado acto administrativo, la Secretaría Distrital de Ambiente emitió la Resolución 2962 del 23 de mayo de 2011, Por la cual se regulan las características y condiciones para la fijación e instalación de publicidad exterior visual en movimiento y se toman otras determinaciones.

8.2.3. En la mencionada disposición normativa se estableció un periodo de transición de dos (2) meses para que los registros que hubieren sido otorgados con anterioridad se allanaran a lo allí contemplado, so pena de perder su vigencia. Tal plazo fue ampliado a ocho (8) meses por Resolución 4575 de 2011.

8.2.3. A través de oficio del 8 de febrero de 2012, con radicado No. 2012ER019075, Marketmedios Comunicaciones S.A. solicitó a la Secretaría Distrital de Ambiente la posibilidad de ampliar los citados términos y que fueran respetadas las condiciones en las que fue concedido el registro inicialmente.

8.2.4. En Concepto Técnico No. 3917 del 16 de mayo de 2012, la Subdirección de Calidad del Aire, Auditiva y Visual sugirió al Grupo Legal de Publicidad Exterior Visual declarar la pérdida de la vigencia de la Resolución 943 del 21 de febrero de 2011,



debido a que el elemento de publicidad estaba instalado en una vía tipo V-3, circunstancia que no estaba permitida por Resolución 2962 del 23 de mayo de 2011.

8.2.5. Por medio de Resolución 00493 de 2012 fue declarada la pérdida de vigencia de la Resolución 0943 del 21 de febrero de 2011.

8.2.6. Inconforme con tal decisión, la sociedad Marketmedios Comunicaciones S.A. impetró recurso de reposición, el cual fue desatado de forma adversa a sus pretensiones por Resolución 1029 del 3 de septiembre de 2012.

8.2.7. Contra las decisiones de la administración, la citada compañía presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho.

8.2.8. Mediante sentencia del 17 de julio de 2014, la Subsección “A” de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, emitió sentencia negando las pretensiones.

8.3. Planteamiento

A efectos de resolver el recurso de alzada, la Sala advierte que el apoderado de Marketmedios, en el escrito de alegatos de conclusión, incorporó los siguientes reparos que no habían sido incluidos en el recurso inicial: (i) inexistencia de elementos técnicos que justificaran la expedición del acto enjuiciado; (ii) ausencia de nexo causal entre la instalación del elemento visual objeto de controversia y la vulneración de derechos colectivos o la afectación de la calidad de vida de los ciudadanos; y (iii) desconocimiento de los principios de confianza legítima, buena fe y de los derechos adquiridos de la sociedad.

De otro lado, a efectos de resolver el recurso de alzada, se evidencia que el apoderado de Marketmedios reiteró el análisis que tuvo en la demanda para que fuese decretada la excepción de ilegalidad de la Resolución 2962 de 2011 y agregó que debía valorarse el dictamen pericial practicado en primera instancia a efectos de determinar el valor a reconocer por concepto de la pretensión de restablecimiento del derecho.

Así pues, lo primero que debe dilucidarse es si procede estudiar de fondo el recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, si la memorialista hace una transcripción literal de los argumentos esgrimidos en la demanda para cuestionar lo atinente a la decisión de negar la aplicación de la excepción de ilegalidad.

En caso de que la respuesta a la anterior cuestión sea afirmativa, tendrá que establecerse si es procedente estudiar el cargo de aplicación de la excepción de ilegalidad del acto que sirvió de fundamento a las decisiones impugnadas por falta de competencia de aquélla.

Finalmente, deberá resolverse si es procedente estimar las pretensiones de restablecimiento del derecho si no se ha definido la prosperidad de las pretensiones de nulidad.

8.4. De los cargos añadidos por Marketmedios en el escrito para alegar de conclusión

De manera previa a plantear el problema que corresponda, como quedó evidencia en el planteamiento, la actora en el escrito de alegaciones finales de segunda instancia, propuso varios cargos que no fueron planteados en el recurso de alzada, circunstancia que amerita hacer un pronunciamiento previo en el sentido de indicar que no es procedente su resolución en esta sede, pues los reparos que pudieran formularse contra el fallo deben presentarse en el recurso de apelación y no en etapas posteriores como la de alegatos de conclusión, so pena de desconocer derechos de raigambre constitucional como los del debido proceso, defensa y contradicción de los demás sujetos que intervienen para defender su posición.

Así las cosas, y por virtud de la aplicación del artículo 320 del Código General del Proceso, tal inconformidad no será analizada por extemporánea. La norma en cita es del siguiente tenor:

«Artículo 320. Fines de la apelación. El recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión.

Podrá interponer el recurso la parte a quien le haya sido desfavorable la



providencia: respecto del coadyuvante se tendrá en cuenta lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 71».

8.4. Falta de sustentación del recurso de apelación. Excepción de ilegalidad de la Resolución 2962 de 2011

En primer lugar, se tendrá que definir si es procedente estudiar de fondo el recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, si en dicho escrito la memorialista hace una transcripción literal de los argumentos esgrimidos en la demanda.

Pues bien, encuentra la Sala que, tras examinar los fundamentos del fallo recurrido y del recurso de apelación, dicha providencia debe confirmarse, como en efecto se procederá en la parte resolutive de esta sentencia, por cuanto el apelante no formula ningún motivo de inconformidad respecto de los fundamentos del proveído impugnado que permita a esta Corporación efectuar algún pronunciamiento; por el contrario, lo que se observa es la transcripción literal de los cargos resumidos en los numerales 1.3.1.7. y 1.3.1.8. de esta providencia, sin que determine en modo alguno una razón jurídica que controvierta la providencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Así las cosas, es evidente la inconducencia y falta total de pertinencia de los motivos de inconformidad en que se fundamenta el recurso, respecto de la sentencia impugnada y con lo decidido en ésta.

En efecto, de acuerdo con lo expuesto en el artículo 247 del CPACA, es menester que el memorialista precise los motivos de inconformidad sobre el fallo, circunstancia sin la cual el Juez de Segunda Instancia no puede entrar a hacer un estudio sobre el fondo del asunto, pues se trata de una carga que le asiste al recurrente y que constituye el lindero o el límite por medio del cual el superior puede dirimir el debate.

En el mismo sentido se ha pronunciado esta Corporación desde tiempos remotos:

«Al no haber expuesto el recurrente las razones que motivaron su disconformidad con las motivaciones y conclusiones de la sentencia que puso fin a la primera instancia, no le es permitido al ad quem hacer un nuevo estudio de fondo acerca

de las pretensiones incoadas, sin incurrir en palmario quebranto de la norma procedimental que exige la debida sustentación del recurso de apelación»²⁵.

La anterior es sin duda una posición reiterada de esta Corporación, entre las que se pueden observar las siguientes providencias, de las que se transcribirán los apartes pertinentes:

En fallo del 23 de enero de 2020, emitido dentro del proceso número 25000 23 25 000 2012 90514 01, con Ponencia del Consejero de Estado Roberto Augusto Serrato Valdés, se acotó lo siguiente:

«Sobre este último aspecto, la Sala recuerda que el artículo 350 del CPC²⁶ al que se acude por remisión expresa del artículo 267 del CCA, dispone que el recurso de apelación tiene por objeto “que el superior estudie la cuestión decidida en la providencia de primer grado y la revoque o reforme”.

En este mismo sentido, el artículo 212 del CCA modificado por el artículo 67 de la Ley 1395 de 12 de julio de 2010, impone a quien haga uso del recurso que sustente el mismo, esto es, que exponga las razones de su inconformidad con la decisión de primera instancia.

En este contexto se ha considerado que el recurso de apelación se encuentra establecido para que el afectado con una decisión judicial le formule reparos, inconformidades o cuestionamientos, lo que conlleva a que la parte que lo interponga dirija su sustentación a esos aspectos.

Esta posición ha sido prolijada por la Sala de tiempo atrás, esto es, en las sentencias de 3 de julio y 4 de septiembre de 2014²⁷, oportunidades en las cuales esta Sección consideró lo siguiente:

“Sobre el punto de la sustentación del recurso de apelación, esta Corporación ha precisado lo siguiente:

“Si bastara al recurrente afirmar en todos los casos, al impugnar una decisión judicial, que se atiene a lo afirmado y sostenido en el curso de la instancia, sobraría en absoluto la exigencia perentoria contenida en el inciso segundo del artículo 212 del C.C.A.

La necesidad de que el recurrente aporte argumentos en contra de los fundamentos del fallo apelado, los cuales constituyen la base de estudio de la decisión de segundo grado, es reafirmado por el inciso subsiguiente al sancionar con la deserción del recurso la omisión del requisito en estudio.

²⁵ Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 6 de noviembre de 1987. Proceso Número: 338. C.P. Samuel Buitrago Hurtado.

²⁶ Aplicable al momento de la interposición del recurso de apelación.

²⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencias de fechas 3 de julio y 4 de septiembre de 2014. Rad.: 2004 – 00228 y 2007 – 90029. Magistrado Ponente: doctor Guillermo Vargas Ayala.

Al no haber expuesto el recurrente las razones que motivaron su disconformidad con las motivaciones y conclusiones de la sentencia que puso fin a la primera instancia, no le es permitido al ad quem hacer un nuevo estudio de fondo acerca de las pretensiones invocadas, sin incurrir en palmario quebranto de la norma procedimental que exige la debida sustentación del recurso de apelación.” (Sentencia de 6 de junio de 1987, Exp: 338, C.P.: Dr. Samuel Buitrago Hurtado)

En otra oportunidad, señaló:

“Tal exigencia implica que el recurrente en el escrito de sustentación señale el ámbito o marco procesal a que debe circunscribirse el juez ad quem para decidir el recurso.

La competencia de éste queda pues limitada a confrontar la providencia recurrida con los motivos de inconformidad aducidos por el recurrente. No puede, por consiguiente, el juez de segundo grado analizar la providencia recurrida en aspectos diferentes a los controvertidos en el escrito de sustentación del recurso.” (Sentencia de 17 de julio de 1992, Exp: 1951, C.P.: Dr. Ernesto Rafael Ariza Muñoz)

Posteriormente, manifestó:

De acuerdo con la jurisprudencia. “... el deber de sustentar este recurso (el de apelación) consiste precisa y claramente en dar o explicar por escrito la razón o motivo concreto que se ha tenido para interponer el recurso, o sea para expresar la idea con un criterio tautológico, presentar el escrito por el cual, mediante la pertinente crítica jurídica, se acusa la providencia recurrida a fin de hacer ver su contrariedad con el derecho y alcanzar por ende su revocatoria o modificación.” (Corte Suprema de Justicia, Providencia de agosto 30 de 1984, M.P. Dr. Humberto Murcia Ballén, Código de procedimiento Civil, José Fernando Ramírez Gómez, Colección Pequeño Foro, pág. 319) (Auto de Sala Unitaria de 17 de marzo de 1995, Exp. 3250, C.P. Dr. Libardo Rodríguez Rodríguez). (Negritas de la Sala)

En esta ocasión la Sala prohíja y reitera los criterios atrás expuestos, en cuanto a que **el presupuesto sine qua non de la sustentación del recurso de apelación es la referencia clara y concreta que el recurrente haga de los argumentos que el juez de primera instancia consideró para tomar su decisión, para efectos de solicitarle al superior jerárquico funcional que decida sobre los puntos o aspectos que se plantean ante la segunda instancia**, tendientes a dejar sin sustento jurídico aquellos, pues precisamente al juzgador de segundo grado corresponde hacer dichas confrontaciones, en orden a concluir si la sentencia merece ser o no confirmada.

7.1.6.- Toda vez que **la finalidad del recurso de apelación es que el superior estudie la cuestión decidida en la providencia de primer grado y la revoque o reforme**, es necesario que en dicho recurso se expongan las razones por las cuales no se comparten las consideraciones del a quo, en orden a que el juzgador confronte los fundamentos de la sentencia con los argumentos que sustentan la inconformidad del apelante.

Por consiguiente, cuando el recurso se muestra insuficiente dado que se limita a reproducir el concepto de violación expuesto en la demanda, tal y como acontece en este asunto, el Juez no tiene más remedio que confirmar la decisión” (Negrillas y subrayado fuera texto).

La anterior posición fue reiterada por la Sala de decisión de la Sección Primera en sentencia de fecha 3 de diciembre de 2018²⁸⁻²⁹, tal y como se observa a continuación:

“Para el caso sub judice, luego de confrontar los argumentos expresados por el apoderado de la sociedad demandante, **la Sala observa que los argumentos contenidos en el recurso de apelación, son exactamente los mismos argumentos esgrimidos en el texto de la demanda sin diferencia alguna salvo en el orden en que fueron relacionados por el apoderado de la demandante, pero en todo caso lo cierto es que no formuló ningún reproche, cuestionamiento, reparo o inconformidad respecto de los argumentos esgrimidos en la sentencia de primera instancia, con fundamento en los cuales se adoptaron las decisiones cuestionadas.**

Cotejado el escrito de la apelación, la Sala encuentra que se está ante el mismo supuesto fáctico del fallo que se está reiterando del pasado 16 de junio, en el que se dijo lo siguiente:

“**El recurrente no hace, en lo absoluto, motivación alguna que refute las consideraciones expuestas por el a quo en el fallo recurrido, con lo cual deja a esta Sala, desprovista de todo elemento que le permita revisar la sentencia, en esa medida, la Sala no puede efectuar ningún juicio de valor respecto del fallo objeto de apelación por lo que habrá de confirmarse la sentencia del Tribunal**”.

En efecto, **comparados minuciosamente cada uno de los párrafos del escrito de apelación, se verificó que corresponden de forma idéntica a los del escrito de la demanda, por tanto quedó acreditado que el apoderado de la demandante no expresó manifestación de inconformidad alguna respecto de las razones por las cuales, el a quo declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva respecto de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR, menos aún controvertió o manifestó su oposición por la decisión de la primera instancia de inhibirse de pronunciar sobre la violación de varias disposiciones legales invocadas como vulneradas, al advertir que carecían de fundamentación respecto del concepto de la violación**” (Negrillas y subrayado fuera texto).

En aplicación a lo anterior, en el sub lite la Sala encuentra que el recurso de apelación objeto de este pronunciamiento se encuentra desprovisto de una real sustentación, pues la parte actora no aduce argumento alguno dirigido a atacar la decisión de instancia que dispuso negar las pretensiones de la demanda, en el entendido consistente en que “la demanda adolece de serios reparos de carácter técnico, como quiera que su sustentación resulta impertinente, habida cuenta la

²⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de 30 de junio de 2016. Rad.: 2011 – 00171. Magistrada Ponente: doctora María Claudia Rojas Lasso.

²⁹ Ver sentencia Consejo de Estado, Sección Primera, de 16 de junio de 2016, Radicación 25000-23-24-000-2003-00840-01, C.P. María Claudia Rojas Lasso; de 3 de julio de 2014, Radicación 25000-23-24-000-2004-00228-01, C.P. Guillermo Vargas Ayala; de 23 de julio de 2015, Radicación 73001-23-31-000-2010-00082-01, C.P. María Elizabeth García González.

absoluta desconexión del principio citado como violado y el hecho que sustenta la infracción”.

En efecto, si el objeto del recurso de apelación es que el superior analice la decisión adoptada en la sentencia objeto de alzada, resulta imperioso que el recurrente exponga las razones por las cuales no comparte las consideraciones que se tuvieron en cuenta en dicho momento.

Así pues, no cabe duda que el memorial contentivo de la impugnación carece de las razones y argumentos por los cuales se considera que la decisión del Tribunal de instancia es equivocada y que se debe declarar la nulidad de los actos acusados, incumpliendo de esta forma la carga procesal que en este escenario le corresponde como apelante.

Por lo anterior, la Sala reitera a este respecto las consideraciones expuestas en las sentencias citadas en cuanto que en dichos eventos lo procedente es confirmar la decisión de instancia de negar las pretensiones de la demanda, pero por las falencias argumentativas que presenta el recurso de alzada, tal y como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de este proveído». (Negrillas y subrayas del original).

En sentencia del 27 de mayo de 2010, proferida dentro del proceso número 2004-01678 con ponencia del Consejero de Estado Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta:

«Vistos los términos del recurso se observa que no guardan correspondencia con dicho objeto, y ni siquiera controvierten los argumentos o razones en que se sustenta la sentencia apelada.

Por el contrario, los motivos de inconformidad de la entidad demandada frente a dicha sentencia consisten en una objeción al a quo por no haber hecho consideración alguna del Acuerdo 028 de 2 de agosto de 2005, que según el memorialista modificó pertinente y adecuadamente los apartes suspendidos provisionalmente del Acuerdo 037 de 2002, expedido por el mismo concejo municipal.

Debido a esa falta de alusión a dicho acuerdo, el memorialista llega incluso a endilgarle a la sentencia apelada que se viola el principio de primacía del derecho sustancial sobre el formal, porque ese acuerdo se presume legal, y está revestido de ejecutividad, ejecutoriedad y estabilidad que le permiten ser aplicable al resto del ordenamiento jurídico, y que con él fueron totalmente superados y encausados los artículos y/o apartes decretados en suspensión provisional.

De esa argumentación lo que cabe deducir es que la entidad demandada no cuestiona o censura la anulación declarada en la sentencia de las disposiciones administrativas demandadas, sino el hecho de que en esa sentencia no se hubiera mencionado la expedición del referido acuerdo 028 y reconocido sus atributos que aduce el apelante, esto es, presunción de legalidad, ejecutividad, ejecutoriedad y estabilidad.

Así las cosas, salta a la vista la inconducencia y falta total de pertinencia de los motivos de inconformidad en que se fundamenta el recurso, con el objeto de la sentencia impugnada y con lo decidido en ésta, e incluso con la clase de la acción contencioso administrativa tramitada.

En efecto, al juez de cada instancia le está vedado pronunciarse sobre cuestiones o asuntos de fondo que no fueron objeto del debate procesal, toda vez que su competencia está circunscrita al ámbito del proceso, de suerte que el asunto susceptible de su conocimiento es el que hace parte de aquél, luego la Sala no puede hacer pronunciamiento de fondo alguno sobre ese motivo de inconformidad del apelante.

Carece de pertinencia con el asunto del sub lite, por cuanto el Acuerdo 028 de 2 de agosto de 2005 es distinto, separado y autónomo respecto del Acuerdo 037 de 2002, no obstante que lo modifica, y ninguna relación tiene con las condiciones relativas a la legalidad cuestionada del Acuerdo 037 de 2000, menos cuando fue expedido con posterioridad a éste, luego carece de incidencia sobre esa legalidad.

Por lo demás, lo que corresponde plantear y decidir en la sentencia de acción de nulidad es la solicitud para que se anule un acto administrativo, y no para que se declare su presunción de legalidad, su ejecutividad y su ejecutoriedad, por lo cual el pronunciamiento de fondo que se ha de hacer se circunscribe a esa solicitud de la demanda respectiva, sea accediendo a ella, o negándola»

Sentencia del 6 de marzo de 1997, Consejero Ponente Libardo Rodríguez Rodríguez, proceso número 4159:

«Luego del estudio de los fundamentos del fallo recurrido y del recurso de apelación, la Sala considera, sin necesidad de mayor esfuerzo, que dicha providencia debe confirmarse, como en efecto se procederá en la parte dispositiva de esta sentencia, no sólo por cuanto el apelante no formula ningún motivo de inconformidad respecto de los fundamentos de la mencionada providencia que permitiese a esta Corporación reexaminar los mismos, sino en razón de que lo argumentado por el recurrente pone aún más en evidencia que el motivo determinante de la acción ejercida no fue la tutela y garantía del orden jurídico y la defensa de la legalidad abstracta, sino el de obtener, mediante la declaratoria de nulidad del acto acusado, un restablecimiento automático del derecho, consistente en que la comunidad del Barrio Los Libertadores en la ciudad de Arauca pudiese continuar prestando el servicio de transporte de pasajeros en el paso del Río Arauca (Colombia) a El Amparo (Venezuela), el cual, como se expresa en la demanda, desarrollaba hasta la expedición de dicho acto, que radicó la prestación de ese servicio en la Empresa de Servicios Públicos de dicha localidad».

Síguese de lo atrás señalado que las razones en que se fundamenta el recurso no dan lugar a la revocación de la sentencia y que, por lo mismo, no tiene vocación de prosperar, de donde se ha de confirmar la sentencia apelada, como efectivamente se hará en la parte resolutive de esta sentencia.

8.5. Pronunciamiento sobre la pretensión de restablecimiento del derecho

De otro lado, se tendrá que absolver si es procedente estimar las pretensiones de restablecimiento del derecho si no se ha definido la prosperidad de las pretensiones de nulidad.



Ahora bien, la recurrente aduce que deben tenerse en cuenta los parámetros del dictamen pericial decretado y practicado en el plenario y debidamente acreditado el lucro cesante, daño emergente y los perjuicios inmateriales que le fueron irrogados por causa de la expedición de los actos censurados.

Para el efecto, resulta pertinente traer a colación cuál fue el objeto de dicha prueba pericial en la demanda:

«B. DICTAMEN PERICIAL

Le solicito Honorable Magistrado decretar la práctica de un dictamen pericial y el nombramiento de peritos con el fin de establecer a cuánto ascienden los perjuicios materiales por concepto de daño emergente y lucro cesante causados a mi representada por razón de la conducta abiertamente ilegal materializada por la Secretaría Distrital de Ambiente, al tenor de lo normado en los artículos 211, 212 y subsiguientes del C. P. A. C. A, ley 1437 de 2011»³⁰ (Subrayas de la Sala).

Mientras que, en la audiencia inicial, en la cual se decretó esa prueba, el Tribunal resolvió:

«6.2. DECRETESE la prueba pericial solicitada por la parte actora visible a folio 53 del cuaderno principal, con el objeto ahí señalado. Para tal efecto, DESIGNASE a la auxiliar de la justicia, avaluador de daños y perjuicios, el señor DAVID RICARDO SÁNCHEZ ALBARRACIN, identificado con la cédula de ciudadanía No. 1.010.193.845, dirección: calle 89 B No. 116 A-30 int. 36 apto 303 de la ciudad de Bogotá, teléfonos 4312084 y 3124951813, e-mail: darisal80@hotmail.com; para que determine y emita concepto de conformidad con lo solicitado en el referido acápite.

En este estado se procede a asignarle al señor perito, gastos periciales por la suma de \$500.000, los que deberán pagarse dentro de los cinco (5) días siguientes a esta diligencia, so pena de tenerse como desistida la prueba»³¹ (Subrayas de la Sala).

Se advierte entonces que la demandante funda su disenso con la sentencia de primera instancia aludiendo a la necesidad de tener debidamente probada su pretensión de restablecimiento del derecho. No obstante, debe serle recordado a la enunciada sociedad que tal ordenamiento sólo es procedente una vez se defina la validez de tales actos, esto es, una vez el Juez encuentre acreditada la pretensión de nulidad, como

³⁰ Folio 53 del Cuaderno del Tribunal.

³¹ Folio 137 del Cuaderno del Tribunal

quiera que el restablecimiento es una consecuencia inexorable de la declaración de invalidez siempre que así se encuentre acreditado.

Bajo tal perspectiva, y habida cuenta de que no logró desvirtuar la presunción de validez de las decisiones que acusa en esta sede, no es viable acceder a las súplicas de restablecimiento y por ello también procede la confirmación de la sentencia de primera instancia.

8.6. De las costas

Bajo ese panorama, vistos los artículos 188 del CPACA³² y el citado 365 del CGP³³, en especial su numeral 8, y a lo expuesto sobre el punto por esta Corporación, la Sala considera que hay lugar a imponer una condena en costas a la parte demandante, por concepto de agencias en derecho, toda vez que, a este respecto, se comprueba que la demandada compareció a este proceso y en esta instancia, por conducto de apoderado debidamente constituido; por lo tanto, se dará aplicación al Acuerdo 1887 de 2003³⁴, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, y se impondrá a favor de la Alcaldía Mayor de Bogotá, por este concepto y a cargo de Marketmedios, la suma

³² “**Artículo 188. Condena en costas.** Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.”

³³ “**Artículo 365. Condena en costas.** En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:

1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código.

Además se condenará en costas a quien se le resuelva de manera desfavorable un incidente, la formulación de excepciones previas, una solicitud de nulidad o de amparo de pobreza, sin perjuicio de lo dispuesto en relación con la temeridad o mala fe.

2. La condena se hará en sentencia o auto que resuelva la actuación que dio lugar a aquella.

3. En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda.

4. Cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias.

5. En caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, expresando los fundamentos de su decisión.

6. Cuando fueren dos (2) o más litigantes que deban pagar las costas, el juez los condenará en proporción a su interés en el proceso; si nada se dispone al respecto, se entenderán distribuidas por partes iguales entre ellos.

7. Si fueren varios los litigantes favorecidos con la condena en costas, a cada uno de ellos se les reconocerán los gastos que hubiere sufragado y se harán por separado las liquidaciones.

8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.

9. Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas. Sin embargo podrán renunciarse después de decretadas y en los casos de desistimiento o transacción”. (Subrayas de la Sala)

³⁴ “Por el cual se establecen las tarifas de agencias en derecho”.



equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente. En lo demás, no se condenará, pues no están acreditados otros gastos o expensas.

Es importante tener en cuenta que el Consejo de Estado ha señalado que el criterio objetivo valorativo de la condena en costas implica³⁵: i) objetivo porque no resulta de un obrar temerario o de mala fe, o siquiera culpable de la parte condenada, sino que es resultado de su derrota en el proceso o recurso que hay interpuesto³⁶, y ii) valorativo porque se requiere en el expediente que el juez revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación, esto es, con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad que el abogado efectivamente realizada dentro del proceso³⁷.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia recurrida por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: CONDENAR EN COSTAS POR AGENCIAS EN DERECHO a Marketmedios en favor de la parte demandada, en la suma equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente, según lo explicado en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: En firme esta providencia, remítase el expediente al Tribunal de origen.

Cópiese, notifíquese y cúmplase,

³⁵ Ver entre otras: i) Consejo de Estado, Sección Primera. Providencia del 13 de septiembre de 2018, C.P. Oswaldo Giraldo López, número de radicación 11001-03-24-000-2016-00162-01; ii) Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 7 de abril de 2016, Consejero Ponente William Hernández Gómez, Expediente número 15001-23-33-000-2012-00509-00; iii) Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 12 de diciembre de 2018, Magistrado Ponente Milton Chaves García, número de radicación 25000-23-37-0000-2014-01115-01.

³⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-157 del 21 de marzo de 2013.

³⁷ Consejo de Estado. Sección Segunda, Subsección "A". Sentencia del 7 de abril de 2016. Consejero Ponente William Hernández Gómez. Número del expediente 15001-23-33-000-2012-00162-01.



La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en su sesión del 4 de septiembre de 2025.

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Presidenta
Consejera de Estado

PABLO ANDRÉS CÓRDOBA ACOSTA
Consejero de Estado
Aclara voto

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado

GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES
Consejero de Estado
Aclara voto

La presente sentencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial Samai. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad y conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.