



## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

#### SECCIÓN QUINTA

Consejero ponente: *CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO*

Bogotá, D. C., abril doce (12) de dos mil dieciocho (2018).

**RADICACIÓN NÚMERO: 0500123310002007-03305-01**  
**ACTOR: VALLAS COLOMBIANAS LTDA.**  
**DEMANDADO: ALCALDÍA MUNICIPAL DE MEDELLÍN**  
**ASUNTO: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO**

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación presentado por el demandante contra la sentencia del 18 de junio de 2013 proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia – Sala Cuarta de Decisión, por la cual se denegaron las pretensiones de la demanda.

### I. ANTECEDENTES

#### 1. Pretensiones

En el escrito de la demanda, la parte actora solicitó lo siguiente<sup>1</sup>:

*“1. Que se declare la nulidad de la resolución No. 009 E-21 del 21 de enero de 2005 expedida por la Subsecretaría de la Defensoría del Espacio Público por medio de la cual se negó a la empresa VALLAS COLOMBIANAS LTDA., el registro de la valla publicitaria ubicada en la carrera 43 A No. 11 B – 95 de esta ciudad de Medellín; igualmente, que se decrete la nulidad de la resolución 213 JL-18 del 18 de julio de 2007, también expedida por el Subsecretario de la Defensoría del Espacio Público por medio de la cual se decidió el*

---

<sup>1</sup> Folios 31 a 46 del cuaderno No. 1.



*recurso de reposición confirmando la decisión inicial.*

*2. Que de cómo (sic) consecuencia de la declaración anterior, se condene al Municipio de Medellín a pagar la indemnización de los perjuicios ocasionados como consecuencia del retiro de la valla publicitaria ubicada en la carrera 43 A No. 11 B – 95 de esta ciudad de Medellín de propiedad de VALLAS COLOMBIANAS LTDA., perjuicios que se reconocerán en la modalidad de daño emergente y lucro cesante, los cuales tasamos en la suma de \$315.614.583 de acuerdo con la estimación que se hace en el capítulo correspondiente a la estimación razonada de la cuantía y que corresponden a \$288.614.583 por lucro cesante futuro y a \$27.000.000 por daño emergente (pérdida de la valla).*

*3. Que subsidiariamente, y en caso de que para la fecha de la sentencia no hubiere sido ejecutada la orden de retiro de la valla ubicada en la carrera 43 A No. 11 B-95, se ordene el registro de la valla publicitaria ubicada en la carrera 43 A No. 11 B-95 de la ciudad de Medellín.*

*4. Que se disponga que todas las condenas que sean impuestas sean actualizadas teniendo en cuenta la variación del índice de precios al consumidor certificados por el DANE.*

*5. Que se condene en costas al MUNICIPIO DE MEDELLÍN.*

*6. Que se ordene al MUNICIPIO DE MEDELLÍN dar cumplimiento de la sentencia en los términos y condiciones previstos en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo” (Mayúsculas sostenidas del texto original).*

## **2. Hechos**

La parte actora narró, en síntesis, los siguientes supuestos fácticos:

1) En desarrollo de su objeto social, instaló una valla en el área



libre interior de un inmueble ubicado en la carrera 43 A No. 11 B – 95 de Medellín.

2) La valla instalada se encuentra ubicada a 2 m del cerramiento, tiene una altura de 14 m entre su base y la parte superior de la valla y el área del aviso tiene 48 m<sup>2</sup>.

3) El 26 de abril de 2004 solicitó a la autoridad competente el registro publicitario, tal como lo dispone el Decreto Municipal 1683 de 2003.

4) Acotó que con ocasión de la solicitud presentada, el Departamento Administrativo de Planeación de Medellín dirigió a la Defensoría del Espacio Público el oficio con radicación número M- 7767-2083-4 del 17 de junio de 2004, en el que se emitió un concepto técnico negativo para la instalación de la valla, debido a que la altura de la edificación es de 2 pisos.

5) Mediante oficio con radicación número M-13957-2083-4 del 9 de septiembre de 2004, el Departamento Administrativo de Planeación informó a la parte actora que la valla instalada incumplía el artículo 14 del Decreto 1683 de 2003, puesto que no se encontraba en un lote sino en el retiro de antejardín correspondiente a la edificación con nomenclatura carrera 43 A No. 11 B- 95, cuya destinación correspondía a uso de vivienda.

6) La Subsecretaría de Defensoría del Espacio Público expidió la resolución No. 009 E-21 a través de la cual negó a la sociedad Vallas Colombianas Ltda. el registro de la valla publicitaria, en razón a que, según la entidad, se encontraba instalada en el retiro de un antejardín, área considerada como elemento del espacio público.

7) Contra la anterior decisión fue interpuesto el recurso de reposición, medio de impugnación que fue desatado mediante la resolución No. 213 JL-18 del 18 de julio de 2007, en el sentido de confirmar la decisión inicialmente adoptada.



### **3. Normas violadas y concepto de la violación**

La parte actora adujo que con la expedición del texto de la norma acusada el municipio de Medellín desconoció los artículos 3, 11 y 12 de la Ley 140 de 1994, 37 de la Ley 9 de 1989, 13, 14 y 24 del Decreto Municipal 1683 de 2003.

En explicación de ese quebranto normativo, expuso los siguientes argumentos:

Adujo que, en un principio, el municipio de Medellín justificó la negativa para el registro de la valla en el hecho de que se encontraba ubicada en el interior del retiro de un antejardín; sin embargo, con posterioridad, advirtió que la razón de la negativa obedeció a que estaba instalada en un antejardín previsto para el proyecto vial 21-68-8 que tiene por objeto la ampliación de la Avenida El Poblado.

En esa medida, la alcaldía consideró que la valla se encontraba ubicada en un sitio prohibido, no por el hecho de ocupar un antejardín, sino porque el sitio está previsto como antejardín en un proyecto vial que no ha sido ejecutado.

Sobre este punto, manifestó que la normatividad del orden nacional ni local prohíben la colocación de publicidad exterior visual en sitios sobre los cuales se desarrolle o se pretenda ejecutar un proyecto vial.

Anotó que el artículo 3 de la Ley 140 de 1994 permite la colocación de publicidad exterior visual en cualquier sitio del territorio nacional, siempre y cuando no esté prohibido por la propia norma.

Así mismo, el artículo 13, numeral 1 del Decreto 1683 de 2003 en forma expresa permite la instalación de publicidad exterior visual en las áreas libres privadas de los lotes construidos. Los sitios en los que se encuentra prohibida la publicidad exterior visual están expresamente enlistados y son de interpretación restrictiva.

Señaló que la Alcaldía Municipal de Medellín quebrantó el



artículo 37 de la Ley 9 de 1989 en cuanto es inexistente cualquier tipo de restricción de instalación de publicidad exterior visual bajo el argumento del desarrollo de un proyecto vial si no ha sido debidamente notificado a su propietario y registrado en el folio de matrícula inmobiliaria.

En el asunto materia de debate, se tomó la decisión de negar la instalación del elemento publicitario con fundamento en un proyecto vial que no ha sido inscrito en el folio de matrícula inmobiliaria del inmueble.

La Ley 140 de 1994 prevé que la colocación de publicidad exterior visual no está sometida a un procedimiento previo de otorgamiento de permiso sino a un control posterior por parte de las autoridades municipales, que se ejerce a través del mecanismo de registro.

El artículo 3 de la citada normatividad señala los sitios en los que se encuentra prohibida la instalación de publicidad exterior visual. Por su parte, el Decreto No. 1683 de 2003, en los artículos 13 y 14 determinó los sitios en los que está permitida.

Así, el artículo 13, numeral 1 del Decreto 1683 de 2003 prevé que la instalación de publicidad exterior visual se puede hacer en lotes no construidos con frente a vías, en las áreas libres privadas de los lotes construidos, en las culatas o muros medianeros y en las terrazas de las edificaciones.

De otra parte, el artículo 14 ibídem regula lo concerniente a la instalación de publicidad exterior visual en lotes urbanos, es decir, los no construidos con frente a la vía, en los cuales únicamente se permite publicidad exterior visual en áreas comerciales e industriales, siempre y cuando se deje una distancia mínima de 2 m hacia el interior del paramento o cerramiento que se establezca, y que la distancia mínima entre cada publicidad exterior visual sea de 80 m en el mismo costado de la cuadra.

Insistió en que la Ley 140 de 1994 ni el Decreto 1683 de 2003 establecen como limitación para la colocación de la publicidad



exterior visual las áreas sobre las cuales exista un proyecto vial.

Por consiguiente, las resoluciones cuya nulidad se depreca adolecen de nulidad por falsedad en los motivos, en tanto la administración municipal afirmó que la valla se encontraba ubicada en el antejardín de un inmueble, cuando lo cierto es que se trata de un espacio libre ubicado al interior de un lote, que según la Alcaldía de Medellín, está previsto para el desarrollo de un proyecto vial que se ejecutará en un futuro incierto.

Adicionalmente, en las resoluciones atacadas no se señaló que el sitio en donde está ubicada la valla sea de aquellos en los que está prohibido la instalación de publicidad visual exterior, según lo contemplado en el artículo 24 del Decreto 1683 de 2003, lo que pone de presente que la administración argumentó la negativa en una prohibición que no se encuentra contemplada en ese específico postulado.

#### **4. Contestación de la demanda**

A través de apoderado, la Alcaldía de Medellín contestó la demanda con oposición a las pretensiones del actor, en los siguientes términos<sup>2</sup>:

Manifestó que de conformidad con lo previsto en el artículo 13 del Decreto 1683 de 2003 *“Por medio del cual se reglamenta la publicidad exterior visual y los avisos publicitarios en el municipio de Medellín”*, la publicidad exterior visual se puede instalar, entre otros sitios, en los lotes no construidos con frente a vías, en las áreas libres privadas de los lotes construidos, en las culatas o muros medianeros y en las terrazas de las edificaciones.

Por su parte, el artículo 24 *ibídem* establece que está prohibida la colocación de publicidad exterior visual en áreas que constituyen espacio público, según la Ley 140 de 1994, el Decreto 1504 de 1998 y el Acuerdo 62 de 1999, salvo las excepciones establecidas en el Decreto 1504 de 1998.

---

<sup>2</sup> Folios 290 a 299.



Frente al particular, expresó que una vez consultada la información catastral se encontró que el predio donde se encuentra la valla publicitaria de propiedad de la actora, corresponde a la Manzana 20 de la Comuna 14 de El Poblado, barrio Manila, con código de propietario 14 19 020 0014, área del lote 1.418.53 m<sup>2</sup> y área construida de 2.016,00 m<sup>2</sup>, de propiedad de las señoras Diana María Mejía Sierra y Ángela de las Mercedes Sierra Rojas.

Así mismo, indicó que la Unidad de Transporte y Movilidad del Departamento Administrativo de Medellín realizó una visita el 6 de febrero de 2008 al sitio en donde se encuentra localizada la valla publicitaria, en la que se determinó que está ubicada en una parte de la sección pública del proyecto vial 21-68-8, es decir, en un sitio prohibido para la colocación del elemento de publicidad.

#### **5. Sentencia de primera instancia**

El Tribunal Administrativo de Antioquia, a través de la sentencia del 18 de junio de 2013, resolvió lo siguiente<sup>3</sup>:

*“PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente decisión”.*

Las razones que tuvo en cuenta el *a quo* para proceder en el sentido indicado se resumen a continuación:

En primer lugar, argumentó que las resoluciones cuya nulidad se depreca se ajustaron a la normatividad que regula la materia, en consideración a que la negativa del registro de la valla publicitaria de propiedad de la actora se sustentó en el concepto técnico emitido por el Departamento Administrativo de Planeación de Medellín, en el que se señaló que la valla se encontraba ubicada en el retiro del antejardín de un predio.

No obstante lo anterior, tanto en la resolución No. 009 E-21 del 21 de enero de 2005 como en el concepto técnico del 9 de

---

<sup>3</sup> Folios 186 a 217 cdno. ppal.



septiembre de 2004, se hizo referencia, en forma errónea, al incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 14 del Decreto Municipal 1683 de 2003, referente a la regulación de la instalación de publicidad exterior visual en lotes urbanos, esto es, en predios no construidos, cuando es lo cierto que el lote en donde está localizada la valla está desarrollado urbanísticamente y, por tanto, no puede ser considerado como un predio no construido, que es el supuesto previsto en la norma para su correcta aplicación.

En ese orden, quedó demostrado con las pruebas aportadas al proceso que la valla publicitaria está ubicada en un antejardín, área esta que corresponde al espacio público, tal como lo prevé el Decreto 1504 de 1998.

Según la consagración contenida en el artículo 5 de la Ley 9 de 1989, el espacio público es el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden.

Añadió que el artículo 5 del Decreto 1504 de 1998 define a los antejardines como zonas de propiedad privada pero de uso público y, en esa medida, los argumentos plasmados en los actos acusados para negar el registro de la valla publicitaria son acordes a la legislación vigente que regula la materia y a la realidad fáctica demostrada.

Finalmente, advirtió de una posible causal de nulidad por falsedad en los motivos por error de derecho, que se estructura por la errónea calificación jurídica de los hechos, pues, el artículo que incumplió la parte actora es el 24 del Decreto 1683 de 2003, norma esta que no fue referenciada en los actos administrativos acusados situación que, en sentir del *a quo*, generó confusión en el administrado respecto de la imputación de la infracción y, por consiguiente, limitó el ejercicio del derecho a una defensa adecuada.

Empero, por el carácter rogado de la jurisdicción contenciosa administrativa omitió el pronunciamiento frente al punto antes referido, sobre la base de considerar que el demandante no





planteó ese argumento de nulidad en el escrito de la demanda.

## 6. Apelación

La parte actora, por intermedio de apoderado interpuso el recurso de apelación, sustentado en los siguientes argumentos<sup>4</sup>:

Advirtió que en la providencia apelada es contradictoria y, al propio tiempo, constitutiva de error, dado que afirmó que la valla se encontraba ubicada en el espacio público correspondiente al antejardín de un predio, con desconocimiento de que estaba situada en el área libre del interior del inmueble, la cual se encontraba delimitada por una cerca en malla.

Expresó que en la sentencia se omitió la valoración de las pruebas aportadas que son demostrativas de los errores de la Alcaldía Municipal de Medellín en la determinación de la zona como espacio público de antejardín.

En efecto, en el concepto técnico contenido en el oficio con radicación No. M 7767-2083-4 del 7 de junio de 2004 expedido por el Departamento Administrativo de Planeación se indicó acerca de la no viabilidad del registro de la valla debido a que estaba situada en una edificación de altura de 2 pisos, razón por la cual se vulneraba el numeral 1, artículo 15 del Decreto 1683 de 2003.

Posteriormente, mediante oficio M-13957-2083-4 del 9 de septiembre de 2004, fue ratificado el concepto negativo; no obstante, se informó que la norma incumplida era el artículo 14 ibídem que regula la instalación de publicidad exterior visual en lotes urbanos, cuando en realidad la norma aplicable no era la citada, sino el artículo 13, numeral 1, que prevé como sitio permitido para la colocación de la publicidad, las áreas libres privadas de los lotes construidos.

Arguyó que la resolución No. 009-E-21 se sustentó en la inobservancia del artículo 14 del Decreto 1683 de 2003, sin tener en cuenta que el Departamento Administrativo de Planeación de

---

<sup>4</sup> Folios 301 a 309 del cuaderno 1.



Medellín nunca manifestó que la valla estuviera ubicada dentro del espacio público, pues, siempre indicó que estaba en un antejardín.

Advirtió que en el acto administrativo que desató el recurso de reposición interpuesto contra la resolución inicial se expuso un argumento que no había sido manifestado con anterioridad, referido a la existencia de un proyecto vial sobre el que nada se informó en la actuación administrativa que originó la expedición de las decisiones cuestionadas, de lo que se concluye que era desconocido por la parte actora y, en ese sentido, quebrantó el derecho de defensa.

Resaltó que el proyecto vial no había sido inscrito en el folio de matrícula inmobiliaria del predio en donde se encontraba la malla, para el momento en que se negó el registro ni cuando se presentó la demanda.

Expuso que el tribunal de instancia reconoció que la norma aplicable para la instalación de las vallas es el artículo 13 del Decreto 1683 de 2003 y no el artículo 14, lo que pone de presente que sí se presentó un error por parte de la Alcaldía Municipal de Medellín en el sustento normativo expuesto en los actos demandados.

No obstante lo anterior, concluyó la sentencia que la valla estaba ubicada en un antejardín, zona esta que corresponde al espacio público, y por consiguiente, aplica la prohibición para la instalación de publicidad exterior visual, pero sin analizar el hecho de que en los actos administrativos demandados nada se indicó en cuanto a las prohibiciones señaladas en el artículo 24 del Decreto 1683 de 2003, norma en la que debió soportarse la negativa del registro.

La decisión recurrida es confusa, si se tiene en cuenta que, por un lado, afirma que los actos incurrieron en falsedad en los motivos por error de derecho y, de otra parte, sostiene que la valla se encontraba en un sitio prohibido, sin hacer mayor análisis de las pruebas arrojadas al expediente que demuestran que no existe ninguna norma que establezca que no se pueda instalar publicidad exterior visual en las áreas donde exista un proyecto vial.



## **7. Actuación procesal en esta instancia**

Mediante auto del 29 de julio de 2013, el Tribunal Administrativo de Antioquia concedió en el efecto suspensivo el recurso de apelación interpuesto por la parte actora<sup>5</sup>.

Mediante auto del 22 de enero de 2014 la Sección Primera del Consejo de Estado admitió el recurso interpuesto en contra de la sentencia del 18 de junio de 2013<sup>6</sup>.

Por medio de auto del 31 de mayo de 2016 se corrió traslado a las partes y al Procurador Delegado por el término de 10 días para que presentaran los alegatos de conclusión<sup>7</sup>.

## **8. Alegatos de conclusión**

### **Municipio de Medellín**

El apoderado de la Alcaldía de Medellín en el escrito de alegatos de conclusión reiteró el argumento atinente a que la limitación en la instalación de la valla se presenta por el hecho de estar ubicada en un antejardín, área constitutiva del espacio público, en virtud de lo previsto en el Decreto 1504 de 1998, de modo que la negativa del registro estuvo soportada en la normativa que regula la materia.

### **Parte actora**

Mediante escrito presentado a través de apoderado judicial, los alegatos finales se estructuraron en el hecho de que en la sentencia de primera instancia no hubo una adecuada valoración de las pruebas que dan cuenta de que la valla publicitaria no se instaló en un antejardín sino en el área libre del interior de un inmueble, delimitada por una cerca en malla que lo separaba de la vía pública.

De esta manera, los actos acusados están viciados de nulidad en

<sup>5</sup> Folio 310 del cuaderno principal

<sup>6</sup> Folio 4 del cuaderno principal

<sup>7</sup> Folio 7 cuaderno de apelación.



la medida en que la administración municipal arguyó como sustento la violación de unas normas que no corresponden a la realidad de la situación del lugar donde se encontraba instalada la valla, lo que de suyo permite acreditar el cargo de falsedad en los motivos por indebida aplicación de la norma en la que debían fundarse.

## **9. Concepto del Ministerio Público**

El procurador delegado para la conciliación administrativa guardó silencio.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia**

Corresponde a la Sala de lo Contencioso Administrativo, a través de esta Sección, conocer el recurso de apelación interpuesto por la sociedad actora contra la sentencia dictada el 18 de de junio de 2013 por el Tribunal Administrativo de Antioquia, en los términos del artículo 129 del C. C. A., en concordancia con lo decidido en el Acuerdo de Descongestión No. 357 de 5 de diciembre de 2017, suscrito entre las Secciones Primera y Quinta de esta Corporación.

### **2. Problema jurídico**

El problema jurídico se contrae en determinar si revoca, confirma o modifica la sentencia del 18 de junio de 2013 proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, que denegó las pretensiones de la demanda, para cuyo propósito se deberá analizar si la Alcaldía Municipal de Medellín para la expedición de los actos acusados se ajustó a la normatividad legal que regula la concesión de los registros de publicidad visual exterior.

### **3. Análisis de los argumentos de la apelación**

El artículo 1 de la Ley 140 de 1994 define la publicidad exterior Visual como “el medio masivo de comunicación destinado a informar o llamar la atención del público a través de elementos



visuales como leyendas, inscripciones, dibujos, fotografías, signos o similares, visibles desde las vías de uso o dominio público, bien sean peatonales o vehiculares, terrestres, fluviales, marítimas o aéreas”.

En otros términos, la publicidad exterior visual consiste en la instalación de elementos contentivos de información o publicidad en un lugar que permita que sean percibidos por el público.

Ahora bien, el Decreto 1683 de 2003 reglamenta la publicidad exterior visual y los avisos publicitarios en el municipio de Medellín.

De acuerdo con lo probado en el proceso, el 23 de abril de 2004 la parte actora presentó ante la Subsecretaría de la Defensoría del Espacio Público el registro de una valla publicitaria en la carrera 43 A No. 11 B – 95 de Medellín<sup>8</sup>, de conformidad con lo previsto en la Ley 140 de 1994 y en el Decreto 1683 de 2003.

La Subsecretaría de la Defensoría del Espacio Público requirió al Departamento Administrativo de Planeación para que emitiera concepto técnico acerca de la solicitud de registro.

De esta manera, mediante concepto técnico con radicación M-7767-2083-4 del 17 de junio de 2004, el Departamento Administrativo de Planeación indicó que la petición de registro incumplía lo previsto en el artículo 15, numeral 1 del Decreto 1683 de 2003, en razón a que: “el sitio para la valla de la solicitud corresponde a una edificación de altura de dos (2) pisos”.

El 22 de julio de 2004, el representante legal de la sociedad Vallas Colombianas Ltda. solicitó aclaración del concepto técnico antes referido, ya que informó que la valla no estaba instalada sobre una terraza sino en un lote contiguo a la edificación.

En atención a la petición de aclaración, fue emitido el concepto con radicación número M-13957-2083-4 del 9 de septiembre de

---

<sup>8</sup> Folios 85 y 85 cuaderno principal.



2004<sup>9</sup>, en el que se recomendó negar el registro por incumplimiento de lo previsto en el artículo 14 del Decreto 1683 de 2003, por cuanto: “La valla de la solicitud no está instalada en un lote, la misma se encuentra en el retiro de un antejardín correspondiente a la edificación con nomenclatura carrera 43 A No. 11B - 95, cuya destinación corresponde al uso de vivienda. Es preciso recordar que la instalación de publicidad exterior visual en lotes urbanos o predios no construidos, hace referencia a aquellos terrenos ubicados dentro del perímetro urbano, desprovistos de áreas edificadas”.

La parte actora, nuevamente, a través de escrito calendado 2 de diciembre de 2004<sup>10</sup> solicitó aclaración del último concepto técnico, en razón a que el artículo 14 del Decreto 1683 de 2003 no era aplicable al caso, si se tiene en cuenta que el supuesto de ese precepto son las áreas comerciales e industriales, y la valla se encontraba ubicada en un área libre privada de un lote construido.

Frente a la objeción presentada, el Departamento Administrativo de Planeación guardó silencio.

Por consiguiente, la Subsecretaría de Defensoría del Espacio Público de Medellín profirió la resolución No. 009-E-21 del 21 de enero de 2005, por la cual se negó el registro publicitario solicitado por la sociedad Vallas Colombianas Ltda.

Como argumento de la decisión adoptada, la Alcaldía de Medellín se refirió a los conceptos técnicos proferidos por el Departamento Administrativo de Planeación, en los que se recomendó negar el registro publicitario, en un primer momento, por incumplimiento de lo previsto en el artículo 15, numeral 1 del Decreto 1683 de 2003, y posteriormente, por inobservancia de lo señalado en el artículo 14 de esa normatividad.

Del análisis de la exposición de motivos para la negativa del registro publicitario, se tiene que la administración municipal no indicó con precisión cuál fue el sustento normativo que finalmente aplicó para obrar en el sentido indicado, pues si bien adujo que el

<sup>9</sup> Folio 102 ibídem.

<sup>10</sup> Folios 105 y 106 cuaderno principal.



elemento publicitario instalado incumplía lo establecido en el artículo 14 del Decreto 1683 de 2003, lo cierto es que solo esgrimió que se encontraba en una zona de antejardín y que esta constituye espacio público, sin hacer referencia, en modo alguno, al texto normativo que consagra la prohibición de instalación de publicidad exterior visual en esas específicas áreas.

En efecto, en la parte resolutive de la resolución No. 009 E-21 del 21 de enero de 2005, la Alcaldía Municipal de Medellín se limitó a señalar lo siguiente en cuanto al motivo central de la negación del registro:

*"[...] 6. Que de conformidad con lo establecido en el artículo 238 numeral (1) del Código de Procedimiento Civil, se corrió traslado a las partes del concepto técnico M-13957-2083-4 de septiembre 9 de 2004, para lo cual el representante legal de la empresa Vallas Colombianas, informa que la solicitud de registro ha estado enrarecido (sic) por concepto (sic) técnicos ajustados a premisas que no corresponden a la realidad, además que se visitó previamente el sitio con funcionario de esta Subsecretaría (Luz Amparo Vélez), quien les manifestó que la instalación de la valla respetaba las normas vigentes, por lo cual procedieron a ubicar la valla. Además aclaran que la valla fue instalada bajo el amparo del artículo 13 numeral 1º del Decreto 1683 de 2003.*

*7. Que en el proceso existe constancia en la cual informa la Coordinadora de Publicidad Exterior Visual, que en ningún momento se ha realizado visita en la carrera 43 A No. 11 B – 95, sitio en el cual se encuentra instalada la valla de la empresa Vallas Colombianas, tal y como lo pretendió manejar en su escrito el señor Carlos López Velásquez para presentar como ciertos hechos que no han tenido ocurrencia.*

*8. Que para poder registrar publicidad exterior visual en la ciudad de Medellín, se requiere el lleno de los requisitos exigidos por las normas legales y locales, y en ese sentido el artículo 75 del Decreto 1683 de 2003 preceptúa que una vez hecha la solicitud de registro, este se podrá negar de plano, si la petición no cumple con los requisitos contenidos en el artículo 11 de la Ley 140 de 1994, o con los dispuestos en el presente decreto, **en consecuencia este Despacho negará el registro***



***impetrado, tal como lo dirá en la parte resolutive de este acto administrativo, toda vez que la autoridad correspondiente (El Departamento Administrativo de Planeación), en su informe verifica de manera técnica y además muy detallada que la valla de este análisis incumple con lo estipulado en el Decreto 1683 de 2003 artículo 14, toda vez que la valla esta (sic) instalada en el retiro de antejardín, siendo este considerado como elemento del espacio público [...]” (Negrillas de la Sala).***

Es importante poner de presente que en el concepto técnico M-13957-2083-4 del 9 de septiembre de 2004, el Departamento Administrativo de Planeación recomendó a la Alcaldía Municipal de Medellín no conceder el registro publicitario solicitado, por incumplimiento de lo establecido en el artículo 14 del Decreto 1683 de 2003, sin señalar, en modo alguno, las razones en las cuales se soportaba la supuesta infracción alegada.

El texto del citado artículo 14 del Decreto 1683 de 2003, es como sigue a continuación:

***“Artículo 14. Instalación de publicidad visual en lotes urbanos. En predios no construidos con frente a vía, únicamente se permite Publicidad Exterior Visual en áreas comerciales e industriales de acuerdo con los siguientes requisitos:***

- 1. Dejar una distancia mínima de dos (2) metros hacia el interior del paramento o cerramiento que se establezca. (Gráfico 20).*
- 2. La distancia mínima entre cada publicidad exterior visual será de ochenta (80) metros en el mismo costado de la cuadra. (Gráfico 20).*

***Parágrafo. Se podrán instalar hasta dos (2) vallas contiguas, acogiéndose a lo establecido en el artículo 9º de este Decreto, sobre proporción de área y altura”.***

De la lectura de la norma se observa con meridiana claridad que el supuesto fáctico para que se permita la instalación de publicidad exterior visual en lotes no construidos en áreas comerciales e





industriales es dejar la distancia mínima allí consagrada.

De esta manera, se infiere que si el elemento de publicidad visual exterior cumple con los requisitos referentes a la distancia mínima en lotes no construidos, es permitida su instalación y, en consecuencia, la concesión del registro.

La norma no prevé ninguna limitación de instalación de publicidad visual exterior en las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, denominadas también como antejardines, áreas que son consideradas de carácter privado pero de uso público, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 5 de la Ley 9 de 1989, cuyo texto se transcribe en los siguientes términos:

***“Artículo 5º.- Entiéndese por espacio público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses, individuales de los habitantes.***

***Así, constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo” (Resalta la Sala).***



Asimismo, debe indicarse que en el referido concepto técnico quedó expresamente consignado que la valla de la solicitud no estaba instalada en un lote sino en el antejardín de una edificación, luego es claro que se situaba en un predio construido.

A partir de tales definiciones, se concluye que el argumento jurídico que soportó la decisión de la administración de denegar el registro no regula las condiciones técnicas ni el área en las que fue instalada la valla publicitaria, y menos aun, consagra la prohibición de la ubicación de ese elemento de publicidad exterior en antejardines.

Si lo pretendido por la administración era denegar la petición de registro de la valla bajo el argumento de que se encontraba en un antejardín, área que es considerada espacio público y, por consiguiente, prohibida su colocación, debió sustentar la decisión, entre otras disposiciones<sup>11</sup>, en el artículo 24 del Decreto 1683 de 2003, postulado que regula las prohibiciones para la localización de publicidad visual exterior, cuyo texto es del siguiente tenor:

***“Artículo 24. Sitios prohibidos para la ubicación de publicidad exterior visual. No se podrá instalar publicidad exterior visual en los siguientes sitios:***

***1. Áreas que constituyan espacio público, según la Ley 140 de 1994, el Decreto 1504 de 1998 y el Acuerdo 62 de 1999, salvo las excepciones establecidas en el Decreto 1504 de 1998 [...]”*** (Se destaca).

---

<sup>11</sup> Ley 40 de 1994. Artículo 3°.- Lugares de ubicación. Podrá colocarse Publicidad Exterior Visual en todos los lugares del territorio nacional, salvo en los siguientes:  
En las áreas que constituyen espacio público de conformidad con las normas municipales, distritales y de las entidades territoriales indígenas que se expidan con fundamento en la Ley 9 de 1989 o de las normas que la modifiquen o sustituyan. Sin embargo, podrá colocarse Publicidad Exterior Visual en los recintos destinados a la presentación de espectáculos públicos, en los paraderos de los vehículos de transporte público y demás elementos de amoblamiento urbano, en las condiciones que determinen las autoridades que ejerzan el control y la vigilancia de estas actividades.  
Dentro de los 200 metros de distancia de los bienes declarados monumentos nacionales. Donde lo prohíben los Concejos Municipales y Distritales conforme a los numerales 7 y 9 del artículo 313 de la Constitución Nacional.  
En la propiedad privada sin el consentimiento del propietario o poseedor.  
Sobre la infraestructura, tales como postes de apoyo a las redes eléctricas y telefónicas, puentes, torres eléctricas y cualquier otra estructura de propiedad del Estado.



Es así como queda demostrado que la Alcaldía de Medellín incurrió en un error de derecho en la motivación de la resolución No. 009 E-21 de 2005, sobre la base de considerar que la decisión que concluyó el procedimiento administrativo se sustentó en un postulado cuya aplicación no era viable jurídicamente por no consagrar el supuesto de hecho desplegado por la parte actora.

Sin perjuicio del error en que incurrió la administración en la expedición del acto administrativo primigenio, a través de la resolución No. 213 JL-18 del 18 de julio de 2007, por la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto contra aquella decisión, la Alcaldía de Medellín confirmó la decisión adversa a la parte actora con fundamento, en esa oportunidad, en lo previsto en el artículo 13, numeral 1 del Decreto 1683 de 2003, que permite la instalación de publicidad exterior visual en áreas libres de los lotes construidos.

Adujo la alcaldía que en razón a que el elemento publicitario se encontraba en una edificación de dos pisos con destinación al uso de vivienda, no era factible acceder a la petición de registro.

Adicionalmente, señaló en la resolución que en el sector donde se encontraba la valla se tenía prevista la construcción del proyecto vial 21-68-8 para la ampliación de la Avenida El Poblado, por lo que el antejardín en donde se situaba el elemento de publicidad formaba parte del proyecto en referencia.

En esa perspectiva, son evidentes los desaciertos sistemáticos en los que incurrió la Alcaldía de Medellín tanto en la actuación administrativa como en la producción del acto que culminó dicho trámite y aun en la vía gubernativa, lo que de suyo presupone que los actos demandados se encuentren viciados de nulidad por falsedad en los motivos por error de derecho, dada la ausencia de relación entre los preceptos que sustentaron la negativa del registro de la publicidad y los supuestos de hecho objeto de decisión.

Sobre el concepto de la causal de nulidad de falsedad en los motivos por error de derecho, resulta ilustrativo el siguiente aparte



jurisprudencial emitido por la Sección Tercera<sup>12</sup> de esta Corporación:

*“[...] La falsa motivación o falsedad del acto administrativo constituye una causal genérica de violación que se caracteriza fundamentalmente por una evidente divergencia entre la realidad fáctica o jurídica, o ambas, que induce a la producción del acto o a los motivos argüidos tomados como fuente por la Administración Pública.*

*Bajo este entendido, esta causal de anulación de los actos administrativos se puede manifestar mediante un error de hecho, o a través de un error de derecho.*

*El error de hecho se presenta cuando la Administración desconoce los supuestos fácticos en que debía soportar su decisión, ya sea porque la autoridad que profirió el acto no los tuvo en cuenta o, porque pese a haberlos considerado se deformó la realidad de tal manera que se dejaron por fuera o se introdujeron circunstancias de tiempo modo y lugar que resultan irreales y que traen como consecuencia que el acto administrativo no se funde en hechos ciertos, verdaderos y existentes al momento de ser proferido.*

***Por otra parte, también se incurre en falsa motivación por error de derecho, que tiene lugar cuando se desconocen los supuestos jurídicos que debían servir de fundamento a los actos demandados, situación que se presenta por: i) inexistencia de las normas en que se basó la Administración; ii) ausencia de relación entre los preceptos que sirvieron de fundamento a la manifestación de voluntad de la Administración y los supuestos de hecho objeto de decisión; y finalmente iii) cuando se invocan las disposiciones adecuadas pero se hace una interpretación errónea de las mismas”*** (Negrillas fuera del texto original).

En ese contexto, se observa que la argumentación expuesta en la sentencia de primera instancia para denegar las pretensiones de la demanda es contradictoria y desatinada, pues, por un lado,

---

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera; providencia del 23 de octubre de 2017, radicación núm. 25000-23-36-000-2013-00802-01(53206); M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.



afirma que se torna equivocada la calificación jurídica de los hechos y, por lo tanto, la norma que debió aplicar la administración era el artículo 13 del Decreto 1683 de 2003, en concordancia con los artículos 16 y 24 ibídem, y por otro lado, sostuvo que los motivos expuestos en las resoluciones cuya nulidad se depreca se ajustan a hechos reales y que la parte actora no probó discrepancia entre los fundamentos jurídicos señalados por la administración y estos últimos.

No obstante lo anterior, lo que más llama la atención de la Sala es que el *a quo* advirtió la existencia de la causal de nulidad por error de derecho, pero se inhibió de su estudio por considerar que la parte actora no alegó la referida causal, omisión que impedía el análisis de ese aspecto dado el carácter rogado de la jurisdicción contenciosa administrativa.

En la parte final de la providencia apelada, se indicó lo siguiente:

*“Advierte la Sala la presencia, en este caso, de una posible causal de nulidad denominada falsa motivación por error de derecho, que se forma por la errónea calificación jurídica de los hechos: el artículo que se incumple es el 24 de la Ley (sic) 1683 de 2003, el cual no fue referenciado en las citadas resoluciones generando en el administrado confusión acerca de la imputación y por tanto limitando su derecho a una defensa adecuada. Sin embargo, por el carácter rogado de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, la Sala se abstendrá de pronunciarse al respecto.*

*Concluye la Sala que las Resoluciones acusadas, por medio de las cuales la Subsecretaría de la Defensoría del Espacio Público negó el registro de la valla publicitaria ubicada en la carrera 43 A No. 11-95 de Medellín y ordenó su retiro, se ajustan a las disposiciones legales que regulan la materia, y por lo tanto, se negarán las pretensiones de la demanda”*

Sobre el particular debe advertirse que en el acápite correspondiente a las normas violadas y concepto de violación<sup>13</sup>, la parte actora en forma diáfana arguyó la vulneración de los artículos 3 de la Ley 140 de 1994 y 24 del Decreto 1683 de 2003:

---

<sup>13</sup> Fl. 38 cdno. ppal.



*“que contienen la lista de los sitios en los cuales está prohibida la instalación de publicidad exterior visual, prohibiciones que como bien es sabido deben ser expresas y de interpretación restrictiva, por el hecho de aplicar una prohibición que no se encuentra prevista en las citadas normas”.*

De una simple lectura del reproche de legalidad expresado por la sociedad demandante se desprende que se cuestiona la omisión de la Alcaldía Municipal de Medellín de señalar en los actos administrativos demandados la razón específica por la cual no era procedente la concesión del registro, máxime si se tiene en cuenta que el artículo 24 del citado decreto prevé los sitios en los que se encuentra prohibida la instalación de ese tipo de elementos publicitarios que, como bien lo señaló la parte actora, son de naturaleza restrictiva.

Por los anteriores argumentos, la sentencia apelada deberá ser revocada por haberse desvirtuado la presunción de legalidad de la que se encuentran revestidas las decisiones demandadas, bajo la causal de falsa motivación por error de derecho, razón por la que se declarará la nulidad de las resoluciones números 009 E-21 del 21 de enero de 2005 y 213 JL.18 del 18 de julio de 2007, expedidas por la Subsecretaría del Espacio Público de la Alcaldía Municipal de Medellín.

#### **4. Restablecimiento del derecho**

En el capítulo de pretensiones de la demanda, la parte actora solicitó como restablecimiento del derecho lo siguiente:

*“1. Que se declare la nulidad de la resolución No. 009 E-21 del 21 de enero de 2005 expedida por la Subsecretaría de la Defensoría del Espacio Público por medio de la cual se negó a la empresa VALLAS COLOMBIANAS LTDA., el registro de la valla publicitaria ubicada en la carrera 43 A No. 11 B – 95 de esta ciudad de Medellín; igualmente, que se decrete la nulidad de la resolución 213 JL-18 del 18 de julio de 2007, también expedida por el Subsecretario de la Defensoría del Espacio Público por medio de la cual se*



*decidió el recurso de reposición confirmando la decisión inicial.*

*2. Que de cómo (sic) consecuencia de la declaración anterior, se condene al Municipio de Medellín a pagar la indemnización de los perjuicios ocasionados como consecuencia del retiro de la valla publicitaria ubicada en la carrera 43 A No. 11 B – 95 de esta ciudad de Medellín de propiedad de VALLAS COLOMBIANAS LTDA., perjuicios que se reconocerán en la modalidad de daño emergente y lucro cesante, los cuales tasamos en la suma de \$315.614.583 de acuerdo con la estimación que se hace en el capítulo correspondiente a la estimación razonada de la cuantía y que corresponden a \$288.614.583 por lucro cesante futuro y a \$27.000.000 por daño emergente (pérdida de la valla).*

*3. Que subsidiariamente, y en caso de que para la fecha de la sentencia no hubiere sido ejecutada la orden de retiro de la valla ubicada en la carrera 43 A No. 11 B-95, se ordene el registro de la valla publicitaria ubicada en la carrera 43 A No. 11 B-95 de la ciudad de Medellín.*

*4. Que se disponga que todas las condenas que sean impuestas sean actualizadas teniendo en cuenta la variación del índice de precios al consumidor certificado por el DANE.*

*5. Que se condene en costas al MUNICIPIO DE MEDELLÍN.*

*6. Que se ordene al MUNICIPIO DE MEDELLÍN dar cumplimiento de la sentencia en los términos y condiciones previstos en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo” (Mayúsculas sostenidas del texto original).*

Como consecuencia de la declaración de nulidad de los actos administrativos demandados, la Sala ordenará a la Alcaldía de Medellín el otorgamiento del registro de la valla publicitaria ubicada en la carrera 43 A No. 11B - 95 de esa ciudad, en el



evento en que no haya sido retirada por la administración municipal.

De otro lado, en cuanto al pago de la suma de \$27.000.000 por concepto de daño emergente, y \$288.614.583 por lucro cesante, se tiene que la causación de tales perjuicios materiales no se encuentra acreditada en el expediente, pues, si bien se solicitó la práctica de un dictamen pericial para ese específico propósito, lo cierto es que en auto de pruebas (sin fecha), notificado por estado el 12 de mayo de 2009<sup>14</sup>, nada se dijo acerca de la experticia pedida por la parte actora, providencia esta frente a la cual no se interpuso ningún medio de impugnación, razón por la que quedó debidamente ejecutoriada y en firme.

## **5. Condena en costas**

Pese a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, en los términos de lo reglado en el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, la Sala se abstendrá de condenar en costas a la Alcaldía de Medellín, por cuanto la conducta procesal de esta no está teñida de mala fe, dado que no es constitutiva de abuso del derecho ni puede calificarse como torticera ni malintencionada, presupuestos indispensables para adoptar este tipo de decisión.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

## **F A L L A**

**PRIMERO:** Revócase la sentencia del 18 de junio de 2013 proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia – Sala Cuarta de Decisión y, en su lugar, declárase la nulidad de las resoluciones números 009 E-21 del 21 de enero de 2005 y 213 JL-18 del 18 de julio de 2007 emitidas por la Subsecretaría Defensoría del Espacio Público de Medellín.

---

<sup>14</sup> Fls. 145 y 146 cdno. ppal.





SEGUNDO: Como restablecimiento del derecho, ordénase a la Alcaldía de Medellín, en caso de que no hubiere sido retirada por la administración municipal, el otorgamiento del registro de la valla publicitaria ubicada en la carrera 43 A No. 11 B – 95.

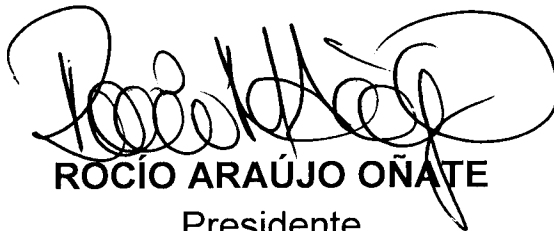
TERCERO: Deniéganse las demás pretensiones de la demanda.

CUARTO: Absténesese de condenar en costas.

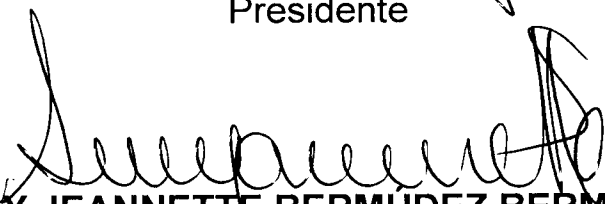
QUINTO: En firme esta sentencia y previas las comunicaciones del caso, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

Este proyecto fue discutido y aprobado en sesión de la fecha.

CÓPIESE Y NOTIFÍQUESE




**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**  
 Presidente



**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**  
 Consejera



**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**  
 Consejero



**ALBERTO YEPES BARREIRO**  
 Consejero



SC5780-6-1



GP059-6-1

