

CONCEPTO 12605 DE 2018

(Marzo 9)

<Fuente: Archivo interno entidad emisora>

SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA

Doctor

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

ASUNTO: Publicidad Exterior Visual-PEV

Apreciado doctor XXXXX.

Es pertinente recordar lo dispuesto en la Circular No. 00006 de 2013, para que a futuro sea tenida en cuenta por el personal de esa dependencia, y cuyo acápite pertinente señala:

[...] me permito informar que a partir de la fecha la asesoría y solicitudes de conceptos a la Dirección Jurídica, deberán ser radicados en el aplicativo Onbase y canalizados a través de la Secretaría General, Directores de Área, Jefes de Oficina, Directores Regionales, Subdirectores de Centro y Coordinadores de Grupo.

En consecuencia, de lo anterior consideramos que la solicitud se hace a título personal, sin entrar a definir la conducta asumida por quien la eleva, debido a que por medio de conceptos jurídicos no es viable analizar situaciones particulares ni evaluar actuaciones de los servidores públicos o contratistas del SENA, sin tener en cuenta lo señalado en la citada circular.

Ahora bien frente a su solicitud sin radicación, remitida mediante correo electrónico de fecha 16 de febrero de 2018, oportunidad en la cual se solicita emitir un concepto sobre la viabilidad y obligatoriedad del pago de la factura que se adjunta; nos permitimos manifestar:

#### ALCANCE DE LOS CONCEPTOS JURÍDICOS

Es pertinente señalar que los conceptos emitidos por la Dirección Jurídica del SENA son orientaciones de carácter general que no comprenden la solución directa de problemas específicos ni el análisis de actuaciones particulares. En cuanto a su alcance, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, ni tienen el carácter de fuente normativa y sólo pueden ser utilizados para facilitar la interpretación y aplicación de las normas jurídicas vigentes.

De manera comedida le informo que esta dependencia no es la competente para resolver situaciones particulares ni conceptuar sobre procedimientos de trámites o hacer aclaraciones/modificaciones a los actos administrativos proferidos por el SENA. También es pertinente indicarle que en virtud de los principios de economía y celeridad, establecidos en la Constitución Política y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, las inquietudes sobre diversas temáticas se deben aclarar al interior de la Entidad agotando el conducto regular, vale decir, acudiendo al funcionario que maneje la temática, al competente o a quien deba tomar la decisión.

El Grupo de Conceptos Jurídicos y Producción Normativa, no tiene asignadas funciones administrativas, contractuales o disciplinarias, y tomar una decisión en esta vía en un caso

particular que no le compete, pues implicaría excederse en sus funciones lo que acarrearía la respectiva responsabilidad disciplinaria. En consecuencia, la temática planteada se abordará en forma general para su análisis jurídico.

## CONCEPTO JURÍDICO

### a) ANTECEDENTES

Señala quien consulta:

- Se solicita apoyo con la emisión el concepto sobre viabilidad y obligatoriedad del pago de la factura que se anexa.
- Es importante anotar que el SENA no hace publicidad, hace divulgación.
- Con la consulta se anexa copia de la factura expedida por la Secretaría Distrital de Ambiente del Distrito Capital, mediante la cual se cobra el registro de un aviso al SENA. También se adjunta copia del oficio radicado No. 1- 2018.000176, en el cual consta, entre otros, que el SENA adelantó solicitud de registro.
- Se deja constancia que el concepto se emite con la información suministrada.

### b) ANÁLISIS

La Constitución Política de 1991 elevó a norma de rango constitucional el manejo y conservación de los recursos naturales y el medio ambiente, así el artículo [79 \(1\)](#) y el numeral 8 del artículo [95 \(2\)](#), consagran el derecho a gozar de un ambiente sano. A partir de las disposiciones contenidas en la Carta Fundamental, se considera que el medio ambiente es un bien jurídico protegido para hacer de la vida en comunidad más amena y darle la debida importancia que merece la protección a los recursos naturales; en consecuencia, no solamente se enmarca la protección a las actividades que realicen los particulares sino que puede verse inmerso aquello que puedan realizar entidades tanto públicas como privadas para promocionar los bienes y los servicios que ofrezcan.

Lo anterior bajo el entendido que el medio ambiente trasciende lo que se encuentra en la naturaleza y los recursos que se producen en ella, específicamente el escenario del impacto auditivo y visual, este último que será de particular importancia en la presente solicitud respecto de la contaminación o saturación visual que se puede estar generando con la publicidad; por ejemplo, el caso de las vallas publicitarias.

La Ley [99](#) de 1993, “por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones”, consagró entre los principios generales ambientales la protección del paisaje por ser patrimonio común, y atribuyó a las autoridades ambientales las funciones de otorgar permisos y autorizaciones para el desarrollo de actividades, que puedan afectar el medio ambiente, e imponer y ejecutar a prevención las medidas de Policía y las sanciones previstas en caso de violación a las normas de protección ambiental y exigir la reparación de los perjuicios causados. El inciso segundo del artículo [107](#) de esta normativa, prescribió que las normas ambientales son de orden público y no podrán ser objeto de transacción o de renuncia a su aplicación por las autoridades o por los particulares.

En primer lugar, es necesario referirnos a la regulación básica en el ámbito nacional en materia de Publicidad Exterior Visual- PEV, la cual se encuentra contemplada en la Ley 140 de 1994, “por la cual se reglamenta la Publicidad Exterior Visual en el Territorio Nacional”, la cual contiene la siguiente definición:

ARTÍCULO 1o.- Campo de la aplicación. La presente Ley establece las condiciones en que puede realizarse Publicidad Exterior Visual en el Territorio Nacional.

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

No se considera Publicidad Exterior Visual para efectos de la presente Ley, la señalización vial, la nomenclatura urbana o rural, la información sobre sitios históricos, turísticos y culturales, y aquella información temporal de carácter educativo, cultural o deportivo que coloquen las autoridades públicas u otras personas por encargo de éstas, que podrá incluir mensajes comerciales o de otra naturaleza siempre y cuando éstos no ocupen más del 30% del tamaño del respectivo mensaje o aviso. Tampoco se considera Publicidad Exterior Visual las expresiones artísticas como pinturas o murales, siempre que no contengan mensajes comerciales o de otra naturaleza.

[...] (Subraya y negrilla fuera de texto)

La publicidad, en concordancia con el derecho al ambiente sano, entendido este como un derecho colectivo de rango constitucional<sup>(3)</sup>, es un medio de comunicación que genera impacto masivo, así que la reglamentación de la Publicidad Exterior Visual- PEV propende por mejorar la calidad de vida de la comunidad, como se encuentra consagrado en el artículo 2o de la Ley 140:

ARTÍCULO 2o.- Objetivos. La presente Ley tiene por objeto mejorar la calidad de vida de los habitantes del país, mediante la descontaminación visual y del paisaje, la protección del espacio público y de la integridad del medio ambiente, la seguridad vial y la simplificación de la actuación administrativa en relación con la Publicidad Exterior Visual.

La Ley deberá interpretarse y aplicarse teniendo en cuenta los anteriores objetivos.(Subraya fuera de texto)

En el mismo sentido, la Ley 140 de 1994 determinó los lugares de ubicación permitidos, dimensiones, distancias, condiciones para mantenimiento, contenido, procedimiento para el registro y sanciones de elementos de Publicidad Exterior Visual- PEV.

De otra parte, el Decreto 959 de 2000, “por el cual se compilan los textos del Acuerdo 01 de 1998 y el Acuerdo 12 de 2000, los cuales reglamentan la Publicidad Exterior Visual en el Distrito Capital de Bogotá”, para el caso específico de la ciudad capital, también define la Publicidad Exterior Visual- PEV, así:

ARTÍCULO 2. Campo de aplicación. Se entiende por publicidad exterior visual el medio masivo de comunicación, permanente o temporal, fijo o móvil, que se destine a llamar la atención del público a través de leyendas o elementos visuales en general, tales como dibujos, fotografías, letreros o cualquier otra forma de imagen que se haga visible desde las vías de uso público, bien sean peatonales, vehiculares, aéreas, terrestres o acuáticas, y cuyo fin sea comercial, cívico,

cultural, político, institucional o informativo. Tales medios pueden ser vallas, avisos, tableros electrónicos, pasacalles, pendones, colombinas, carteleras, mogadores, globos, y otros similares.

Aun conservando las características atrás anotadas, no se entenderá como publicidad exterior visual las señales viales, la nomenclatura y la información sobre sitios de interés histórico, turístico, cultural o institucional de la ciudad, siempre que tales señales sean puestas con la autorización de la Administración Distrital. (Subraya fuera de texto)

En este orden de ideas, la Publicidad Exterior Visual- PEV comporta la instalación de elementos que contengan mensajes cuya finalidad sea la de llamar la atención del público, visibles desde el espacio público, con contenidos comercial, cívico, cultural, político, institucional o informativo. Al respecto, se ha advertido que la “instalación de elementos indicativos o distintivos de las entidades públicas del orden nacional o distrital, no comportan en estricto sentido una actividad económica con ánimo de lucro, si se constituyen como elementos propios de publicidad exterior visual, lo cual implica el apego y el cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas nacionales y distritales que regulen la actividad”. (Secretaría Distrital del Medio Ambiente. Concepto Jurídico. Cobro de registro de publicidad exterior visual a entidades públicas. Rad. Forest. 2013 IE33950. Proceso 2639933)

Por lo anterior se ha considerado que los visos, tableros electrónicos, pasacalles, pendones, colombinas, carteleras, mojadores, globos y similares, que se utilizan por entidades, dependencias o establecimientos públicos deben ser considerados como Publicidad Exterior Visual- PEV en los términos establecidos por la normatividad. Lo anterior además se ha sustentado por el hecho que la actividad es reglamentada sin distinguir la naturaleza de la persona que la ejerza<sup>(4)</sup>. Lo anterior implica, que si instala Publicidad Exterior Visual- PEV, una persona natural o jurídica, de naturaleza pública o privada, “deberá acoger los requisitos exigidos legalmente para su instalación y agotar el procedimiento del trámite del registro ante la Secretaría Distrital de Ambiente, establecido para tales efectos en la Resolución No. 931 de 2008”<sup>(5)</sup>. (Subraya fuera de texto)

En el caso de la ciudad de Bogotá, el denominado Registro de Publicidad Exterior Visual- PEV, se regula en la Resolución No. 931 de 2008, “por la cual se reglamenta el procedimiento para a el registro, el desmonte de elementos de publicidad exterior visual y el procedimiento sancionatorio correspondiente en el Distritos Capital”, la cual señala en cuanto a qué es este registro lo siguiente:

ARTÍCULO 1o.- DEFINICIONES: Para los efectos de la presente Resolución se adoptan las siguientes definiciones:

[...]

b) Anunciante: persona, empresa, producto, obra, proyecto, actividad o servicio a que se refiere la publicidad exterior visual.

c) Registro: Es la autorización otorgada por la Secretaría Distrital de Ambiente para ejercer la publicidad exterior visual con el cumplimiento de los requisitos legales.

[...] (Subraya fuera de texto)

ARTÍCULO 2o.- CONCEPTO DE REGISTRO DE PUBLICIDAD EXTERIOR VISUAL:

El registro de publicidad exterior visual es la autorización otorgada por la Secretaría Distrital de Ambiente para ejercer la actividad de publicidad exterior visual, cuando se compruebe el cumplimiento de las normas vigentes, teniendo en cuenta la información suministrada por su responsable y la verificación del cumplimiento de los requisitos por parte de la Secretaría.

El registro como tal, no concede derechos adquiridos, por lo cual cada vez que se produzca cambio de normatividad, se modifique o traslade la publicidad exterior visual registrada, o se venza el término de vigencia del registro, se deberá obtener un nuevo registro o su actualización.

Cuando la publicidad exterior visual se encuentre registrada, el responsable de la misma podrá solicitar a la Secretaría Distrital de Ambiente la prórroga de la vigencia del registro, siempre y cuando cumpla con las normas vigentes.

PARÁGRAFO.- De conformidad con el numeral 10 del artículo 193 del Acuerdo 79 de 2003 –Código de Policía de Bogotá - , el registro de pasacalles y pendones se hace ante las Alcaldías Locales del Distrito Capital. (Subraya fuera de texto)

Así las cosas, se advierte que al no distinguir las normas entre personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, el cumplimiento de registro de Publicidad Exterior Visual- PEV, en los términos que ha definido la ley, debe tramitarse por toda persona que haga publicidad exterior visual dentro de sus actividades<sup>(6)</sup>.

La autoridad ambiental del Distrito Capital, también se ha referido al criterio de “Saturación Paisajística”, en los términos analizados dentro de la Acción Popular radiado No. 2005- 00277 del 3 de marzo de 2011, oportunidad en la cual el Consejo de Estado, concluyó que cuanto los elementos instalados lo son de manera desmesurada, vulneran el derecho colectivo de los ciudadanos al medio ambiente sano, se consideren o no publicidad exterior visual. Igualmente, se advirtió que el registro de Publicidad Exterior Visual- PEV, en cuanto a su naturaleza jurídica obedece al cumplimiento de las condiciones y características de ubicación, técnicas, ambientales y urbanísticas de la actividad, así como a identificar factores de contaminación visual; condiciones todas a las que no escapan los anuncios institucionales aun cuando no se trate en estricto sentido de una actividad publicitaria comercial. (Secretaría Distrital del Medio Ambiente. Concepto Jurídico No. 147/2013 Registro de publicidad exterior visual para vehículos de entidades públicas. Rad. Forest. 2013 IE110952)

Es preciso resaltar que lo determinante para establecer si procede o no el registro, es identificar los elementos que son en esencia publicitarios y los que no comportan necesariamente la actividad publicitaria, pues el registro es procedente para los primeros y no para los segundos. Es así como concluye la autoridad ambiental del Distrito Capital, lo siguiente:

[...] 2. Los logos o distintivos institucionales que se adhieren o pintan en vehículos de entidades públicas no requieren registro de publicidad exterior visual.

[...] 4. El hecho de no enmarcarse dentro del concepto de publicidad exterior visual, no indica que su instalación aparezca de manera indiscriminada y sin observar criterios relativos a la no saturación del paisaje.

5. Conforme lo establecido en la Acción Popular Rad. 200500277 del 3 de marzo de 2011, emitida por el Consejo de Estado, la Secretaría distrital de Ambiente, debe efectuar seguimiento y control a elementos que sin ser catalogados como PEV, pueden generar saturación paisajística<sup>(7)</sup>.

En el mismo sentido, la autoridad ambiental del Distrito, advirtió frente a si las entidades públicas distritales o nacionales, deben solicitar el Registro de Publicidad Exterior Visual- PEV, lo siguiente:

[...] Los avisos de las Entidades Públicas del orden nacional o distrital se consideran publicidad exterior visual pues los mismos cuentan con las siguientes condiciones o características: - Son un medio masivo de comunicación, - Destinado a informar o llamar la atención del público, - Se utilizan elementos visuales como leyendas, inscripciones, dibujos, fotografías, signos o similares, - Visibles desde las vías de uso o dominio público.

2. El carácter de publicidad exterior está dado por la naturaleza del elemento más no por la calidad del solicitante, es decir, independientemente de que se trate de una Entidad Pública del orden nacional o distrital o de una Entidad Privada.

3. Si se tiene en cuenta que los regímenes de excepciones son taxativos y no permiten interpretaciones o inclusiones por el operador jurídico; se evidencia que este tipo de elementos no se encuentran excluidos de la caracterización de publicidad visual.

4. Al ser este tipo de elementos considerados como publicada exterior visual, los mismos requieren el respectivo registro lo que implica que deben cumplir indefectiblemente con las condiciones técnicas y jurídicas para su instalación, o lo que es mejor obtener el respectivo val por esta Autoridad Ambiental.

5. Independientemente de que se trate de una Entidad Pública y/o Privada si alguna de estas dos decide instalar un elemento de publicidad exterior visual, en ambos casos podría llegarse a producir una afectación y/o un impacto al paisaje, siempre que no se dé estricto cumplimiento a la normatividad ambiental vigente, lo que fácilmente nos permite concluir que de no ser considerados publicidad exterior visual los avisos de entidades públicas del orden nacional o distrital dichas Entidades podrían instalar a su libre albedrío no solo avisos sino cualquier tipo de elementos tales como vallas, pendones, avisos separados de fachada, etc. sin el control de la Autoridad Ambiental<sup>(8)</sup>.

Finalmente, respecto a la instalación de logos, símbolos y leyendas en vehículos utilizados por las entidades públicas, se cuenta con pronunciamiento de la autoridad ambiental distrital, en el sentido de que los vehículos no están sujetos al Registro de Publicidad Exterior Visual- PEV, en la medida que no encajen en dicho concepto, sin embargo, no podrá saturarse el paisaje al ubicar dichos elementos.

Ahora bien, en cuanto al costo o valor del Registro de Publicidad Exterior Visual- PEV se refiere, en primer lugar, a la tarifa establecida por la evaluación para la emisión del registro respectivo, aunado al control y seguimiento de la actividad, en relación a los elementos publicitarios susceptibles de la emisión de dicho registro. En este orden de ideas, si estamos frente a dicha publicidad, una vez establecido que es y que no es Publicidad Exterior Visual- PEV, se procede al trámite del registro de acuerdo con lo establecido en los artículos 5 al 13 de la Resolución No. 931 en comento, fijando los respectivos costos, además de lo legalmente establecido, de acuerdo con la Resolución 5589 de 2011, “por la cual se fija el procedimiento para de cobro de los servicios de evaluación y seguimiento ambiental”, y la Resolución 2962 de 2011. “por la cual se regulan las características y condiciones para la fijación e instalación de Publicidad Exterior Visual en Movimiento – Pantallas- , y se toman otras determinaciones”.



## c) CONCLUSIONES

- De acuerdo con la Ley 140 de 1994, y demás normas concordantes y complementarias, se entiende por Publicidad Exterior Visual- PEV, 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.

- Con el mismo fundamento legal, no es Publicidad Exterior Visual- PEV la señalización vial, la nomenclatura urbana o rural, la información sobre sitios históricos, turísticos y culturales, y aquella información temporal de carácter educativo, cultural o deportivo que coloquen las autoridades públicas u otras personas por encargo de éstas, que podrá incluir mensajes comerciales o de otra naturaleza siempre y cuando éstos no ocupen más del 30% del tamaño del respectivo mensaje o aviso. Tampoco se considera Publicidad Exterior Visual las expresiones artísticas como pinturas o murales, siempre que no contengan mensajes comerciales o de otra naturaleza.

- Es preciso resaltar que lo determinante para establecer si procede o no el registro, es identificar los elementos que son en esencia publicitarios y los que no comportan necesariamente la actividad publicitaria, pues el registro es procedente para los primeros y no para los segundos. El carácter de publicidad exterior está dado por la naturaleza del elemento más no por la calidad del solicitante, siendo que tal actividad es independiente de si la realiza una persona natural o jurídica, pública o privada.

- Lo anterior implica, que si instala Publicidad Exterior Visual- PEV, una persona natural o jurídica, de naturaleza pública o privada, “deberá acoger los requisitos exigidos legalmente para su instalación y agotar el procedimiento del trámite del registro ante la Secretaría Distrital de Ambiente, establecido para tales efectos en la Resolución No. 931 de 2008”.

- Aun cuando no se trate de Registro de Publicidad Exterior Visual- PEV, la posible saturación del paisaje será objeto de control por la respectiva autoridad ambiental.

- En todo caso, será la autoridad ambiental quien defina los temas relacionados con el Registro de Publicidad Exterior Visual- PEV.

El presente concepto se rinde de conformidad con el alcance dispuesto en el artículo [28](#) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, incorporado por la Ley [1755](#) de 2015. De igual forma, este concepto deberá interpretarse en forma integral y armónica, con respeto al principio de supremacía constitucional y al imperio de la ley (C. 054 de 2016); así como, en concordancia con la vigencia normativa y jurisprudencial al momento de su uso y emisión.

Cordialmente,

Carlos Emilio Burbano Barrera

Coordinador

<NOTAS DE PIE DE PAGINA>.

1. ARTICULO [79](#). Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley

garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

2. ARTICULO [95](#). La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. [...]8. Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano [...]

3. Constitución Política de Colombia. Capítulo 3, artículos [78](#) al [82](#).

4. Secretaría Distrital del Medio Ambiente. Concepto Jurídico. Cobro de registro de publicidad exterior visual a entidades públicas. Rad. Forest. 2013 IE33950. Proceso 2639933

5. Ibídem 4

6. Secretaría Distrital del Medio Ambiente. Concepto Jurídico. Cobro de registro de publicidad exterior visual a entidades públicas. Rad. Forest. 2013 IE33950. Proceso 2639933

7. Secretaría Distrital del Medio Ambiente. Concepto Jurídico No. 147/2013 Registro de publicidad exterior visual para vehículos de entidades públicas. Rad. Forest. 2013 IE110952

8. Secretaría Distrital del Medio Ambiente. Concepto Jurídico No. 107/2012 Registro de publicidad exterior visual para vehículos de entidades públicas. Rad. Forest. 2013 IE120365



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma del Sena

ISSN Pendiente

Última actualización: 20 de abril de 2024 - (Diario Oficial No. 52.716 - 3 de abril de 2024)

