

RAMA JUDICIAL
REPÚBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO NOVENO CIVIL DEL CIRCUITO DE ORALIDAD



SENTENCIA GENERAL NRO.	025--001
ASUNTO	ACCIÓN POPULAR
ACCIONANTE	BERNARDO ABEL HOYOS MARTÍNEZ
ACCIONADO	CENTRO COMERCIAL SAN DIEGO
RADICADO	050013103009- 2017-00703 00
DECISIÓN	<p>LA ACCIÓN POPULAR SE DISEÑÓ PARA CONJURAR LA ACCIÓN U OMISIÓN DE AUTORIDADES PÚBLICAS O PARTICULARES QUE VIOLAN O AMENACEN DERECHOS O INTERESES COLECTIVOS. LA LEY 472 DE 1998 ESTABLECIÓ EL TRÁMITE DE LA ACCIÓN POPULAR, DONDE ADEMÁS DE REUNIRSE LAS EXIGENCIAS DE LEY PARA SU PROCEDENCIA, SE DEBE ACREDITAR LA VULNERACIÓN O AMENAZA DE UN DERECHO COLECTIVO PARA EL ÉXITO DE LA PETICIÓN.</p> <p>HABIENDO PROBADO LA VULNERACIÓN DEL DERECHO COLECTIVO, SE HACE NECESARIO ORDENAR LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS PARA AMPARAR LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS, DANDO LUGAR A LA CONCESIÓN DE LA PRETENSIÓN QUE FORMULAR EL ACTOR POPULAR. CASO CONTRARIO, DESESTIMAR EL ABRIGO CONSTITUCIONAL.</p>

JUZGADO NOVENO CIVIL DEL CIRCUITO DE ORALIDAD

Medellín, veinte (20) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

Se profiere fallo en la acción popular promovida por el señor **BERNARDO ABEL HOYOS MARTÍNEZ** contra **CENTRO COMERCIAL SAN DIEGO**, para deprecar el amparo de los derechos colectivos al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; y la defensa del patrimonio público considerados como trasgredidos por la accionada, centro comercial ubicado en la **calle 34 No.43-66** de la ciudad de Medellín.

ANTECEDENTES

1-. HECHOS RELEVANTES

El señor **BERNARDO ABEL HOYOS MARTÍNEZ**, presentó acción popular contra **CENTRO COMERCIAL SAN DIEGO**, en busca de la protección de los derechos colectivos "al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; y la defensa del patrimonio público", en atención a lo preceptuado por los literales d) y e) de la Ley 472 de 1998.



Para ello expresó que la sociedad accionada instaló elemento de Publicidad Exterior Visual -PEV- consistente en letreros y/o avisos publicitarios, en la fachada del establecimiento de comercio ubicado en Medellín, en la calle 34 No.43-66, violando los requisitos y limitaciones que consagra la Ley 140 de 1994, Decreto 1683 de 2003, que protege los derechos colectivos estipulados en los literales d) y e) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998 mencionados.

En virtud de lo expuesto, solicita que se realicen las siguientes:

2-. DECLARACIONES

2.1. Se declare que el **Centro Comercial San Diego** vulnera los derechos colectivos a un ambiente visual sano y al espacio público, por incurrir en violación de las limitaciones y condiciones de la Ley 140 de 1994 y el Decreto local reglamentario 1683 de 2003.

2.2. Ordenar al Centro Comercial San Diego, adecuar la publicidad acorde al Decreto Municipal 1683 de 2003.

3-. ACTUACIÓN PROCESAL

(i) Admitida la acción popular mediante auto del 18 de diciembre de 2017, se dispuso la notificación personal del mismo a la parte accionada y la comunicación de dicha providencia al Ministerio Público, a fin de que interviniera en defensa de los derechos e intereses colectivos presuntamente vulnerados; así mismo a las autoridades que en su momento se consideraban como las encargadas¹ de proteger aquellos derechos e intereses colectivos.

¹ Departamento Administrativo de Planeación Municipal hoy Subsecretaria de Defensa y Protección de lo Público de la Secretaría General del Municipio de Medellín.

RAMA JUDICIAL
REPÚBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO NOVENO CIVIL DEL CIRCUITO DE ORALIDAD



En dicha providencia se prescribió publicar la información de la presente acción en un diario de alta circulación.

(ii) Las comunicaciones al Ministerio Público, Defensoría del Pueblo, y al Departamento Administrativo de Planeación Municipal hoy Subsecretaría de Defensa y Protección de lo Público de la Secretaría General del Municipio de Medellín, quedaron debidamente surtidas (folios digitales 14 y 19 Archivo 01), y la parte accionada fue notificada de forma personal como consta en el archivo digital No.31 y 01).

(iii) En idéntico sentido, se cumple con la publicidad del Edicto a la comunidad sobre la existencia de la presente acción constitucional como yace en el archivo digital 11, conformándose la integración del contradictorio.

(iv) En réplica a la acción popular el centro comercial sostiene que no han vulnerado el espacio público ni los bienes de uso público, menos por contrariar las disposiciones de la Ley 140 de 1994 que reglamenta la Publicidad Exterior Visual, **en virtud a que los elementos publicitarios demandados son avisos**, a los que se les aplica la legislación vigente en el Municipio de Medellín, esto es, el Decreto 1683 de 2003. Adicional, cuando de **avisos en conglomerados comerciales** del edificio se trata, no se constituyen como espacio público, de acuerdo a la definición del artículo 2º Decreto 1504 de 1998², que el inmueble es de naturaleza privada. Por el contrario, es permitido por el Decreto Municipal 1683 de 2003 artículo 34, incluso con una medición de hasta 24 metros cuadrados, tal como se permitió por la Curaduría Primera Urbana de Medellín al momento de expedir la licencia de construcción, conforme al plano sellado con fecha 29 de junio de 2007 que se aporta con la contestación a la demanda.

² Artículo 2º Decreto 1504 de 1998: El espacio público es el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados destinados por naturaleza, usos o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden los intereses individuales de los habitantes.

RAMA JUDICIAL
REPÚBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO NOVENO CIVIL DEL CIRCUITO DE ORALIDAD



Se explica que el aviso publicitario instalado en la fachada del edificio ha sido dispuesto de forma articulada y armónica con el diseño y la arquitectura del inmueble lejano de constituir contaminación visual, tampoco impide el goce del espacio público, por el contrario, mejora la calidad urbanística del sector. El nombre del centro Comercial como elemento arquitectónico, es un aviso de identificación y publicitario promocional, no publicidad exterior visual.

Bajo tales argumentaciones, se formuló como medios exceptivos: **a) falta de jurisdicción, b) presunción de legalidad, c) inexistencia de parámetros legales válidos para determinar cuando existe contaminación visual, d) falta de formalidades para iniciar la acción popular, e) el derecho al patrimonio público no ha sido afectado en ninguna forma por la existencia y ubicación de los avisos publicitarios y de identificación del Centro Comercial San Diego, f) abuso del derecho, mala fe y temeridad del demandante, g) la fachada del Centro Comercial San Diego no hace parte del espacio público y no se ha afectado su goce.**

(v) Dentro de la etapa probatoria la Subsecretaría de Espacio Público adscrita Secretaría de Seguridad y Convivencia de la Alcaldía de Medellín, allegó concepto técnico sobre la publicidad exterior visual (ver folios digitales No.53 y ss archivo 01), ubicado en la **calle 34 No.43-66**, visita realizada el 22 de marzo de 2018, donde encontraron instalado y adosado en la fachada del Centro Comercial San Diego cuatro (4) elementos tipo aviso de identificación, considerándolo como conglomerado comercial por contar con un área total construida mayor a más de 1.500 metros cuadrados, y prestar diferentes servicios con una misma administración.

Respecto de cada elemento, profirió **concepto positivo de cumplimiento de la normativa aplicable**, Decreto 1683 de 2000. Se dijo:

RAMA JUDICIAL
REPÚBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO NOVENO CIVIL DEL CIRCUITO DE ORALIDAD



1.- El aviso de identificación en la fachada ubicada sobre la calle 36 con carrera 43, tiene un área de 9.30m x 2.40m: 22.32m², por tratarse de un conglomerado comercial de doce (12) pisos de altura, se permite instalar un (1) aviso de 24.00 m² de área, o máximo dos (2) por cada fachada cuya sumatoria no supere esta área, por lo tanto, cumple según lo establecido en el artículo 34 del Decreto 1683 de 2003.

2.- El aviso de identificación en la fachada ubicada sobre la carrera 42B, tiene un área de 7.40m x 2.60m: 19.24 m², y que por tratarse de un conglomerado comercial de doce (12) pisos de altura, se permite instalar un (1) aviso de 24.00 m² de área, o máximo dos (2) por cada fachada cuya sumatoria no supere esta área, por lo tanto, cumple según lo establecido en el artículo 34 del Decreto 1683 de 2003.

3.- El aviso de identificación en la fachada ubicada sobre la carrera 43 con calle 33, tiene un área de 9.30m x 2.40m: 22.32m², y que por tratarse de un conglomerado comercial de doce (12) pisos de altura, se permite instalar un (1) aviso de 24.00 m² de área, o máximo dos (2) por cada fachada cuya sumatoria no supere esta área, por lo tanto, cumple según lo establecido en el artículo 34 del Decreto 1683 de 2003.

4.- El aviso de identificación en la fachada ubicada sobre la carrera 43, tiene un área de 9.30m x 2.40m: 22.32 m², y que por tratarse de un conglomerado comercial de doce (12) pisos de altura, se permite instalar un (1) aviso de 24.00 m² de área, o máximo dos (2) por cada fachada cuya sumatoria no supere esta área, por lo tanto, cumple según lo establecido en el artículo 34 del Decreto 1683 de 2003.

(vi) El 25 de enero de 2022 se lleva a cabo audiencia de pacto de cumplimiento, la cual, se declara fallida³; por lo que se procede mediante auto del 28 de enero de la misma vigencia, al decreto de pruebas⁴.

³ Archivo digital No.15.

⁴ Archivo digital No.16.

RAMA JUDICIAL
REPÚBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO NOVENO CIVIL DEL CIRCUITO DE ORALIDAD



(vii) En los conceptos técnicos decretados como prueba y rendidos por la Subsecretaría de Espacio Público – Secretaría de Seguridad y Convivencia Alcaldía de Medellín obrantes en los archivos digitales 25 y 25.1. repetidos en los archivos 26 a 27.1., manifiesta la entidad que, conforme se evidencia en las imágenes 3, 6 y 7 del informe, **los avisos** instalados sobre las fachadas del Centro Comercial SANDIEGO **se tipifican como avisos de identificación a la luz de lo previsto en el numeral 7.1 del Decreto 0288**. De igual manera, con base en la información contenida en las imágenes 4, 5, 8 y 9 y en las tablas 4, 5, 6, 7 y 8, **los avisos de identificación 1, 2 y 3 del Centro Comercial SANDIEGO cumplen lo determinado en el numeral 10.15.1 del Decreto 0288 de 2018, correspondiente a la reglamentación de los avisos publicitarios en el Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, debido a que no exceden el límite de 24m² de área para grandes conglomerados comerciales constituidos por tres (3) o más niveles (pisos).**

Adicional, realizan estudio comparativo con el concepto técnico emitido en abril 26 de 2018 con base a la solicitud del Oficio 0435 del Juzgado Noveno Civil del Circuito de Oralidad de Medellín y se conceptúa que, para el momento de la visita se retiró un elemento o aviso de identificación que había sido reportado en el concepto anterior (ver imagen 10). Con respecto a dicho elemento de 2.50 m el concepto anterior expresaba:

*"Se encontró instalado en la fachada, sobre la carrera 43 del centro comercial, San Diego, un aviso de identificación con un área de 22.32m² (9.30 x 2.40m). Por tratarse de un conglomerado comercial de **doce (12) pisos** de altura, se permite **instalar un (1) aviso de 24.00m² de área, o máximo dos (2) por cada fachada cuya sumatoria no supere esta área, por lo tanto cumple según lo establecido en el artículo 34 del decreto 1683 de 2003⁵**".*

⁵ **ARTÍCULO 34. AVISOS PUBLICITARIOS EN CONGLOMERADOS COMERCIALES.** Los centros o conglomerados comerciales. que tengan como máximo una cuadra de longitud y tres (3) pisos de altura, podrán tener aviso de identificación y aviso publicitario promocional en sus fachadas siempre y cuando no superen los bordes de la fachada y cumplan con una proporción de área en

RAMA JUDICIAL
REPÚBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO NOVENO CIVIL DEL CIRCUITO DE ORALIDAD



Además, aclaran que el concepto previo se emitió bajo lo previsto por el Decreto 1683 de 2003 (Gaceta Oficial N° 1939, 4/sept./2003), derogado por el actual Decreto 0288 de 2018, que reglamenta los avisos publicitarios en el Distrito de Medellín. El presente estudio técnico reafirma que el concepto emitido para estos avisos el pasado 26 de abril de 2018 es correcto, dado que, “...no existen diferencias significativas en la evolución entre las regulaciones identificación (Dcto. 1683/03, art. 34, y Dcto. 288/18, N°10.15)...”, cuando correlaciona la altura de las grandes superficies y la dimensión máxima del aviso.

Respecto al **registro**, se explica en el informe técnico último que, acorde con lo dispuesto en el artículo 27 del Decreto 0288 de 2018, posterior a la instalación de los avisos, se debe presentar **solicitud de registro** ante la Subsecretaría de Espacio Público, la que no se encuentra registrada, por lo que, el personal del equipo de publicidad de esa dependencia iniciará seguimiento sobre el trámite y aplicación de correctivos.

(viii) De los anteriores informes técnicos, se corrió traslado a las partes por auto adiado 12 de septiembre de 2022 (ver archivo digital No.28). El actor popular se pronunció señalando que, los 4 elementos, por definición legal de la Ley 140 desde 1994, se denominan Publicidad Exterior Visual, y como tal, el propietario de estas se debe someter a las condiciones y limitaciones de dicha norma superior Nacional⁶, de carácter ambiental, cuyo registro como Publicidad Exterior Visual debió someterse a

relación con la altura, de la siguiente forma: **1.** Para fachadas de 1 piso, tener una publicidad de 6 metros cuadrados de área, o máximo dos (2) por cada fachada, cuya sumatoria no supere esta área. **2.** Para fachadas de 2 pisos, tener una publicidad de 12 metros cuadrados de área, o máximo dos (2) por cada fachada, cuya sumatoria no supere esta área. **3.** Para fachadas de 3 pisos, tener una publicidad de 24 metros cuadrados de área, o máximo dos (2) por cada fachada, cuya sumatoria no supere esta área”.

⁶ **Artículo 15.** Toda valla instalada en el territorio nacional cuya publicidad que por mandato de la ley requiera un mensaje específico referente a salud, medio ambiente, cultura y cívico, no podrá ser superior a 10% del área total de la valla. ... (...) ... La PUBLICIDAD EXTERIOR VISUAL de que trata la presente Ley son aquellas que tienen una dimensión igual o superior a 8 metros cuadrados.



lo dispuesto por el artículo 11 de la Ley 140 de 1994⁷. Concluye que los 04 letreros reportados en el informe, tienen un área **mucho mayor a los ocho metros cuadrados** (Art. 15 Ley 140), por lo tanto, no pueden ser legalmente considerados como "avisos", de conformidad con la definición del Código Civil en el Art. 28. Tres tienen un área de 22.32 m² y uno tiene 19.24 m². Por lo que estos letreros deben ser considerados como PUBLICIDAD EXTERIOR VISUAL, que se deben someter a las limitaciones y condiciones legales, como se plasma en el Art. 09° y 11° de la Ley 140.

(ix) Vencida la etapa probatoria, se concedió traslado para alegar mediante auto del 26 de septiembre de 2021⁸, oportunidad procesal que fue aprovechada por el actor popular reiterando sobre la ilegalidad de los elementos. Agrega que en virtud del principio de Rigor Subsidiario no se permite que las administraciones locales determinen condiciones y limitaciones más flexibles contrarias a dicho principio, y cualquier disposición de rango inferior que sea contraria, es inconstitucional sin necesidad de trámite adicional.

4. CONSIDERACIONES.

4.1. PROBLEMA JURÍDICO A RESOLVER. Establecer si en efecto existe una trasgresión al derecho colectivo de un ambiente visual sano y espacio público, es decir, si existe contaminación o peligro de ello. Caso en el cual, debe darse una orden que restablezca y garantice el mismo.

Para abordar el caso, se tratarán los siguientes temas jurídicos relevantes.

⁷ **Artículo 11.** Registro. A más tardar dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la colocación de la Publicidad Exterior Visual, deberá registrarse dicha colocación ante el alcalde del municipio, distrito o territorio indígena respectivo o ante la autoridad en quien está delegada tal función.

⁸ Archivo digital No.24



4.2. DE LAS ACCIONES POPULARES. LOS DERECHOS COLECTIVOS E INTERES COLECTIVOS. La Constitución Política en su artículo 88, consagra el mecanismo de las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, y preceptúa, que corresponde a la ley su regulación. Es la Ley 472 de 1998, quien desarrolla el anotado precepto superior, señalando en su artículo 2° las acciones populares como el medio para la protección de los derechos e intereses colectivos, y que se ejerce para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio de aquellos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible, además, según el artículo 9° ibídem, tales acciones proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los referidos derechos e intereses colectivos, los que, de manera enunciativa, contempla la indicada ley en su artículo 4°.

Vemos como estas disposiciones legales centran el objeto o la finalidad de la acción popular, que no es otra cosa que la protección de los derechos e intereses colectivos, contra toda acción u omisión de autoridades públicas o de los particulares que violen o amenacen violar aquéllos.

Es así como los **derechos colectivos** han sido entendidos como intereses protegidos por una norma, que afectan directamente a los individuos de una colectividad y tienen carácter no conflictivo, excluyente y no distributivo. Ahora, el interés público es conocido como el provecho general que puede hacerse valer judicialmente, en razón de que produce efectos inmediatos en un individuo o grupo.

De conformidad con el inciso 2, del artículo 2° de la Ley 472 de 1998, **las acciones populares tienen por objeto o finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, buscándose con su ejercicio evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio de aquellos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.** De allí, que no se pueda utilizar para perseguir el amparo de intereses subjetivos.



Entre los derechos colectivos enunciados por la ley en comento como susceptibles de protección, se encuentra el derecho al **goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público**, según el literal d) del art. 2º de la ley 472 del 98 **y a la defensa del patrimonio público**, literal e) de la misma ley, invocados por el actor popular.

Adicional, se destaca con mayor importancia el **espacio público** bajo el entendido que refiere a la totalidad de lugares y elementos que conforman la ciudad, tanto de propiedad pública como privada y que conforma ese entorno por donde transcurre la vida social de los habitantes. Por consiguiente, debe ser libre de cualquier contaminación.

4.3. DERECHO AL ESPACIO PÚBLICO, LIBRE DE CONTAMINACIÓN. No hay duda de que todo hecho constitutivo de violación o puesta en peligro del derecho colectivo al ambiente sano, por la colocación de elementos publicitarios visuales, puedan calificarse como contaminantes del ambiente cuando constituyan una violación de la normatividad especial de naturaleza administrativa del ámbito local donde ocurra el hecho. De tal suerte que, cuando se desconoce alguna de las normas reguladoras de tal forma de publicidad, se puede estar trasgrediendo ese derecho colectivo.

Tal normatividad local regula con amplitud la materia de la publicidad visual exterior y avisos, considerando aspectos relativos al tipo de publicidad, la distancia, lugar, altura, extensión y forma de colocación; también lo concerniente a la identificación del propietario de la misma, el constructor de ella y, además, el tipo de materiales, como **exigencias de registro** y, aquello relacionado con el **tamaño** y el mensaje "social" o "cultural". Por ello, cuando **el elemento no solo viola aquel ordenamiento jurídico (nacional/local), sino que genera un daño cierto o puede catalogarse de ser potencial inminente ese daño al ambiente sano**; procede la protección por la vía de acción popular constitucional, bien para **evitar,**



o conjurar, un peligro inminente; o para volver las cosas al *statu quo*, cuando ello es posible.

En ese orden de ideas, se ha entendido que **son hechos constitutivos de violación a la comentada normatividad legal básica y a la local administrativa, los relativos a la colocación de elementos publicitarios visualmente en lugares prohibidos,** o a distancias no permitidas en consideración a determinadas vías públicas, como cuando **se desbordan los tamaños permitidos por esas normas;** pues, la publicidad colocada violando tales condiciones legales, **per se, contiene un elemento excesivo de publicidad,** en cuya esencia está el concepto de **contaminación visual.**

Y, es que, un ambiente sano, lo ha explicado el Consejo de Estado⁹:

*"...debe entenderse a partir de un sentido amplio, el cual incluye la protección del medio ambiente, de la estabilidad ecológica y de la salud colectiva que puede afectarse por factores externos. De consiguiente, esta noción no sólo reprocha la contaminación atmosférica e hidrológica, sino también lo que hoy se denomina **contaminación visual** o auditiva. Estas últimas referidas **a excesos en la utilización de medios visuales o sonoros.**" (...)*

En ese orden, se debe entender que la Ley 140 de 1994, **reglamentó la "publicidad exterior visual en el territorio nacional",** y se buscó "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*" (artículo 2º de esa normativa).

⁹ Sección Quinta, en sentencia del 17 de mayo de 2002, M. P. Dr. Darío Quiñónez Pinilla, Radicación número: 25000-23-24-000-2001-0243-01(AP-413)

RAMA JUDICIAL
REPÚBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO NOVENO CIVIL DEL CIRCUITO DE ORALIDAD



También señaló, **los lugares de ubicación prohibidos**, la distancia, el contenido y el control sobre la actividad de publicidad exterior visual, la cual se entiende como un medio masivo de comunicación visual destinado a llamar la atención del público (artículo 1º).

Ley nacional que es básica, según lo refiere la Corte Constitucional en sentencia C-535 de 1996, cuando dice que la Ley 140 de 1994 debe entenderse como:

*"...una legislación nacional básica de protección al medio ambiente que, **de acuerdo al principio de rigor subsidiario, puede ser desarrollada de manera más estricta por los concejos distritales y municipales, y por las autoridades de los territorios indígenas, en virtud de sus competencias constitucionales propias para dictar normas para la protección del paisaje, conforme a lo señalado por los artículos 313 y 330 de la Carta**". Esa posición fue reiterada en sentencia C-064 de 1998.*" (Subrayas y negrillas para resaltar).

Se concluye de lo expuesto, que la denominada contaminación visual se configura cuando se hace uso desmedido, arbitrario y exagerado de la publicidad mediante la colocación de "avisos publicitarios" o "vallas institucionales", carteles, avisos, pancartas, etc., en lugares donde queden expuestos al público. Es incuestionable que todo aviso colocado en cualquier parte, forzosamente implica un impacto visual, y genera un contacto de la misma naturaleza con un determinado grupo de personas. De manera que, lo prohibido no es la colocación de publicidad comercial sino, en tanto aquella **cuenta con restricciones absolutamente necesarias** para no generar un caos de publicidad en la ciudad que afecte gravemente la calidad de vida de toda la comunidad. Por eso hay espacios y reglas para esa publicidad.

En virtud de esa facultad otorgada a los **concejos distritales y municipales** para desarrollar "**normas para la protección del paisaje**", se expide el Decreto Municipal 1683 de 2003, normativa vigente para la época en que se presentó la acción popular.



Dicho Decreto 1863 de 2003 en su art. 25 nral. 3, literal b9, clasifica los avisos publicitarios y trae el de **identificación** como sólo aquel donde aparece el nombre del establecimiento de comercio o del edificio y es permanente.

El art. 27 del Decreto en cita regula el aviso para edificios de altura, así:

*"...Se permite en forma restringida, el aviso de identificación a una altura superior a dos con diez (2.10) metros y de 8.00 metros de altura, siempre y **cuando se haga como parte integral de la fachada de la construcción ...**"*

Concretamente a los avisos publicitarios en **conglomerados comerciales**, en su artículo 34 dispuso:

"ARTÍCULO 34. AVISOS PUBLICITARIOS EN CONGLOMERADOS COMERCIALES. *Los centros o conglomerados comerciales que tengan como máximo una cuadra de longitud y tres (3) pisos de altura, podrán tener aviso de identificación y aviso publicitario promocional **en sus fachadas** siempre y cuando no superen los bordes de la fachada y cumplan con una proporción de área en relación con la altura, de la siguiente forma: **1.** Para fachadas de 1 piso, tener una publicidad de 6 metros cuadrados de área, o máximo dos (2) por cada fachada, cuya sumatoria no supere esta área. **2.** Para fachadas de 2 pisos, tener una publicidad de 12 metros cuadrados de área, o máximo dos (2) por cada fachada, cuya sumatoria no supere esta área. **3. Para fachadas de 3 pisos**, tener una publicidad de 24 metros cuadrados de área, o máximo dos (2) por cada fachada, cuya sumatoria no supere esta área".*

Por su parte, como norma general para la instalación de esta clase de aviso de identificación, el art. 47 del referido decreto señala:

En áreas comerciales e industriales se permite como máximo la colocación de un (1) aviso de identificación por cada local, con la posibilidad de contener publicidad comercial, sin que exceda el veinte por ciento (20%) del área total de la fachada correspondiente al establecimiento o local donde se ubica y sin sobresalir de ella frontalmente más de treinta centímetros (30 cms).

RAMA JUDICIAL
REPÚBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO NOVENO CIVIL DEL CIRCUITO DE ORALIDAD



El borde inferior del aviso deber estar a una altura mayor de dos metros con diez centímetros (2.10 m) sobre el nivel del andén. El borde superior no podrá superar una altura mayor de ocho metros (8 m).

Los avisos pueden ser pintados, grabados, proyectados, iluminados, luminosos y estar fabricados en metal, madera, plástico, u otro material resistente...”.

Posteriormente, y ya instaurado este proceso, surge el Acuerdo 036 de 2017. **Normativa que regula lo referente a publicidad exterior visual (vallas)**¹⁰, que no aplica al caso, pues en éste se estudia lo referente a **avisos**¹¹ o **anuncios**. Diferencia que por supuesto, el legislador normaliza de forma distinta. Para el año 2018, se expide Decreto municipal 0288 de 2018, el Municipio de Medellín, reglamenta los **avisos publicitarios**. Norma a la cual se deben acoplar los ya existentes.

Y, es que, en virtud a la diferencia entre aviso publicitario y publicidad exterior visual, las medidas son propias a cada caso. Así, los avisos publicitarios deben contar con una medida **menor a 8m2**, como regla general, y la publicidad exterior visual tiene una medida **igual o mayor a 8m2**, como regla general (v.g. art. 6º, Ley 140/94).

En lo relacionado con los avisos publicitarios, de acuerdo con lo dispuesto por el Decreto 0288 de 2018, concretamente, en el artículo 10, se reglamenta lo atinente a su localización, cantidad y medida. Dice la normativa:

¹⁰ Aviso comercial de gran tamaño ubicado en exteriores. Cuenta con una gran visibilidad para todo aquello que se anuncie en este tipo de soportes. Los anuncios que se insertan en ellas, contiene más información que un aviso publicitario.

Suelen estar ubicadas en las carreteras y se utilizan imágenes impactantes para llamar la atención y un texto más escueto y directo para atrapar la atención de los conductores que pasan con poco tiempo para leerlas.

¹¹ El aviso contiene una información. Busca llevar información al público como ocurre con aquellos de **identificación**, que busca no ser confundido, es un **signo distintivo**.

El Parágrafo del art. 2º del decreto 0288 de 2018, de la Alcaldía de Medellín, señala que “...No se consideran avisos publicitarios, los elementos asociados a la publicidad exterior visual, regulada por la Ley 140 de 1994 y el Acuerdo Municipal 036 de 2017.



"ARTÍCULO 10. NORMAS ESPECÍFICAS SEGÚN SU LOCALIZACIÓN.
Según el espacio físico en el que se ubiquen los avisos publicitarios, los avisos deberán cumplir las siguientes normas.

10.15. EN GRANDES SUPERFICIES O CONGLOMERADOS COMERCIALES. *En edificaciones comerciales y de servicios tales como hipermercados, supermercados, centros comerciales, mall y complex, podrán instalarse avisos de acuerdo a las siguientes reglas: 10.15.1 Aviso de identificación del hipermercado, supermercado, centros comerciales, mall y complex. La edificación podrá instalar un aviso de identificación o máximo dos según sea el caso y un aviso publicitario promocional en sus fachadas, siempre y cuando no superen los bordes de la fachada y cumplan con una proporción de área en relación con la altura, de la siguiente forma:*

10.15.1.1 *Para fachadas de 1 piso, tener un aviso de seis (6) metros cuadrados (m²) de área, o máximo dos (2) por cada fachada, cuya sumatoria no supere esta área.*

10.15.1.2 *Para fachadas de 2 pisos, tener un aviso de doce (12) metros cuadrados de área, o máximo dos (2) por cada fachada, cuya sumatoria no supere esta área.*

10.15.1.3 Para fachadas de tres (3) o más pisos, tener un aviso de veinticuatro (24) metros cuadrados de área, o máximo dos (2) por cada fachada, cuya sumatoria no supere esta área.

10.15.2 *Avisos comerciales ubicados en las fachadas de las edificaciones para ofrecer bienes y servicios que se prestan en su interior: Podrán instalarse, adicional al aviso de identificación, avisos comerciales de los establecimientos, bienes y servicios ubicados al interior de la edificación, cumpliendo las siguientes reglas:*

10.15.2.1 *La ubicación de estos avisos, implica un aprovechamiento económico del Espacio Público, por lo cual solo se permitirá su instalación con la debida gestión y viabilidad de la Agencia para la Gestión del Paisaje, el Patrimonio y las Alianzas Público Privadas.*

10.15.2.2 *Los avisos deberán instalarse en las fachadas de la edificación en forma de mosaico o separados y deberán tener un área inferior a ocho (8) metros cuadrados.*

10.15.2.3 *La sumatoria del área de los avisos no podrá superar el 20% del área de la respectiva fachada. (...)" -Negrillas para destacar-*



Por su parte, esto es, el artículo 11 del citado Decreto, establece sobre las normas específicas de los avisos según su finalidad, fijando los requisitos que debe cumplir, y para el aviso de identificación, determinó:

11.5 AVISO DE IDENTIFICACIÓN. *Es el medio de comunicación adosado a la fachada del establecimiento, que se utiliza como anuncio de la razón social de su actividad. Sin perjuicio de lo dispuesto según la clasificación por localización, su instalación y dimensiones, tendrán las siguientes características:*

11.5.1 *Pueden ser pintados, grabados, proyectados, iluminados, luminosos y estar fabricados en metal, madera, plástico u otro material resistente a la intemperie.*

11.5.2 *El borde inferior de los avisos de identificación, debe estar a una altura mayor de dos metros con diez centímetros (2.10 m) sobre el nivel de acceso al local comercial.*

11.5.3 *No podrán sobresalir de la parte superior de la fachada.*

11.5.4 *El aviso de identificación de la razón social, se podrá colocar en área libre privada del inmueble, cuando el establecimiento no se encuentre localizado contiguo a la vía.*

11.5.5 *El aviso de identificación de establecimientos cercados con mallas podrá localizarse en el dintel y/o enrase del acceso. (Ver gráfico N. 14)".*

Las anteriores normas, con evidente claridad, consagran los criterios adoptados en el Municipio de Medellín, necesarios para el proyecto de construcción y desarrollo urbanístico de la ciudad, a través de los cuales se logra uniformidad y armonía con la publicidad, utilizando el espacio público, pero evitando el desorden para no contaminar el ambiente; pues, esa parte del exceso es lo que realmente daña la armonía arquitectónica del paisaje y constituye saturación de publicidad que tiene un efecto negativo en todo el entorno paisajístico, el cual comporta un daño potencial para la ciudadanía en general. Esos límites puestos por las autoridades competentes, han sido los establecidos como topes máximos de tolerancia soportable de publicidad con la cual se debe convivir.



4.4.- SUPUESTOS DE PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN POPULAR. PRESUPUESTOS DE VALIDEZ Y EFICACIA DE LA DECISIÓN DE FONDO. Los supuestos sustanciales para que proceda la acción popular deben ser demostrados dentro del proceso por el actor de manera idónea para que salga avante la pretensión. En ese orden de ideas, la acción popular solo puede concederse si: (i) están en juego intereses públicos, (ii) **que el derecho colectivo se encuentre amenazado, en peligro o vulnerado por una acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares,** (iii) **que la acción se promueva durante el tiempo en que subsista la amenaza o peligro al derecho y/o interés colectivo** y, (iv) que la acción se dirija contra el particular, persona natural o jurídica, o la autoridad pública cuya actuación se considera que amenaza o viola el interés colectivo.

En igual sentido se incluye **la legitimación en la causa por activa y pasiva** en tanto, independiente del derecho colectivo invocado para ser protegido, toda persona natural o jurídica puede interponer las Acciones Populares, pues con su ejercicio se busca proteger los derechos e intereses colectivos de todas aquellas actividades que ocasionen perjuicios a amplios sectores de la comunidad. En lo que corresponde a la autoridad pública o privada, o particular contra la cual se dirige la acción, en el *sub judice* es posible, pues, se afirma en la demanda una conducta proveniente de la sociedad demandada que **afecta posiblemente derechos colectivos**, luego, son los llamados a resistir esa pretensión. Lo anterior independiente de la relación jurídica, sustancial o procesal que se derive.

5.- CASO CONCRETO Y LA PRUEBA RECAUDADA

5.1.- En el asunto sub examine, el actor popular, Sr. BERNARDO ABEL HOYOS, instaura la demanda pretendiendo por esta vía la protección de los **derechos colectivos** al **"AL GOCE DEL ESPACIO PÚBLICO Y LA UTILIZACIÓN Y DEFENSA DE LOS BIENES DE USO PÚBLICO; Y, LA DEFENSA DEL PATRIMONIO PÚBLICO"**, al considerar que vienen siendo afectados por el

RAMA JUDICIAL
REPÚBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO NOVENO CIVIL DEL CIRCUITO DE ORALIDAD



accionado CENTRO COMERCIAL SAN DIEGO, con la colocación de letreros, avisos y/o publicidad exterior visual en su fachada, ubicado en la calle 34 No.43-66, al desbordar la norma que lo regula, en este caso, la Ley 140 de 1994 y su norma local, prevista en el Decreto 1683 de 2003.

5.2.- Bien, el objeto de esta acción es la verificación del cumplimiento de la normativa que regula aquel elemento publicitario (**aviso de identificación**), para determinar si existe trasgresión del derecho colectivo o amenaza el mismo.

5.3.- Ahora, viene de exponerse que, cuando el particular, como ocurre en este caso, con su acción u omisión, amenaza o vulnera los derechos e intereses colectivos, **procede la protección del derecho colectivo, para lo cual se deben realizar las actuaciones pertinentes para salvaguardar los mismos,** a punto tal, que se entienda eliminada la conducta a la que se atribuye esa infracción.

También se explicó que, en virtud del proyecto de construcción y desarrollo urbanístico de la ciudad, se establecen normas a través de las cuales se logra uniformidad y armonía de la urbe con respecto a la publicidad, utilizando el espacio público, pero evitando el desorden para evitar contaminar el ambiente, por cuanto, el exceso en elementos publicitarios exteriores visuales daña la armonía arquitectónica del paisaje y la saturación de publicidad tiene un efecto negativo en el entorno y comporta un **daño potencial** para la ciudadanía en general.

Finalmente se explicó que existen normas de orden nacional y otras locales que buscan evitar ese daño colectivo, la contaminación visual con la utilización de avisos publicitarios donde se encuentran aquellos de identificación, como ocurre en este caso particular. Normas que de transgredirse amenazan el derecho colectivo en referencia, pues el colectivo ha de gozar de un ambiente visual sano.



5.4. En el *sub judice*, se predica por el actor popular que el aviso de identidad del centro comercial desborda la normativa que lo rige.

Pues bien, se trajo al proceso la prueba idónea para comprobar esa afirmación, como es el **informe técnico**, que lo realiza personal experto en la materia y que no fue controvertido en estas diligencias, pues ningún otro participante en el proceso adosó elemento probatorio autorizado por el legislador para desvirtuar esos informes, por lo que cuenta con validez para ser valorado positivamente en este evento.

Siendo ello así, la Subsecretaría de Espacio Público – Secretaría de Seguridad y Convivencia de la Alcaldía de Medellín, a folio digital No.55 y ss., archivo 01, y archivos digitales No.25 y 25.1, presentan un informe técnico donde, de forma reiterada se afirma que en **dos visitas** realizadas a dicho centro comercial, una el **22 de marzo de 2018** y el **11 de agosto de 2022**, los **elementos publicitarios instalados en la fachada del Centro Comercial San Diego, son de tipo: "aviso de identificación"** y no Publicidad Exterior Visual. Adicional, se informa que, la sumatoria de las letras y símbolos que los conforman, calculando cada elemento tanto horizontal como verticalmente, según las gráficas que aportan en dicho informe, **no supera el área permitida** por el numeral 09.2 Decreto 0288 de 2018.

Es de anotar por el juzgado, que si bien esta normativa no regía para cuando se formuló la acción popular, pues era el decreto municipal 1683 de 2003, existe concepto técnico favorable de la autoridad encargada de proteger aquel derecho, cuando afirma que los avisos cumplen con las exigencias previstas en el referido Decreto como en el Decreto 0288 de 2018 que rige en la actualidad para los Avisos de Identificación.

Se explica que el **límite es de 24m² de área para grandes conglomerados comerciales constituidos por tres (3) o más niveles (pisos)**, y en el caso del centro comercial San Diego, no se excede esa limitante normativa, **numeral**



10.15.1. del Decreto 0288 de 2018 vigente en la actualidad; correspondiendo a la reglamentación establecida para los avisos en el Territorio Nacional y en el municipio de Medellín.

Se explicó allí, que el mismo **aviso de identificación** que hace parte integral de la fachada y **cumplía con la normativa establecida en cuanto al área ocupada, así como con la altura máxima para el elemento más elevado.** Que se cumple con las condiciones del artículo 34, numeral 2º del Decreto Municipal 1683 del 2003, vigente para el momento de la presente acción popular.

Prueba que, como se observa y analiza, no confirma la aseveración del actor popular, por el contrario, enseña que tratándose de un conglomerado comercial y un aviso de identificación que hace parte de la fachada, su altura, medida y cantidad se apega a la normatividad que la regula, por ello, para esta agencia judicial es fácil concluir que el derecho colectivo no se encuentra ni vulnerado y menos amenazado.

5.5. Ahora, necesario se hace precisar que, si bien el actor popular, en la réplica a los informes técnicos proferidos por la Subsecretaría de Espacio Público de la Secretaría de Seguridad y Convivencia de la Alcaldía de Medellín, como en los alegatos de conclusión sostiene que los elementos publicitarios ubicados en la fachada del edificio del Centro Comercial San Diego **no corresponden** a "Avisos" sino a "**Publicidad Visual Exterior**", es la norma y la jurisprudencia las que se han encargado de definir cada uno de ellos y reglamentarlos, por lo que, acorde con las especificaciones normativas ya expuestas en precedencia y de cara a lo explicado en los informes técnicos, se concluye que se trata de **aviso de identificación** y no de PEV¹². Adicional, el demandante del resguardo no arrima prueba idónea de lo contrario o que permita controvertir y restarle veracidad al informe presentado por los técnicos adscritos a aquella Entidad Territorial, limitando su argumento sólo a la definición que de Publicidad Exterior Visual prescribe la Ley 140 de 1994, su

¹² Ver pie de página anterior (nro. 10 y 11)

RAMA JUDICIAL
REPÚBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO NOVENO CIVIL DEL CIRCUITO DE ORALIDAD



condición de arquitecto e insistiendo argumentativamente, que no pueden tenerse como avisos al superar el área de 8 m², máxime cuando no alude o explica el desconocimiento de las excepciones que en el tema regula la normativa local para avisos publicitarios en **conglomerados comerciales** (artículo 34 Decreto 1683 de 2003 hoy Decreto 0288 de 2018), que sí lo permite. Por consiguiente, la conclusión a que llega este juzgado de no hallar vulnerado ni amenazado el derecho colectivo, no cambia.

5.6. En cuanto a la falta de registro de los avisos de identificación, precisa el Despacho, es una exigencia que se reglamentó sólo con la expedición del Decreto 0288 de 2018, por cuanto en el Decreto 1683 de 2003 aplicable al asunto que nos atañe para cuando se formula la acción popular, sólo exigía el registro para la **publicidad exterior visual**, concretamente aquellas denominadas " *vallas y para la publicad móvil*" como se avizora en los artículos 69 al 75, más no para los **avisos de identificación**, como el que caracteriza al presente asunto, y en esa medida, no hay lugar a que en el *sub judice*, se pueda considerar una indebida ocupación del espacio público.

Además, como bien lo expuso la Subsecretaría de Espacio Público de la Alcaldía de Medellín, la competencia en cuanto a la verificación y cumplimiento de dicha exigencia está a cargo de esa dependencia a través del personal del equipo de publicidad, a quienes se da traslado y se ocuparían del seguimiento sobre dicho trámite, requiriendo inicial y pedagógicamente a los responsables del Centro Comercial para que radiquen debidamente solicitud de registro; y una vez agotadas dichas sensibilizaciones, si no se observa la radicación de solicitud de registro, se reportaría la situación a la autoridad de policía, de acuerdo con la normativa para efectos de la sanción¹³ (ver folio digital No.06 archivo 25.1).

¹³ Art. 32 del Decreto 0288 de 2018 de la Alcaldía de Medellín:

"ARTÍCULO 32. MEDIDAS CORRECTIVAS POR INCUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS AVISOS: Por el incumplimiento de estas disposiciones la Secretaría de Gobierno Local, a través de los inspectores, impondrá mediante resolución motivada las medidas correctivas contenidas en la ley 1801 de 2016 o norma que la adicione, modifique o sustituya. El ingreso generado por las medidas correctivas impuestas en aplicación del Código Nacional de Policía, constituye un ingreso no tributario."

RAMA JUDICIAL
REPÚBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO NOVENO CIVIL DEL CIRCUITO DE ORALIDAD



Exigencia que como quedó explicado atrás, no la traía la normatividad que en su momento regulaba el aviso publicitario de identificación del centro comercial, y tan solo con el **Decreto 0288 de 2018 vigente en la actualidad**, se impone. En ese orden la vigencia de la trasgresión al derecho colectivo no es predicable, no existía para cuando se formula la acción, adicional, no hay prueba que aquel registro no se haya realizado en voces del art. 27 de la normativa en referencia que regula la forma cómo debe realizarse el trámite de autorización del aviso publicitario, en este caso de identificación para aquellos preexistentes a cuando inicia la vigencia.

En gracia de discusión, si la conducta descuidada del centro comercial en cuanto lograr el registro y/o autorización de que habla la normativa en referencia, ello no es suficiente para concluir que se amenace el derecho colectivo, que se ponga en peligro aquel ambiente sano visualmente a que tiene derecho el colectivo, pues, finalmente, se trajo prueba por la autoridad encargada de su cuidado, que afirma, se ciñe a las medidas y condiciones legales para estar el aviso publicitario allí. Por tal razón, innecesario se hace emitir en esta providencia orden al respecto, pue no hay prueba de su trasgresión¹⁴.

¹⁴ En sentencia de la diada 25 de febrero de 2019, en la Acción Popular bajo radicado 050013103017-20170072401 invocada por el señor Bernardo Abel Hoyos Martínez **contra** el Hotel Dann Carton Medellín, y en sede de apelación, el Tribunal Superior de Medellín – Sala Cuarta Civil de Decisión, haciendo énfasis en la **carga de la prueba** para acreditar la vulneración de los derechos colectivos, precisó:

*“...Adviértase, que contrario a lo indicado por promotor de la acción, del material probatorio recopilado, es acertado en colegir **que no presenta vulneración al derecho colectivo reclamado**. Es por ello que fácil concluir que nada se demostró sobre vulneración de los derechos colectivos invocados, se resalta, que ni aún en el evento de incumplimiento de la normatividad que regula la publicidad exterior visual deviene per se vulneración de derechos colectivos. Como lo señaló el máximo Tribunal de la jurisdicción contencioso administrativa:*

*”4.- Pues bien, a efectos de resolver lo pertinente, se tiene que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, en principio, “la carga de la prueba corresponderá al demandante”, es decir, que **es deber del actor probar los hechos, acciones u omisiones que a su juicio constituyen la causa de la amenaza o vulneración** de los derechos de intereses colectivos cuya protección reclama con la demanda.*

En efecto, es evidente que no basta con afirmar ...determinados hechos violan derechos e intereses co/ectivos-sic- para qoe-sic- se tenga por cierta so vulneración; el demandante tiene la carga procesal che demostrar los sopoestos -sic- fácticos de sus alegaciones.

Sobre la carga de la prueba en acciones populares, esta Corporación ha señalado que.



Bajo la explicación que antecede, están llamadas a prosperar las excepciones planteadas por la sociedad accionada, denominadas **"el derecho al patrimonio público no ha sido afectado en ninguna forma por la existencia y ubicación de los avisos publicitarios y de identificación del Centro Comercial San Diego"**.

Adicional, debe anunciarse que, en el caso sometido a estudio, **se dan las formalidades para iniciar la acción popular**, pues, se exige para ello que, la acción se promueva durante el tiempo en que subsista la amenaza o peligro al derecho y/o interés colectivo, *"inminencia"*; que la acción se dirija contra el particular, persona natural o jurídica, o la autoridad pública cuya actuación se considera que amenaza o viola el interés colectivo, *"Centro comercial San Diego"*; indicación del derecho colectivo, *"espacio público libre de contaminación visual"*; escrito de demanda con datos de *"localización, partes, hechos y pruebas"*.

Por, consiguiente, no está llamada a prosperar la excepción de **falta de formalidades para iniciar la acción popular**, como se acaba de explicar.

5.7.- En cuanto al planteamiento realizado por la parte accionada de sostener que la definición de espacio público no puede contenerse en esta clase de aviso **"identificación"** para inmuebles particulares y tratándose de conglomerado comercial, como argumento más para expresar que no hace parte del espacio público y enervar la pretensión de resguardo, debe decirse que **no le asiste razón**, por cuanto, basta con analizar la definición que de espacio público trae prevista el artículo 139 de la Ley 1801 de 2016, para concluir que también tienen impacto en ese derecho a un ambiente sano. La norma reza:

"...la Sala considera importante anotar, que la acción popular no está diseñada para acudir a ella ante cualquier violación de la ley, irregularidad..."

5.- En el presente asunto, revisada la actuación, ciertamente se advierte que la parte demandante no aportó ningún elemento probatorio para demostrar idónea y válidamente el daño, la amenaza o la vulneración a los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda, en particular a la salubridad pública, y tampoco manifestó ni acreditó la imposibilidad de allegar las pruebas respectivas, por lo cual mal podía declararse probada la infracción a uno de tales derechos. "



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

Constituyen espacio público: *el subsuelo, el espectro electromagnético, las áreas requeridas para la circulación peatonal, en bicicleta y vehicular; la recreación pública, activa o pasiva; las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías y aislamientos de las edificaciones, fuentes de agua, humedales, rondas de los cuerpos de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares; las instalaciones o redes de conducción de los servicios públicos básicos; las instalaciones y los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones; las obras de interés público y **los elementos** históricos, culturales, religiosos, recreativos, **paisajísticos** y artísticos; (...).*

Normativa que se debe leer en armonía con lo dispuesto en el artículo 2º del Decreto No.1683 de 2003, vigente para la época en que se radica la presente acción popular, el que reza:

"ARTÍCULO 2º. ELEMENTOS QUE INCIDEN EN EL ESPACIO PÚBLICO. *Son aquellos, que por sus características no son considerados amoblamiento urbano, pero interfieren de alguna forma con el espacio público. Dentro de estos elementos se consideran entre otros la publicidad Exterior Visual y el aviso publicitario. Tanto la publicidad exterior visual como el aviso publicitario son utilizados como medios de difusión, con fines comerciales, culturales, cívicos, turísticos, informativos, de orientación peatonal y vehicular, política e institucional."*

Conceptos que permiten colegir en este asunto, que la instalación de avisos en propiedad privada no escapa del alcance de la norma en cita para su regulación, máxime cuando las fachadas del edificio del Centro Comercial San Diego de esta



localidad, destinada para el uso con la instalación de los avisos de identificación, compromete el elemento paisajístico que integra el espacio público.

Por consiguiente, la excepción denominada **a)-"la fachada del Centro Comercial San Diego no hace parte del espacio público"** resulta impróspera, al igual que las excepciones denominadas **b) presunción de legalidad, c) "inexistencia de parámetros legales válidos para determinar cuando existe contaminación visual"**, dado que se expuso a lo largo de esta sentencia los parámetros legales que rigen la colocación de avisos y cuándo ello constituye trasgresión al derecho colectivo del ambiente sano, pues el solo hecho de su inobservancia resulta suficiente para que se coloque en peligro aquél.

5.8. Así mismo, deberá desestimarse los medios exceptivos de **d) "falta de jurisdicción"**, toda vez que, ante la **presunta** vulneración de los derechos colectivos de los cuales hace parte el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público (literal d) artículo 4º Ley 472 de 1998), por la colocación de elementos publicitarios visuales en contravía de la norma que los reglamenta como acontece con los elementos del aviso publicitario (art.2º Decreto 1862 de 2003), es la Ley 472 de 1998 que en desarrollo del precepto superior, señala en su artículo 2º que son las acciones populares el mecanismo para su resguardo, trámite que es de competencia exclusiva de los Jueces como lo dispone el artículo 15 *ibídem*, siendo el escenario para resolver sobre su afectación o no.

Ese presupuesto de la acción popular para su procedencia, esto es, que se dirija contra el particular, persona natural o jurídica, o la autoridad pública cuya actuación se considera que amenaza o viola el interés colectivo, en este caso se verifica, pues, basta con que se vea involucrado un derecho colectivo para que se legitime el actor popular formulando la correspondiente demanda ante el juez civil de circuito si va dirigida contra particular, que es el caso e independientemente si los hechos se acreditan o no, pues ello es materia de decisión de fondo. De allí que se predique que la jurisdicción es la ordinaria civil. Igual ocurre con el cumplimiento del registro

RAMA JUDICIAL
REPÚBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO NOVENO CIVIL DEL CIRCUITO DE ORALIDAD



ante la autoridad municipal, si esa falencia constituye afectación o no del derecho colectivo es de la esfera del juez, diferente a la imposición de sanción por inobservancia de la norma que regula aquella materia, la que será de cargo del ente municipal. Orden de ideas que permite declarar como improcedente la excepción planteada por la demandada como **falta de jurisdicción**.

De otro lado en cuanto **al abuso del derecho, mala fe y temeridad** que alega la parte accionada, considera esta Agencia Judicial que no se configura, por cuanto no existe prueba del dolo o conducta fraudulenta, engañosa por parte del actor popular, *a contrario sensu*, al momento de radicar la presente acción, existía la publicidad que en su sentir consideró corresponder a publicidad visual exterior, a pesar de desvirtuarse tal concepto en el trámite de la acción constitucional. Por tanto, no se encuentra en ello características para afirmar el abuso del derecho o la mala fe que se excepciona.

No debe olvidarse que, en voces del Código General del Proceso, art. 79, se presumirá que ha existido temeridad o mala fe cuando se presenten los siguientes casos: "**1.** Cuando sea manifiesta la carencia de fundamento legal de la demanda, excepción, recurso, oposición o incidente, o a sabiendas se aleguen hechos contrarios a la realidad. **2.** Cuando se aduzcan calidades inexistentes. **3.** Cuando se utilice el proceso, incidente o recurso para fines claramente ilegales o con propósitos dolosos o fraudulentos. **4.** Cuando se obstruya, por acción u omisión, la práctica de pruebas. **5.** Cuando por cualquier otro medio se entorpezca el desarrollo normal y expedito del proceso. **6.** Cuando se hagan transcripciones o citas deliberadamente *inexactas*. (...)", criterios que no se verifican probatoriamente en el que nos concita.

Adicional, la Corte Constitucional ha recalcado que ese actuar para que sea reprochable se debe acreditar, además, "*el actuar doloso del peticionario*", lo que



tampoco se evidencia. En ese orden, se desestima la excepción planteada y **se deniega la condena en costas**¹⁵ peticona por el centro comercial en su favor. –

5.9. EL INCENTIVO ECONÓMICO. Respecto del **incentivo económico** para el actor popular, a partir de la entrada en vigencia de la ley 1425 de 2010, que dispone en su artículo 2º: “*la presente ley rige a partir de su promulgación y deroga y modifica todas las disposiciones que le sean contrarias*”, **hace imposible su concesión** dado que a la fecha en que se dicta esta providencia están derogadas las disposiciones que lo autorizaban¹⁶, compartiendo de esta manera el análisis juicioso del Consejo de Estado, sala Tercera, como también los argumentos que exponen alguna de las salas de decisión del Honorable Tribunal Superior de Medellín,

¹⁵ Recuérdese la sentencia de unificación sobre el tema del Honorable Consejo de Estado en la Sala de Decisión Especial No.27 sentencia del 06 de agosto de 2019, en la acción popular bajo radicado 15001-33-33-007-2017-00036-01, Magistrada Rocío Araújo Oñate:

“...4.1 Reglas de unificación.

163. El artículo 38 de la Ley 472 de 1998 admite el reconocimiento de las costas procesales a favor del actor popular y a cargo de la parte demandada, siempre que la sentencia le resulte favorable a las pretensiones protectorias de los derechos colectivos, y la condena en costas, a la luz del artículo 361 del Código General del proceso, incorpora tanto el concepto de expensas y gastos procesales como el de las agencias en derecho.

164. También hay lugar a condenar en costas a la parte demandada, en los componentes de expensas y gastos procesales y de agencias en derecho, cuando haya con temeridad o mala fe. En este último evento, también habrá lugar a condenarlo al pago de la multa prevista en la disposición 38 ibídem.

*165. **Sólo cabe reconocer costas a favor de la parte demandada y a cargo del actor popular**, cuando este **último actuó temerariamente o de mala fe**, caso en el cual también habrá lugar a imponer la multa prevista en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998. No hay lugar a condenarlo cuando la demanda le sea decidida en contra. En este evento la condena en costas sólo admite el reconocimiento de los honorarios y de las expensas, pues al tenor del artículo 364 del Código general del Proceso, es claro que las agencias en derecho no corresponden a los honorarios a los que se refiere la norma, pues ellos se señalan en relación con los auxiliares de la justicia.”*

¹⁶ Pues como así lo concluye la sala tercera del Consejo de Estado y postura que en igual forma se comparte, “...ello supone, dado que se trata de normas de contenido sustantivo, que su aplicación requiere de su vigencia, y por eso debe regir la nueva normativa, no obstante que el proceso se tramitó en vigencia de la ley 472, pero ocurre que no basta esta circunstancia para aplicar su contenido al caso en estudio... Además, no se trata de un derecho adquirido por el actor popular con la sola presentación de la respectiva demanda es apenas una expectativa que en el ejercicio de la soberanía del legislador se suprimió. Así lo ha juzgado el Consejo de Estado (sentencia de fecha 24 de enero de 2011, radicación No. 25000-23-24-000-2004-00917-01 (AP) CP Enrique Gil Botero).

RAMA JUDICIAL
REPÚBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO NOVENO CIVIL DEL CIRCUITO DE ORALIDAD



se hace imperioso el abstenerse de reconocer el incentivo económico a favor del actor popular¹⁷.

5.10.- Tampoco habrá condena en **costas a favor del actor popular**, por encontrar que su pretensión de protección del derecho colectivo fue desestimada.

Por las razones expuestas, el **JUZGADO NOVENO CIVIL DEL CIRCUITO DE ORALIDAD DE MEDELLÍN**, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: Desestimar los medios exceptivos formulados por el centro comercial San Diego de **a)** falta de jurisdicción, **b)** falta de formalidades para iniciar la acción popular, **c)** abuso del derecho, mala fe y temeridad del demandante, **d)** la fachada del Centro Comercial San Diego no hace parte del espacio público, **e)** presunción de legalidad, **f)** no existen parámetros legales válidos para determinar cuando existe contaminación visual, como quedó explicado en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO: Se **desestima la pretensión de resguardo** del derecho colectivo invocada por el actor popular, BERNARDO ABEL HOYOS MARTINEZ "**AL GOCE DEL ESPACIO PÚBLICO Y LA UTILIZACIÓN Y DEFENSA DE LOS BIENES DE USO PÚBLICO; Y, LA DEFENSA DEL PATRIMONIO PÚBLICO**", contra el CENTRO

¹⁷ *Recapitulando se tiene que, si tal y como quedó contemplado en los hechos de la demanda, la contaminación visual producida por el señor Aicardo Marín con la instalación de los avisos publicitarios se constituyó en el motivo por el cual el actor consideró que se estaba afectado el derecho de la comunidad y se dirigió a la autoridad judicial para su protección; pero como dicha situación irregular y de hecho de la cual se queja el actor ya ha sido superada en términos tales que la aspiración primordial en que consiste el derecho alegado está siendo satisfecha, ha desaparecido la vulneración o amenaza y, en consecuencia, la posible orden que impartiera el Juez caería al vacío, amén de que, se itera, tampoco hay lugar a reconocer incentivo económico alguno.* (Ver Sentencia de Mayo 31 de 2007, Sala Quinta de Decisión Civil Tribunal Superior de Medellín, Magistrado Ponente Dr. Julián Valencia Castaño, radicado 05001 31 03 007 2006 00081 00). Cita tomada de la acción popular de Roque Arango Morales y Bernardo Hoyos Martínez, contra Productos Familia S.A., adelantada ante el Juzgado 15 Civil del Circuito de Medellín, bajo radicado 050013103**015200700205**-01, de Julio 21 del año 2008, Magistrada Ponente Gloria Patricia Montoya Arbeláez.

RAMA JUDICIAL
REPÚBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO NOVENO CIVIL DEL CIRCUITO DE ORALIDAD



COMERCIAL SAN DIEGO, con la colocación de letreros, avisos y/o publicidad exterior visual en su fachada, ubicado en la calle 34 No.43-66, al desbordar la norma que lo regula, en este caso, la Ley 140 de 1994 y su norma local, prevista en el Decreto 1683 de 2003, por las razones expuestas en la motiva de esta providencia.

En consecuencia, Están llamadas a prosperar las excepciones: **“el derecho al patrimonio público no ha sido afectado en ninguna forma por la existencia y ubicación de los avisos publicitarios y de identificación del Centro Comercial San Diego”**.

TERCERO: No hay lugar a condena en costas para ninguno de los extremos de este caso.

CUARTO: No se concede incentivo al actor popular, por los motivos ya expuestos.

QUINTO: En firme este fallo, envíese copia del mismo a la Defensoría del Pueblo - Registro Público Centralizado de las Acciones Populares y de Grupo-, según lo establece el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

NOTIFÍQUESE.

**YOLANDA ECHEVERRI BOHÓRQUEZ
JUEZ**

D.CH.

Firmado Por:

Sentencia nro. **025--001**
Radicado nro. 050013103009 **2017-00703** 00
Carrera 52 No. 42-73 Palacio de Justicia Of. 1303 Teléfono 2 62 35 25

Yolanda Echeverri Bohorquez

Juez Circuito

Juzgado De Circuito

Civil 009

Medellin - Antioquia

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **8b7bb75d6d5849a0ac90b2b8a641965016f99cdd2a53d65890380f9d3386191f**

Documento generado en 20/02/2023 03:53:55 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>