

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



SENTENCIA GENERAL NRO.	096--009
ASUNTO	ACCIÓN POPULAR
ACCIONANTE	BERNARDO ABEL HOYOS MARTÍNEZ
ACCIONADO	MAKRO SUPERMAYORISTAS S.A.S.
RADICADO	050013103009- 2017-00544 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> <p>SE DESESTIMA LA PRETENSIÓN DE RESGUARDO DEL DERECHO COLECTIVO</p>

Medellín, once (11) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

Se profiere fallo en la acción popular promovida por el señor **BERNARDO ABEL HOYOS MARTINEZ** contra **MAKRO SUPERMAYORISTAS S.A.S.**, donde se deprecia 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 que considera están siendo vulnerados por la accionada con la colocación de la Publicidad Exterior Visual -PEV, ubicada en la CALLE 10 Nro. 50-171.

1. ANTECEDENTES

1.1. HECHOS RELEVANTES

El señor **BERNARDO ABEL HOYOS MARTINEZ**, presentó acción popular contra **MAKRO SUPERMAYORISTAS S.A.**, 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*" –"*contaminación visual*"-, en atención a lo preceptuado por la Ley 140 de 1994 y Acuerdo No.36 de 2017. Consideró que, con la colocación de un soporte o estructura metálica para



publicidad exterior visual, ubicado en la CALLE 10 NRO. 50-171 de la ciudad de Medellín, aquellos derechos colectivos se trasgredían. En virtud de lo expuesto, solicita que se realice la dicha declaración.

1.2. DECLARACIONES

Se declare que la parte accionada como propietaria del soporte para publicidad exterior visual, incurre en la violación de la Ley 140 de 1994 y decreto 1683 de 2006 con el elemento publicitario y se tomen las medidas pertinentes para protección.

1.3. ACTUACIÓN PROCESAL

(i) Admitida la acción popular mediante auto del 11 de octubre 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 los derechos e intereses colectivos alegados como afectados.

En dicha providencia se dispuso publicar la información de la presente acción en un diario de alta circulación para dar aviso a la comunidad con interés, mismo que corría a costa del actor popular. Publicación que en efecto se logró realizar bajo cumplimiento cabal de exigencias legales como reposa en el archivo digital 23 y 23.01.

(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

¹ Subsecretaria de la Defensoría del Espacio Público



Medellín, quedaron debidamente surtidas (folios digitales 20, 22 a 25 Archivo 01), en tanto, la parte accionada fue notificada de forma personal el 8 de agosto de 2018 tal y como reposa en acta visible a folio 72 del archivo digital 01.

(iii) Dentro del término del traslado, el accionado y propietario de la publicidad exterior visual, en réplica a la acción popular manifiesta que en este evento no existe vulneración del derecho colectivo del goce y utilización del espacio público y defensa del patrimonio público; pues en su sentir, la publicidad exterior visual cumple con las disposiciones normativas.

(iv) El 22 de junio de 2023 se lleva a cabo audiencia de pacto de cumplimiento, la cual se declara fallida ante la falta de compromiso o acordar cumplimiento por la accionada.

(v) Posteriormente, mediante auto del 10 de julio de la misma vigencia, se dispuso el decreto pruebas y fueron practicadas. Como elemento probatorio relevante e idóneo, se trajo al proceso el informe técnico a la estructura y la publicidad exterior visual ubicados en la calle 10 Nro. 50-171 del municipio de Medellín, rendido por la Subsecretaría de Espacio Público – Secretaría de Seguridad y Convivencia de la Alcaldía de Medellín, visible en archivo digital 33 a 33.6.

En él se emitió “concepto positivo”, y se explicó que la Publicidad Exterior Visual **cumple con lo previsto** por la Ley 140 de 1994 y el Acuerdo 036 de 2017, reglamentación de la Publicidad Exterior Visual – PEV en el Territorio Nacional y en el Distrito de Medellín.

(vi) El anterior informe técnico, se incorporó al proceso por auto adiado 29 de septiembre de 2023 sin que ameritara controversia alguna.



(vii) Por auto adiado 12 de octubre del año que avanza, se dispuso correr traslado para alegatos de conclusión, oportunidad procesal que no fue aprovechada por las partes quienes guardaron silencio sobre el caso.

2. CONSIDERACIONES

2.1. PROBLEMA JURÍDICO A RESOLVER EN ESTA CONTROVERSIA.

Corresponde en esta instancia procesal, establecer si en efecto existe una trasgresión al derecho colectivo a un ambiente visual sano y espacio público, es decir, si con la estructura y publicidad exterior visual ubicada en la calle 10 Nro. 50-171 del municipio de Medellín, se produce contaminación o peligro de ello. Caso en el cual, debe darse una orden que restablezca y garantice aquel derecho colectivo.

2.2. DE LAS ACCIONES POPULARES. LOS DERECHOS COLECTIVOS E INTERES COLECTIVOS. SU OBJETO.

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 2º 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 9º 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 4º.

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 los referidos derechos.

Los **derechos colectivos** han sido entendidos como aquellos 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 interés general que puede ser hecho valer judicialmente, en razón de que produce efectos inmediatos en un individuo o grupo.

Así pues, de conformidad con el inciso 2, del artículo 2º 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 cita 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 la accionante.

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.



2.3. 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.

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



Y, es que, un ambiente sano, lo ha explicado el Consejo de Estado²:

"...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 concluye que la Ley 140 de 1994, reglamentó la "publicidad exterior visual en el territorio nacional", y se buscó con ella, "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", como así se desprende del artículo 2º de esa normativa.

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 C535 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

² 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)



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."

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 cuente 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”.

Posteriormente, surge el Acuerdo 036 de 2017. Normativa que regula lo referente a publicidad exterior visual (vallas)³, y que, aplica al caso.

2.4. 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 adelante 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)

³ 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.



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 demandada que **afecta posiblemente derechos colectivos**, luego, son los llamados a resistir esa pretensión. Lo anterior independiente de la relación jurídica, sustancial o procesal.

Ahora, en el presente caso se ha incoado de manera precisa y sin margen para dudas, una acción popular, con el objeto de conseguir la protección del derecho colectivo consagrado en el literal **d)** de la norma en referencia que alude al **"goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público,..."** y aquel contenido en el literal **e)** ibidem, que señala como tal **"La defensa del patrimonio público, afectada por la instalación de publicidad exterior visual..."**, invocados así en los hechos y en el petitum formulado en el escrito genitor.

Pues bien, como surge manifiestamente del mismo texto del artículo 2º de la Ley 472 de 1998, en consonancia perfecta con lo dispuesto por el artículo 88 de la Constitución Política de 1991, las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible, respecto de **derechos e intereses colectivos**. Y, por consagración



expresa del artículo 88 de la norma constitucional en comentario, **dentro de los derechos e intereses colectivos está: "a) El goce de ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias;"** (Art. 2º, literal a de la Ley 472 de 1998). Derecho que debe ser regulado por los alcaldes municipales expidiendo normas reguladoras de la publicidad exterior visual en la ciudad, en consonancia con el art. 315 de la Constitución Política y la Ley 99 de 1993, ley 388 de 1989, y la Ley 140 de 1994. Adicional, el órgano jurisdiccional cuenta con competencia para salvaguardar ese derecho colectivo como ocurre en ejercicio de acciones como la que nos ocupa.

2.5. DE LOS DERECHOS COLECTIVOS Y LOS AVISOS PUBLICITARIOS. 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,** aun cuando debe aclararse que, **no toda violación de dicha regulación jurídica, con la colocación de tales medios de publicidad visual externa, constituye violación o puesta en peligro del referido derecho colectivo al ambiente sano.**

Es así como se expide una serie de normas locales que regulan con amplitud la materia de la publicidad visual exterior, considerando aspectos relativos al tipo de publicidad, la distancia, lugar, altura, extensión y **forma de colocación;** también los concernientes a la identificación del propietario de la misma, el constructor de ella y, además, el tipo de materiales, exigencias de registro; como aquello relacionado con el **tamaño** y la exigencia de colocación de mensajes "sociales" o también llamados "culturales". Por ello, cuando **el elemento no solamente violó aquel ordenamiento jurídico, 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 perentorio; o para volver las cosas al statu quo anterior, cuando ello es posible.**

En ese orden de ideas, se ha entendido que **son hechos constitutivos de violación a la 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, y las que 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 Estado⁴ *"...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, ésta 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.***

No obstante, como todo derecho, el ambiente sano no es un derecho absoluto, puesto que se encuentra limitado y, en ocasiones restringido, por las necesidades y los derechos de las personas que pueden entrar en conflicto con él (artículo 95 de la Constitución). En efecto, la vida en comunidad exige el respeto por los derechos ajenos, la prohibición de su abuso y la limitación razonable de los mismos, de tal manera que deben ponderarse para evitar que se anulen.

"En tal contexto, deben armonizarse o ponderarse, de un lado, el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano y, para el caso objeto de estudio, el

⁴ 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)



*derecho a disfrutar y aprovechar el paisaje para evitar el deterioro ambiental y, de otro, los derechos individuales de la libre iniciativa privada (artículo 333 superior), a usar la propiedad privada (artículo 58 de la Carta), y a aprovechar medios masivos de comunicación (artículo 20 de la Constitución). Para ello, mediante la Ley 140 de 1994, el legislador **reglamentó la "publicidad exterior visual en el territorio nacional"**, pues con ella busca "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). Así, esa ley señala, en líneas generales, **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).*

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 cuente 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.**

➤ **DE LA ESTRUCTURA O SOPORTE DEL ELEMENTO PUBLICITARIO**

El Acuerdo 036 de 2017 ha dispuesto en el artículo 2, la definición de Publicidad Exterior Visual, en los siguientes términos:



"De conformidad con lo definido en los artículos 1 y 15 de la Ley 140 de 1994, la publicidad exterior visual es 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 dimensión igual o mayor a ocho (8 m²) metros cuadrados e inferior a cuarenta y ocho (48m²) metros cuadrados en suelo urbano y hasta sesenta (60m²) metros cuadrados en suelo rural". Definiendo en el párrafo 1º los elementos que no se considera publicidad exterior visual.

Bien, para efecto de anunciar, que es el fin del elemento publicitario exterior visual, se utilizan diferentes medios, dentro de ellos se encuentran aquellos soportes o estructuras metálicas de gran tamaño y altura que permite que la publicidad expuesta sea vista desde una gran distancia. Generalmente, conformada por un fuste, o con troqueles planos sobre puestos y volumétricos o estructuras metálicas o en hierro similares. Y, es el **artículo 4º** del referido Acuerdo 036 de 2017 el que regula las características que debe reunir el soporte en mención. Dice la norma:

"CARACTERISTICAS DE LA PUBLICIDAD EXTERIOR VISUAL. *Los elementos constitutivos de publicidad exterior visual, deberán cumplir con las siguientes características:*

4.1. *Material resistente a la intemperie.*

4.2. *Ensamble sobre estructura metálica u otro material estable, instalada con sistemas fijos resistentes a los fenómenos de la naturaleza.*

4.3. *Todo elemento de publicidad exterior visual de tipo tubular debe tener una parrilla como medida de seguridad con el fin de dar soporte corporal y contar con una línea de vida horizontal en acero con alma de acero de diámetro nominal igual o mayor a 5/16" (7,9mm) a nivel de la parrilla y a nivel superior de la valla que permita el anclaje para las adecuadas exigencias según lo dispuesto en la Resolución 1409 del 2012 "por la cual se establece el Reglamento de Seguridad para protección contra caídas en trabajo en alturas", artículo 15. "Sistemas de Ingeniería para Prevención de Caídas" y artículo 22º "Clasificación de las medidas de protección contra caídas" numeral (2) literal (a) y literal (c) de la o la norma que lo adicione, modifique o sustituya. En todo caso, el comercializador o instalador del elemento publicitario asumirá los riesgos eventuales derivados de la instalación del*



elemento y sus medidas de seguridad, mediante la constitución de la póliza respectiva.

4.4. *La estructura portante deberá acoger las normas técnicas de sismo resistencia NSR 10, o la norma que la adicione, modifique y sustituya.*

4.5. *Toda publicidad exterior visual de índole comercial que requiera un mensaje específico referente a salud, medio ambiente, cultural y/o cívico, deberá dedicar como mínimo, el diez por ciento (10%) de su área total o del tiempo de exposición cuando sean electrónicas o digitales, a la inclusión de mensajes institucionales. Estos mensajes serán definidos por la Administración Municipal y avalados por la Secretaría de Comunicaciones o quien haga sus veces, la cual establecerá un protocolo que permita determinar la duración, periodicidad, materiales y demás aspectos para el cumplimiento la obligación legal.*

(...)

4.18. *En predios privados construidos y no construidos todos los elementos de la publicidad exterior visual se deberán instalar a partir de la línea de paramento hacia el interior, acorde al alineamiento. (Ver gráfico N. 3. Áreas permitidas y prohibidas para la instalación)."*

Por su parte, el art. 5º de la misma normatividad explicó:

"ARTÍCULO 5. DIMENSIONES DE LA PUBLICIDAD EXTERIOR VISUAL: *Los elementos tendrán las siguientes dimensiones:*

5.2. *En suelo Urbano: (Ver gráfico N. 6. Dimensiones en área urbana).*

5.2.1. *El área máxima de la valla dentro del Municipio de Medellín, será de cuarenta y ocho (48m²) metros cuadrados.*

5.2.2. *La altura mínima del borde inferior de la valla con respecto al nivel del suelo será de dos con cincuenta (2,50m) metros.*

5.2.3. *La altura máxima en relación con el borde superior de la valla, con respecto al nivel del suelo, será de veinticuatro (24m) metros, sin perjuicio de las restricciones que impongan las normas de la Aeronáutica Civil.*

En todo caso, para efectos de la instalación deberá contarse con los estudios de suelo y cimentación suscritos por profesionales idóneos, a partir de los cuales el propietario pueda garantizar la estabilidad de la estructura.

Estos estudios se anexarán a la solicitud de registro, sin embargo, ello no implica que el Municipio de Medellín asuma responsabilidad alguna por las fallas en la estructura o su instalación, las cuales serán asumidas por el propietario, mediante la suscripción de la póliza de responsabilidad civil extracontractual respectiva.

PARÁGRAFO: *Cuando la publicidad exterior visual tenga forma irregular, el área se calculará de acuerdo al espacio efectivamente utilizado para fines publicitarios, la cual no podrá superar los cuarenta y ocho (48m²) metros cuadrados. En estos casos, la altura máxima se tomará desde el borde*



extremo del elemento publicitario. (Ver gráfico N. 7. Dimensiones en superficies irregulares).”.

El artículo 7º y 12 ibidem, establecen otras pautas a considerar:

"ARTÍCULO 7. SEGÚN SU FINALIDAD: *La publicidad exterior visual se clasifica de acuerdo al objeto o finalidad, en las siguientes:*

7.1. VALLA COMERCIAL: *Publicidad cuyo fin es informar o promocionar una empresa, producto, bien, servicio o similares. (...).”.*

"ARTÍCULO 12. LOCALIZACIÓN. *Para la instalación de las vallas comerciales se deberá tener en cuenta lo siguiente:*

12.1. SITIOS PERMITIDOS. *Se podrá colocar publicidad exterior visual en todos los bienes de propiedad privada del territorio municipal, de conformidad con la norma vigente, cumpliendo con lo siguiente: (...) 12.1.2. En las terrazas, cubiertas, muros medianero y culatas de inmuebles construidos, siempre y cuando su tamaño no supere los costados laterales de dichos inmuebles, en los términos del literal c) del artículo 4 de la Ley 140 de 1994. Las culatas y muros medianeros que pretendan usarse para la ubicación de publicidad exterior visual, no se considerarán fachadas y ni elementos del espacio público. (Ver gráfico N. 17. Instalación en terraza y muro medianero)”*

Finalmente, el art. 13 del referido Acuerdo 036 de 2017, resulta relevante cuando regula lo atine te a su instalación, lo siguiente:

"ARTÍCULO 13. INSTALACIÓN DE LA VALLA COMERCIAL. *Para la instalación de las vallas comerciales, deberán aplicarse las siguientes disposiciones:*

13.1. *Se podrá instalar a partir del segundo piso en terrazas, culatas y muros medianeros sin exceder sus bordes más extremos a partir del segundo piso acabado.*

(...) 13.4. En terrazas no se podrán superar sus costados laterales y deberá estar anclado a la misma.

13.5. *Será necesario tener en cuenta las normas generales para su instalación, en concordancia con las siguientes proporciones:*

En terrazas:

Altura en pisos acabados	Área en Metros ²
Nivel de Piso acabado 2	12
Nivel de Piso acabado 3	24
Nivel de Piso acabado 4	32
Nivel de Piso acabado 5	40
Nivel de Piso acabado 6 en adelante	48

Sentencia nro. **096--009**

Radicado nro. 050013103009 **2017-00544** 00

Carrera 52 No. 42-73 Palacio de Justicia Of. 1302 Teléfono 2328525 ext. 2009



(...)”

Y, del contenido del art. 20 del Acuerdo 036 de 2017, se desprende cuál es la autoridad competente para autorizar la instalación de la valla o Elemento de publicidad, cuando señaló:

“ARTÍCULO 20. REGISTRO Y CONTENIDO. *Es el acto por el cual la Administración Municipal autoriza la instalación o colocación de publicidad exterior visual. (...)”.*

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 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, según se dejó explicado en precedencia.

3-. CASO CONCRETO Y LA PRUEBA RECAUDADA

3.1.- 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 accionado MAKRO SUPERMAYORISTAS S.A.S., con la colocación de letreros, avisos y/o publicidad exterior visual en la calle 10 Nro. 50-171 de esta ciudad, 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.

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

3.3.- 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.

3.4. En el sub iudice, se predica por el actor popular que el aviso de identidad del Makro Supermayoritas S.A.S. desborda la normativa que lo rige. Pues bien, se trajo al proceso la prueba idónea para comprobar esa afirmación, 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 que lo consignado en aquel informe no es real, que adolece de error o similar y demostrar que en efecto se incumple con la normatividad que regula el tema, por lo que, cuenta con validez para ser valorado positivamente en este caso.

Siendo ello así, la Subsecretaría de Espacio Público – Secretaría de Seguridad y Convivencia de la Alcaldía de Medellín, a folios 215 a 221 del archivo digital 01, archivo digital 02, 33, 33.1 y 33.2, , presenta informes técnicos donde, de forma reiterada se afirma que en visitas realizadas en la calle 10 Nro. 50-171, con datas el 13 de noviembre de 2019, 17 de marzo de 2020 y 25 de junio de 2023, el elemento publicitario instalado en la dirección ya indicada, son de tipo: “valla comercial” tipo plana, unilateral, bilateral o contigua, de propiedad de la empresa MAKRO SUPERMAYORISTAS S.A.S. Adicional, se informa que:

- “...1. La publicidad exterior visual se encuentra ubicada en área y corredor de alta mixtura, cumpliendo lo previsto en el artículo 12, numeral 12.1.1, del Acuerdo 036 de 2017*
- 2. La publicidad exterior visual se encuentra instalada en área libre privada del predio construido, acorde con el Artículo 12, numeral 12.2.7, del Acuerdo 036 de 2017.*
- 3. La publicidad exterior visual cuenta con un área de 38.00 m² (9.50m x 4.00m), cumpliendo lo establecido en el Artículo 5, numeral 5.2.1, del Acuerdo 036 de 2017.*
- 4. La publicidad exterior visual cuenta con una altura mínima de 9.00m, tomadas desde el nivel de piso al borde inferior de la publicidad, cumpliendo lo establecido en el Artículo 5, numeral 5.2.2 del Acuerdo 036 de 2017.*
- 5. La publicidad exterior visual cuenta con una altura máxima de 13.00m, tomadas desde el nivel de piso al borde superior de la publicidad, cumpliendo lo establecido en el Artículo 5, numeral 5.2.3 del Acuerdo 036 de 2017.*
- 6. N/A*



7. *La publicidad exterior visual se encuentra ubicada fuera del área de influencia inmediata de ferrocarriles, puentes, retenes y curvas pronunciadas, cumpliendo lo establecido en Artículo 12, numeral 12.2.9, del Acuerdo 036 de 2017.*

8. *La publicidad exterior visual se encuentra por fuera del área de influencia inmediata de cien metros (100m) del sistema de transporte público masivo Metro y Tranvía, por lo tanto, se encuentra cumpliendo lo establecido en el Artículo 12, numeral 12.1.8 del Acuerdo 036 de 2017.*

9. *La publicidad exterior visual se encuentra ubicada fuera del área de influencia de doscientos metros (200m) radiales de los bienes de interés cultural de carácter nacional, cumpliendo lo establecido en el Artículo 12, numeral 12.1.3 del Acuerdo 036 de 2017.*

10. *La publicidad exterior visual respeta la distancia a las líneas de alta tensión, cumpliendo lo establecido en el Artículo 4, numeral 4.10, del Acuerdo 036 de 2017.*

11. *La publicidad exterior visual se encuentra a una distancia de ochenta metros (80m) lineales sobre el mismo costado de cuadra con respecto a otra publicidad exterior visual, cumpliendo lo establecido en el Artículo 4, numeral 4.13 y 4.15 del Acuerdo 036 de 2017.*

12. *La publicidad exterior visual cumple con la distancia exigida a eje de vía dispuesta en el Artículo 186 del Acuerdo 48 de 2014 - POT.*

13. *La publicidad exterior visual se encuentra fuera del área de retiros de ríos y quebradas, cumpliendo lo establecido en el Acuerdo 048 de 2014 y Acuerdo 036 de 2017.*

14. *La publicidad exterior visual tipo bilateral se encuentra instalada en tubo petrolero, ensamblada en una estructura metálica, cuenta con sistemas fijos resistentes a los fenómenos de la naturaleza y está elaborada en material resistente a la intemperie, cuenta con parrilla y línea de vida horizontal como medida de seguridad con el fin de dar soporte corporal al personal que acceda a ella, cumpliendo lo establecido en el Artículo 4, numerales 4.1, 4.2 y 4.3 del Acuerdo 036 de 2017.*

15. *La publicidad exterior visual se encuentra en buen estado, cumpliendo lo establecido en el Artículo 7 de la ley 140 de 1994.*



16. La publicidad exterior visual se encuentra por fuera del cono de aproximación del aeropuerto Enrique Olaya Herrera, cumpliendo lo establecido en el Artículo 12, numeral 12.2.13 del Acuerdo 036 de 2017.

17. La publicidad exterior visual contiene mensaje institucional del 10 % del área total de la publicidad, cumpliendo lo establecido en el Artículo 4, numeral 4.9 del Acuerdo 036 de 2017, citado a continuación.

18. La publicidad exterior visual contiene el nombre y número telefónico de la firma instaladora, cumpliendo lo establecido en el Artículo 4, numeral 4.9 del Acuerdo 036 de 2017, citado a continuación.

19. N/A...”

Finaliza aquel informe técnico concluyendo que:

“Por lo expuesto, se emite CONCEPTO POSITIVO teniendo en cuenta que la Publicidad Exterior Visual cumple lo previsto por la Ley 140 de 1994 y el Acuerdo 036 de 2017, reglamentación de la Publicidad Exterior Visual – PEV en el Territorio Nacional y en el Distrito de Medellín”

Prueba que, como se observa y analiza, refuta la aseveración del actor popular, enseña que, tratándose de publicidad exterior visual, 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.

Por consiguiente, y siguiendo los postulados arriba referidos, la pretensión resulta impróspera, pues es evidente que no se configura vulneración del derecho colectivo, menos puesta en peligro que amerite una orden en pro de su protección, dando lugar a DENEGAR el amparo reclamado por el actor popular.

3.5. LAS COSTAS. Sin condena en costas, en tanto, la pretensión de protección del derecho colectivo fue desestimada.



Recuérdese que la sentencia de unificación 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 explicó sobre el tema que:

*"...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 obrado 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."*

Para el que nos ocupa, no existen elementos de prueba que enseñen el ánimo torticero, embaucador mañoso del accionante popular que permitan así concluir, actuó de mala fe y condenarlo en costas a favor de la parte accionada.



3.8. 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 autorizaban⁵, 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, se hace imperioso el abstenerse de reconocer el incentivo económico a favor del actor popular⁶

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: DENEGAR el amparo reclamado por el actor popular, BERNARDO ABEL HOYOS MARTINEZ contra MAKRO SUPERMAYORISTAS

⁵ 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).

⁶ 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 050013103015200700205-01, de Julio 21 del año 2008, Magistrada Ponente Gloria Patricia Montoya Arbeláez

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



S.A.S., por cuanto no fue acreditada la denunciada vulneración de los derechos e intereses colectivos.

SEGUNDO: Sin lugar a condena en costas para ninguno de los extremos de este caso, por lo señalado en la parte considerativa de esta sentencia.

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

CUARTO: 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.

LA JUEZ


YOLANDA ECHEVERRI BOHÓRQUEZ

L.M.

Firmado Por:
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,

Sentencia nro. **096--009**
Radicado nro. 050013103009 **2017-00544** 00
Carrera 52 No. 42-73 Palacio de Justicia Of. 1302 Teléfono 2328525 ext. 2009

conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **217db46e2f3c143ca4d68a9508aabd9f3ab4367c9988bd0315feca4cfe955bc**

Documento generado en 11/04/2024 10:20:12 a. m.

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://capacitacion.ramajudicial.gov.co:9443/FirmaElectronica>