

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



SENTENCIA GENERAL NRO.	<b>126 -010</b>
ASUNTO	ACCIÓN POPULAR
ACCIONANTE	BERNARDO ABEL HOYOS MARTÍNEZ
ACCIONADO	COTRAFA COOPERATIVA FINANCIERA
RADICADO	050013103009- <b>2018-00013</b> 00
DECISIÓN	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.  <b>HABIENDO CESADO LA VULNERACIÓN DEL DERECHO COLECTIVO</b> , SE PRESENTA EL FENÓMENO DE UN <b>HECHO SUPERADO</b> QUE CONLLEVA A LA DENEGACIÓN DE LAS PRETENSIONES QUE FORMULA EL ACTOR POPULAR.

**JUZGADO NOVENO CIVIL DEL CIRCUITO DE ORALIDAD**

Medellín, veintiuno (21) de junio de dos mil veintiuno (2021)

Se profiere fallo en la acción popular promovida por el señor **BERNARDO ABEL HOYOS MARTÍNEZ** contra **COTRAFA COOPERATIVA FINANCIERA**, para deprecar el amparo de los derechos colectivos a un ambiente sano y al goce del espacio público que considera están siendo vulnerados por la accionada con la colocación de letreros y/o avisos publicitarios, ubicado en la **carrera 52 No.7Sur-20<sup>a</sup>** de la ciudad de Medellín.

**ANTECEDENTES**

**1-. HECHOS**

El señor **BERNARDO ABEL HOYOS MARTÍNEZ**, presentó acción popular contra **COTRAFA COOPERATIVA FINANCIERA**, en busca de la protección de los

<sup>1</sup> Dirección aclarada por auto del 25 de febrero de 2019.



derechos colectivos a “UN AMBIENTE SANO y AL ESPACIO PUBLICO”, en atención a lo preceptuado por los literales a), d) y e) de la Ley 472 de 1998.

Para ello expresó que la entidad accionada instaló elemento de Publicidad Exterior Visual -PEV- consistente en avisos y/o letreros visibles desde la vía pública, incurriendo en violación de la ley que protege los derechos colectivos estipulados en los literales a) y d) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998 mencionados y al inobservar las exigencias de la ley 140 de 1994 y el decreto 1683 de 2003.

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

## **2. DECLARACIONES**

**2.1.** Se declare que **COTRAFA COOPERATIVA FINANCIERA** vulnera los derechos colectivos a un ambiente visual sano y al espacio público.

**2.2.** Se conceda el incentivo por la ley 472 de 1998, artículo 39.

## **3. ACTUACIÓN PROCESAL**

**(i)** Admitida la acción popular, se dispuso la notificación personal de la entidad financiera 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 encargadas<sup>2</sup> de proteger los derechos e intereses colectivos alegados como afectados.

En dicha providencia se prescribió publicar la información de la presente acción en un diario de alta circulación a costa del actor popular.

<sup>2</sup> Departamento Administrativo de Planeación Municipal hoy Subsecretaría 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**



(ii) Surtidas en debida forma 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; el 30 de enero de 2018 la Procuraduría Veintiséis Agraria y Ambiental de Antioquia, allegó pronunciamiento, mediante el cual, solicita la práctica de prueba de requerir a la Subsecretaría de Espacio Público y Control Territorial de la Secretaría de Seguridad y Convivencia de Medellín para que emita informe técnico respecto de la publicidad exterior visual objeto de la presente acción. Solicitud que fue negada por el Despacho mediante auto del 08 de febrero de 2018, indicándose que dicha prueba sería ordenada en la etapa procesal de decreto y práctica de pruebas, previsto en la Ley 472 de 1998, por cuanto no configuraba los presupuestos previstos por el artículo 31 de la norma en cita, para decretarla como prueba anticipada (ver folios 9 al 10).

Así mismo, la Subsecretaría de Espacio Público dependencia adscrita a la Secretaría de Seguridad y Convivencia de la Alcaldía de Medellín, el 15 de junio de 2018, presenta **informe técnico** sobre la publicidad objeto de la Acción Popular, señalando que, en el lugar carrera **52 7sur-20** de la ciudad de Medellín, constataron la instalación de dos (2) elementos publicitarios en la fachada del establecimiento perteneciente a **COTRAFA COOPERATIVA FINANCIERA**, de los cuales el aviso identificado como elemento 1 ubicado en la fachada frontal, cumple con lo establecido en el artículo 42 del Decreto 1683 de 2003; no así con el segundo aviso identificado como elemento 2 ubicado en la **fachada colindante, el cual incumple** con lo establecido en el artículo 42 del Decreto 1683 de 2003, al contar con más de un aviso de identificación. (fls. 16 a 18).

(iii) La accionada allegó respuesta mediante la cual indica que el aviso identificado por la Subsecretaría de Espacio Público como elemento 2, en el informe por éstos presentado, y objeto de la presente Litis, **fue desmontado**. Y en crédito de su afirmación, arrima registros fotográficos. (fls.53 a 59). Señalando que, a la fecha de la respuesta (16 de diciembre de 2019), no existe vulneración o amenaza alguna a

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



los derechos e intereses colectivos señalados por el actor popular. Por consiguiente, invoca como medios exceptivos de mérito el **hecho superado**, ausencia de requerimientos administrativos por parte de la Subsecretaría de Espacio Público y buena fe, Inexistencia o falta de prueba del daño real o potencial.

(iv) El 12 de agosto de 2020 se lleva a cabo audiencia de pacto de cumplimiento, la cual, se declara fallida debido a la inasistencia del actor popular señor Bernardo Abel Hoyos Martínez y el representante legal de la accionada; por lo que, se procede mediante auto del 13 de agosto de 2020 el decreto de pruebas.

Dentro de la etapa probatoria la Subsecretaría de Espacio Público – Secretaría de Seguridad y Convivencia de la Alcaldía de Medellín, allegó concepto técnico sobre la publicidad exterior visual de **COTRAFA COOPERATIVA FINANCIERA**, ubicado en la carrera **52 7Sur-46**, donde se determinó que, sólo encontraron 1 elemento publicitario de tipo aviso, instalado en la fachada del establecimiento de servicio, el cual cumple con lo establecido por la Ley 140 de 1994, el Decreto 0288 de 2018, y el Acuerdo 036 de 2017, que corresponden a la reglamentación para la publicidad exterior visual en el Territorio Nacional y en el Municipio de Medellín. Además, indican haber evidenciado un espacio en el muro colindante, donde anteriormente se encontraba instalado otro aviso. (archivos digitales No.12 y 15)

(v) Del anterior informe técnico, se corrió traslado a las parte por auto del 17 de septiembre de 2020<sup>3</sup>.

(vi) Vencida la etapa probatoria, se concedió traslado para alegar mediante auto del 06 de octubre de 2020<sup>4</sup>, oportunidad procesal que fue aprovechada por la entidad accionada quien reitera sobre el aviso identificado por la Subsecretaría de Espacio Público del Municipio de Medellín, en informe de fecha 15 de junio de 2018 como elemento 2, objeto de Litis, como el mismo fue desmontado, tal y como pudo

<sup>3</sup> Archivo digital No.18.

<sup>4</sup> Archivo digital No.19.



ser verificado por esa misma entidad en posterior visita allí realizada, de acuerdo al informe técnico fechado 01 de septiembre de 2020. Reiterando la configuración de hecho superado, y en virtud de ello, solicita al Despacho abstenerse de efectuar condena alguna en su contra. Así mismo, con sustento en el numeral 8 artículo 365 del C.G. del Proceso, deprecia no ser condenada en costas, por cuanto la actuación del Actor, sólo se limitó a la presentación de la demanda, sin desplegar gestiones o erogaciones posteriores que se encuentren debidamente acreditadas.

## **CONSIDERACIONES**

**1. PROBLEMA JURÍDICO A RESOLVER EN ESTA CONTROVERSIA.** En el presente caso los puntos relevantes que se deben reflexionar atañen al objeto jurídico de las acciones populares, como los presupuestos que se deben probar para sacar adelante la pretensión para finalmente, analizar la prueba y determinar si en efecto se trasgrede el derecho colectivo.

Trasversal a ello, se debe tocar lo referente a la superación del hecho trasgresor del derecho colectivo.

**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 los referidos derechos.

Es así como 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.

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 cosa 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. 2° de la ley 472 del 98 **y a la defensa del patrimonio público**, literal e) de la misma ley, invocados por la accionante. En igual sentido el literal a) de la norma referida consagra como derecho colectivo el **goce de un ambiente sano**.

**3. 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 entidad accionada 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 medio ambiente, afectada por contaminación visual publicitaria. Pues así se ha manifestado en los hechos y en el *petitum* formulado en el escrito genitor.

Pues bien, como surge palmariamente 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.

#### **4. DE LOS DERECHOS COLECTIVOS.**

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.

Tal normatividad local regula 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 también los relacionados 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 inminente; o para volver las cosas al *statu quo ante*, 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, 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 Estado <sup>55</sup> *"...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*

<sup>55</sup> 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)**



*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 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).*

*No obstante, de acuerdo con lo dispuesto por la Corte Constitucional en sentencia C-535 de 1996, 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 fuera del texto).

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.

El artículo 5° del Decreto 1683 de 2003, emitido por el Alcalde de Medellín, dispone:

**"ARTÍCULO 5°. PUBLICIDAD EXTERIOR VISUAL.** *La publicidad exterior visual, según lo definido en la Ley 140 de 1994, es el medio masivo de comunicación con un área no inferior a los ocho (8) metros cuadrados, 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 sea peatonales o vehiculares, terrestres o aéreas que hace parte de los componentes del amoblamiento urbano y por lo tanto es un elemento que incide y complementa el espacio público."* (Subrayas fuera del texto).

Por otro lado, el artículo 9° del mismo Decreto Municipal 1683 de 5 de diciembre de 2003, cuyo contenido literal señala:

**"ARTÍCULO 9°. NORMAS GENERALES SOBRE MATERIALES E INSTALACION.** *La Publicidad Exterior Visual que se instale en el municipio de Medellín, deberá cumplir con las siguientes características:*

"....

*"3. Estar debidamente integrada física, visual y arquitectónicamente al paisaje, respetando la arborización existente y sus demás elementos constitutivos, además no podrá interrumpir las visuales de los miradores urbanos, ni de los elementos de valor patrimonial, cultural o histórico.*



"...

*"7. La Publicidad Exterior Visual mayor de ocho (8) m<sup>2</sup> de área, deberá dedicar el diez por ciento (10%) de su área total o del tiempo, cuando sean electrónicas, a la inclusión de mensajes cívicos, ecológicos, culturales o institucionales (Gráfico 9).*

*"[...]”(Subrayas fuera del texto).*

Normativa que anuncia para el elemento exterior visual publicitario ser un elemento de integración arquitectónica del paisaje; por lo que, debe mantener un requerido nivel de armonía con el entorno donde sea colocada, en cuanto a criterios de tamaño, forma, contenido, proporciones, alturas y número o cantidad de elementos visuales en un mismo sitio.

El artículo 10 del mismo decreto municipal, con total claridad, y con un contenido imperativo, dispone:

***"ARTÍCULO 10°. DIMENSIONES PARA LA PUBLICIDAD EXTERIOR VISUAL.  
Las dimensiones para la publicidad exterior visual serán:***

***"1. El área máxima de la Publicidad Exterior Visual dentro del Municipio de Medellín, será de setenta y dos (72) metros cuadrados en el suelo rural y de cuarenta y ocho (48) metros cuadrados en el suelo urbano.***

*2. La altura mínima del borde inferior de la valla con respecto al nivel del suelo será de dos con diez (2,10) metros. (Gráfico 10).*

*"3. La altura máxima en relación con el borde superior de la valla con respecto al nivel del suelo será de catorce (14) metros y la longitud máxima será de doce (12) metros. (Gráfico 10), siempre y cuando se garanticen las condiciones de seguridad y sin que vaya en detrimento del espacio público.*



"4. A la Publicidad Exterior Visual de forma irregular se le calculará el área, multiplicando la altura de éstas desde su nivel inferior hasta el superior por el ancho que tengan los avisos en su mayor extensión. (Gráfico 15)." (Subrayas fuera del texto).

Esta norma, con evidente claridad, consagra 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.

Finalmente, el artículo 15 del mismo Decreto 1683 en estudio ordena:

**"ARTÍCULO 15º. INSTALACIÓN DE PUBLICIDAD EXTERIOR VISUAL EN EDIFICACIONES.** Se podrá instalar Publicidad Exterior Visual en culatas de muros medianeros y en cubiertas en losa o terrazas de zonas comerciales e industriales siempre y cuando su tamaño no supere los costados laterales de dichos inmuebles, teniendo en cuenta los siguientes requisitos: (Gráfico 12)

"1. Tener un área máxima proporcional a la altura de la edificación un ancho y una altura menor al de la fachada que la respalda, así: (Gráfico 13)

"Altura en pisos	Área en Metros
2	12
3	24



<u>4</u>	<u>32</u>
5	40
6	48" (Negrillas extra texto).

De acuerdo con esta norma, si se armonía con el artículo 10 también trasuntado, surge al rompe una primera conclusión: Un edificio, en la zona urbana de la ciudad, no puede tener un elemento publicitario, adherido a sus "*culatas de muros medianeros y en cubiertas en losa o terrazas*", con un área superior a los 68 metros. Eso es indiscutible y bastante claro.

Por otro lado, cuando la misma no es colocada con anclajes en el piso, sino en losas de edificios – como aquí es el caso –, no es la norma del artículo 10 la que debe regir el caso, sino el artículo 15 citado. Y este artículo, mantiene la limitación máxima de 48 metros de cabida o de área de la valla; pero permite colocarlas en alturas superiores, bajo dos consideraciones también absolutamente razonables: (i) "*Tener un área máxima proporcional a la altura de la edificación*"; y, (ii) Tener "*un ancho y una altura menor al de la fachada que la respalda...*" Obsérvese que las dos normas apuntan a proteger la estética del edificio, la visibilidad no interrumpida más que por la natural altura del edificio, y la estética del entorno inmediato del edificio.

## **5. EL HECHO SUPERADO EN LAS ACCIONES POPULARES. CARENCIA DE OBJETO.**

En la ley 472 de 1998 no fue prevista la terminación del proceso por carencia de objeto cuando se encuentre acreditado que los derechos colectivos que se pretende proteger con la demanda **ya no se hallan en riesgo ni están sufriendo un daño actual por cuanto fueron ejecutadas o suspendidas**, según el caso, las actuaciones que amenazaban o vulneraban tales derechos, caso en el cual, no

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



tendría sentido concluir con una orden, en los términos del artículo 34 de la misma ley, pues aquella sería totalmente ineficaz por sustracción de materia<sup>6</sup>.

Sin embargo, por jurisprudencia y doctrina se ha aceptado la posibilidad de finalizar un proceso como el que nos ocupa, cuando se presente la figura del **hecho superado**, puesto que, de nada valdría expedir una orden que no podrá cumplirse, que caería al vacío, pues el objetivo primordial de este mecanismo constitucional es adoptar las medidas necesarias tendientes a proteger los derechos colectivos frente a cualquier amenaza que se cierna sobre ellos, por lo tanto, es dable afirmar que la desaparición de las circunstancias de vulneración o agravio, para el momento de proferirse la sentencia, trae como consecuencia necesaria la **denegación de las pretensiones de la misma por improcedencia**, ante la inexistencia de una amenaza o vulneración actual de las prerrogativas cuya protección se petitionó, pues en tales circunstancias, cualquier determinación sobre el particular “caería en el vacío por sustracción de materia...”<sup>7</sup>, como en reiteradas ocasiones lo ha precisado la Corte Constitucional, y “...**siempre que se acredite que el restablecimiento del derecho colectivo amenazado o vulnerado se produjo con ocasión de la intervención del actor popular...**”, en tratándose del *hecho superado* o de la *carencia de objeto* ocurridas en el curso del trámite de la acción popular, que fue lo que aconteció en este asunto, ya no será necesario ordenar la adopción de medidas para amparar los derechos e intereses colectivos, en tanto, la condena en costas será admisible en favor del actor popular<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Ver Exps. 00186 del 19 de febrero de 2004, 00353 del 21 de noviembre de 2003 y AP-00222 del 27 de noviembre de 2003; T-262/99 de la Corte Constitucional

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 18 de junio de 2008, C. P. Ruth Stella Correa Palacio. Exp. AP-700012331000200300618 01

<sup>8</sup> Sentencia de 22 de junio de 2006, proferida en la acción popular núm. 15001 2331 000 **2003 00962** 01; Actor: José Alberto Salom Cely; Consejero Ponente Doctor **Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta**.



#### **4-. CASO CONCRETO Y LA PRUEBA RECAUDADA**

4.1. En el asunto sub examine, el actor BERNARDO ABEL HOYOS instaaura acción popular pretendiendo por esta vía proteger los **derechos colectivos** a un **“AMBIENTE SANO y AL GOCE DEL ESPACIO PÚBLICO”**, que según éste, se vienen afectando con la publicidad exterior visual existente en el inmueble donde funciona el establecimiento financiero COTRAFA COOPERATIVA FINANCIERA, ubicado en la **carrera 52 No.7Sur-20 (referida por la entidad municipal como 7Sur-46)**, por lo que, corresponde determinar a través de esta acción si con aquella publicidad exterior visual, se han conculcado o **puesto en peligro**, los derechos colectivos aludidos, por la entidad accionada, esto es por **COTRAFA COOPERATIVA FINANCIERA**.

4.2. Viene de exponer 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 trasgresión.

También se explicó que, en virtud del proyecto de construcción y desarrollo urbanístico de la ciudad, se establecen normas a través de los 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. Se expuso en líneas precedentes que el exceso en elementos publicitarios exteriores visuales daña la armonía arquitectónica del paisaje y **constituye saturación de publicidad que tiene un efecto negativo en todo el entorno paisajístico**. Saturación que finalmente comporta un **daño potencial** para la ciudadanía en general.

Por último se expuso que **siempre que se acredite el restablecimiento del derecho colectivo amenazado o vulnerado, como producto de la intervención del actor popular**, constituye un **hecho superado**, lo que da lugar

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



a la carencia de objeto por lo tanto, no será necesario ordenar la adopción de medidas para amparar los derechos e intereses colectivos, sin embargo, será procedente la condena en costas en favor del actor popular<sup>9</sup>.

4.3. En el sub judice, siguiendo los anteriores derroteros, para esta agencia judicial no existe duda que la presente acción resulta impróspera, pues es evidente que la vulneración del derecho colectivo cuya protección se reclama **fue superada**, ya que, basta con observar el informe rendido por la Subsecretaría de Espacio Público – Secretaría de Seguridad y Convivencia de la Alcaldía de Medellín (ver archivos digitales No.12 y 15), donde manifestó que el aviso encontrado cumple con las exigencias de Ley, observando un espacio en el muro colindante, donde **anteriormente** se encontraba instalado otro aviso, lo que indica que aquel elemento que había identificado la Subsecretaría de Espacio Público – Secretaría de Seguridad y Convivencia de la Alcaldía de Medellín, como **elemento 2**, en informe técnico diado **15 de junio de 2018 efectuado con posterioridad a la formulación de la presente acción popular**, y sobre el cual se conceptuó **desfavorablemente por incumplir los criterios de las normas** acá referenciadas, objeto de la Litis, fue desmontado por parte de la entidad accionada, y así se precisó:

*“La Subsecretaría de Espacio Público de la Alcaldía de Medellín, emite el siguiente estudio: En aras de constatar si la publicidad exterior visual cumple lo establecido en la normativa se visita la Carrera 52 7 Sur - 46, encontrando instalado un (1) elemento publicitario de tipo aviso de identificación, propiedad de la cooperativa financiera COTRAFA, este se encuentra instalado en la fachada del establecimiento de servicio; además, se evidencia un espacio en el muro colindante, donde anteriormente se encontraba instalado otro aviso.*

*(...)*

<sup>9</sup> Sentencia de 22 de junio de 2006, proferida en la acción popular núm. 15001 2331 000 **2003 00962 01**; Actor: José Alberto Salom Cely; Consejero Ponente Doctor **Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta**.

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



*Por lo expuesto, se emite CONCEPTO POSITIVO por cuanto la publicidad exterior visual cumple lo establecido por la Ley 140 de 1994, el Decreto 0288 de 2018 y el Acuerdo 036 de 2017, que corresponden a la reglamentación para la publicidad exterior visual en el Territorio Nacional y en el municipio de Medellín.”.*

Así las cosas, con la prueba que yace en los archivos digitales No.12 y 15, correspondientes al concepto emitido por la Subsecretaría de Espacio Público – Secretaría de Seguridad y Convivencia de la Alcaldía de Medellín, se concluye que, la vulneración del derecho colectivo que se acusa como puesto en peligro con la instalación de la publicidad exterior visual, **cesó**; pues, se logra evidenciar que el aviso encontrado en el lugar de funcionamiento de la accionada COTRAFA COOPERATIVA FINANCIERA cumple con los parámetros legales, y que el otro elemento publicitario nro. 2, que desbordaba la normatividad objeto de Litis, fue desmontado cesando con ello la vulneración del derecho colectivo durante el trámite de este proceso, por lo que, se debe entender que el **hecho se ha superado** y carece de cualquier objeto, orden en tal sentido. Se declarará la prosperidad del medio exceptivo presentado en tal sentido por la Financiera.

Como consecuencia de lo anterior, se hace innecesario pronunciamiento alguno respecto de los demás excepciones planteados por la entidad financiera, denominadas: **"Ausencia de requerimientos administrativos por parte de la Subsecretaría de Espacio Público y buena fe", "Inexistencia o falta de prueba del daño real o potencial"**; los que por demás, ante la prueba de la evidente trasgresión del derecho colectivo como quedó explicado en apartes que anteceden, estarían llamadas al fracaso. Por consiguiente, se ha de declarar superado el hecho y condenar en costas a la accionada en favor del actor popular.

Condena en costas que tiene soporte en lo establecido en la Sentencia de 22 de junio de 2006, proferida en la acción popular núm. 15001 2331 000 **2003 00962** 01; Actor: José Alberto Salom Cely; Consejero Ponente Doctor **Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta**, y lo previsto el artículo 38 de la Ley 472 de 1998. Como **agencias**



**en derecho** y para ser tenidas en cuenta en esta liquidación, se fija la suma de dos millones de pesos (\$2.000.000), a favor del actor popular BERNARDO ABEL HOYOS MARTÍNEZ, teniendo en cuenta además, la dimensión de su actividad desplegada en este asunto.

**5. 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 autorizaban<sup>10</sup>, 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 de los actores populares<sup>11</sup>. Posición que esta agencia judicial ha sostenido pese a que otro sector disienta de ella y realice la concesión de ese beneficio.

<sup>10</sup> 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).*

<sup>11</sup> *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**



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,

**F A L L A:**

**PRIMERO:** Declarar probada la **excepción HECHO SUPERADO** y en virtud de ello, **desestimar** la pretensión de abrigo con la cual se inició esta acción popular incoada por el señor BERNARDO ABEL HOYOS MARTINEZ **contra** COTRAFA COOPERATIVA FINANCIERA, por las razones expuestas en la parte motiva del fallo.

**SEGUNDO:** Se deniega el incentivo reclamado por el actor popular como quedo explicado en la parte considerativa de esta proveído.

**TERCERO:** Se condena en costas a la entidad demandada. Como **agencias en derecho** y para ser tenidas en cuenta en esta liquidación, se fija la suma de dos millones de pesos (\$2.000.000), a favor del actor popular BERNARDO ABEL HOYOS MARTÍNEZ.

**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**

**YOLANDA ECHEVERRÍ BOHÓRQUEZ**  
**JUEZ**

D.CH.

**Firmado Por:**

**YOLANDA ECHEVERRI BOHORQUEZ  
JUEZ CIRCUITO  
JUZGADO 009 CIVIL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN**

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: **25bee36cb184cc1678045dc26724eccc3284607cb9cf1b93bef8fbbf74df94f6**

Documento generado en 21/06/2021 03:06:24 PM