



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JURISDICCIONAL DEL PODER PÚBLICO**  
**JUZGADO SEGUNDO CIVIL DEL CIRCUITO DE ORALIDAD**

Medellín, primero (1º) de julio de dos mil veinte (2020)

Proceso	ACCIÓN POPULAR
Accionante	BERNARDO ABEL HOYOS MARTÍNEZ
Accionado	CORPORACIÓN CLUB CAMPESTRE
Vinculado	VALLAS COLOMBIANAS S.A
Radicado	05001 31 03 002 <b>2017 00541 00</b>
Providencia	<b>Sentencia N° 090</b>
Instancia	PRIMERA
Temas	AFECTACIÓN AL MEDIO AMBIENTE POR CUENTA DE LA PUBLICIDAD EXTERIOR VISUAL. GOCE DEL ESPACIO PÚBLICO. REFERENCIA A LA NORMATIVIDAD LOCAL SOBRE PUBLICIDAD EXTERIOR VISUAL.
Decisión	DECLARA PROBADAS EXCEPCIONES DE PETICIÓN ANTES DE TIEMPO Y AUSENCIA DE INFRACCIÓN.

Procede el despacho a dictar sentencia dentro de la acción popular que, en defensa de los derechos colectivos al goce del espacio colectivo y el patrimonio público, promovió el señor **BERNARDO ABEL HOYOS MARTÍNEZ** frente a la **CORPORACIÓN CLUB CAMPESTRE**.

## I. ANTECEDENTES

### 1. SUSTENTO FÁCTICO

El actor popular denuncia que la accionada CLUB CAMPESTRE, vulnera el derecho colectivo a un medio ambiente sano, dado que con la colocación de publicidad exterior visual (PEV) en área de espacio público, ubicada en el retiro obligatorio sobre la Avenida El Poblado con la Loma de Los Mangos, sede de la accionada, viola la ley 140 de 1994 y el Acuerdo 036 de 2017, la cual.

En su demanda, el actor popular manifiesta que considera violentados los derechos colectivos consagrados en la Ley 472 de 1998, artículo 4, en los siguientes literales:

a) El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias;

d) La defensa del patrimonio público.

## **2. PETICIONES**

Con fundamento en los hechos expuestos, se formulan las siguientes pretensiones:

1. Determinar en sentencia de mérito que aún hoy, la accionada incurre en la violación de la Ley 140 de 1994.
2. Eliminar este elemento.
3. Las demás condenas que establece el CGP/2012.

## **3. TRÁMITE DE LA DEMANDA Y RÉPLICA**

### **3.1. ADMISIÓN Y NOTIFICACIÓN.**

Mediante auto del 13 de octubre de 2017 (fl. 4), fue admitida la demanda. En dicha providencia se adoptaron las siguientes disposiciones: *(i)* notificar personalmente a la accionada; *(ii)* ) informar a los miembros de la comunidad la existencia de la presente acción popular; *(iii)* expedir comunicación a la Procuraduría General de la Nación Regional Antioquia a fin de que interviniera como parte pública en defensa de los derechos e intereses colectivos; *(iv)* expedir comunicación con destino a la Defensoría del Pueblo, toda vez que quien interpuso la acción popular no ostenta la calidad de profesional del derecho; *(v)* expedir comunicación con destino a la Personería de Medellín y a la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía de Medellín, como entidades encargadas de velar por la protección del derecho colectivo presuntamente vulnerado por la accionada.

La citación de las entidades públicas enunciadas fue efectuada en debida forma tal como consta a folios 5 a 10 del cuaderno principal y el demandado fue notificado personalmente el día 11 de enero de 2018 (fl. 7).

Adicionalmente, mediante publicación en diario de amplia circulación se enteró a la comunidad sobre la existencia de la presente acción constitucional (fl. 23), dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 472 de 1998.

Además, es conveniente destacar que, mediante providencia del 31 de enero de 2018, se dispuso la vinculación a la presente acción popular de la sociedad VALLAS COLOMBIANAS S.A, como propietaria de la valla materia de esta acción popular.

### **3.2. RESPUESTA A LA DEMANDA DE LA CORPORACIÓN CLUB CAMPESTRE**

La CORPORACIÓN CLUB CAMPESTRE a través de apoderado judicial aclaró que la valla no está instalada en espacio público, sino en predios de propiedad pertenecientes a la accionada y que la misma es propiedad de la sociedad VALLAS COLOMBIANAS S.A.

Así mismo, que la Resolución PEV01089 del 19 de julio de 2016 expedida por la Subsecretaría de Espacio Público de la Alcaldía de Medellín, autorizó la valla comercial publicitaria por el término de un año, pero de conformidad con el artículo 29 del Acuerdo 036 de 2017 la misma se encuentra autorizada y registrada en la actualidad.

El Acuerdo 036 de 2017 fue expedido el 10 de junio de 2017, por lo que el propietario de la valla tiene plazo hasta el 10 de junio de 2018 para solicitar nuevo registro.

Frente a los hechos y pretensiones propuso las siguientes excepciones, orientadas a que la acción sea desestimada: petición antes de tiempo, improcedencia de la acción popular para la satisfacción de las pretensiones de la demanda, ausencia de infracción, ausencia de requisitos para que proceda la acción y ausencia de prueba.

### **3.3. RESPUESTA DE LA VINCULADA VALLAS COLOMBIANAS S.A.**

La sociedad vinculada Vallas Colombianas S.A., dio contestación a la demanda en término oportuno, aunque sin proponer medio exceptivo alguno, en la que expuso que, en aras de hacer claridad frente a las pretensiones de la acción popular (por demás temerarias y repetitivas) hizo énfasis en que dicha sociedad es una empresa legalmente constituida, y que la valla ubicada en los predios de la Corporación Club Campestre es de su propiedad y ese elemento cuenta con los registros y permisos pertinentes tanto frente a la secretaría de espacio público y control territorial, así como también se encuentra al día en relación con el pago de impuestos ante la secretaría de hacienda del Municipio de Medellín.

La subsecretaría de espacio público otorgó registro donde se verificaron exhaustivamente los aspectos jurídicos y técnicos de la publicidad exterior visual instalada, para garantizar que no se vulneraran los derechos colectivos de los ciudadanos, por lo cual adecuó su conducta a los preceptos de la norma jurídica vigente al momento de su solicitud (Decreto 1683 de 2003).

#### **4. AUDIENCIA ESPECIAL DE PACTO DE CUMPLIMIENTO**

El día 9 de mayo de 2018 se llevó a cabo la audiencia especial de que trata el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, la cual se declaró fallida por la inasistencia de la vinculada VALLAS COLOMBIANAS S.A.

#### **5. ACERVO PROBATORIO**

De toda la actuación surtida en el presente juicio se destacan como relevantes los siguientes medios de convicción:

5.1. Con la demanda fueron allegadas dos fotografías satelitales de la valla publicitaria ubicada en la CORPORACIÓN CLUB CAMPESTRE (fls. 2).

5.2 Con el escrito de contestación de la demanda de la CORPORACIÓN CLUB CAMPESTRE se anexó copia de la resolución PEV01089 del 19 de junio de 2016 y del Acuerdo 036 de 2017 del Consejo de Medellín en medio digital (fls. 37 a 54).

5.3 La Subsecretaría de Espacio Público, dependencia adscrita a la Secretaría de Seguridad y Convivencia de la Alcaldía de Medellín, en virtud de las atribuciones y facultades otorgadas por los artículos 279 del Decreto Municipal 883 de 2015 y 26 del Acuerdo 036 de 2017, allegó concepto técnico del elemento publicitario objeto de debate, con el fin de determinar el cumplimiento respecto de la normativa legal vigente.

Para tal efecto, realizó visita a la calle 16A Sur N° 34 – 950, encontrando instalado un elemento publicitario perteneciente a Vallas Colombianas S.A.

En cuanto a las características de la referida publicidad exterior visual, señaló que la misma cumple con los conceptos de zonificación, área, altura mínima, altura máxima, distancia al metro o tranvía, distancia a patrimonio nacional, distancia a otra publicidad exterior visual, retiro a ríos y quebradas, condiciones de seguridad, estado, mensaje institucional equivalente al 10% del área total, nombre y teléfono de la firma instaladora de la publicidad y número del registro de instalación y cono de aproximación aeronáutica civil.

No obstante, en lo que respecta a las características de sitio y distancia a línea de paramento señaló:

- **SITIO:**

La PEV proyecta su visual hacia la carrera 43A y la calle 16A sur; el plan de ordenamiento territorial (POT) Acuerdo 048 de 2014, en su artículo 361, determina que en la avenida el poblado (carrera 43A) en el tramo (C) comprendido entre las calles 7 y 20sur, los retiros serán de diez (10) metros a plataforma y veintidós (22) metros a torre, tomados desde el borde interior de la franja de circulación peatonal de la vía. En caso que el lote tenga frente sobre vías diferentes a la carrera 43A, el retiro frontal entre el paramento y el borde interior de andén, será como mínimo de seis (6) metros en toda la edificación sobre dicha vía. Este retiro podrá estar conformado por el antejardín y un retiro adicional, hasta completar la dimensión de seis (6) metros.

El lote ubicado en la calle 16A sur N° 34 – 950, debe guardar un retiro de seis (6) metros sobre la calle 16A sur y de diez (10) metros, sobre la carrera 43A. Actualmente la publicidad exterior visual se encuentra a 0.2m del borde del andén ocupando el antejardín, sobre la calle 16A sur sobresale 0.32m sobre el andén ocupando la totalidad del antejardín, lo anterior especificado en el plano CP03AP02, según lo establecido en el artículo 168 del Acuerdo 048 de 2014, el antejardín hace parte de la sección vial y del espacio público, el cual no puede ser ocupado con publicidad exterior visual, por lo tanto la publicidad se encuentra incumpliendo lo establecido en el Artículo 12, numeral 12.2.8 del acuerdo 036 de 2017.

### **Acuerdo 048 de 2014 (POT)**

#### **Artículo 168. Componentes de la sección vial.**

Serán componentes de la sección vial la calzada, el andén, la ciclorruta, la zona verde, el separador, la bahía, el carril de transición, el sobre ancho y el antejardín. Los andenes y ciclorruta se definen en el artículo 165 del presente Acuerdo; los demás componentes, se definen a continuación.

(...)

5. **Antejardín.** Área de espacio público de propiedad privada, ubicada entre los paramentos o fachadas de los predios y el andén.

#### **Artículo 197. Criterios de manejo del antejardín en la sección vial.**

Para este elemento de la sección vial se establecen los siguientes criterios de manejo:

(...)

4. No podrán ser ocupados con almacenamiento de productos o mercancías, parqueo de vehículos, parrillas, asaderos, parlantes, vitrinas, refrigeradores y similares; tampoco se admite la localización de módulos de ventas (puestos de chance y similares) ni la publicidad exterior visual, como se establece en las normas que para el efecto se encuentran vigentes o las que las modifiquen o sustituyan.

(...)

### **Acuerdo 036 de 2017.**

**12.2 SITIOS PROHIBIDOS:** No se podrán instalar en los siguientes sitios:

(...)

**12.2.8.** Áreas libres públicas o privadas de un complejo vial y en los elementos constitutivos de una sección vial.

- **DISTANCIA A LÍNEA DE PARAMENTO:**

La publicidad exterior visual, sobre la carrera 43A se encuentra 9.80M por fuera de la línea de paramento, para el caso de la calle 16A sur se encuentra 6m por fuera de la línea de paramento, por lo tanto la publicidad se encuentra incumpliendo lo establecido en el artículo 4 numeral 4.18 del Acuerdo 036 de 2017 citado a continuación:

(...)

**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 lineamiento.

Por lo anterior, emitió concepto negativo por cuanto la publicidad exterior visual, incumple lo establecido por la Ley 40 de 1994 y el Acuerdo 036 de 2017 que corresponde a la reglamentación para la publicidad exterior visual en el Municipio de Medellín (Cfr. Fls 113 a 118).

## **6. ALEGACIONES**

Mediante providencia calendada el 12 de marzo de 2019 (fl. 134), se concedió a las partes término de cinco (5) días para la formulación de alegatos de conclusión, el cual fue descrito por el actor popular manifestando que existe suficiente material probatorio que demuestra la ilegalidad de esta valla o pantalla metálica y toda la publicidad exterior visual que en ella se instale.

Señaló también, que de conformidad con el artículo 9 de la Ley 472, se debe declarar la prosperidad de esta acción popular y proceder de conformidad con el artículo 34 a proferir sentencia de mérito en la que se acceda a las pretensiones de la denuncia genitora.

## **II. CONSIDERACIONES**

Este Juzgado es competente para conocer y decidir la presente acción popular, conforme a lo establecido en los artículos 88 de la Constitución Política, 15 y 16 de la Ley 472 de 1998. Tampoco llama a duda la procedencia de la acción popular para la defensa de los derechos e intereses colectivos que puedan llegar a verse comprometidos por la publicidad exterior visual, conforme con el artículo 4 de la Ley 472 de 1998.

## **1. PROBLEMA JURÍDICO**

Se concreta en determinar si la CORPORACIÓN CLUB CAMPESTRE y la sociedad Vallas Colombianas S.A. incumplieron la normatividad nacional Ley 140 de 1994, y el Acuerdo 036 de 2017, que regulan la publicidad exterior visual, respecto del elemento de publicidad exterior visual que dio lugar a la instauración de la presente acción popular.

## **2. GENERALIDADES DE LA ACCIÓN POPULAR**

La Ley 472 de 1998 expedida en desarrollo del artículo 88 de la Constitución Política, define las ACCIONES POPULARES, en su artículo 2º, como los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos y que 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; y en el artículo 9º ibidem, precisa que tales acciones proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos.

## **3. DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS CUYA PROTECCIÓN SE DEMANDA.**

### **3.1 DERECHO COLECTIVO AL GOCE DEL ESPACIO PÚBLICO**

El artículo 82 de la Constitución Política le impone al Estado el deber de velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso

común, el cual prevalece sobre el interés particular. Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común. Por su parte, el artículo 5 de la Ley 9ª de 1989 define el espacio público, como *“el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes”* y agrega:

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

Como ha sido pacíficamente aceptado con base en las definiciones a que se ha hecho referencia y las contenidas en las normas especiales implementadas por los distintos entes territoriales, el concepto de espacio público es más amplio que el de bienes de uso público; pues aquel abarca además de estos, aquellos bienes de propiedad privada, tales como antejardines y fachadas. En este sentido, la publicidad exterior visual, no obstante estar situada o instalada en fachadas de bienes de propiedad privada tiene la potencialidad de afectar el espacio público.

### **3.2. EL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE SANO**

En la Constitución Política de 1991 se incorporó expresamente la necesidad de proteger el medio ambiente, creándose mecanismos para la efectiva protección del mismo. Allí se establece que Colombia es una República fundada en la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general, principio fundamental que acompaña con la disposición normativa contenida en el artículo 88 mediante el cual se crean las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados, entre otros, con el espacio,

la seguridad y la salubridad pública y el ambiente, de cuya regulación se encargó la Ley 472 de 1998.

Se trata de un típico derecho colectivo, o de tercera generación, para cuyo amparo procede la acción popular, al tenor de lo dispuesto en el artículo 88 de la Constitución política.

El artículo 4º de la Ley 472 de 1998 "*por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones*", establece que son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con el goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la Ley y las disposiciones reglamentarias; norma esta que guarda armonía con el artículo 79 de la Carta Política, siendo ello por demás reafirmado por el artículo 7 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al medio Ambiente.

Al tenor de lo normado por el artículo 8 de la codificación en comento, uno de los factores que deterioran el ambiente, lo constituye la contaminación del aire, de las aguas, del suelo, y de los demás recursos naturales renovables, entendiendo por contaminación la alteración del ambiente con sustancias o formas de energía puestas en él, por actividad humana o de la naturaleza, en cantidades, concentraciones o niveles capaces de interferir el bienestar y la salud de las personas, atentar contra la flora y la fauna, degradar la calidad del ambiente de los recursos de la Nación o de los particulares; y por contaminante, cualquier elemento, combinación de elementos, o forma de energía que actual o potencialmente pueda producir alteración ambiental, en cualquiera de las formas anteriormente referidas, contaminación que puede ser física, química o biológica.

En relación con el derecho colectivo a un ambiente sano ha expresado el Consejo de Estado<sup>1</sup>:

*(...) el concepto de ambiente sano 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. Por consiguiente, ésta noción no sólo reprocha la contaminación atmosférica e hidrológica, sino también lo que hoy se denomina contaminación visual o*

---

<sup>1</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN QUINTA, Consejero Ponente: DARÍO QUIÑÓNEZ PINILLA, Mayo 17 de 2002, Radicación número: 25000-23-24-000-2001-0243-01 (AP-413)

*auditiva. Estas últimas referidas a excesos en la utilización de medios visuales o sonoros.*

Por su parte, el artículo 1º de la Ley 99 de 1993, sobre conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, establece que la política ambiental colombiana debe seguir, entre otros principios generales, el de que "*el proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro, de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo*".

La referida Declaración, fue promovida por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, consagrándose en la misma entre otros, los siguientes principios:

*Principio 1: Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.*

*Principio 3: El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras.*

*Principio 4: A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada.*

La referenciada Ley 99 de 1993, entre sus principios generales, establece que el paisaje, por ser patrimonio común, deberá ser protegido, con lo que se le incorpora como uno de los elementos integrantes del medio ambiente; incluso, se le ha llegado a calificar como recurso natural, al lado de la fauna y la flora. Antes de esta ley, el Decreto 2811 de 1974 consideraba, como factor que deterioraba el ambiente, la alteración perjudicial o antiestética de paisajes naturales (art. 8, literal j), consagraba en favor de la comunidad el derecho a disfrutar de paisajes urbanos y rurales que contribuyan a su bienestar físico y espiritual (art. 302) y ordenaba a las entidades públicas y privadas que, en la realización de obras, debían procurar mantener la armonía con la estructura general del paisaje.

### **3.3. REGULACIÓN SOBRE LA PUBLICIDAD EXTERIOR VISUAL**

La Ley 140 de 1994, mediante la cual se reglamentó la publicidad exterior visual en el territorio nacional, en su artículo 1º la concibe como el medio masivo de

comunicación destinado a informar o llamar la atención del público a través de elementos visuales como leyendas, inscripciones, dibujos, fotografías, signos o similares, visibles desde las vías de uso o dominio público, bien sean peatones o vehiculares, terrestres, fluviales, marítimas o aéreas.

Dicho cuerpo normativo establece en su artículo segundo como objetivos el *"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"*, y aunque en el artículo tercero indica que la publicidad exterior visual podrá exhibirse en todos los lugares del territorio nacional, establece algunas prohibiciones, una de ellas precisamente las áreas que de conformidad con las normas municipales, distritales y de las entidades territoriales indígenas que se expidan con fundamento en la Ley 9 de 1989, o de las normas que la modifiquen o sustituyan, autorizándose no obstante, colocarla entre otros, en los demás elementos de amoblamiento urbano, en las condiciones que determinen las autoridades que ejerzan el control y la vigilancia de estas actividades.

Al tenor de lo normado por el artículo 11 de la ley aludida, quien sitúe publicidad exterior visual, cuenta con los tres (3) días hábiles siguientes a la colocación de la misma para registrarla ante el alcalde del municipio, distrito o territorio indígena respectivo o ante la autoridad en quien está delegada tal función, solicitud que deberá contener la información allí relacionada, referida a la ilustración o fotografías de la publicidad exterior visual y transcripción de los textos que en ella aparecen, debiendo registrar las modificaciones que se le introduzcan posteriormente, de no actuar de ese modo, el responsable incurrirá en las multas que para el efecto señalen las autoridades municipales, distritales y de los territorios indígenas, en desarrollo de lo previsto en el artículo 13 de la norma comentada. A su vez el artículo 313 Superior, en su numeral 9, establece como competencia de los concejos municipales: *"Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio"*.

Existiendo una eventual contradicción entre la Ley 140 de 1994 y el artículo 313 de la Constitución Nacional, en cuanto a la autoridad competente para proferir las normas pertinentes en materia ecológica, en vista de que al proferirse la Ley 140 de 1994 implicaría una hipotética intromisión en competencia de los concejos

municipales; vale la pena referir el pronunciamiento de la Corte Constitucional al analizar la constitucionalidad de dicho apartado legislativo en Sentencia C - 535 de 1996, en el cual, de paso, realzó la importancia de la regulación de la publicidad exterior visual frente a lo que denominó el "*patrimonio ecológico*". En los apartes pertinentes de dicha sentencia, señaló la Corte:

En particular, la Constitución atribuye a los concejos municipales, como competencia propia, la facultad de dictar las normas para la protección del patrimonio ecológico municipal (CP Art. 313 ord 9º), por lo cual la Corte considera que existen unos fenómenos ambientales que terminan en un límite municipal y pueden ser regulados autónomamente por el municipio. Estos asuntos ecológicos que se agotan en un límite local determinado, y que por su naturaleza guardan una conexidad estrecha con la identidad y diversidad cultural de los municipios, constituyen lo que la Constitución ha denominado "patrimonio ecológico", y por lo tanto es al concejo municipal al que le corresponde de manera prioritaria su regulación. Esta autonomía de las entidades territoriales en este campo es así una expresión del deber del Estado de favorecer la diversidad cultural de la Nación, por ser desarrollo del pluralismo, como valor fundante del Estado Social de Derecho (CP. art. 70.) y por considerarse riqueza nacional (CP. Art. 80.). Dentro de esta diversidad se debe respetar la especial concepción que algunas comunidades tienen del medio ambiente, por lo cual su regulación corresponde prioritariamente al municipio, pues la relación de cada comunidad con algunos aspectos del medio ambiente puede ser diferente.

( ... ) es necesario entonces ubicar el tema de la publicidad visual en el campo ecológico específico. **Para ello es importante resaltar que la colocación de vallas y avisos afecta esencialmente el paisaje, que ha sido clasificado dentro de los denominados recursos naturales renovables**<sup>2</sup>. (Negrilla fuera del texto).

Así las cosas, dado el grado de implicación territorial que tiene el asunto frente al patrimonio ecológico, es en principio la autoridad local, a la que le corresponde emitir las reglas tendientes a la protección de dicho patrimonio, entre las cuales se encuentran la reglamentación de la publicidad exterior visual. De ahí que sea la autoridad municipal la llamada a emitir las normas tendientes a la publicidad exterior visual y para ellas se tienen en cuenta las condiciones ambientales de la localidad, el grado de afectación con los elementos visuales, entre otros aspectos, por lo que toda conducta que traspase los límites, establecidos en las normas implicaran necesariamente una afectación a los fines y objetivos de defensa y protección del medio ambiente que ilustran la norma.

### **3.4 NORMATIVA LOCAL SOBRE PUBLICIDAD EXTERIOR VISUAL**

---

<sup>2</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C – 535 del dieciséis (16) de octubre de 1996 Magistrado Ponente: ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO.

Mediante el Decreto 1683 de diciembre 5 de 2003, el Alcalde de Medellín, autorizado por el Concejo Municipal mediante Acuerdo N° 27 de ese mismo año, reglamentó la publicidad exterior visual y los avisos publicitarios en el Municipio de Medellín, buscando con ello principalmente *"Mejorar la calidad de vida de los habitantes del municipio de Medellín, 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 y los avisos publicitarios"*, e igualmente *"Hacer de la publicidad exterior visual y de los avisos publicitarios un medio de comunicación que aporte a la promoción de ciudad y a la creciente consolidación de la educación de sus habitantes"*.

Es así como el artículo 2° del mismo Decreto hace referencia a los elementos que inciden en el espacio público como *"aquellos, que por sus características no son considerados amoblamiento urbano, pero interfieren de alguna forma con el espacio público"*, considerando dentro de éstos, la publicidad exterior visual y el aviso publicitario, una y otro utilizados como medios de difusión, con fines comerciales, culturales, cívicos, turísticos, informativos, de orientación peatonal y vehicular, política e institucional.

Y, conforme al artículo 5° *ibidem*, la **publicidad exterior visual**, 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. El **aviso publicitario**, en términos del artículo 6°, es el elemento con las mismas características de la publicidad exterior visual, pero con un área inferior a los ocho (8) metros cuadrados.

El artículo 9° del Decreto da cuenta de las normas generales sobre los materiales en que deben confeccionarse las vallas y avisos publicitarios, indicando en el numeral 4° que debe tenerse en cuenta las condiciones especiales de visibilidad y preservación del paisaje, además de las condiciones de seguridad física. Así mismo, conforme el numeral 10, toda publicidad exterior visual debe contener en

el borde inferior izquierdo el nombre y el teléfono de la firma instaladora de la publicidad como el número del registro de instalación.

No puede pasarse por alto que el plurimencionado acto administrativo municipal en su artículo 7º hace relación a los ***otros tipos de publicidad de carácter transitorio*** precisando:

La publicidad que se coloca o exhibe con el fin de dar a conocer un espectáculo o evento transitorio y su tiempo de instalación no puede ser superior a la duración del evento. Se podrá instalar como máximo con un mes de anticipación al inicio del mismo. Puede reunir las características de la publicidad exterior visual, es decir ser una valla, también puede ser un aviso o ser otro tipo de aviso o publicidad con forma y dimensiones menores como afiches, pancartas, carteles, pendones, festones y pasacalles.

Es entonces, el Decreto 1683 de 2003, proferido por la Alcaldía de Medellín, el conjunto normativo que regula de manera integral todo lo concerniente a la publicidad exterior visual, definiendo asuntos tales como: **i)** dimensiones de la publicidad exterior visual, **ii)** sitios donde se permite la ubicación de las vallas publicitarias, **iii)** condiciones para la instalación de publicidad exterior visual, **iv)** clasificación de los avisos publicitarios y, **v)** lugares donde se pueden ubicar los avisos publicitarios, así como otras cuestiones, igualmente, el aludido Decreto establece en el artículo 69 los requisitos que se deben cumplir para gestionar el registro de la publicidad exterior visual, condición indispensable en la exhibición de cualquier aviso publicitario, de conformidad con lo establecido el artículo 11 de la Ley 140 de 1994, como se anotó anteriormente.

El Acuerdo 036 de 2017 derogó el Decreto Municipal [1683](#) de 2003 en lo relativo a publicidad exterior visual, el Decreto Municipal [971](#) de 2004 y los artículos 32 al 44 del Decreto 565 de 1996, el Decreto 1995 de 2007, la Resolución No 07 del 22 de octubre de 2012 de la Subsecretaría de Espacio Público y demás disposiciones municipales que le sean contrarias.

Dicho Acuerdo, dispone en su artículo 2:

“De conformidad con lo definido en los artículos [10](#) 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 m<sup>2</sup>) metros cuadrados e inferior a

cuarenta y ocho (48m<sup>2</sup>) metros cuadrados en suelo urbano y hasta sesenta (60m<sup>2</sup>) metros cuadrados en suelo rural.”

A su vez, establece en el artículo 3:

“La publicidad exterior visual podrá ubicarse en los sitios permitidos de los inmuebles privados de la zona urbana y rural de Medellín, en el marco de las normas nacionales, el Plan de Ordenamiento Territorial y sus normas complementarias, y las que se establecen en este Acuerdo. En áreas de reglamentación especial, podrá estar asociada a la implementación de proyectos que propendan por la cualificación y sostenibilidad del espacio público, el paisaje y el patrimonio inmueble.”

El Acuerdo 036 de 2017

En lo que respecta a su instalación dispone en su artículo 12:

“Para la instalación de las vallas comerciales se deberá tener en cuenta lo siguiente:

(...)

12.2. SITIOS PROHIBIDOS: No se podrán instalar en los siguientes sitios:

12.2.1. De conformidad con lo dispuesto en la Ley 9o de 1989 (Art [5o](#)), la Ley 1228 de 2008 (Art [2o](#), [8o](#)), Ley [388](#) de 1997, el Decreto [1077](#) de 2015, el Acuerdo [048](#) de 2014 y demás normas concordantes y reglamentarias, en las áreas que constituyen espacio público, salvo las excepciones contenidas en la normativa nacional vigente y en el presente Acuerdo.

12.2.2. Dentro del área de influencia (200 metros radiales) de los Bienes de Interés Cultural -BIC- de carácter Nacional, tomados a partir de todas las fachadas y en dichas edificaciones, según lo establecido en el Acuerdo [48](#) de 2014 y demás disposiciones legales.”

A su vez consagra en su ARTÍCULO 29.

“TRANSITORIEDAD. La publicidad exterior visual que cuente con autorización y registro a la entrada en vigencia el presente Acuerdo, dispondrán de un plazo improrrogable de un año (1) para solicitar el registro según las disposiciones contenidas en el presente Acuerdo, salvo que se encuentre instalada en la carretera Las Palmas, que podrá permanecer hasta por dos (2) años.

Cuando dos (2) o más elementos de publicidad exterior visual ya instalados, busquen su actualización en virtud de este Acuerdo y por lo tanto soliciten permiso para registrarse en el mismo sitio, o sean excluyentes el uno del otro, se tendrá en cuenta la antigüedad del permiso o registro que amparaba su ubicación.

En el evento que no posea registro anterior, se tendrá en cuenta el orden de presentación de la solicitud.

Para llevar a efecto lo anterior, el responsable de la publicidad exterior visual en mención, deberá presentarse a la Subsecretaría de Espacio Público de la Secretaría de Seguridad y Convivencia Ciudadana o quien haga sus veces, con el fin de acreditar las respectivas autorizaciones y hacer efectivo lo dispuesto en este Acuerdo.”

### III. ANALISIS DEL CASO CONCRETO

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 2º de la Ley 472 de 1998, las acciones populares son mecanismo para la protección de los derechos e intereses colectivos y se ejercen para hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre tales derechos e intereses o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha establecido como presupuestos para el éxito de la pretensión formulada en acción popular, los siguientes: (i) una acción u omisión de la parte demandada; (ii) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, peligro o amenaza que no es en modo alguno el que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana y; (iii) la relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses; dichos supuestos deben ser demostrados de manera idónea en el proceso respectivo.

En el *sub judice*, el actor popular sustentó la vulneración de los derechos al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, así como a la defensa del patrimonio público, consagrados en los literales d) y e) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998.

Lo anterior, derivado de "la colocación de publicidad exterior visual (PEV); en área de espacio público, violando la Ley 140 de 1994 y el acuerdo 036 de 2017. Ubicado en el retiro obligatorio sobre la Av. el poblado con la loma de los mangos", y como elemento probatorio para demostrar sus afirmaciones allegó con el escrito de la demanda dos fotografías satelitales de la valla publicitaria referida.

Por su parte, la accionada CORPORACIÓN CLUB CAMPESTRE desde la contestación de la demanda, se opuso a la presente acción y solicitó la desestimación de las pretensiones por improcedentes y su desvinculación de la misma, así como condenar en costas, gastos y perjuicios al accionante.

Formuló como excepciones, las que denominó (i) petición antes de tiempo, (ii) improcedencia de la acción popular para la satisfacción de las pretensiones de la demanda, (iii) ausencia de infracción, (iv) ausencia de requisitos para que proceda la acción y (v) ausencia de prueba.

A su vez, la sociedad vinculada Vallas Colombianas S.A., afirmó que la valla ubicada en los predios del Club Campestre y a la cual hace alusión esta acción popular, es de su propiedad, y cuenta con los registros y permisos pertinentes tanto frente a la subsecretaría de espacio público y control territorial, así como también se encuentra al día en relación con el pago de impuestos ante la secretaría de hacienda del Municipio de Medellín.

Refirió que la subsecretaría de espacio público otorgó registro donde se verificaron exhaustivamente los aspectos jurídicos y técnicos de la publicidad exterior visual instalada, para garantizar que no se vulneraran los derechos colectivos de los ciudadanos.

Por ello, al momento de instalar la valla adecuó su conducta a los preceptos de la norma jurídica vigente al momento de su solicitud (Decreto 1683 de 2003), la cual cuenta con registro mediante Resolución PEV 01089 del 19 de julio de 2016.

Sea lo primero advertir que la publicidad exterior visual está reglamentada en la Ley 140 de 1994, la cual en su artículo 3º, establece en qué lugares se pueden ubicar vallas publicitarias

ARTÍCULO 3º LUGARES DE UBICACIÓN. Podrá colocarse Publicidad Exterior Visual en todos los lugares del territorio nacional, salvo en los siguientes:

- a) En las áreas que constituyen espacio público de conformidad con las normas municipales, distritales y de las entidades territoriales indígenas que se expidan con fundamento en la Ley 9a. de 1989 o de las normas que la modifiquen o sustituyan. Sin embargo, podrá colocarse Publicidad Exterior Visual en los recintos destinados a la presentación de espectáculos públicos, en los paraderos de los vehículos de transporte público y demás elementos de amoblamiento urbano, en las condiciones que determinen las autoridades que ejerzan el control y la vigilancia de estas actividades;
- b) Dentro de los 200 metros de distancia de los bienes declarados monumentos nacionales;
- c) Donde lo prohíban los Concejos Municipales y Distritales conforme a los numerales 7o. y 9o. del artículo 313 de la Constitución Nacional;
- d) En la propiedad privada sin el consentimiento del propietario o poseedor;
- e) Sobre la infraestructura, tales como postes de apoyo a las redes eléctricas y telefónicas, puentes, torres eléctricas y cualquier otra estructura de propiedad del Estado.

Este artículo fue declarado condicionalmente exequible por la Corte Constitucional en el entendido de que puede ser desarrollado 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 la protección del paisaje, conforme a lo señalado por los artículos 313 y 330 de la Carta, mediante sentencia C-335 de 1996. MP Dr. Alejandro Martínez Caballero.

Mediante el Decreto 1683 de 2003 la Alcaldía de Medellín reglamentó la publicidad exterior visual y los avisos publicitarios en el Municipio de Medellín.

Tanto la accionada CORPORACIÓN CLUB CAMPESTRE (Fls 37 a 54) como la sociedad vinculada VALLAS COLOMBIANAS S.A (Fls 73 a 80) allegaron la Resolución PEV 01089 del 19 de julio de 2016, mediante la cual la Subsecretaría de Espacio Público resolvió en su parte resolutive en su artículo primero: autorizar por un (1) año, a partir de la fecha de ejecutoria, la instalación de valla comercial publicitaria, ubicada en la calle 16A Sur 34 – 950 (Club Campestre), perteneciente a la empresa Vallas Colombianas S.A.

Y dispuso en su artículo segundo: Condiciones autorizadas. El elemento que se autoriza presenta las condiciones descritas en el punto 12 de la parte considerativa de esta resolución correspondiente a visita y acta de los días 16 y 23 de diciembre de 2016 (sic).

Por ello, en vista de que la valla publicitaria se ajustó a la reglamentación municipal vigente, esto es, Decreto 1683 de 2003, el Subsecretario de Espacio Público emitió concepto favorable para su registro.

Ahora bien, el Acuerdo 036 de junio 10 de 2017 derogó el Decreto Municipal [1683](#) de 2003 en lo relativo a la publicidad exterior visual, por lo cual se debe resaltar el término autorizado para la instalación de la valla comercial publicitaria que motivó la presentación de la presente acción popular, correspondiente a un año contado a partir de la ejecutoria de la resolución PEV 01089 del 19 de julio de 2016.

Así mismo, conforme lo expuesto por el apoderado de la CORPORACIÓN CLUB CAMPESTRE en la contestación, según lo dispuesto en el artículo 29 del Acuerdo 036 de 2017, el propietario de la valla tenía plazo hasta el 10 de junio de 2018

para solicitar un nuevo registro, por lo cual al momento de la presentación de la demanda, esto es, el 10 de octubre de 2017, la autorización de la valla comercial publicitaria objeto de esta acción se encontraba vigente.

Precisamente por lo anterior, pese a que obra entre folios 114 a 118 del expediente, concepto negativo para la referida publicidad exterior visual, por el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 12, numeral 12.2.8 del Acuerdo 036 de 2017 y el artículo 4 numeral 4.18 del mismo Acuerdo, dicha publicidad contaba con el término de "transitoriedad" contemplado en el artículo 29 ibídem.

Emerge así con nitidez para este Despacho que la instalación de la valla publicitaria situada en calle 16A Sur 34 - 950 de Medellín, no trasgrede lo dispuesto en la Ley 140 de 1994 y lo dispuesto en el Decreto 1683 de 2003, como normatividad aplicable a la misma, y en tal virtud se declararán probadas las excepciones de mérito propuestas por la CORPORACIÓN CLUB CAMPESTRE denominadas PETICIÓN ANTES DE TIEMPO y AUSENCIA DE INFRACCIÓN.

Sin embargo, teniendo en cuenta la fecha en que se profiere la presente acción, se exhorta a la accionada CORPORACIÓN CLUB CAMPESTRE o la sociedad vinculada VALLAS COLOMBIANAS S.A., para que actualicen la autorización o soliciten el nuevo registro para la colocación de la publicidad, teniendo en cuenta el plazo concedido para actualizar el registro.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998 no hay lugar a condena en costas a la parte accionante, al no haberse probado temeridad o mala fe en la instauración de la presente acción popular.

En mérito de lo expuesto y sin necesidad de más consideraciones, el JUZGADO SEGUNDO CIVIL DEL CIRCUITO DE ORALIDAD MEDELLÍN, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

## **FALLA**

**PRIMERO: DECLARENSE** probadas las excepciones de PETICIÓN ANTES DE TIEMPO y AUSENCIA DE INFRACCIÓN propuestas por la CORPORACIÓN CLUB

CAMPESTRE por las razones expuestas en la parte considerativa de esta sentencia.

**SEGUNDO:** Como consecuencia de lo anterior, declarar que la instalación de la valla publicitaria situada en calle 16A Sur 34 - 950 de Medellín, no vulneró los derechos al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, así como a la defensa del patrimonio público, consagrados en los literales d) y e) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO: SE EXHORTA** a la accionada CORPORACIÓN CLUB CAMPESTRE o la sociedad vinculada VALLAS COLOMBIANAS S.A., para que actualicen la autorización o soliciten el nuevo registro para la colocación de la publicidad, teniendo en cuenta la vigencia de la misma.

**CUARTO: NO SE CONDENA EN COSTAS,** de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998.

**QUINTO: NOTÍFIQUESE** a las partes y a las entidades públicas intervinientes en este proceso, por el medio más expedito.

**SEXTO: REMITIR** copia de la sentencia a la Defensoría del Pueblo y Registro y con destino al Registro Público centralizado de las Acciones Populares y de las Acciones de Grupo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

**NOTIFÍQUESE**

**BEATRIZ ELENA GUTIERREZ CORREA**

**Juez**