



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO CATORCE CIVIL DEL CIRCUITO DE ORALIDAD
Medellín, catorce (14) de abril de dos mil veintiuno (2021)

PROCESO	ACCIÓN POPULAR
ACCIONANTE	BERNARDO ABEL HOYOS MARTINEZ
ACCIONADA	VALLAS Y AVISOS S.A.
RADICADO	2019-00067
ASUNTO	SENTENCIA No 063 DE PRIMERA INSTANCIA

Cumplido el trámite legal entra el Despacho a proferir sentencia dentro de la acción popular de la referencia, con fundamento en lo normado por el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, como sigue:

ANTECEDENTES

1.1. Demanda

BERNARDO ABEL HOYOS MARTINEZ, actuando en nombre propio, promueve acción popular en contra de la sociedad VALLAS Y AVISOS S.A., para que se protejan 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, consagrados en los literales d) y e) el artículo 4º la Ley 472 de 1998.

Los supuestos fácticos que le sirven al actor de *causa petendi*, se narran resumidamente de la siguiente manera:

Se trata de la colocación de una valla metálica publicitaria que posiblemente sus dimensiones rebasan las permitidas legalmente, localizada en la Calle 10 No 43 F – 70 al lado de la Notaría 12 de esta ciudad.

1.2. Admisión y Litis Contestatio

Reunidos los requisitos legales, el Despacho mediante auto de 4 de marzo de 2019 (fl. 6), admitió la presente acción popular, disponiendo la comunicación de esta providencia a la Alcaldía de Medellín, Subsecretaría de Defensa de lo Público y al representante del Ministerio Público (Procurador 10 Judicial II para Asuntos Civiles), para que intervinieran en este proceso.

El aviso a la comunidad sobre la existencia de esta acción popular se publicó el día 9 de junio de 2019 (fl. 24) por medio del periódico El mundo, a través de la Dirección Seccional Ejecutiva.

La accionada fue notificada personalmente, el 18 de septiembre de 2019, según constancia vista a fl. 36 del expediente y dentro de la oportunidad procesal allegó contestación por medio de apoderada judicial (fls. 46-65).

Adujo la accionada que *“La valla objeto de esta acción cuenta con autorización por parte de la autoridad competente, esto es por la Subsecretaría de Espacio Público que mediante resolución 201850073156 del 11 de octubre de 2018 autoriza la permanencia de la valla por el término de cinco (5) años por estar ajustada a los parámetros técnico y jurídicos establecidos por la normatividad vigente”*.

Adujo que dicha publicidad cuenta con los requisitos técnicos para su permanencia, evidenciándose en el acto administrativo que autoriza su instalación, sin que éste afecte o contamine el ambiente y con base en este argumento, la accionada predica que no hay vulneración alguna a los derechos colectivos invocados por el actor, en tanto que la Ley de manera expresa permite la instalación de publicidad con el cumplimiento de unos requisitos y que para este caso cuenta con la autorización por autoridad competente, agregando que un solo elemento publicitario por sí solo no constituye contaminación.

Como medios exceptivos planteó la accionada, la infundada causa petendi, la inexistencia de la afectación o daño a los derechos colectivos y del medio ambiente y la inexistencia de los presupuestos sustanciales para esta acción popular.

Anexó como prueba documental la resolución No 201850073156 del 11 de octubre de 2018 por medio de la cual se autorizó registro de publicidad exterior visual comercial por el término de 5 años, ubicada en la Calle 10 No 43F – 54 del municipio de Medellín obrante a fls. 52-54 del expediente.

1.3. Informe Técnico de la Entidad Municipal

La Subsecretaría de Espacio Público, dependencia adscrita a la Secretaría de Seguridad y Convivencia de este municipio, con fecha del 24 de enero de 2020 en atención al oficio enviado No 03026 respecto a la publicidad exterior visual localizada en la Calle 10 No 43F – 70, allegó al Despacho documento visto a fl. 78 -86 fte. del

expediente, en el cual anexó el acto administrativo, concepto técnico que autorizó el registro de la instalación del elemento publicitario, objeto de la presente acción popular, aclarando que cuya dirección correcta es la Calle 10 No 43F -54 y constancia de la visita de verificación realizada que sustentó la resolución No 201850073156 del 11 de octubre de 2018.

1.4. Pacto de Cumplimiento y decreto de Pruebas

Trabada en regular forma la relación jurídica procesal, se fijó fecha para adelantar la diligencia de pacto de cumplimiento el 29 de enero de 2020 (fl. 97), la cual se declaró fallida al no haber acuerdo entre las partes, según el literal b) del artículo 27 de la Ley 472 de 2006 y en la misma audiencia se decretaron las pruebas documentales solicitadas por las partes y como prueba de oficio, se dispuso oficiar nuevamente a la Subsecretaría del Espacio Público de Medellín con el fin de que constatará el cumplimiento o no a la fecha, de la normatividad vigente de dicha valla publicitaria, y si la misma cumplía con contener un mensaje cívico ecológico, cultural o institucional equivalente al 10% del área total.

1.5. Informe de la Subsecretaria de Espacio Público

Reposa en el expediente el informe solicitado por este Despacho como prueba decretada de oficio dentro de la audiencia de pacto de cumplimiento, proveniente de la Subsecretaria de Espacio Público, de fecha 18 de febrero de 2020 (fl. 109-115), en el cual expuso lo siguiente:

"El concejo de Medellín, en uso de sus facultades reglamentarias, en pro de asegurar la preservación de intereses colectivos que protejan adecuadamente el medio ambiente en sus territorios y la potestad de una reglamentación más rigurosa, expidió el Acuerdo Municipal 36 de 2017 "por el cual se regula la publicidad exterior visual en el municipio de Medellín", este Acuerdo actualizó las normas sobre la publicidad exterior visual, derogando de manera parcial el Decreto 1683 de 2003. "(...) y el Acuerdo 048 de 2014, expidió el Decreto Municipal 288 de 2018 "por medio del cual se reglamentan los avisos publicitarios en el municipio de Medellín", derogando la totalidad el decreto 1683 de 2003".

En dicho informe se exteriorizó que *"frente al elemento publicitario ubicado en la Calle 10 43 F – 54 de propiedad de la empresa Valla y Avisos, la Subsecretaría de Espacio Público de Medellín informa que la valla publicitaria cuenta con autorización de registro mediante acto administrativo Resolución No 201850073156 de 11 de octubre de 2018".*

Concluyó esta dependencia, que luego de realizar la visita administrativa de verificación al lugar, por mandato de este Despacho, con el ánimo de constatar si la valla publicitaria cumple con la normatividad vigente, el grupo técnico visitó el día 6 de febrero 2020, encontrando que la misma cumple con la regulación sobre la publicidad exterior visual de Medellín, es decir, con lo establecido en el Acuerdo 036 de 2017.

1.6. Alegatos de conclusión

Sin pruebas por practicar, más que entrar en la valoración de las documentales allegadas por ambas partes en la demanda y contestación, más las anexadas por la subsecretaria de Espacio Público, se dio traslado a las partes para alegar, mediante auto del 24 de febrero de 2020, pronunciándose únicamente la apoderada judicial de la sociedad demandada VALLAS Y AVISOS S.A.S., arguyendo la demostración plena de que la valla publicitaria se encuentra instalada en un sitio permitido, con la respectiva autorización de registro según la resolución No 201850073156 del 11 de octubre de 2018 expedida por la subsecretaria del Espacio público.

Manifestó que “tiene pleno respaldo probatorio el hecho de que la publicidad exterior visual cumple con la normatividad vigente como lo es el Decreto municipal 1683 de 2003 y la Ley 140 de 1994, conforme a la visita de verificación realizada por la subsecretaría de Espacio Público el 6 de febrero de la presente anualidad, la cual certifica mediante oficio 2020030047232 del 17 de febrero de 2020 que la valla cumple con la resolución que otorgó registro y con la normatividad vigente”. “Asimismo, no existe evidencia dentro del proceso de la afectación a los derechos colectivos y del ambiente (...)”

Finalizó su alegación en que no fueron probados los supuestos de hechos en los que se fundamenta la acción.

2. CONSIDERACIONES

La acción popular consagrada en el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia está instituida como un mecanismo procesal elevado a rango constitucional con trámite preferencial, por medio del cual cualquier persona natural o jurídica, puede demandar del Estado en cualquier tiempo, aún durante los estados de excepción, la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública, la moral administrativa,

el ambiente y la libre competencia económica, tendiente a evitar un daño contingente, hacer cesar algún peligro, amenaza, vulneración o agravio sobre los mismos o restituir las cosas a su estado anterior cuando ello fuere posible.

2.1. Presupuestos Procesales y Legitimación en la causa

El siguiente análisis se contrae al estudio de los elementos básicos que son necesarios para proferir sentencia, los cuales versan sobre los aspectos netamente formales del regular entramamiento de la relación jurídico procesal, para lo cual se tiene: a) El libelo genitor reúne los requisitos mínimos exigidos por la Ley 472 de 1998 y el Código de Procedimiento Civil; b) En lo que atañe a la capacidad para ser parte, se tiene que tanto el accionante como la accionada, cumplen con este requisito, dada sus condiciones de personas natural del accionante por un lado, y persona jurídica de la accionada, por otra, debidamente acreditadas; c) Asimismo, revisada la capacidad para comparecer al proceso, el accionante actúa en nombre propio, lo cual está permitido para esta clase de acciones constitucionales y el extremo demandado actuando a través de su representante legal que constituyó oportunamente apoderada judicial; y d) Esta instancia judicial se encuentra facultada para conocer del presente asunto (arts.15-16 L.472/98).

Adentrándonos al estudio de la legitimación en la causa, basta recordar que el legislador posibilitó que cualquier persona, bien sea natural o jurídica, para que acudiera ante el órgano jurisdiccional y así actuar en defensa de los derechos e intereses colectivos (art.12 L.472/98); de igual forma, se destaca que la sociedad demandada en el trámite de estas acciones es una persona jurídica, de derecho privado, que con su conducta, activa u omisiva, se puede encontrar violentando los citados derechos que corresponden a los literales d) y g) del art. 4 de esa misma Ley, encontrándonos en el caso que nos ocupa que existe legitimación en la causa tanto activa como pasiva.

2.2. De las Acciones Populares, derechos colectivos, espacio público y avisos publicitarios.

Las Acciones populares de conformidad con el artículo 2 de la Ley 472 de 1998 son un mecanismo para la protección de los derechos e intereses colectivos y se ejerce para hacer cesar el peligro, la amenaza la vulneración o agravios sobre tales derechos e intereses, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible; conforme al artículo 9 ibídem, las acciones populares proceden contra toda actuación u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que hayan violado o

amenacen violar los derechos e intereses colectivos, y según el artículo 12 de la misma normatividad, podrán ser ejercidas por toda persona natural o jurídica, por si misma o por quien actúe en su nombre.

Los derechos colectivos, por su parte, son los derechos que tienen los seres humanos como grupo, a que la organización política proteja bienes de uso colectivo, como el espacio público, utilización y defensa de los bienes de uso público y del patrimonio público, contra los actos que los amenacen o vulneran.

El artículo 82 de la Constitución Política 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"*.

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"*

Por otro lado, la norma derogada Decreto 1683 de 2003 Por el cual se reglamentaba la publicidad exterior visual y los avisos publicitarios en el Municipio de Medellín, hacía la distinción entre publicidad exterior visual que correspondía a las medidas igual o superiores a 8 m² y los avisos publicitarios refiriéndose a los mismos elementos pero con un área inferior a los 8 m², así:

"ARTÍCULO 5º. 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.

ARTÍCULO 6º. AVISO PUBLICITARIO. Es el elemento con las mismas características de la publicidad exterior visual, pero con un área inferior a los ocho (8) metros cuadrados".

Luego, con el Acuerdo 036 de del 10 junio de 2017 se actualizó las normas sobre la publicidad exterior visual, derogando de manera parcial el Decreto 1683 de 2003. Y de otra parte, con el Decreto Municipal 288 de 2018 que reglamenta lo relativo a los avisos publicitarios en el municipio de Medellín, se derogó la totalidad del Decreto 1683 de 2003.

El artículo 2 del Decreto 0288 de 2018 que reglamenta los avisos publicitarios en el Municipio de Medellín, define la publicidad exterior visual, como aquel "*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 párrafo de este artículo define que no se consideran avisos publicitarios, los elementos asociados a la publicidad exterior visual, regulada por la Ley 140 de 1994 y el Acuerdo Municipal 036 de 2017

«Por su parte, el aviso publicitario en términos del artículo 5o de la norma en cita, es el elemento con las mismas características de la publicidad exterior visual, pero con un área inferior a los ocho (8) metros cuadrados».

A su vez, el Decreto 036 del 10 de junio de 2017 por el cual se regula la publicidad exterior visual en el Municipio de Medellín, definió en su art. 2º el concepto de Publicidad Exterior Visual, así:

"ARTÍCULO 2o. DEFINICIÓN DE PUBLICIDAD EXTERIOR VISUAL. De conformidad con lo definido en los artículos 1o 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.*

ARTÍCULO 3o. ÁMBITO DE APLICACIÓN. *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

CAPITULO II -NORMAS GENERALES DE LA PUBLICIDAD EXTERIOR VISUAL.

ARTICULO 4º CARACTERÍSTICAS DE LA PUBLICIDAD EXTERIOR VISUAL. *Los elementos constitutivos de publicidad exterior visual, deberán cumplir con las siguientes características:*

(...)

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".

3. DEL CASO CONCRETO

Tiene el actor la finalidad de la protección de los derechos e intereses colectivos invocados por el actor, a saber: literal d) y e) del artículo 472 de 1998, al goce del espacio público, y la utilización y defensa de los bienes de uso público; respectivamente y e) la defensa del patrimonio público.

Para empezar debe considerarse que no es dable jurídicamente confundirse con la normatividad encaminada a un control administrativo y sancionatorio, como lo son los Decretos 036 de 2017 y 0288 de 2018 por los cuales se encuentran regulados la publicidad exterior visual y los avisos publicitarios en la ciudad de Medellín, con la que regula las acciones populares que tiene como propósito central la protección de los derechos e intereses colectivos; pues si bien es cierto que se trata de dos ámbitos distintos (administrativo-constitucional), no es menos cierto que están íntimamente ligadas.

Tienen un punto de confluencia, esto es, la contaminación ambiental, los avisos y vallas publicitarias vienen siendo un elemento de comunicación que hacen parte del amoblamiento urbano y a su vez, son elementos complementarios del espacio público, de conformidad con el artículo 5º de la Ley 1504 de 1998 (Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial).

En este caso es claro que la pretensión del accionante se centra en atacar una publicidad exterior visual comercial, ubicada en la Calle 10 No 43F-54 de la nomenclatura urbana de este Municipio, el cual no se encontraba contraviniendo los requisitos establecidos en el Decreto Municipal 036 de 2017 que reglamenta la publicidad exterior (con un área no inferior a 8 m²), al momento de interposición de esta acción ya que desde esa data cumplía con las dimensiones exigidas legalmente para que la Subsecretaría de Espacio Público le autorizara dicho registro por vigencia de 5 años, como se constata en la Resolución No 201850073156 con fecha del 11 de octubre de 2018, anexada al expediente digital, el cual aún no ha vencido.

Así las cosas, se advierte que obra el informe de la Alcaldía en que se emitió concepto positivo respecto del cumplimiento de la accionada sobre las dimensiones que deben contener los avisos publicitarios en esta ciudad, con fecha del 17 de febrero de 2020, el cual determinó lo siguiente: *"Ante el mandato del Despacho se procedió a realizar visita administrativa de verificación al lugar, con el ánimo de constatar si la valla publicitaria cumple con el mensaje cívico ecológico; grupo técnico visitó el día 6 de febrero hogaño, encontrando que la misma cumple con la normativa que regula la publicidad exterior visual de Medellín, es decir con lo establecido en el Acuerdo 036 de 2017"*.

Lo anterior conlleva a este Despacho a la convicción y certeza que la sociedad accionada no se encontraba vulnerando la normatividad vigente que regula la Publicidad Exterior Visual, en lo referido a la cantidad y dimensiones de dicha publicidad, y por ende, no se halla violentando el goce del espacio público, objeto de esta acción.

No obstante, no puede predicarse que dicha vulneración desapareció con la interposición de esta acción, pues se evidencia en este trámite, que si bien dicha publicidad no cumplía con las dimensiones legales, éstas fueron subsanadas para el 3 de octubre de 2018 es decir una semana antes de que se emitiera su respectiva autorización por el ente municipal encargado y como esta acción fue radicada el 28 de enero de 2019, por tanto se obtiene que éstos no fueron retirados o modificados,

sino que dicho aviso publicitario en el sitio de la referencia no existe a la fecha de interposición de esta acción, predicándose ciertamente, la inexistencia de la vulneración de los derechos colectivos invocados por el acto, sin que se cumpla su afectación como presupuesto de esta acción.

Ahora bien no es desconocido que le corresponde al actor popular la carga de probar lo que se ha dicho, con fundamento en lo prescrito en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998.

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

“...la Sala considera importante anotar, que la acción popular no está diseñada para acudir a ella ante cualquier violación de la ley, irregularidad o disfunción que se presente ya sea en el ámbito público o privado. Por el contrario, como se indicó al inicio de estas consideraciones, **la acción popular tiene un papel preventivo y/o remedial de protección de derechos e intereses colectivos, cuando quiera que éstos se ven amenazados o están siendo vulnerados, pero en uno y otro evento, tanto la amenaza como la vulneración, según el caso, deben ser reales y no hipotéticas, directas, inminentes, concretas y actuales, de manera tal que en realidad se perciba la potencialidad de violación del derecho colectivo o la verificación del mismo, aspectos todos que deben ser debidamente demostrados por el actor popular, quien conforme a lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, tiene la carga de la prueba**”.¹

Así, se entiende que le corresponde al actor probar los hechos, acciones u omisiones que a su juicio constituyen la causa de la amenaza o la vulneración de los derechos e intereses colectivos cuya protección se pretende con la acción y en este caso el actor popular no demostró de ninguna manera el supuesto hecho que generaba la violación de los derechos colectivos invocados como presuntamente vulnerados, pues si lo que se pretendía con el ejercicio de la acción era la protección del derecho colectivo al goce y espacio público, nada de lo cual se probó, pues si bien es cierto allegó con el libelo introductorio unas fotografías, éstas no corresponde a la fecha

¹ Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Primera - Consejero ponente doctor Marco Antonio Velilla Moreno - 30 de junio de 2011 - Radicación número: 50001-23-31-000-2004-00640-01(AP)

de presentación de esta acción, pues como arriba se desentrañó, allegó un material probatorio que no encontraba actualizado.

Con lo expuesto puede concluirse que en este caso la inexistencia del derecho colectivo a proteger, o sea el derecho colectivo que se dice vulnerado es inexistente y por tanto habrá de denegarse; en consecuencia, se ordenará finalmente, la publicación de la parte resolutive de esta sentencia en un diario de amplia circulación nacional, que puede ser El Tiempo o El Espectador, a costas de las partes involucradas, de conformidad con el artículo 27 de la Ley 472 de 1998.

4. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO CATORCE CIVIL DEL CIRCUITO DE ORALIDAD DE MEDELLÍN, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: NEGAR la protección a los derechos colectivos invocados en la presente acción, de conformidad con las consideraciones expuestas en esta sentencia.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

TERCERO: REMITIR copia de la presente decisión al Ministerio Público. Ofíciase.

CUARTO: La presente Sentencia hace tránsito a cosa juzgada, de conformidad con el artículo 35 de la Ley 472 de 1998.

QUINTO: PUBLICAR la parte resolutive de esta sentencia en un diario de amplia circulación nacional (El Espectador o El tiempo), a costas de las partes involucradas, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

SEXTO: ARCHIVAR las presentes diligencias.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MURIEL MASSA ACOSTA

JUEZ

8.

Firmado Por:

Proceso: Acción Popular
Accionante: Bernardo Abel Hoyos Martínez
Accionado: Vallas y Avisos S.A.S.
Radicado: 2019-00067

MURIEL MASSA ACOSTA
JUEZ CIRCUITO
JUZGADO 014 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:

012dacbb282219c31f1d92599512e9e120ec5e17e1c1bfa70920cd2ce0156cf4

Documento generado en 14/04/2021 06:30:14 PM

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

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