



Proceso	Acción popular
Demandante	Bernardo Abel Hoyos Martínez
Demandado	Almacenes Éxito S.A.
Radicado	05001 31 03 009 2018 00409 01
Procedencia	Juzgado Noveno Civil del Circuito de Medellín
Ponente	Luis Enrique Gil Marín
Asunto	Sentencia N° 013
Decisión	Revoca parcialmente
Tema	Condena en costas
Subtema	Condena en costas. Reglas para la condena en costas en las acciones populares. Solo se condena en costas a la parte vencida en un proceso. Cuando hay pacto de cumplimiento no hay condena en costas. Jurisprudencia.

**TRIBUNAL SUPERIOR**

**SALA SEGUNDA DE DECISIÓN CIVIL**

Medellín (Ant.), treinta y uno de marzo de dos mil veintitrés

**I. OBJETO**

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la accionada en contra de la sentencia proferida por el JUZGADO NOVENO CIVIL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN en la acción popular instaurada por **BERNARDO ABEL HOYOS MARTÍNEZ**, coadyuvada por **DIEGO ALEJANDRO URIBE ESCOBAR** en contra de **ALMACENES ÉXITO S.A.**

## II. ANTECEDENTES

**Pretensiones.** El actor popular solicita se declare que ALMACENES ÉXITO S.A., propietaria de la publicidad exterior visual, **vulnera** 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"*, por incumplimiento en las normas técnicas para su fijación.

**Elementos fácticos.** Como soporte para las peticiones afirma que Almacenes Éxito S.A. incurre en violación de las normas con *"La colocación de publicidad exterior visual sin el cumplimiento de los requisitos ordenados por la ley 140-94. Ubicado en Medellín, transversal superior, loma tesoro CC Del Este"*.

**Integración del contradictorio.** Se admitió el 26 de septiembre de 2018 y ordenó notificar a la demandada; al Ministerio Público, al Departamento Administrativo de Planeación Municipal hoy Subsecretaría de Defensa y Protección de lo Público de la Secretaría General del Municipio de Medellín, como entidad administrativa que en su momento se consideraba como la encargada de proteger los derechos e intereses colectivos reclamados, así mismo a los miembros de la comunidad; la demandada fue notificada de forma personal; el Ministerio Públicos y la Subsecretaría de Defensa y Protección de lo Público de la Secretaría General del Municipio de Medellín a través de correo electrónico y los miembros de la comunidad, mediante publicación realizada en el periódico

El Nuevo Siglo, el 30 de agosto de 2021 (Archivo 08. EDICTO 180).

En auto del 24 de enero de 2019, el juzgado aceptó la coadyuvancia en la presente acción, del ciudadano Diego Alejandro Uribe Escobar.

La SUBSECRETARÍA DE ESPACIO PÚBLICO DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN, emitió concepto negativo, por cuanto la publicidad exterior visual, incumple lo establecido por la Ley 140 de 1994 y el Acuerdo 036 de 2017, que corresponden a la reglamentación para la publicidad exterior visual en el Territorio Nacional y el municipio de Medellín.

ALMACENES ÉXITO se opone a la prosperidad de la pretensión del actor, porque no ha violado ningún derecho e interés colectivo, ni los relativos al goce del espacio público; en el acervo probatorio no está acreditado que el establecimiento incumpla con las obligaciones del Decreto Municipal 1638 de 2003 o de la Ley 140 de 1994; propuso como excepciones de mérito, las denominadas: *"INEXISTENCIA DE DERECHOS O INTERESES COLECTIVOS VULNERADOS"; FALTA DE PRESENTACIÓN DE LA PRUEBA DE LA NORMA JURÍDICA INDICADA COMO VIOLADA"; "FALTA DE PRESUPUESTOS MATERIALES PARA DECLARAR UNA RESPONSABILIDAD: AUSENCIA DE DAÑO"* y, *"TEMERIDAD, MALA FE Y ABUSO DEL DERECHO"*;

En la audiencia de pacto que inició el 27 de agosto de 2021 y concluyó el 02 de septiembre del mismo año, se acordó *"el retiro del elemento publicitario, colocación de uno nuevo con*

*el cumplimiento de la norma técnica y vigilancia de la autoridad municipal para ello. Proceso que se realizará en 30 días a partir de la sentencia que apruebe el pacto”.*

**Decisión de primer grado.** Se profirió el 10 de septiembre de 2021, disponiendo:

**"PRIMERO: IMPARTIR APROPABACIÓN** al pacto de cumplimiento **propuesto** por la sociedad accionada en audiencia del 27 de agosto y 02 de septiembre de 2021.

**"SEGUNDO:** Se condena en costas a la sociedad ALMACENES ÉXITO S.A., en favor del actor popular, no así respecto del coadyuvante.

*Como agencias para ser consideradas en la liquidación de costas realizada por la secretaria del juzgado, se fija la suma de \$1'000.000 en favor del actor popular.*

**"TERCERO:** Se designa como auditores para vigilar el cumplimiento del pacto al Agente del Ministerio Público, a la Subsecretaría de Defensa y Protección de lo Público de la Secretaría General de la Alcaldía de Medellín y al Actor Popular, quienes rendirán, informe escrito a este despacho del referido cumplimiento al acuerdo plasmado en esta sentencia en la parte considerativa, dentro de los 60 días siguientes a la notificación de esta decisión.

**"CUARTO: PUBLÍQUESE** la parte resolutive de esta sentencia en un diario de amplia circulación a costa del actor

*popular y la sociedad demandada, se les advierte que copia de dicha publicación será aportada al proceso.*

**"QUINTO: REMITIR** copia de esta sentencia a la Defensoría del Pueblo, para que se incorpore al Registro Público de Acciones Populares en aplicación (Artículo 80 ley 472 de 1998)

**"SEXTO: No se concede el incentivo solicitado,** por los motivos ya expuestos.

**"SÉPTIMO:** Notifíquese la presente sentencia ...".

Para decidir consideró que " Bajo este hilo argumentativo, al analizar la propuesta de pacto de cumplimiento formulada por la sociedad accionada, Almacenes Éxito de Colombia S.A., que consiste en retirar el elemento publicitario visual exterior que se encuentra en su fachada, concretamente del establecimiento de comercio que funciona en la Transversal Superior carrera 24 No.3-45, "Mall del Este" en la ciudad de Medellín, y colocar una en su remplazo que se ciña a la norma técnica en cuanto a la observancia de los requisitos de área y medidas previstas en la Ley 140 de 1994 en concordancia con el Decreto Municipal 1683 de 2003 y el Acuerdo 036 de 2017, que regula la publicidad exterior visual en el Municipio de Medellín y demás normas concordantes, ello en un plazo de 30 días a partir de la notificación de esta sentencia, se considera por el juzgado que con ello se conjura la vulneración del derecho colectivo a un ambiente sano visualmente, libre de contaminación, como se expuso en precedencia. Por consiguiente, es viable aprobar dicho pacto.

*"No obstante en virtud de lo estatuido en los artículos 27 inciso 8º y 34 inciso 4º de la ley 472 de 1998 se designará un comité de verificación para el cumplimiento del mismo, el cual a juicio de este despacho se conformará por el Agente del Ministerio Público encargado de velar por la efectiva protección de los derechos colectivos, y la Subsecretaría de Defensa y Protección de lo Público de la Secretaría General de la Alcaldía de Medellín, autoridad competente en la vigilancia y cumplimiento de la normatividad que rige las áreas y medidas de las publicidades exterior visual; y así mismo, al actor popular".*

*(...)*

**"4.3. LAS COSTAS.** *Teniendo en cuenta que el proceso termina por Pacto de Cumplimiento, y que el restablecimiento del derecho se produce por la actividad del actor popular, habrá lugar a condenar en costas en favor del actor popular. No así del coadyuvante, por cuanto no se avista actuación de éste tendiente a sacar adelante la acción popular ni gastos asumidos por el mismo. Por consiguiente, se condena en favor del actor popular y a cargo de Almacenes éxito, por agencias en derecho, la suma de \$1'000.000".*

**Recurso de apelación y sustentación.** *La sentencia fue recurrida por ambas partes; el actor, porque: "1. Falta la orden escrita de NO REPETIR (...) 2.- La publicación es a cargo de la o (sic) la (sic) parte, o sea en este caso del éxito sa (sic) (...) 3.- En la parte motiva del numeral "4.3. LAS COSTAS (...) pero no hace ninguna evaluación de los tópicos que deben motivarse objetivamente para determinar la tarifa de las*

*condignas agencias en derecho...” y, la accionada, argumentando que no procede la condena en costas cuando la Acción Popular termina con un pacto de cumplimiento.*

**Otras actuaciones.** Por auto del 08 de octubre de 2021, se rechazó de plano el recurso de apelación interpuesto *“por el actor popular y entidad accionada (...) toda vez que la alzada se dirige a formular inconformidad contra la condena en costas, concretamente la fijación de agencias en derecho, Aspecto que, conforme lo dispuesto en el artículo 366 numeral 5º del Código General del Proceso, es controvertible solo mediante recurso de reposición y apelación contra el auto que apruebe la liquidación de costas”.*

El 26 de octubre de 2021, se profirió sentencia complementaria, para adicionar la sentencia inicial en el siguiente sentido: “... [S]e **ORDENA** a Almacenes Éxito S.A. **ABSTENERSE** de incurrir nuevamente en las conductas trasgresoras de los intereses colectivos y que dieron origen a la presente Acción Popular”.

Frente al auto del 08 de octubre, que rechazó de plano el recurso de apelación interpuesto *“por el actor popular y entidad accionada”*, la última, interpuso recurso de reposición y en subsidio el de queja, argumentando que, lo que **“se atacaba la condena en costas y no su liquidación”** (Negritas y subrayas intencionales).

En auto del 23 de septiembre de 2022, el juzgado resolvió el citado recurso, disponiendo: **“PRIMERO: Reponer** el auto de fecha 8 de octubre de 2021, por lo expuesto en la parte motiva

de la presente providencia (...) **SEGUNDO:** Se concede el recurso de apelación contra la sentencia del 10 de septiembre de 2021 en el efecto devolutivo. Se dispone la remisión de la copia del expediente digital al H. Tribunal Superior de Medellín para lo de su competencia”.

En el trámite de segunda instancia, durante el traslado para sustentar el recurso de apelación, la recurrente (demandada) volvió sobre los mismos argumentos que expuso al interponer el recurso; así mismo el actor, a pesar de que el recurso le fue negado, no contravirtió los argumentos de la recurrente.

### **III. CONSIDERACIONES**

**Las costas en las acciones populares.** Las costas en las acciones populares, las reguló el legislador en el artículo 38 de la ley 472 de 1998, que al efecto dispone: **"COSTAS.** El juez aplicará las normas de procedimiento civil relativas a las costas. Sólo podrá condenar al demandante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe. En caso de mala fe de cualquiera de las partes, el juez podrá imponer una multa hasta de veinte (20) salarios mínimos mensuales, los cuales serán destinados al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, sin perjuicio de las demás acciones a que haya lugar”.

El Consejo de Estado, en la Sentencia de Unificación, emitida el 6 de agosto de 2019, señaló: "El artículo 38 de la Ley 472 de 1998 admite el reconocimiento de las costas procesales a



*favor del actor popular y a cargo de la parte demandada, **siempre que la sentencia le resulte favorable a las pretensiones protectorias de los derechos colectivos**, y la condena en costas, a la luz del artículo 361 del Código General del proceso, **incorpora tanto el concepto de expensas y gastos procesales como el de las agencias en derecho**”<sup>1</sup> (subrayado y negrilla fuera de texto)*

***Terminación de la acción popular por pacto de cumplimiento y condena en costas.*** Sobre este tópico, esa misma Corporación, en sentencia del 6 de diciembre de 2012, precisó: “*En el caso sub examine la Sala considera que no hay lugar a condenar en costas a las entidades demandas por los gastos en que incurrió la demandante durante el proceso, pues como lo definió en oportunidad precedente ésta Sección<sup>1</sup>, cuando una acción popular termina con un pacto de cumplimiento, donde se señalaron fórmulas de arreglo, y este es aprobado mediante sentencia, no existe parte vencida, y por lo tanto, no es procedente la condena en costas, atendiendo las normas citadas del Código de Procedimiento Civil*”.

***El caso concreto.*** La inconformidad de la parte demandada con la sentencia de primer grado, radica en que a pesar de que la misma se emitió en razón del pacto de cumplimiento, fue condenada en costas.

---

<sup>1</sup> Sentencia de Unificación Jurisprudencial, Consejo de Estado, 15001-33-33-007-2017-00036-01, 6 de agosto de 2019, M.P. ROCÍO ARAÚJO OÑATE.

Como se precisó en el acápite respectivo, la sentencia recurrida, en el ordinal primero, aprobó el pacto de cumplimiento, en el que se acordó *"el retiro del elemento publicitario, colocación de uno nuevo con el cumplimiento de la norma técnica y vigilancia de la autoridad municipal para ello. Proceso que se realizará en 30 días a partir de la sentencia que apruebe el pacto"*.

En efecto, la Sala advierte que el pacto de cumplimiento es un mecanismo de concertación, cuyo objetivo es poner fin al debate judicial, sin agotar el trámite previsto en la ley para el proceso, donde las partes no solo exponen sus posiciones, sino, que además diseñan fórmulas para la protección de los derechos del colectivo afectado y el restablecimiento de las cosas al estado anterior; incluso, el pacto de cumplimiento se puede establecer por iniciativa del juez, de donde se sigue que evidentemente es un mecanismo conciliatorio para terminar con la vulneración de los intereses de un grupo afectado y para lograr el restablecimiento de los derechos vulnerados, mediante un compromiso de las partes; lo que necesariamente implica un acuerdo, del que incluso surgen obligaciones que se deben cumplir y, en este caso, no existe parte vencedora ni vencida, que es la premisa que consagra el numeral 1º del art. 365 del C. General del Proceso, para que tenga lugar la condena en costas.

Como en efecto, se trata de un acuerdo de voluntades y como lo precisó la jurisprudencia del Consejo de Estado, contrario a lo considerado por el señor juez a quo, no hay lugar a imponer costas cuando una acción popular termina en virtud de un

pacto de cumplimiento, a menos que las partes en el pacto acuerden lo contrario.

Como se trata de una caso donde tampoco hay parte vencida, es pertinente recordar que la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, acogió una tutela contra esta Sala de Decisión, por considerar que se había incurrido en vía de hecho, al confirmar la condena en costas impuesta en primera instancia a la parte demandada porque la acción popular terminó “*por carencia actual de objeto*”, precisando que en tal sentido ya se había pronunciado el Consejo de Estado y puntualizó que se desconoció el precedente vertical de esa Corporación, citando para el efecto, la sentencia del 17 de junio de 2019 (véase Sentencia STC9144-2022, del 19 de julio de 2022; Rdo. 11001-02-03-000-2022-02272-00).

Consecuente con lo anterior, se revocará el ordinal segundo de la parte resolutive de la sentencia de primera instancia que impuso condena en costas a cargo de la demandada.

**Conclusión.** En consonancia con las anteriores consideraciones, se revocará parcialmente la sentencia de primer grado, sin que haya lugar a condenar en costas en esta instancia.

#### **IV. RESOLUCIÓN**

A mérito de lo expuesto **LA SALA SEGUNDA DE DECISIÓN DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE MEDELLÍN**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

## **F A L L A :**

- 1.** Se REVOCA el ordinal segundo de la parte resolutive de la sentencia de primer grado y, en su lugar, no se impone condena en costas.
- 2.** En lo demás se confirma el fallo de primera instancia.
- 3.** Sin condena en costas en segunda instancia.
- 4.** Devuélvase el expediente al lugar de origen.

## **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

### **LOS MAGISTRADOS**



**LUIS ENRIQUE GIL MARÍN**



**MARTHA CECILIA LEMA VILLADA**



**RICARDO LEÓN CARVAJAL MARTÍNEZ**