



DISTRITO JUDICIAL DE MEDELLÍN
TRIBUNAL SUPERIOR. SALA CUARTA DE DECISIÓN CIVIL
MAGISTRADA PONENTE: PIEDAD CECILIA VÉLEZ GAVIRIA
***"Al servicio de la justicia
y de la paz social"***

S - 043

Procedimiento: Acción Popular

Accionante: Bernardo Abel Hoyos Martínez

Accionado: Organización Santa Lucía S.A.

Radicado Único Nacional: 05001 31 03 007 2017 00679 01

Asunto: Confirma decisión apelada

Medellín, quince (15) de marzo de dos mil veintidós (2022)

Procede la Sala de Decisión Civil a proveer de fondo el recurso de apelación instaurado por la parte demandante, contra la sentencia proferida el 3 de febrero de 2022 por el Juzgado Séptimo Civil del Circuito de Medellín, en la acción popular promovida por Bernardo Abel Hoyos en contra de Organización Santa Lucía S.A.

ANTECEDENTES

El actor popular señaló que, con la colocación de una pantalla metálica con Publicidad Exterior Visual (PEV) ubicada en *"la zona de retiro obligatorio espacio público"* en la Carrera 43 A # 14 – 72 de la ciudad de Medellín, la sociedad vulnera los derechos e intereses colectivos consagrados en los literales d) *"el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público"* y e) *"la defensa del patrimonio público"* del artículo 4º de la Ley 472 de 1998. En consecuencia, pidió que a través de sentencia de mérito

se ordene la protección de los derechos incoados y se condene a la Organización Santa Lucía.

La demanda fue admitida el 1 de diciembre de 2017, a través de auto que ordenó la notificación personal de la Organización Santa Lucía S.A., concediéndole el término de diez días para contestarla, proponer excepciones y solicitar pruebas. De igual manera, en cumplimiento de la normatividad que rige la materia, se ordenó informar sobre la presente acción al Ministerio Público, al Defensor del Pueblo, al Área Metropolitana del Valle de Aburrá como encargada de la protección del espacio público, al Departamento Administrativo de Planeación de la Alcaldía de Medellín y a los miembros de la comunidad a través de un medio masivo de comunicación de conformidad con el artículo 21 de la Ley 472 de 1998.

Surtidos los traslados de rigor, el Área Metropolitana pidió que se declare improcedente cualquier pretensión en su contra pues, para el caso específico de PEV la autoridad competente es el respectivo ente territorial, a saber, la Secretaría de Medio Ambiente de la Alcaldía de Medellín, como lo dispone la Ley 140 de 1994: *"Se recomienda por lo tanto, de conformidad con el Acuerdo Municipal 36 de 2017, proferido por el señor (sic) Concejo municipal (en cumplimiento de las facultades legales, en especial de las conferidas por las Leyes 136 y 140 de 1994, la Ley 769 de 2002; para que el municipio de Medellín, conceptúe sobre si la publicidad exterior visual cumple con los requisitos exigidos en la Ley 140 de 1994 y el acuerdo 36 de 2017, esto le permitirá a la parte demandada que previo o como propuesta de pacto de cumplimiento, adecúe la publicidad denunciada acorde con las normas administrativas"*. En consecuencia, pidió su desvinculación.

El señor Álvaro Ricardo Bermúdez Picón, en calidad de defensor público y coadyuvante, realizó una serie de consideraciones generales en torno a la teleología de la acción popular, sin referirse de manera puntual frente al caso concreto.

A través de auto del 13 de junio de 2018, el juzgado ordenó a la Alcaldía de Medellín rendir informe en el que indicara si el establecimiento de comercio

de propiedad de la entidad demandada, ubicado en la Carrera 43 A # 14 – 72, cumple con las condiciones y limitaciones dispuestas por la normatividad aplicable. Ya mediante proveído del 9 de septiembre de 2020, en consideración a que para ese momento no se había comunicado a la comunidad la existencia del *sub lite* de conformidad con lo dispuesto en la normatividad citada, ordenó oficiar a la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura para que realizara las publicaciones correspondientes en un medio de comunicación escrito de difusión local.

Toda vez que a la audiencia de Pacto de Cumplimiento citada para el 27 de noviembre de 2020 no concurrieron todas las partes interesadas, se declaró fallida de conformidad con lo dispuesto en el literal a) del artículo 27 de la Ley 472 de 1998, procediendo el despacho al decretar como pruebas las documentales allegadas al plenario y, de oficio, un dictamen pericial a cargo del Municipio de Medellín *"para que a través de sus funcionarios de la Subsecretaría de Espacio Público de la Secretaría de Seguridad y Convivencia, certifiquen si la publicidad visual ubicada en la pantalla metálica de la CRA 43 A No. 14-72, MEDELLÍN, satisface las exigencias previstas para la publicidad exterior, o si por el contrario viola la normatividad con sus limitaciones de cantidad, medidas y ubicación"*; para lo cual le concedió el término de un mes.

Habida cuenta que, a 15 de marzo de 2021 la entidad no había allegado el dictamen solicitado, el despacho le requirió a través de auto de esa fecha so pena de imponer a sus directores las sanciones contempladas en el artículo 44 numeral 3° del CGP. Dicho requerimiento fue reiterado mediante auto del 19 de octubre de 2021.

Mediante memorial del 16 de noviembre de 2021 la Subsecretaría de Espacio Público del Municipio de Medellín indicó que la valla ubicada en la dirección Carrera 43 A # 14 – **62** cuenta con autorización por parte de dicha dependencia, expedida a través de Resolución N° 202150045783 del 14 de mayo de 2021; que en la dirección Carrera 43 A # 14 – 72 se encontraron cuatro (4) elementos publicitarios tipo aviso, a saber: 1 aviso de identificación y 3 avisos publicitarios comerciales. Que el personal técnico de apoyo de la Subsecretaría visitó el lugar el 9 de noviembre de 2021, en aras verificar la

existencia de otros elementos publicitarios diferentes a la valla ya autorizada, verificando así "*cantidad, medidas y ubicación*" y que, con posterioridad a esa visita, expidió estudio administrativo de verificación identificado con radicado N° 202130503770 de 11 de noviembre de 2021, cuya copia se adjunta, en el que se da cuenta del cumplimiento de la normatividad sustantiva tanto en medidas como en ubicación. Además, señaló:

En relación con la cantidad permisiva (sic) de avisos, se indica que tratándose del aviso de identificación cada establecimiento puede ubicar un elemento y para el caso en concreto se cuenta con uno (1) y el mismo cumple los parámetros técnicos, y en relación con los tres (3) avisos publicitarios comerciales, también son permitidos bajo el instrumento de financiación de aprovechamiento económico, ello por encontrarse instalados en diferentes fachadas y ocupar el porcentaje permitido, lo anterior, atendiendo lo dispuesto en el Decreto Municipal 0288 de 2018.

Ahora bien, sobre dichos avisos no se cuenta con registro ni solicitud de registro, en razón a ello el 9 de noviembre de 2021, se informó a los responsables sobre los trámites que deben agotar en aras de legalizar dichos elementos, y se tiene programada nueva visita en terreno para día 16 de noviembre de 2021, en aras de levantar acta de información por ocupación indebida con dichos elementos por escrito, conocida como sensibilización.

Por lo anterior, nuestra dependencia atendiendo a medidas de control, acata el mencionado deber estatal, razón por la cual, luego de realizar la sensibilización a los responsables en aras de que presenten solicitud de registro, realizará seguimiento a dicho elemento, verificando sobre la radicación o no de solicitud del mismo; posteriormente, en caso de no presentarse solicitud para el registro, se requerirá desmonte de los elementos, esto, con el propósito de evitar medidas correctivas por de la autoridad policiva competente; sin embargo, una vez agotada dicha etapa seguimiento y requerimiento sin verificación de acatamiento de desmonte por la entidad accionada, se trasladará a la Inspección de Policía Urbana para que inicie el proceso contravencional, atendiendo a lo dispuesto en la Ley 1801 de 2016, artículo 181.

En virtud de tal respuesta, el juzgado de origen requirió nuevamente, mediante auto del 23 de noviembre de 2021, a la Subsecretaría de Espacio

Público de Medellín para que *"certifiquen si la publicidad visual ubicada en la pantalla metálica de la CRA 43 A No. 14-72, MEDELLÍN, satisface las exigencias previstas para la publicidad exterior, o si por el contrario viola la normatividad con sus limitaciones de cantidad, medidas y ubicación"* pues, según indicó, ello no queda claro a partir de la lectura del informe allegado.

Ya a través de memorial del 13 de diciembre de 2021 la Subsecretaría de Espacio Público indicó que realizó una nueva visita a la Carrera 43 A # 14 – 72 el 9 de diciembre de 2021, encontrando tres (3) elementos publicitarios tipo aviso sobre los cuáles ya existe concepto, pero que no existe en tal lugar elemento publicitario de tipología valla metálica. Que, en cambio, en la Carrera 43 A # 14 – **62** se encuentra instalado elemento publicitario de naturaleza valla doble cara, de estructura de tubo petrolero, que cuenta con la autorización correspondiente como ya fuera explicado.

El dictamen fue puesto en conocimiento de las partes, de conformidad con los artículos 228 CGP y 32 de la Ley 472 de 1998 mediante auto del 19 de enero de 2022 que, además, corrió traslado para alegar de conclusión. En esta oportunidad, la Organización Santa Lucía S.A. adujo que, en el decurso procesal se acreditó que la publicidad instalada cumple con las normas que rigen la materia y que, en todo caso, no se acreditó una vulneración a derechos o intereses colectivos.

Agotadas las etapas procesales, el Juzgado de origen procedió a dictar sentencia de primera instancia en el asunto.

SENTENCIA APELADA

Mediante sentencia del 3 de febrero de 2022, el *a quo* declaró configurada una carencia actual de objeto por hecho superado, de conformidad con la jurisprudencia vigente en la materia. Indicó que, si bien el actor se dolía de la existencia de una valla publicitaria que desconocía las normas de PEV, el dictamen rendido por la autoridad competente evidencia que en la actualidad no existe el elemento publicitario cuestionado en la dirección señalada por el actor, Carrera 43 A # 14 - 72 y que, la publicidad ubicada en la Carrera 43 A # 14 – 62 ya cuenta con la autorización correspondiente.

Además, condenó en costas a la parte accionada en favor del actor popular, equivalentes a medio (1/2) SMLMV.

APELACIÓN

El actor popular apeló la decisión de primer grado pues, según adujo, el 19 de julio de 2018 la Alcaldía de Medellín emitió concepto negativo por cuanto la PEV no cumplía lo establecido por la Ley 140 de 1994 y el Acuerdo 036 de 2017, a más que en audiencia especial del artículo 27 de la Ley 472 de 1998 la entidad accionada reconoció que había modificado el elemento cuestionado, con posterioridad a la denuncia y al informe del ente local. Así mismo, indicó que no consta en el expediente que se hubiese adelantado de manera oportuna el trámite de registro correspondiente y, mucho menos, que se hubiesen cancelado los impuestos respectivos, lo que se traduce en trasgresión del patrimonio público.

Considera que, aun hoy, la referida valla no cumple las normas de PEV, que el fallo atacado omitió la orden de “no repetir” dispuesta en la Ley 472 de 1998 y que la suma reconocida a título de costas es mezquina, injusta e incongruente con los criterios fijados por la ley y la jurisprudencia.

CONSIDERACIONES

Las acciones populares son medios procesales especiales de expresa consagración en la Constitución (art. 88), que facultan a todas las personas para que acudan ante los jueces con el fin de atacar actuaciones u omisiones de las autoridades o de los particulares, que atentan contra el interés público o los bienes de la comunidad. En voces del citado canon:

La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica, y otros de similar naturaleza que se definen en ella.

También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.

Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos.

De acuerdo con la naturaleza de los intereses amparados y con lo dispuesto por la Ley 472 de 1998, que reguló la materia, las acciones populares pueden formularse en defensa de los bienes de uso público, del espacio público, de la moral administrativa, del medio ambiente y de los recursos naturales, del patrimonio, de la salubridad y la seguridad pública, de la libre competencia económica, de los intereses de los consumidores, entre otros; con el fin de evitar un daño contingente, hacer cesar una amenaza o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

Para el caso concreto observa la Sala que, contrario a lo indicado por el actor en su impugnación, ninguna amenaza se cierne sobre los derechos colectivos incoados pues, como acertadamente lo consideró el Despacho de origen, es la Subsecretaría de Espacio Público del municipio de Medellín la autoridad competente para determinar si el elemento publicitario denunciado cumple o no con la normatividad y, por ende, transgrede o no tales intereses. Obsérvese pues que, aun cuando el actor manifieste que la referida valla “metálica” no cumple con las normas de PEV, tal afirmación no va más allá de una apreciación personal que, no sólo adolece de fundamentos normativos sino que fue rebatida por la autoridad reseñada en el informe rendido a partir de la inspección adelantada, reiterado en virtud del requerimiento realizado por el juzgado de origen.

A través de memorial del 13 de diciembre de 2021 la Subsecretaría de Espacio Público reiteró que la valla doble cara de estructura de tubo petrolero –que no metálica, como indicara el actor- cuenta con autorización expedida a través de Resolución 202150045783 del 14 de mayo de 2021, cuya copia adjuntó nuevamente en tal oportunidad, pero que la misma se encuentra ubicada en la Carrera 43 A # 14 – **62**, y no en la Carrera 43 # 14 – **72**, como también fuera indicado por el denunciante. Según adujo en su impugnación, ello se debe a que la Organización Santa Lucía S.A. desplazó el elemento publicitario situación que, en todo caso, no haría más que reforzar la configuración de un hecho superado.

Ahora bien, aun cuando de la visita realizada por la autoridad competente a las instalaciones de la accionada ubicadas en la Carrera 43 # 14 – **72**, de ninguna manera se acreditó que tales avisos publicitarios, ubicados al interior del predio, vulneren o amenazan los derechos e intereses colectivos denunciados, condición *sine que non* para acceder a las pretensiones de amparo en sede de acción popular, como lo ha indicado en reiteradas ocasiones el Consejo de Estado:

[E]l hecho de que una publicidad exterior visual no cumpla con las normas técnicas para su instalación, no vulnera, per se, automáticamente, los derechos colectivos al ambiente sano y al patrimonio público, por cuanto dicha vulneración está estrechamente ligada con el concepto de contaminación visual, concepto éste que supone el mismo sentido señalado antes: 'la proliferación de avisos, imágenes, vallas y toda forma de publicidad exterior visual ubicada en espacio público, instalaciones, edificios, locales comerciales, que afecta de manera adversa el entorno, altera la estética y la imagen del paisaje tanto rural como urbano, además de reducir la calidad de vida de los ciudadanos ocasionando una sobre estimulación visual, ausencia de concentración, agresividad y llevando a estados de estrés y ansiedad'. // De acuerdo con lo dicho, por regla general, se podría decir que existe una contaminación visual cuando en un espacio relativamente pequeño se encuentren múltiples vallas publicitarias que ocasionen una sobre estimulación visual, lo que no ocurre en el presente caso. // Se dice que por regla general, porque puede darse el caso de que una sola valla cause los efectos propios de la contaminación visual – ausencia de concentración, agresividad, estrés y ansiedad entre otros-, **eventos que tendría el actor popular que llegar a probar dentro del proceso**".¹

Tampoco se probó, aun cuando lo mencionara el actor en su impugnación, el supuesto perjuicio que se generó para el erario público con la falta de pago de tributos correspondientes por la colocación de elementos publicitarios, quedando la afirmación del denunciante en una mera conjetura.

En cuanto a la inconformidad con la suma fijada por concepto de costas, estima la Sala que no es esta la oportunidad para su discusión pues, lo propio,

¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 4 de septiembre de 2018, C.P. Stella Conto Díaz del Castillo. Radicación 05001-33-31-004-2007-00191-01(AP)SU.

procede al momento de su liquidación de conformidad con lo dispuesto en los artículos 361 y siguientes del CGP, a los cuales remite de manera expresa el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, a cuyo tenor *"(E)l juez aplicará las normas de procedimiento civil relativas a las costas"*, normatividad derogada por el Código General del Proceso que, en su artículo 366, establece:

"Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas:

(...) 4. Para la fijación de agencias en derecho deberán aplicarse las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquellas establecen solamente un mínimo, o este y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas".

Sobre el particular, vale la pena traer a colación la siguiente cita de la Sentencia de Unificación proferida el 6 de agosto de 2019 por el Consejo de Estado:

(...) 120. Al tenor de las reglas del artículo 365 y 366 del Código General del Proceso, se reconocen las agencias en derecho que estén causadas en el proceso y se liquidan en la medida de su comprobación. Ello quiere decir que, concretado el hecho de que el actor popular resultó triunfante en la pretensión protectoria, hay lugar a reconocerle las agencias en derecho.

121. No obstante, aun cuando se verifique en forma objetiva su victoria procesal, la tasación de la suma a reconocer por la actividad procesal del actor popular, requiere la valoración del juez respecto de la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada, o de otras circunstancias especiales, a partir de la cual, debe fijar la suma que por razón de agencias en derecho se estimó razonable y acorde.²

(Negrillas fuera del texto original)

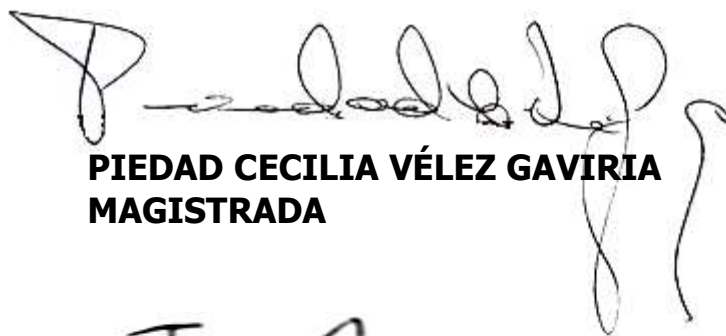
² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 6 de agosto de 2019, M.P. Rocío Araujo Oñate. Radicado 15001333300720170003601.

Finalmente, huelga reseñar que la orden de no repetición está consagrada en el artículo 34 de la Ley 472 de 1998 para "*(L)a sentencia que acoja las pretensiones*", supuesto de hecho totalmente foráneo al que concita la atención de la Sala. Colofón de lo expuesto y, sin necesidad de mayores consideraciones, se confirmará el proveído de origen por encontrarse ajustado a derecho.

DECISIÓN

Por lo expuesto, la Sala Cuarta de Decisión Civil del Tribunal Superior de Medellín, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, **CONFIRMA** la sentencia proferida en primer grado.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE



PIEDAD CECILIA VÉLEZ GAVIRIA
MAGISTRADA



JUAN CARLOS SOSA LONDOÑO
MAGISTRADO



JULIÁN VALENCIA CASTAÑO
MAGISTRADO

(Viene con firmas originales de Radicado Único Nacional 05001 31 03 007 2017 00679 01)