JUZGADO SEGUNDO CIVIL DEL CIRCUITO DE ORALIDAD

Medellín, diecisiete (17) de abril de dos mil veintitrés (2023)

PROCESO	ACCIÓN POPULAR
ACTOR POPULAR	BERNARDO ABEL HOYOS MARTINEZ
ACCIONADA	VIVERO TIERRA NEGRA S.A.S.
RADICADO	05001 31 03 002 **2018 00416** 00
PROVIDENCIA	**SENTENCIA N° 063**
TEMAS Y SUBTEMAS	LAS ACCIONES POPULARES Y LOS DERECHOS COLECTIVOS. LA DEFENSA DEL ESPACIO PÚBLICO. LA CARENCIA DE OBJETOPOR SUPERARSE EL HECHO QUE AMENAZA EL DERECHO COLECTIVO RECLAMADO.
DECISIÓN	DECLARA HECHO SUPERADO

Se procede a dictar Sentencia que decida de fondo la presente acción popular promovida por el señor **BERNARDO ABEL HOYOS MARTÍNEZ** frente al **VIVERO TIERRA NEGRA S.A.S.**

I. ANTECEDENTES

Sostiene el actor popular que con base en los literales d) y e) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998, considera se ve afectado el uso y goce del espacio público, así como la defensa del patrimonio público, en atención a la colocación de una valla publicitaria (PEV), en espacio público, antejardín de la Avenida el Poblado, específicamente en la Calle 7D No. 43 A 15, por considerar que sus dimensiones infringen las normas permitidas por la Ley 140 de 1994 y el Decreto Municipal 1683 de 2003.

Por lo expuesto, el actor popular solicitó que en sentencia de mérito se determinara que la accionada incurrió en la transgresión de la norma, y que como consecuencia de ello, se ordene su adecuación de conformidad con el Decreto Municipal 1683 de 2003, y demás normas consagradas en el Código General del Proceso.

II. ACTUACIÓN PROCESAL

Correspondió por reparto el conocimiento de la presente acción a este Despacho judicial, la cual fue inadmitida mediante auto del 24 de agosto de 2018 (folio 3), para que fuera subsanado cierto requisito dentro del término de 3 días, so pena de rechazo, y mediante escrito de fecha 30 de agosto del mismo año (folios 4-5) el actor popular cumplió con la carga impuesta, dando lugar a admitir la acción popular en contra de la accionada el 7 de septiembre de 2018 (folio 6), ordenando la notificación del Vivero Tierra Negra S.A.S. conforme lo normado en los artículos 291 a 293 y 301 del CGP, y concediéndole el término de 10 días para contestar la acción.

De la misma manera, se ordenó comunicar el inicio de la acción a la Procuraduría General de la Nación - Regional Medellín, a la Defensoría del Pueblo - Regional Antioquia, a la Personería de Medellín y a la Secretaría de Gobierno de Medellín; a fin de que intervinieran en el proceso si a bien lo consideraban, por ser las entidades encargadas de velar por la protección de los derechos colectivos supuestamente vulnerados.

Se ordenó igualmente la comunicación a la comunidad en general, en cumplimiento del inciso primero del artículo 21 de la Ley 472 de 1998, a través de un medio masivo de comunicación de circulación nacional.

En virtud de lo anterior, la Procuraduría Agraria y Ambiental de Antioquia, mediante oficio del 17 de octubre de 2018, solicitó se exhortara al Municipio de Medellín para visitar el lugar de los hechos y obtener concepto técnico por parte de la Subsecretaría de Espacio Público de la Secretaría de Seguridad y Convivencia (folio 14). Sin embargo, en auto del 30 de octubre de 2018 el Juzgado no accedió a tal solicitud, toda vez que esto hacía parte de las pruebas que se pretendían hacer valer en el proceso, prueba que se decretaría y valoraría en el momento procesal oportuno.

Posteriormente, en memorial del 30 de octubre de 2018, el ciudadano Diego Alejandro Uribe Escobar manifestó coadyuvar y adherirse a las pretensiones de la presente acción popular (folio 17). Además, en la misma fecha, el actor popular reportó novedad con fotografías (folio 18), indicando que la accionada continuaba con la colocación de manera ilegal y antijurídica de letrero, gráfico y/o anuncio comercial que excedía la cantidad permitida por el Decreto Municipal 1683 de 2003; luego, de manera insistente por medio de memorial del 6 de noviembre de 2018 reportó novedad de la valla, y solicitó al Despacho impulsar oficiosamente denuncia de violación a la Ley 140 de 1994 y demás normas reglamentarias (folio

19). La anterior coadyuvancia fue admitida en proveído del 9 de noviembre de 2018 (folio 20), y se incorporaron los memoriales allegados por el actor popular.

El actor popular allegó nuevamente reporte de novedad a través de fotografías el 8 de febrero de 2019, y le solicitó al Despacho impulsar esta acción popular (folio 21); situaciones que fueron resueltas en providencia del 18 de febrero de 2019, donde el Despacho manifestó que no era posible dar el impulso al proceso, toda vez que se encontraba pendiente la comunicación a la comunidad de la acción popular, tal como se ordenó en auto del 7 de septiembre de 2018 (folio 22).

Posterior a ello, el 21 de febrero de 2019 el actor popular mediante escrito solicitó se dictara sentencia anticipada (folio 23); lo cual fue resuelto el 4 de marzo del mismo año, indicándole que no era posible acceder a ello con el debido fundamento legal (folio 24).

La Subsecretaría de Espacio Público, dependencia adscrita a la secretaría de Seguridad y Convivencia de la Alcaldía de Medellín el día 28 de febrero de 2019 presentó Informe de Visita Técnica a elemento publicitario ubicado en la Calle 7D N° 43 A 15, donde concluyó: *"En visita efectuada por personal técnico de la Subsecretaria de Espacio Público en la Calle 7D 43A – 15, y dando cumplimiento a la orden impartida por el Juzgado segundo civil del circuito de oralidad de Medellín dentro de la Acción Popular con* ***radicado 201800416,*** *y conforme a lo solicitado por el Despacho de verificar el incumplimiento de la normatividad vigente por la instalación de un elemento publicitario en área que constituye espacio público, la subsecretaria de Espacio Público se permite informar que al momento de la visita de verificación al sitio,* ***no se encontró instalada la publicidad exterior visual****".* (Negrita fuera de texto). (folios 25 a 27).

En reiteradas ocasiones el actor popular pidió al Despacho impulsar oficiosamente el proceso y emitir sentencia anticipada (folios 30 a 33); ante lo cual, el Juzgado le recordó que el impulso de la presente acción dependía únicamente de la carga de notificar a la parte accionada y a quienes debían intervenir en el trámite, ya que el Despacho no podía dictar sentencia de fondo sin integrar el contradictorio, y menos sin garantizar el derecho de defensa y contradicción del extremo pasivo (folio 34).

Mediante memorial que allegó el actor popular el 29 de julio de 2019 (folio 41), reportó novedad y anexó reporte fotográfico que evidenciaba la colocación de la valla con la publicidad exterior visual; memorial que fue incorporado por el Despacho el 6 de agosto de 2019 (folio 42). Posterior a ello, el 26 de agosto de

2019 el actor popular indicó que en una visita al Vivero Tierra Negra S.A.S. observó que la valla había sido desmontada, y aportó registro fotográfico; escrito que fue agregado al expediente mediante auto del 30 de agosto de 2019 (folio 46).

Finalmente, el Juzgado realizó la publicación del aviso comunicando a los miembros de la comunidad la existencia de la presente acción popular, la que se efectuó en el periódico El Mundo el día 8 de diciembre de 2019 (folio 50); y mediante auto del 16 de enero de 2020, se requirió al actor popular para que procediera a la mayor brevedad a notificar a la parte accionada, en aras de continuar con el respectivo trámite (folio 51).

En razón a que el actor popular no cumplió con la carga de notificar a la parte accionada, y por la virtualidad implementada, el 26 de julio de 2021 a través de la Secretaría del Despacho se procedió a notificar por correo electrónico a la entidad accionada, a fin de continuar con el trámite (folio 59); oficio enviado el 6 de agosto de 2021.

La sociedad accionada dentro del término legal y por medio de apoderado judicial debidamente constituido allegó contestación a la acción popular (folios 97 a 169), quien indicó que para el año 2018 se instaló la valla aludida por el actor popular, la cual, cumplía con la normatividad anterior, pero por desconocimiento del cambio normativo incumplía con la dimensión, situación que la llevó a afrontar un proceso sancionatorio ante la Secretaría de Seguridad y Convivencia, el cual culminó con la remoción de la valla objeto de la presente acción popular, y el pago de una multa.

Que la valla fue desinstalada desde el 5 de febrero de 2019, por lo cual, la acción popular impetrada es un hecho superado.

Por otro lado, advirtió el apoderado de la parte accionada que actualmente se encuentra instalada una valla en la misma dirección, pero que es más pequeña y que cumple con los lineamientos normativos; además, cuenta con el permiso del municipio de Medellín y cancela el impuesto mensual por publicidad exterior.

La sociedad demandada se opuso a las pretensiones de la acción popular, y propuso como excepciones, las siguientes: ***(i)*** *hecho superado o cumplimiento del objeto pretendido,* ***(ii)*** *falta de probanza frente a la amenaza que originó la acción popular; y,* ***(iii)*** *genérica o innominada.*

DE LA AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO

El día 27 de septiembre de 2021 se llevó a cabo la audiencia especial de pacto de cumplimiento regulada en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, la cual fue declarada fallida ante la falta de una fórmula de arreglo entre las partes que permitiera llegar a un pacto de cumplimiento.

A la mencionada audiencia compareció la parte accionante, la representante legal y el apoderado del Vivero Tierra Negra S.A.S., y funcionarios del Ministerio Público (Procurador delegado), Defensoría Pública y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

El actor popular manifestó que en este tipo de procesos las autoridades administrativas deben ser vinculadas para que actúen según su deber constitucional; que todas las situaciones que rodean las acciones populares están decantadas por la jurisprudencia de las altas cortes, y que no debe haber participación de los abogados si no de los funcionarios de la secretaria de espacio público.

Por su parte, el mandatario judicial de la accionada manifestó que según prueba documental aportada, la valla fue instalada en el año 2018 y no en el año 2015 como lo indicó el actor popular, que dicha valla fue desinstalada el 5 de septiembre de 2019, no con ocasión de la presente acción popular si no por un trámite que de oficio adelantó el Municipio de Medellín a través de la Inspección 1º; adicional a ello, indicó que pagó la multa impuesta por las autoridades competentes; y agregó que la valla que se encuentra instalada en la actualidad cumple con los requisitos exigidos por la ley, por lo tanto se configura un hecho superado. Así, reiteró que la desinstalación de la valla no fue por la intervención del actor popular, sino por la intervención de la Subsecretaria de Espacio Público.

La Procuraduría consideró que se deben tener en cuenta los elementos de la defensa, y le manifestó al actor popular que ninguna entidad, ni la accionada, ni el juzgado, están en su contra, que se debe verificar si la publicidad que se encuentra actualmente instalada cumple con lo establecido en la norma, y de ser así, se configura un hecho superado, pues no hay conducta que corregir.

Por su parte, la Defensoría del Pueblo sostuvo que debía de declararse fallida la audiencia de pacto de cumplimiento, ya que no se cumplía con la finalidad de un compromiso de parte de la entidad accionada.

Finalmente, el representante del municipio de Medellín consideró que se debía realizar otra visita técnica, y que para ello incumbía oficiarla directamente, a efectos de proceder de conformidad.

Bajo este escenario, el Despacho en procura de la protección de los derechos colectivos invocados por el accionante, consideró procedente oficiar a la Subsecretaría de Espacio público, dependencia adscrita a la Secretaría de Seguridad y Convivencia de la Alcaldía de Medellín, con la finalidad de que realizara visita técnica al lugar de ubicación de la valla, esto es, en la Calle 7D # 43 A 15, en la ciudad de Medellín, y allegara concepto técnico actualizado.

Frente a lo anterior, el actor popular presentó recurso de reposición, solicitando adición a la prueba de oficio para que allegara el registro del elemento publicitario, de lo cual se dio traslado a las partes, quienes se pronunciaron apoyando la decisión del despacho.

Luego se ello, se repuso la decisión en el sentido de solicitar al municipio de Medellín junto con el informe de la vista técnica, la certificación o existencia del registro de la valla que actualmente estaba instalada, la cual fue autorizada por el ente local, luego de surtirse el proceso sancionatorio.

El 26 de octubre de 2021 la Subsecretaría de Espacio Público, dependencia adscrita a la Secretaría de Seguridad y Convivencia de la Alcaldía de Medellín, en respuesta al oficio No. 641 de septiembre 27 de 2021, allegó informe técnico comunicando que visitó el lugar donde está ubicada la valla en cuestión; y durante la inspección técnica identificó que dicho elemento publicitario cumple con la normativa, emitiendo concepto positivo.

Dicho informe fue incorporado al libelo por auto del 8 de noviembre de 2021.

ALEGATOS

Una vez ejecutoriado el auto de fecha 6 de diciembre de 2021, se concedió a las partes término de 5 días para la formulación de alegatos de conclusión. En dicho término, la entidad accionada presentó escrito de alegatos conclusivos.

Manifestó la entidad accionada a través de apoderado judicial que una vez culminado el debate probatorio, quedó demostrado que el hecho originario de la acción constitucional ya es un hecho superado, pues con la contestación a la demanda se aportó lo relativo a la intervención de la Subsecretaría de Espacio Público frente a la valla primigenia, la cual fue desmontada por orden de la

Inspección de Policía Urbana por no cumplir con la norma vigente para ese momento, lo que generó el pago de una multa por parte del Vivero Tierra Negra S.A.S. a favor del municipio de Medellín; que la valla que originó la acción popular ya no existe, y no por la intervención del actor popular sino por intervención directa de la Subsecretaría de Espacio Público de Medellín.

Indicó que luego del desmonte de la valla, se instaló otra valla que actualmente permanece, la cual cumple con la normatividad vigente para la publicidad consagrada en la Ley 140 de 1994, y con todas las exigencias de la subsecretaría de medio ambiente de la localidad; lo cual quedó demostrado con la prueba oficiosa decretada por el Despacho, donde hubo una visita técnica por parte de funcionarios de la Subsecretaría de Espacio Público, quienes presentaron informe que concluyó en que la valla instalada estaba autorizada por el ente local y que existe concepto técnico positivo, por cuanto la publicidad exterior visual cumplía con lo establecido en las normas vigentes, existiendo inclusive acto administrativo por medio del cual se autorizó publicidad exterior visual al Vivero Tierra Negra S.A.S.

En ese sentido, afirmó el apoderado que no habiendo presupuestos fácticos ni jurídicos que le dieran la razón al actor popular debían denegarse las pretensiones de la demanda, declarar la prosperidad de las excepciones de mérito presentadas y exonerar a Vivero Tierra Negra S.A.S. de cualquier sanción que contemple la Ley 472 de 1998 y demás normas complementarias.

Por su parte, el actor popular señaló que la valla publicitaria ubicada en el antejardín del Vivero Tierra Negra ubicado en la Calle 7D # 43 A 15 en la ciudad de Medellín, posee unas dimensiones y condiciones que trasgreden las normas de la Ley 140 de 1994 y el Decreto Municipal 1683 de 2003.

Manifestó también que la norma legal vigente determina que en el contenido de la gráfica publicitaria PEV, se debe incluir un mensaje cívico y una placa con el número del registro, lo cual no es visible en las fotografías panorámicas aportadas.

III. CONSIDERACIONES

PRESUPUESTOS PROCESALES

Encuentra este Despacho Judicial que concurren los presupuestos procesales necesarios para fallar de fondo el asunto en primera instancia como son:

Jurisdicción, Competencia, Capacidad para ser parte y para comparecer, Demanda en forma; además no se observa causal de nulidad que deba ser declarada.

PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde a este Despacho determinar si la entidad accionada VIVERO TIERRA NEGRA S.A.S. cumplió con la normatividad de la valla publicitaria, y virtud de ello, declarar la carencia actual de objeto por hecho superado ante la cesación de la supuesta vulneración a los derechos colectivos reclamada.

Esto porque la valla que se encontraba instalada al momento de la interposición de la acción popular, según lo señaló el mismo actor fue retirada por parte de la sociedad accionada. Y por comunicación de esta ultima, pudo determinarse que la misma fue retirada en virtud de proceso administrativo sancionatorio.

Esto quiere resaltarse para determinar que la presente providencia está encaminada a verificar si la actual valla cumple o no con las normas establecidas para la publicidad exterior visual sin que comprometa derechos colectivos.

1. GENERALIDADES DE LA ACCIÓN POPULAR. LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS.

La Constitución Política de 1991 estableció unos derechos fundamentales, sociales, económicos y culturales de carácter colectivo, en cuanto no se relacionan con la individualidad de cada persona, sino del conjunto de personas que integran la sociedad y, por ende, el Estado, y que también son conocidos como de tercera generación, previéndose en la misma Carta Política las acciones populares y las acciones de grupo como mecanismos para su protección y aplicación.

Los derechos colectivos son los derechos que tienen los seres humanos como grupo a que la organización política proteja bienes de uso colectivo, como el medio ambiente, los recursos naturales, la salubridad, el espacio público, contra los actos de los depredadores, nacionales e internacionales, así como la protección de los valores de la convivencia, como la paz, la pulcritud, la libre y leal convivencia en una economía de mercado libre, y los bienes y servicios de la comunidad.

El artículo 88 de la Constitución dispone que la ley debe regular las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente y la libre competencia económica, y otros de similar

naturaleza que se definen en ella. Igualmente, debe regular las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares y definir los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos.

La Ley 472 de 1998, en su artículo 2º, inciso segundo, en desarrollo del artículo 88 de la Constitución Política, dispone que las ACCIONES POPULARES son 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.

Las acciones populares, no eran extrañas a nuestro sistema legal antes de la Constitución Política de 1991, en cuanto ya estaban consagradas en el Código Civil para la protección de los bienes de uso público y evitar el daño contingente (artículos 1005, 1007, 2359 y 2360 C.C.), e igualmente encaminadas a la defensa del consumidor (D.L.3466 de 1982), espacio público y ambiente (Ley 9ª 1989, art. 1005 del C. C.) y competencia desleal (Ley 45 1990 y D.L. 3466 de 1982), antes de elevarse a canon constitucional por el constituyente de 1991, (art. 88), finalmente desarrollado por la Ley 472 de 1998.

En conclusión, las Acciones Populares son el mecanismo de protección de los derechos e intereses colectivos definidos en el Artículo 88 de la Constitución Política y desarrollados por la Ley 472 de 1998. Mediante las Acciones Populares no se persigue amparar intereses subjetivos, sino proteger a la comunidad en su conjunto y respecto de sus derechos e intereses colectivos.

2. DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS CUYA PROTECCIÓN SE DEMANDA.

2.1. DERECHO COLECTIVO AL GOCE DEL ESPACIO PÚBLICO.

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"*

En el artículo 5 de la Ley 9ª de 1989 se encuentra la definición legal de tal concepto, así:

> *Entiéndase por espacio público 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 individua-les de los habitantes.*
>
> *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 tranquili-dad ciudadana, las franjas de retiro de las edificacio-nes sobre las vías, fue-ntes 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 consti-tutivos del amueblamiento 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 preserva-ción 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*

El Consejo de Estado se ha pronunciado sobre este tópico en los siguientes términos:

> *El concepto de espacio público tiene un carácter amplio, no se limita exclusivamente al ámbito del suelo físicamente considerado, sino que, también se refiere al espacio aéreo y a la superficie del mar territorial. Además, por ser el Estado el representante legítimo del pueblo, tiene a su cargo la obligación constitucional y legal de brindar efectiva protección a los bienes de uso público, los que hacen parte del espacio público, así como lo dispone el artículo 82 de la Carta Política.*

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.

2.2. DERECHO A LA DEFENSA DEL PATRIMONIO PÚBLICO

Consagra la Ley 472 de 1998, en el artículo 4, literal e) La defensa del patrimonio público, como otro de los derechos e intereses colectivos a proteger mediante el ejercicio de las acciones populares. El Consejo de Estado, señala:

> *Por patrimonio público se entiende la totalidad de los bienes, derechos y obligaciones de los cuales es titular el Estado Colombiano, y sobre los cuales ejerce su dominio, constituyen así el conjunto de bienes destinados al cumplimiento de las funciones públicas del Estado o que están afectados al uso común, ello al tenor de los arts. 63, 82, 102 y 332 C.P. A su vez, y en concordancia con el art. 674 C.C. estos bienes se clasifican en bienes de uso público y en bienes patrimoniales o fiscales. Los bienes de uso público son aquellos cuyo dominio es del Estado, pero su uso pertenece a todos los habitantes del territorio y están a su servicio permanente (Vg. calles, plazas, etc.), por su propia naturaleza ninguna entidad estatal tiene la titularidad de dominio como la de un particular, pues están destinados al servicio de todos los habitantes, por ello se afirma que sobre tales bienes el Estado ejerce derechos de administración y policía, en aras de garantizar y proteger su uso y goce común, por motivos de interés general (art. 1 C.P.). Por su parte, los bienes fiscales son los que pertenecen a una persona jurídica de derecho público de cualquier naturaleza y que están destinados a la prestación de las funciones o servicios públicos o, pueden constituir también una reserva patrimonial para fines de utilidad común, y el Estado los posee y los administra de manera similar a como lo hacen los particulares con los bienes de su propiedad. La disposición Civil precitada los define como aquellos cuyo dominio corresponde a la República, pero cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes.*[1]

De lo anterior se concluye que el patrimonio público está conformado por aquellos bienes que pertenecen a las entidades estatales, y que están destinados al cumplimiento de la finalidad de cada una de los entes que componen el Estado Colombiano, y que dependiendo de la funcionalidad de los bienes estatales se pueden clasificar en bienes de uso público o bienes de uso fiscal.

3. NORMATIVA LOCAL SOBRE PUBLICIDAD EXTERIOR VISUAL.

Mediante 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*

[1] CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINSTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, Ponente: RAMIRO SAAVEDRA BECERRA, dieciséis de febrero de 2006, radicado: 25000-23-27-000-2004-01546-01

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".*

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 amueblamiento 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 5º *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 amueblamiento urbano y por lo tanto es un elemento que incide y complementa el espacio público.

El aviso publicitario en términos del artículo 6º 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 4º 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.

4. EL FENÓMENO DEL HECHO SUPERADO POR CARENCIA ACTUAL DE OBJETO EN ACCIONES POPULARES.

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en sentencia del 4 de septiembre de 2018, radicado número: 05001-33-31-004-2007-00191-01(AP)SU, unificó su jurisprudencia en torno a la carencia actual de objeto por hecho superado, exponiendo lo siguiente: "Es por lo anterior, que la Sala unifica la jurisprudencia en relación con la configuración de la carencia actual de objeto por hecho superado, dentro de una acción popular, en los siguientes dos sentidos:

i). Aun en aquellos casos en que el demandado o, incluso, la autoridad judicial de conocimiento consideren que se ha superado la situación que dio lugar a la interposición de la acción, es necesario verificar el cese de la amenaza o la vulneración de los derechos colectivos comprometidos, sin que baste con la simple alegación de haberse adelantado alguna actuación enderezada a la superación de la situación; en aquellos casos en que la amenaza a los derechos colectivos subsista no es procedente declarar el hecho superado, aun cuando se verifique que se ha adelantado alguna actuación a fin de cesar la amenaza o vulneración de los mismos.

ii). El hecho de que, durante el curso de la acción popular, el juez compruebe la desaparición de la situación que originó la afectación de derechos colectivos, no es óbice para que proceda un análisis de fondo, a fin de establecer el alcance de dichos derechos.

IV. DEL CASO CONCRETO

En el caso *sub examine*, el actor popular presentó la acción constitucional dirigida a la protección de los derechos e intereses colectivos, al considerar que la valla publicitaria instalada en el Vivero Tierra Negra S.A.S., y que se ubica en la Calle 7D # 43 A 15 del barrio el Poblado de Medellín, no cumplía con las dimensiones y condiciones permitidas por la Ley 140 de 1994, y por el entonces vigente, Decreto Municipal 1683 de 2003.

A criterio del demandante, esta publicidad contraviene las normas vigentes sobre el uso de publicidad exterior visual; en tanto la misma está ubicada en campo abierto, lo que pone en riesgo el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, y la defensa del patrimonio público.

Como elemento probatorio de sus dichos, el actor popular allegó 2 fotografías de la mencionada valla publicitaria.

Desde la contestación de la demanda, el apoderado del Vivero Tierra Negra S.A.S. afirma que la valla que presuntamente vulneraba derechos e intereses colectivos fue desinstalada desde el 5 de febrero de 2019, luego de afrontar un proceso sancionatorio ante la Secretaría de Seguridad y Convivencia; advierte que actualmente se encuentra instalada una valla en la misma dirección pero que es más pequeña y cumple con los lineamientos normativos, cuenta con el permiso del municipio de Medellín y sobre la cual cancela el impuesto mensual por publicidad exterior, es decir, la valla instalada actualmente sí cuenta con registro ante la autoridad oficial competente, y para ello anexa con el escrito de contestación de la demanda copia de los formularios y memoriales de reportes de publicidad exterior visual, junto con los documentos de cobro mensuales para el pago de la publicidad exterior emanados por el Municipio de Medellín, que obran a folios 123 a 169 del expediente.

La anterior circunstancia fue ratificada por la Subsecretaría de la Defensoría de Espacio Público, adscrita a la Secretaría de Gobierno del Municipio de Medellín, quien en el mes de octubre del año 2021 y con ocasión de la comunicación que el Despacho le efectuara sobre la prueba de oficio decretada en Audiencia de Pacto de cumplimiento, allegó escrito en el cual deja por sentado el criterio técnico sobre la publicidad que origina la queja de vulneración de derechos colectivos, en los siguientes términos:

> *"Al respecto informamos que, desde el 4 de septiembre del año 2020, se visitó por personal de apoyo a este Subsecretaría, a la Calle 7 No. 43ª-15 de Medellín, con base en ello se efectuó estudio de verificación, identificado con radicado No. 202130427134 de 28 de septiembre de 2021, constitutivo de* ***concepto técnico positivo,*** *por cuanto la publicidad exterior visual cumple con lo establecido en las disposiciones normativas vigentes, se anexa el mismo. Asimismo, y atendiendo a los dispuesto en Oficio 641, se aporta Resolución No. 202150166113 del 7 de octubre de 2021, mediante la cual se autoriza el registro de publicidad exterior visual comercial a la sociedad VIVERO TIERRA NEGRA S.A.S., acto administrativo que se notificó personalmente el 8 de octubre de 2021".*

*"(…) Por lo expuesto, se emite **concepto positivo** por cuanto la publicidad exterior visual cumple 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 en el municipio de Medellín". (folios 570 a 587).*

Con lo anterior, este Despacho evidencia que la valla con la publicidad exterior visual objeto de controversia jurídica, y que presuntamente vulneraba derechos e intereses colectivos, constituye un hecho superado, toda vez que la misma fue desinstalada desde el 5 de febrero de 2019, luego de afrontar un proceso sancionatorio ante la Secretaría de Seguridad y Convivencia, y que la valla instalada con posterioridad cumple con la normatividad establecida para la publicidad exterior visual.

Adicionalmente, la Subsecretaría de Espacio Público del Municipio de Medellín según concepto técnico realizado el 15 de octubre de 2021, concluyó que la valla con publicidad exterior visual instalada en la Avenida el Poblado en la Calle 7D No. 43 A 15, sí cuenta con registro publicitario (folios 570 a 587); además, según informe de confirmación de concepto técnico realizado el 26 de octubre de 2021, concluyó que la publicidad exterior visual está ajustada a la normativa actual, y no ha sufrido modificaciones ni alteraciones desde su autorización (folios 590 a 600).

En las descritas circunstancias, los informes allegados por la mencionada Subsecretaría le generan al Despacho el convencimiento de que la valla con publicidad exterior visual instalada en la Avenida el Poblado, en la Calle 7D No. 43 A 15, no vulnera norma alguna de publicidad exterior.

De otro lado, el actor popular no logró demostrar que mediante la instalación de la nueva valla en la avenida el Poblado se afectó algún derecho o interés colectivo, como lo afirmó en el escrito de la demanda, dado que no se ha generado un daño efectivo al patrimonio público o al espacio público, pues el mismo legislador ha reglamentado mediante la Ley 140 de 1994 la publicidad exterior visual, la cual es una actividad lícita, y no se presume que la instalación de vallas conlleve a algún riesgo al medio ambiente, menos aún, como se ha dilucidado en este asunto que la valla que incumplía la normatividad ya fue desmontada, y la nueva cumple con los lineamientos establecidos para que se otorgue la autorización por parte de la autoridad competente.

Tampoco se acreditó ninguna vulneración al patrimonio público, no siendo consecuente que con la actividad de instalar una valla publicitaria se afecte este derecho e interés colectivo, y en este proceso el actor popular no demostró cual

era el daño o la vulneración concreta que los hechos narrados en la demanda pudieran comportar frente a ese derecho colectivo.

El daño, la vulneración o la amenaza constituyen elementos esenciales para predicar la responsabilidad de cualquier entidad que presuntamente afecte derechos e intereses colectivos, pero como quedó expuesto en el presente proceso, no se configuró ninguno de estos elementos para imputar responsabilidad, ya sea por conducta omisiva o activa. Por el contrario, conforme al material probatorio recaudado, la sociedad accionada cumplió con los requerimientos legales al adecuar la valla publicitaria en mención.

Ahora bien, establece el artículo 365 del CGP en su numeral 1, que *"se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, suplica, anulación o revisión que haya propuesto. (…)"*

Por ello, y teniendo en cuenta que en el presente asunto se declarará la carencia actual de objeto por hecho superado, debido a que la accionada adelantó las adecuaciones con anterioridad a la celebración de la audiencia de pacto de cumplimiento, no habrá lugar a condenarla en costas. Ello también, debido a que no se causaron gastos al interior del trámite y al carácter altruista que reviste la acción popular al propender por la protección de los derechos colectivos.

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

FALLA

PRIMERO: DECLARAR LA CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR HECHO SUPERADO en la presente **Acción Popular,** incoada por el señor **BERNARDO ABEL HOYOS MARTÍNEZ** en contra del **VIVERO TIERRA NEGRA S.A.S.,** por las razones expuestas en la parte considerativa del presente proveído.

SEGUNDO: SIN LUGAR A CONDENA EN COSTAS, por las razones señaladas en esta sentencia.

TERCERO: ORDENAR la notificación de las partes e intervinientes por el medio más expedito.

CUARTO: ORDENAR el archivo de las diligencias, en caso de que la decisión no sea objeto de apelación.

NOTIFÍQUESE

BEATRIZ ELENA GUTIÉRREZ CORREA
JUEZ

JUZGADO SEGUNDO CIVIL DEL CIRCUITO DE ORALIDAD DE MEDELLÍN

Se notifica el presente auto por **Estados Electrónicos** Nro. _048__

Fijado hoy en la página de la rama judicial https://www.ramajudicial.gov.co/

Medellín _18 de abril de 2023____

YESSICA ANDREA LASSO PARRA
SECRETARIA

Firmado Por:
Beatriz Elena Gutierrez Correa
Juez Circuito
Juzgado De Circuito
Civil 002
Medellin - Antioquia

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: **454b8f4d1df279200d137b92145b0f4560147d081856483352a9b551c7bb930f**
Documento generado en 17/04/2023 11:10:03 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica