



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA**

CONSEJERA PONENTE: MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

Bogotá, D. C., primero (1º) de junio dos mil veintitrés (2023)

Referencia	Nulidad
Radicación	47001-23-31-000-2011-00347-01 (27423)
Acumulado	47001-001-23-31-003-2010-00160-00
Demandante	RODRIGO POMBO CAJIAO
Demandado	DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DISTRITAL DEL MEDIO AMBIENTE - DISTRITO DE SANTA MARTA
Temas	Publicidad exterior visual. Tarifa de control y de manejo ambiental. Principio de rigor subsidiario

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el Departamento Administrativo Distrital del Medio Ambiente (en adelante DADMA), contra la sentencia del 15 de mayo de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo del Magdalena, Sala de Descongestión Nro. 1¹, que decidió:

«**PRIMERO: DECLÁRASE** la nulidad de los Artículos 17 y 18 de la Resolución No. 067 del 10 de mayo de 2006, expedida por el Departamento Administrativo Distrital del Medio Ambiente “DADMA”, “Por la cual se fijan las tarifas para el cobro de los servicios de evaluación y seguimiento de licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental”, de conformidad con las consideraciones que preceden.

SEGUNDO: NIÉGUENSE las demás súplicas de la demanda.

TERCERO: SIN COSTAS en la presente instancia.

(...)»².

ANTECEDENTES DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

El DADMA profirió la Resolución Nro. 067 del 10 de mayo de 2006 que, en los artículos 6º (numeral 18), 17º y 18º determinó lo siguiente:

«**ARTÍCULO SEXTO. – Trámites que requieren evaluación y seguimiento.** - Requieren de los servicios de evaluación y seguimiento por parte del DADMA:

(...)

18. Registro y autorización de elementos de publicidad móvil.

(...)

ARTÍCULO DÉCIMO SÉPTIMO. - Registro de elementos de publicidad exterior visual anual. Las tarifas de registro de elementos de publicidad exterior visual anual se cobrarán de la siguiente manera:

¹ La Sala precisa que la Sección Primera del Consejo de Estado remitió el expediente a esta Sección mediante auto del 16 de enero de 2023 (SAMAI. Índice 33). El despacho sustanciador avocó conocimiento para proferir la sentencia de segunda instancia, en auto del 17 de marzo de 2023 (SAMAI. Índice 42).

² SAMAI. Índice 40. PDF 42. Página 30.



- a) *El servicio de registro o actualización de información de elementos de publicidad exterior visual de menos de 2M² se liquidará por valor de 0.07 SMMLV, por cada elemento.*
- b) *El servicio de registro o actualización de información de elementos de publicidad exterior visual de 2M² a 4M² se liquidará por valor de 0.14 SMMLV, por cada elemento.*
- c) *El servicio de registro o actualización de información de elementos de publicidad exterior visual superior a 4M² e inferior a 8M² se liquidará por valor de 0.25 SMMLV, por cada elemento.*
- d) *El servicio de registro o actualización de información de elementos de publicidad exterior visual superior a 8M² e inferior a 39M² se liquidará por valor de 0.50 SMMLV, por cada elemento.*
- e) *El servicio de registro o actualización de información de elementos de publicidad exterior visual superior a 39M² e inferior a 48M² se liquidará por valor de 1 SMMLV, por cada elemento.*

ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO. - Las tarifas de elementos de publicidad exterior visual anual se cobrarán de la siguiente manera:

- **VALLAS**

- a) *La tarifa por instalación de elementos de publicidad exterior visual superiores a 8M² e inferiores a 31M² se liquidará por valor de 1 SMMLV, por cada elemento.*
- b) *La tarifa por instalación de elementos de publicidad exterior visual superiores a 31M² e inferiores a 48M² se liquidará por valor de 2 SMMLV, por cada elemento.*
- c) *La tarifa por instalación de elementos de publicidad exterior visual superiores a 48M² se liquidará por valor de 3 SMMLV, por cada elemento.*

- **AVISOS Y PENDONES**

- a) *La tarifa por instalación de elementos de publicidad exterior visual inferiores a 2M² se liquidará por valor de 0.07 SMMLV, por cada elemento.*
- b) *La tarifa por instalación de elementos de publicidad exterior visual superiores a 2M² e inferiores a 4M² se liquidará por valor de 0.14 SMMLV, por cada elemento.*
- c) *La tarifa por instalación de elementos de publicidad exterior visual superiores a 4M² e inferiores a 8M² se liquidará por valor de 0.25 SMMLV, por cada elemento.*
- d) *La tarifa por instalación de elementos de publicidad exterior visual superiores a 8M² e inferior a 12M² se liquidará por valor de 0.50 SMMLV, por cada elemento.*

- **MÓVIL**

- a) *La tarifa por instalación de elementos de publicidad exterior visual en vehículos con un pesaje inferior a 2 toneladas se liquidará por valor de 1 SMMLV, por cada elemento.*
- b) *La tarifa por instalación de elementos de publicidad exterior visual en vehículos con un pesaje superior a 2 toneladas se liquidará por valor de 2 SMMLV, por cada elemento»³.*

ANTECEDENTES DE LA ACTUACIÓN JUDICIAL

En ejercicio de la acción de nulidad, contemplada en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), Rodrigo Pombo Cajiao presentó dos demandas que, aunque inicialmente se tramitaron por separado, el Tribunal Administrativo del Magdalena ordenó la acumulación de los procesos mediante el auto del 30 de noviembre de 2012⁴.

La Sala advierte que la demanda principal (Radicado Nro. 2011-00347)⁵ y la demanda del proceso acumulado (Radicado Nro. 2010-00160)⁶ formularon las mismas pretensiones, que son las siguientes:

³ SAMAI. Índice 40. PDF 19. Páginas 8 y 23 a 24.

⁴ *Ibidem*. PDF 32.

⁵ *Ibidem*. PDF 18. Páginas 5 a 6,

⁶ *Ibidem*. PDF 73. Páginas 8 a 9.



«**PRETENSIONES PRINCIPALES.**

PRIMERA.- Que se declare la **suspensión provisional** solicitada en la presente demanda por encontrarse los elementos de forma y de fondo exigidos por la ley al respecto, especialmente, por lo prescrito en el artículo 152 del CCA. (Nos. 1 y 2).

SEGUNDA.- Que se declare la anulación parcial de la Resolución No. 067 del 10 de Mayo de 2006 expedida por el Departamento Administrativo Distrital del Medio Ambiente en el distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta de conformidad con los alcances que se indican en la presente demanda y los que encuentre el fallador.

En ese orden de ideas.

- Que se declare la anulación del artículo 6 numeral 18 de la Resolución No. 067 del 10 de Mayo de 2006, expedida por el Departamento Administrativo Distrital del Medio Ambiente en el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, de conformidad con los alcances que se indican en la presente demanda y los que encuentre el fallador.
- Que se declare la anulación del artículo 17 de la Resolución No. 06 del 10 de Mayo de 2006, expedida por el Departamento Administrativo Distrital del Medio Ambiente en el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta de conformidad con los alcances que se indican en la presente demanda y los que encuentre el fallador.
- Que se declare la anulación del artículo 18 en lo que tiene que ver con la publicidad móvil, de la Resolución No. 067 del 10 de Mayo de 2006 expedida por el Departamento Administrativo Distrital del Medio Ambiente en el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta de conformidad con los alcances que se indican en la presente demanda y los que encuentre el fallador.

PRETENSIONES COMUNES

PRIMERA.- Que se condene al Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, de la República de Colombia al pago de las costas y gastos del proceso, incluidas las agencias en derecho, en la cantidad que determine el Honorable Fallador.

SEGUNDA.- Que se disponga el cumplimiento de la sentencia favorable en los términos de los artículos 176 a 178 del Código Contencioso Administrativo».

De forma similar, se observa que ambas demandas invocaron las mismas normas violadas y propusieron cargos de nulidad que serán resumidos de forma conjunta.

Entonces, se pone de presente que, para sustentar sus pretensiones, el demandante afirmó que las normas violadas son los artículos 6, 121, 123 y 338 de la Constitución Política y el artículo 15 de la Ley 140 de 1994.

Los cargos de nulidad son los siguientes:

1. Procedencia de la acción de simple nulidad

En este acápite, sostuvo que la acción de simple nulidad procede para obtener la nulidad parcial de la Resolución Nro. 067 de 2006 porque vulneró los derechos constitucionales a la libertad y a la libre empresa, además que desconoce los mandatos legales de simplificar, aclarar y abaratar los trámites administrativos para permitir una agradable convivencia ciudadana.

2. Causal sustancial de nulidad: violación de las normas en que debió fundarse.

Sostuvo que la Constitución reconoce la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo, que está limitada a la literalidad y la finalidad de la ley, por lo que los reglamentos no pueden prohibir, mandar u ordenar lo que no previó el legislador.

Afirmó que el artículo 15 de la Ley 140 de 1994 establece que, para efectos de esa ley, incluyendo el impuesto del artículo 14 *ibidem*, se entiende por publicidad exterior



visual, categoría a la que también pertenece la publicidad exterior visual móvil, aquella con una dimensión igual o superior a 8 metros cuadrados. Entonces, para el actor, el legislador no previó la existencia de publicidad con un área inferior a la indicada, de tal modo que ese aspecto no puede ser objeto de reglamentación.

Manifestó que la Constitución de 1991 abolió la figura del poder de policía subsidiario, en virtud del cual el Poder Ejecutivo podía reglamentar una materia que limitara los derechos de los ciudadanos cuando el legislador guardaba silencio o no lo prohibía expresamente, por lo que la jurisprudencia considera que la regulación del poder de policía tiene reserva de ley⁷.

Puso de presente que la Corte Constitucional distingue el poder de policía, la función de policía, y la actividad de policía⁸. Con base en lo anterior, sostuvo que las disposiciones acusadas violan la Constitución y la ley porque, aunque fue proferida en ejercicio de la función de policía, no existe habilitación legal para restringir el derecho de los ciudadanos de realizar publicidad exterior visual móvil con un área inferior a 8 metros cuadrados sin efectuar algún registro ni la obligación de pagar alguna suma de dinero para desarrollar la actividad.

Insistió en que, aunque el legislador no prohibió expresamente reglamentar la publicidad exterior visual de una dimensión inferior a 8 metros cuadrados, no es posible hacerlo porque cualquier restricción al ejercicio de derechos debe estar prevista en la ley, según las sentencias C-024 de 1994 y C-824 de 2004.

De acuerdo con lo anterior, señaló que el Poder Ejecutivo no puede establecer una tasa impositiva para el registro de publicidad exterior visual móvil de un área inferior a 8 metros cuadrados porque, por un lado, es una actividad libre al no existir regulación sobre la materia, y por el otro, según la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado⁹, esta actividad ya está sometido al tributo para avisos y tableros.

A continuación, el demandante realizó consideraciones generales sobre la violación directa de la Constitución y señaló que lo expuesto previamente demuestra el desconocimiento del principio de legalidad y del régimen constitucional de competencias. Así mismo, sostuvo que al realizarse un test de razonabilidad y de proporcionalidad, el acto demandado no cumple los requisitos para considerarse ajustado a la Constitución, todo, porque, no está relacionado con el interés general, es innecesario, tampoco es proporcional y resulta inútil en la medida que no busca el cumplimiento y cometidos del Distrito.

Puso de presente que la tarifa reglamentada en los actos acusados utiliza como criterio el peso de los vehículos de la publicidad exterior visual móvil, y no sus dimensiones, lo que no es congruente con los bienes jurídicos que se pretenden proteger ni puede considerarse un criterio objetivo y técnico para recuperar los costos del servicio prestado, tal como lo prevé el artículo 338 de la Constitución.

Finalmente, señaló que la entidad no realizó los estudios previos y técnicos necesarios para determinar con exactitud los costos del servicio de evaluación y

⁷ El actor no citó ninguna providencia que sustente esta afirmación.

⁸ En este punto la demanda citó las siguientes providencias: C-179 de 2007, C-117 de 2006, C-790 de 2002, C-024 de 1994, y C-824 de 2004.

⁹ Al respecto realizó la siguiente cita: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 12 de agosto de 2003. Expediente 1498. MP: Augusto Trejos Jaramillo.



seguimiento ambiental, por lo que se apresuró a incluir como actividad gravada el registro y autorización de elementos de publicidad exterior móvil. Así mismo, indicó que el acto acusado fijó las tarifas sin que se determinara previamente el sistema y método para hacerlo.

3. Causal sustancial de nulidad: desviación de poder

Manifestó que esta causal de nulidad, prevista en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, consiste en que el acto administrativo que es aparentemente legal en realidad es proferido sin tener en cuenta el interés público fijado por la ley. Además, precisó que no es exigible la plena prueba de la configuración de esta causal de nulidad, atendiendo a la naturaleza oculta de la verdadera finalidad de quien expide el acto.

Señaló que la Resolución Nro. 067 de 2006 tiene una finalidad aparentemente legal, que es fijar la tarifa para el cobro de los servicios de evaluación y seguimiento de licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones, entre otros. Empero, el acto acusado no cumplió con los parámetros del artículo 338 de la Constitución, pues no se limitó a recuperar el costo de los servicios prestados, sino que creó un tributo nuevo.

Además, reiteró que la demandada no realizó los estudios técnicos requeridos para definir los costos y beneficios del servicio prestado, por lo que su actuación es arbitraria y caprichosa, lo que acredita que actuó con desviación de poder.

4. Causal procedimental de nulidad: falta de competencia.

El actor realizó una exposición general de esta causal de nulidad, señalando que se puede configurar por razón de la materia, el territorio o el tiempo. Así, manifestó que se configura la falta de competencia cuando se profiere un acto administrativo por una autoridad que no está autorizada para hacerlo.

Indicó que el cobro del registro de la publicidad externa visual es una tasa porque es la contraprestación por un servicio prestado por el Estado para la realización de una actividad de dominio público.

Expuso que el artículo 3° del Acuerdo Distrital Nro. 005 de 2003 autorizó al DADMA para recaudar el impuesto a la publicidad exterior visual regulado en el artículo 14 de la Ley 140 de 1994.

Así las cosas, el artículo 28 de la Ley 344 de 1996, modificado por el artículo 96 de la Ley 633 del 2000, establece que las autoridades ambientales cobrarán los servicios de evaluación y de seguimiento de la licencia ambiental, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental señalados en la ley; para lo cual fijó el sistema por el cual se determinará la tarifa.

Adujo que el artículo 338 de la Constitución prevé que, en tiempos de paz, los tributos solo pueden ser fijados por el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales. Y, aunque permite que las tarifas de las tasas y contribuciones puedan ser establecidas por las autoridades, es necesario que la corporación de elección popular determine el sistema y el método para definir los costos y los beneficios del servicio prestado, máxime cuando el DADMA fijó la tasa sin tener en consideración las tarifas mínimas del Ministerio del Medio Ambiente como lo ordena el Acuerdo 005 de 2003.



Con base en lo expuesto, señaló que la Resolución Nro. 067 fue expedida por una autoridad que no fue facultada para establecer una tasa, pues es una competencia reservada a las corporaciones de elección popular. Además, el Acuerdo Nro. 005 de 2003 autorizó al DADMA únicamente para recaudar el pago de la tarifa, pero no creó el tributo ni determinó el sistema y el método para definir la tarifa.

Oposiciones a la demanda

1. Escrito presentado por el DADMA

Esta entidad controvertió las pretensiones de la demanda con las siguientes razones de defensa:

Afirmó que el acto administrativo acusado fue expedido con fundamento en las facultades otorgadas por los artículos 55 y 66 de la Ley 99 de 1993, el artículo 13 de la Ley 768 de 2002, el Acuerdo Nro. 016 del 27 de noviembre de 2002, el Acuerdo Nro. 005 del 27 de noviembre de 2003, el artículo 28 de la Ley 344 de 1996 y el artículo 96 de la Ley 633 de 2000. En consecuencia, a su juicio, actuó en ejercicio de sus competencias y con la finalidad de hacer efectivo el derecho a gozar de un ambiente sano, previsto por el artículo 79 de la Constitución.

Expuso que la Sentencia C-064 de 1998 consideró que las normas nacionales de policía ambiental que limitan libertades para preservar el medio ambiente pueden hacerse más rigurosas a nivel local, pero no más flexibles. Entonces, concluyó que, a la luz de la jurisprudencia, el DADMA goza de autonomía administrativa para proferir las decisiones que considere necesarias con el fin de conservar el medio ambiente sano, de tal modo que no actuó con desviación de poder.

Señaló que la Resolución Nro. 067 de 2006 es acorde con los artículos 313 y 330 de la Constitución porque su objetivo es proteger el paisaje, competencia que fue atribuida a las entidades constitucionales y que el Concejo Distrital de Santa Marta asignó su ejercicio al DADMA con el Acuerdo Nro. 016 de 2002, modificado por el Acuerdo Nro. 005 de 2003.

Manifestó que el artículo 31 de la Ley 99 de 1993 estableció que las autoridades ambientales son competentes para recaudar las contribuciones, tasas, derechos, tarifas y multas por concepto de uso de aprovechamiento de los recursos naturales renovables y fijar su monto en el territorio correspondiente. Entonces, el DADMA está debidamente facultado por el legislador para fijar las tarifas procedentes para proteger el medio ambiente.

Indicó que el artículo 96 de la Ley 633 del 2000 fijó el sistema y el método aplicables al cálculo de las tarifas que recaudan las autoridades ambientales por los servicios de evaluación y seguimiento de los diversos instrumentos de manejo y control ambiental definidos en la ley y en los reglamentos. Así mismo, esta norma fijó los topes para el cobro en proyectos, obras o actividades cuyo valor sea igual o superior a 2115 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Afirmó que la Sentencia C-535 de 1996 analizó la publicidad visual exterior y consideró que, comoquiera que la modificación del paisaje está asociada primariamente al ámbito local, en principio, su regulación es competencia de las autoridades municipales y de los territorios indígenas. Sin embargo, precisó la Corte que esto no impide que el legislador establezca una normativa básica sobre la



materia, pues concurren al respecto competencias del orden nacional y territorial. Así mismo, destacó que el legislador tiene prohibido agotar la regulación y, de esta forma, vaciar la competencia de los concejos municipales y distritales sobre la protección del patrimonio ecológico local.

Manifestó que la sentencia referida también declaró constitucional de forma condicionada el artículo 15 de la Ley 140 de 1994, por lo que reconoció que se trata de una legislación básica, que no impide que las autoridades locales establezcan reglas más restrictivas para garantizar la protección del medio ambiente, en aplicación del principio de rigor subsidiario.

2. Escrito presentado por el Distrito de Santa Marta

Esta entidad territorial controvertió las pretensiones por lo siguiente:

Aseguró que el acto acusado no violó los artículos 121, 123 y 338 de la Constitución porque fijó las tarifas con base en el Acuerdo Nro. 016 de 2002 y las leyes que allí se invocan como sustento, por lo que el DADMA no actuó de forma abusiva.

Señaló que el artículo 15 de la Ley 140 de 1994 prevé que se considera publicidad exterior visual aquella de tamaño igual o superior a 8 metros cuadrados, pero esto no implica que aquella publicidad con un área menor no pueda ser objeto de gravamen alguno.

Propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva porque el DADMA es una entidad pública con personería jurídica propia y, por lo tanto, debe ser vinculada al proceso para que ejerza su derecho de defensa por sí misma.

Sentencia apelada

El Tribunal Administrativo del Magdalena, Sala de Descongestión Nro. 1, accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda con base en las siguientes consideraciones:

Señaló que está probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva del Distrito de Santa Marta porque el artículo 1° del Acuerdo Nro. 016 de 2002 creó al DADMA como un establecimiento público con personería jurídica propia, de tal modo que la entidad territorial no está llamada a defender la legalidad del acto administrativo expedido por esa entidad.

Destacó que el numeral 5.5. del artículo 3 del Acuerdo Nro. 016 de 2002, modificado por el Acuerdo Nro. 005 de 2003, asignó al DADMA la competencia para recaudar el impuesto a la publicidad exterior visual de que trata el artículo 14 de la Ley 140 de 1994. Y el numeral 10.1 *ibidem* facultó a esa entidad para recaudar las contribuciones, tasas, derechos, tarifas y multas por concepto del uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y fijar su monto en el área de su competencia territorial, conforme con las tarifas mínimas fijadas por el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Con base en lo anterior, afirmó que el DADMA es un agente recaudador, por lo que no tiene competencia para crear un tributo. En consecuencia, para el Tribunal, es manifiesta la ilegalidad de los artículos 17° y 18° de la Resolución Nro. 067 de 2006 porque crean una tarifa sin que la entidad tuviera competencia para hacerlo.



Citó la sentencia del 9 de febrero de 2012¹⁰, en la que la Sección Primera del Consejo de Estado aclaró que la competencia para imponer tributos en el orden municipal y distrital está reservada a los concejos municipales, dentro de los límites fijados por la ley. En concordancia, indicó que la Sentencia C-535 de 1996 consideró que la publicidad exterior visual hace parte de la noción de patrimonio ecológico local, por lo que su regulación es una competencia de los concejos municipales y distritales. Con base en lo anterior, insistió en que la autoridad competente para establecer la tarifa del tributo era el Concejo Distrital de Santa Marta y no el DADMA.

Manifestó que la denominada subsidiaridad legislativa fue abolida por la Constitución de 1991, por lo que no es posible concluir que el DADMA concurre en las competencias para establecer las tarifas.

Adujo que el artículo 15 de la Ley 140 de 1994 establece que la publicidad exterior visual es aquella que tenga una dimensión igual o superior a 8 metros cuadrados. De esta forma, concluyó que este tipo de publicidad con un área inferior no está sujeta al gravamen, por lo que el DADMA no podía crear una tarifa para estos casos. Además, consideró que la publicidad exterior visual con dimensiones inferiores a las fijadas por el legislador está gravada por el impuesto de avisos y letreros.

Expuso que no procede la nulidad del artículo 6° de la Resolución Nro. 067 de 2006 porque dicha norma solo enuncia los trámites que requieren evaluación y seguimiento por parte del DADMA, por lo que no tiene incidencia en la fijación de la tasa o el cobro del tributo.

Finalmente, decidió no imponer condena en costas a la parte demandada porque no actuó de mala fe ni con abuso del derecho.

Recurso de apelación

El DADMA presentó recurso de apelación con base en lo siguiente:

Sostuvo que el *a quo* cometió un error al afirmar que el DADMA impuso o creó un tributo en los artículos 17 y 18 de la Resolución Nro. 067 de 2006, pues en ellos no se utilizaron los verbos crear, establecer o imponer. En realidad, a su juicio, la entidad se limitó a fijar el método de cobro tarifario, es decir que reguló uno de los elementos del tributo, pero no lo creó.

Afirmó que un tributo debe cumplir con presupuestos en cuya definición no intervino el DADMA, como la determinación del sujeto activo, del sujeto pasivo y el hecho generador, pues reitera que se limitó a fijar la tarifa aplicable. Así las cosas, puso de presente que estos elementos fueron fijados por el Concejo Distrital de Santa Marta para la implementación del impuesto de avisos y tableros, en el artículo 14 del Acuerdo Nro. 008 de 1998, y el impuesto de vallas y publicidad, en el artículo 21 *ibidem*, replicados por los artículos 15 y 22 del Acuerdo Nro. 027 de 2001, respectivamente. Además, el impuesto de vallas y publicidad fue nuevamente regulado por el artículo 247 del Acuerdo Nro. 027, según fue autorizado por el Decreto 1333 de 1986, el Decreto 3070 de 1983, la Ley 75 de 1986, la Ley 9 de 1989 y la Ley 140 de 1994. En consecuencia, afirmó que el acto que impuso o creó el tributo para el Distrito de Santa Marta no fue expedido por el DADMA.

¹⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Proceso: 2007-00112-00. Sentencia del 9 de febrero de 2012. CP: María Elizabeth García González.



Afirmó que el principio de rigor subsidiario permite que el DADMA desarrolle y limite la normativa ambiental para ajustarla a las necesidades y exigencias sociales del Distrito de Santa Marta.

Adujo que el numeral 10.1 del artículo 4 del Acuerdo Nro. 005 de 2003 expresamente autoriza al DADMA para recaudar las tarifas y fijar su monto en el área de su jurisdicción. Advirtió que esta norma es idéntica al numeral 13 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993 y que es concordante con la competencia ambiental atribuida en el artículo 13 de la Ley 768 de 2002. De esta forma, la competencia del DADMA para fijar la tarifa no solo fue determinada por el Concejo Distrital de Santa Marta, sino también por el legislador.

Expuso que el inciso 3 del artículo 96 de la Ley 633 de 2000, que modificó el artículo 28 de la Ley 344 de 1996, señaló el sistema para que las autoridades ambientales fijen las tarifas, en aplicación del artículo 388 de la Constitución. Así, en virtud del principio según el cual donde no distingue el legislador no está llamado a hacerlo el operador jurídico, se debe concluir que el DADMA es competente para definir la tarifa por ser la autoridad ambiental.

Puso de presente que el *a quo*, al analizar la Sentencia C-535 de 1996, afirmó que las competencias concurrentes previstas en la Constitución se refieren al legislador y a los concejos distritales o municipales. Sin embargo, no tuvo en cuenta que el Distrito de Santa Marta atribuyó esas competencias mediante el artículo 4° del Acuerdo Nro. 005 de 2003 y ejerce las mismas funciones que las corporaciones autónomas regionales, entre las cuales está la fijación de las tarifas por el aprovechamiento de los recursos naturales.

Finalmente, señaló que el Tribunal tácitamente retiró los efectos jurídicos al numeral 10.1 del artículo 4 del Acuerdo Nro. 005 de 2003 a pesar de que su legalidad no fue objeto de discusión.

Alegatos de conclusión

El **actor** reiteró lo expuesto en la demanda. Además, sostuvo que el artículo 247 del Acuerdo Nro. 027 de 2001 menciona el impuesto de vallas y publicidad de la Ley 140 de 1994, pero esto solo demuestra que impuso el tributo para la publicidad exterior visual con dimensiones iguales o superiores a 8 metros cuadrados. Así mismo, señaló que el principio de rigor subsidiario no autoriza al DADMA para crear una tasa, pues esta competencia está reservada a los concejos distritales y municipales, conforme con la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el artículo 15 de la Ley 140 de 1994.

Por su parte, la **demandada** guardó silencio.

Concepto del Ministerio Público

El Ministerio Público guardó silencio.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Corresponde a la Sala decidir sobre la legalidad de los artículos 17° y 18° de la Resolución Nro. 067 del 10 de mayo de 2006, expedido por el DADMA, en los que reguló las tarifas anuales para el registro de elementos de publicidad exterior visual



anual y para la instalación de vallas, de avisos y pendones, y de vehículos móviles. Se precisa que, aunque la sentencia impugnada negó la nulidad del numeral 18 del artículo 6° del acto acusado, este punto no fue objeto de la apelación, por lo que no será analizado.

En la apelación, el DADMA afirmó que no creó un nuevo tributo, sino que se limitó a regular una tarifa relacionada con instrumentos de control y de manejo ambiental, para lo cual fue habilitada por el legislador y el Concejo Distrital de Santa Marta. Así mismo, afirmó que es aplicable el principio de rigor subsidiario, que lo habilita como autoridad ambiental para establecer una regulación más restrictiva a nivel local. Y, finalmente, señaló que el impuesto a la publicidad exterior visual no fue regulado por el acto acusado.

Para decidir el recurso, la Sala pone de presente que el artículo 338 constitucional dispone:

«Artículo 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.»

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos».

Ahora, la Ley 140 de 1994, «Por la cual se reglamenta la Publicidad Exterior Visual en el territorio nacional», según lo expone el artículo 1°, establece las condiciones para que pueda realizarse la publicidad exterior visual en el territorio nacional. Para estos efectos, señala que se entiende por este concepto «el medio masivo de comunicación destinado a informar o llama 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».

En concordancia, el artículo 2° dispone que los objetivos de dicha ley, bajo los cuales debe ser interpretada, son: «mejorar la calidad de vida de los habitantes del país, mediante la descontaminación visual y del paisaje, la protección del espacio público y de la integridad del medio ambiente, la seguridad vial y la simplificación de la actuación administrativa con relación a la Publicidad Exterior Visual» (subraya la Sala).

Por su parte, el artículo 7 *ibidem* señala que la publicidad exterior visual debe recibir un mantenimiento adecuado, por lo que ordena a los alcaldes efectuar revisiones periódicas para asegurar el cumplimiento de esta obligación y el artículo 11 previó que la publicidad exterior visual debe registrarse ante el alcalde o la autoridad que este delegue, dentro de los 3 días hábiles siguientes a su colocación, registro que tiene un carácter público.

A su vez, el artículo 14 *ibidem* autorizó a los concejos municipales y distritales para crear un impuesto que cubra la colocación de toda la publicidad exterior visual definida por esa misma ley, aclarando que el valor de los impuestos causados por cada valla no puede superar los 5 salarios mínimos mensuales año. Y, el artículo 15 establece que, para efectos de la aplicación de la ley, la publicidad exterior visual será aquella que tiene una dimensión igual o superior a 8 metros cuadrados.

Ahora bien, esta ley fue objeto de análisis en la Sentencia C-535 de 1996, reiterada por la Sentencia C-064 de 1998. En ella se expuso que el numeral 9 del artículo 313



de la Constitución asignó a los concejos municipales y distritales la competencia para dictar normas relacionadas con la protección del patrimonio ecológico local.

De igual manera, la Corte Constitucional puso de presente que el artículo 63 de la Ley 99 de 1993, en concordancia con el artículo 288 de la Constitución, establece el principio de rigor subsidiario. Dicho principio prevé que las normas nacionales de policía ambiental que limitan libertades para preservar o restaurar el medio ambiente o que exijan licencias o permisos para desarrollar determinadas actividades, pueden hacerse más rigurosas, pero no más flexibles, por las autoridades locales atendiendo sus propias necesidades que justifiquen una normatividad más exigente. Y, en este punto, destacó que *«En el caso del patrimonio ecológico local, este principio es aún más claro, pues al ser una competencia propia de los concejos municipales y los territorios indígenas, su potestad reglamentaria no puede ser limitada por la ley, al punto de vaciarla de contenido, por cuanto el Congreso desconocería la garantía institucional de la autonomía territorial. Pero sí puede la ley dictar aquella normatividad básica indispensable a la protección del patrimonio ecológico en todo el territorio nacional»* (subraya la Sala).

Además, la Corte indicó que la colocación de vallas y avisos afecta esencialmente el paisaje, que ha sido clasificado como un recurso natural renovable y, por lo tanto, hace parte del patrimonio ecológico local. Entonces, la regulación a nivel local de la publicidad exterior visual constituye, en esencia, una regulación del patrimonio ecológico y, por tanto, de protección del medio ambiente. Y, sobre este punto, insistió en que *«la Constitución atribuye a los concejos municipales, como competencia propia, la facultad de dictar las normas para la protección del patrimonio ecológico municipal (CP art. 313 ord 9º), por lo cual la Corte considera que existen unos fenómenos ambientales que terminan en un límite municipal y pueden ser regulados autónomamente por el municipio. Estos asuntos ecológicos que se agotan en un límite local determinado, y que por su naturaleza guardan una conexidad estrecha con la identidad y diversidad cultural de los municipios, constituyen lo que la Constitución ha denominado "patrimonio ecológico", y por lo tanto es al concejo municipal al que le corresponde de manera prioritaria su regulación»* (subraya la Sala).

Con base en lo expuesto, la Sentencia C-535 de 1996 afirmó que la Ley 140 de 1994 *«se ajusta a la Constitución si se considera que ella es una regulación nacional básica que, en virtud del principio de rigor subsidiario, puede ser desarrollada de manera más estricta por los concejos distritales y municipales, y por los territorios indígenas, en virtud de sus competencias constitucionales propias para dictar normas para la protección del paisaje, señaladas por los artículos 313 y 330 de la Carta (...)»* (subraya la Sala).

Puesto que la Ley 140 de 1994 regula la publicidad exterior visual con el fin de proteger el patrimonio ecológico, es útil poner de presente que el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 establece que el Distrito de Santa Marta ejercerá las mismas funciones atribuidas a las corporaciones autónomas regionales en lo que fuera aplicable al medio ambiente urbano, según lo previsto en la Ley 99 de 1993.

En otras palabras, dicha entidad territorial debe ejercer las funciones previstas para las corporaciones autónomas regionales por el artículo 31 de la ley 99 en mención, de las cuales se destaca que el numeral 13 prevé la competencia para *«Recaudar, conforme a la ley, las contribuciones, tasas, derechos, tarifas y multas por concepto del uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, fijar su monto en el territorio de su jurisdicción con base en las tarifas mínimas establecidas por el Ministerio del Medio Ambiente»*.

En concordancia, el artículo 28 de la Ley 344 de 1996, modificado por el artículo 96 de la Ley 633 del 2000, autorizó a las autoridades ambientales y al Ministerio del Medio Ambiente para fijar las tarifas por los servicios de evaluación y de seguimiento de licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y *«demás instrumentos de control y manejo ambiental establecidos en la ley y los reglamentos»*. Para estos



efectos, y de conformidad con el artículo 338 de la Constitución, previó que las tarifas autorizadas serían fijadas teniendo en cuenta el sistema y el método allí descrito.

Es útil precisar en este punto que, como lo señaló la Sección Primera del Consejo de Estado en sentencia del 16 de octubre de 2014, el servicio al que se refiere el artículo 96 de la Ley 633 del 2000 tiene la naturaleza jurídica de una tasa¹¹.

Con base en lo expuesto, la Sala concluye que debe distinguirse el impuesto a la publicidad exterior visual, que fue autorizado por el artículo 14 de la Ley 140 de 1994, y la tasa a los instrumentos para el control y manejo ambiental de la publicidad exterior visual, que fue autorizada por el artículo 28 de la Ley 344 de 1996, modificado por el artículo 96 de la Ley 633 del 2000, en concordancia con los objetivos dispuestos por el artículo 2 de la Ley 140 de 1994.

En cuanto al impuesto a la publicidad exterior visual, esta Sección inicialmente consideró que el artículo 14 de la Ley 140 de 1994 no creó un tributo autónomo, sino que su propósito fue ampliar el hecho generador del impuesto de avisos y tableros¹².

La anterior jurisprudencia fue rectificada por la sentencia del 12 de junio de 2002, pues se advirtió que el impuesto a la publicidad exterior visual tiene elementos distintos al de avisos y tableros. En efecto, en dicha providencia se expuso que este último tributo es complementario del ICA, por lo que su sujeto pasivo es aquella persona que desarrolle las actividades comerciales, industriales o de servicios gravadas y que, además, utiliza el espacio público para la colocación de avisos y tableros que promocionen su actividad. En cambio, el de publicidad exterior visual grava la colocación de vallas, sin importar si realizan o no actividades gravadas por el ICA. De esta forma, precisó que el legislador previó la coexistencia de ambos impuestos porque definió para cada uno elementos plenamente identificados y con hechos gravables distintos, de tal manera que *«se descarta de plano que en el gravamen de avisos y tableros esté subsumido el creado para la publicidad exterior visual, así como la posibilidad de que se presente doble tributación»*¹³. Esta postura fue reiterada posteriormente por esta Sección¹⁴.

De otro lado, como se expuso, el artículo 28 de la Ley 344 de 1996, modificado por el artículo 96 de la Ley 633 del 2000, autoriza al *«Ministerio del Medio Ambiente y las autoridades ambientales»* para fijar las tarifas para la tasa de los servicios de evaluación y los servicios de seguimiento de licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental establecidos por la ley o por el reglamento, entre los cuales se encuentra el registro (artículo 11 de la Ley 140 de 1994) y las revisiones periódicas (artículo 7 *ibidem*) de la publicidad exterior visual, de conformidad con el carácter de recurso natural renovable que le atribuyó la Sentencia C-535 de 1996.

¹¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Proceso: 23001-23-31-000-2005-00859-02. Sentencia del 16 de octubre de 2014. CP: Marco Antonio Vellilla Moreno.

¹² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso: 25000-23-27-000-1999-00285-01 (11813). Sentencia del 7 de septiembre de 2001. CP: Germán Ayala Mantilla.

¹³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso: 17001-23-31-000-2000-00006-01 (12646). Sentencia del 12 de junio de 2002. CP: Juan Ángel Hincapié Palacio.

¹⁴ Cfr. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso: 25000-23-37-000-2010-00201-01 (19923). Sentencia del 10 de abril de 2014. CP: Martha Teresa Briceño de Valencia.



Para estos efectos, y de conformidad con el artículo 338 de la Constitución, el legislador previó que las tarifas fijadas por las autoridades ambientales con relación a las tasas de los instrumentos de control y manejo ambiental deben cumplir el sistema allí previsto, que tiene en cuenta: *i)* el valor total de los honorarios de los profesionales requeridos para la evaluación y seguimiento, *ii)* el valor total de los viáticos y gastos de viajes de dichos profesionales y *iii)* el valor de los análisis de laboratorios y otros estudios o diseños técnicos que sean requeridos. Además, fijó el método y los toques de las tarifas según el valor del servicio de evaluación o de seguimiento determinado en salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La Sala pone de presente que, así como el legislador previó la coexistencia del impuesto a la publicidad exterior visual y del impuesto de avisos y tableros, pues para cada uno estableció elementos diferentes, a esta misma conclusión se puede llegar con relación a las tasas ambientales autorizadas por el artículo 28 de la Ley 344 de 1996, modificado por el artículo 96 de la Ley 633 del 2000.

Lo anterior es así porque, a diferencia de los impuestos referidos, la tasa autorizada en la Ley 344 de 1996 solo tiene como objetivo recuperar el costo en el que incurren las autoridades ambientales por ejercer el control y el manejo ambiental a través de los instrumentos fijados por la ley o el reglamento, como lo son el registro y revisión periódica de la publicidad exterior visual que fue prevista por la Ley 140 de 1994.

De acuerdo con lo expuesto, es necesario precisar, primero, que en este caso el análisis corresponde al de una tasa ambiental y, segundo, que la autorización que otorgó el artículo 28 de la Ley 344 de 1996, modificado por el artículo 96 de la Ley 633 del 2000, inicialmente, solo permite que las autoridades ambientales del orden local determinen la tarifa de la tasa para el control y manejo de la publicidad exterior visual en los términos del artículo 15 de la Ley 140 de 1994, es decir cuyas dimensiones sean iguales o superior a 8 metros cuadrados.

Se dice que inicialmente porque, como lo indicó la Sentencia C-535 de 1996, el principio de rigor subsidiario permite que los concejos municipales y distritales, atendiendo a las necesidades propias de la entidad territorial a la que pertenecen, dispongan una reglamentación más estricta que, para el asunto bajo estudio, consistiría en establecer mecanismos de control y manejo (como es el registro y la revisión periódica) de la publicidad exterior visual de dimensiones inferiores a 8 metros cuadrados.

Además, se destaca que, como lo indicó la sentencia citada a la luz del artículo 313 de la Constitución, la reglamentación del patrimonio ecológico municipal es propia y prioritaria de los concejos municipales y distritales, por lo que esta es la autoridad que debe establecer la regulación más restrictiva en virtud del principio de rigor subsidiario.

En otras palabras, del contenido de la Ley 140 de 1994, de la Ley 334 de 1996 y de la Ley 633 del 2000, se desprende que las autoridades ambientales locales son competentes para determinar la tarifa para la tasa de control y manejo de la publicidad exterior visual únicamente de dimensiones iguales o superiores a 8 metros cuadrados. Mientras que, atendiendo a los artículos 313 y 338 de la Constitución, la misma Ley 140 y la Sentencia C-535 de 1996, las autoridades ambientales locales podrán fijar las tarifas relacionadas con las tasas de control y manejo ambiental frente a la publicidad exterior visual inferior a 8 metros cuadrados, siempre y cuando el concejo municipal o distrital haya determinado, de forma previa,



una regulación más restrictiva con el fin de salvaguardar su patrimonio ecológico y atendiendo las necesidades propias de la entidad territorial.

Ahora, teniendo presente lo anterior, y con relación al caso concreto, la Sala observa que el Acuerdo Nro. 016 del 27 de noviembre de 2002 proferido por el Concejo Distrital de Santa Marta creó el DADMA y, en el artículo 4º, determinó que dicha entidad está facultada para «EJERCER LA FUNCIÓN DE MÁXIMA AUTORIDAD AMBIENTAL EN EL ÁREA URBANA DEL DISTRITO TURÍSTICO, CULTURAL E HISTÓRICO DE SANTA MARTA (...)»¹⁵ (subraya la Sala). Esta última disposición fue reiterada por el artículo 2º del Acuerdo Nro. 005 de 2003¹⁶.

Por su parte, el numeral 5.1. del artículo 4º del Acuerdo Nro. 005 le asignó al DADMA la función de elaborar el reglamento distrital de protección del paisaje y ejercer las funciones de vigilancia, seguimiento y control; el numeral 5.3 prevé que deberá llevar el registro de publicidad exterior visual previsto por la Ley 140 de 1994 y el numeral 5.5. indica que es la autoridad competente para recaudar el impuesto a la publicidad exterior visual del artículo 14 *ibidem*¹⁷. Sin embargo, no dispuso que estas funciones también serían ejercidas sobre publicidad exterior visual de dimensiones inferiores a 8 metros cuadrados.

A su vez, el numeral 10.1 *ibidem*, con relación a las funciones administrativas y fiscales del DAMA, le atribuyó la facultad de recaudar las contribuciones, tasas, derechos, tarifas y multas por concepto del uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables «Y FIJAR SU MONTO EN EL ÁREA DE SU JURISDICCIÓN, CONFORME LAS TARIFAS MÍNIMAS ESTABLECIDAS POR EL MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL»¹⁸. En concordancia, el numeral 8 del artículo 17º indica que forma parte del patrimonio del DADMA los «RECURSOS PROVENIENTES DE DERECHOS, TASAS, TARIFAS, MULTAS Y PARTICIPACIONES QUE PERCIBAN CONFORME A LA LEY Y LAS REGLAMENTACIONES CORRESPONDIENTES. (...)»¹⁹.

Como se observa, en el Acuerdo Nro. 005 de 2003, que regula las competencias del DADMA, no se dispuso, de manera específica, ningún mecanismo de control y manejo ambiental relacionado con la publicidad exterior visual de dimensiones inferiores a 8 metros cuadrados.

Ahora bien, al analizar el contenido del acto acusado, se observa que la Directora General del DADMA profirió la Resolución Nro. 067 de 2006, que en su parte considerativa expuso como fundamento que «*el artículo 28 de la Ley 344 de 1996, modificado por el artículo 96 de la Ley 633 de 2000, faculta a las autoridades ambientales para cobrar el servicio de evaluación y seguimiento de la licencia ambiental, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental establecidos en la Ley y los reglamentos*». Así mismo, puso de presente la necesidad de establecer las tarifas y el procedimiento para el cobro de este tipo de servicios.

El artículo 6º *ibidem* determinó que, dentro de los trámites que requieren evaluación y seguimiento, se encuentra el «*Registro y autorización de elementos de publicidad exterior visual*» y el «*Registro y autorización de elementos de publicidad móvil*».

De conformidad con lo expuesto, en el Capítulo II (tarifas sujetas a régimen especial)²⁰, la Resolución Nro. 067 de 2006 estableció las disposiciones objeto de

¹⁵ SAMAI. Índice 40. PDF 19. Página 32.

¹⁶ *Ibidem*. Página 48.

¹⁷ *Ibidem*. Páginas 54 a 55.

¹⁸ *Ibidem*. Página 61.

¹⁹ *Ibidem*. Página 69.

²⁰ *Ibidem*. Página 22.



controversia en este caso, que fueron transcritas en los antecedentes de esta providencia, de las cuales se deriva que su intención fue regular la tarifa por el registro e instalación de publicidad exterior visual de dimensiones inferiores, iguales y superiores a 8 metros cuadrados.

Atendiendo lo expuesto, la Sala advierte que la Resolución Nro. 067 de 2006 no identificó ningún acuerdo del Concejo Distrital de Santa Marta que estableciera mecanismos de manejo y control de publicidad exterior visual por dimensiones inferiores a 8 metros cuadrados. En consecuencia, según se expuso previamente, no existe ninguna habilitación normativa para que la autoridad demandada regulara la tarifa para publicidad exterior visual con un área menor a la prevista en la Ley 140 de 1994.

De acuerdo con lo anterior, se concluye que los artículos 17° y 18° de la resolución acusada son nulos parcialmente porque el DADMA no tenía competencia para fijar la tarifa de la tasa para el manejo y control de publicidad exterior visual de dimensiones distintas a las fijadas por el artículo 15 de la Ley 140 de 1994, pues el Concejo Distrital de Santa Marta no estableció una regulación más restrictiva en virtud del principio de rigor subsidiario.

Siguiendo esta argumentación, la Sala advierte que el título final del artículo 18° de la Resolución Nro. 067 de 2006, que se reitera fue transcrito previamente, dispuso que la tarifa de la tasa por la instalación de elementos de publicidad exterior visual móvil en vehículos depende de su peso, no de su dimensión. De acuerdo con lo expuesto, esta disposición también resulta nula porque no guarda relación alguna con las dimensiones de la publicidad exterior visual que fue prevista por la Ley 140 de 1994.

Con base en lo expuesto, prospera el recurso de apelación solo parcialmente porque, aunque el DADMA era competente para fijar la tarifa de la tasa de manejo y control ambiental para la publicidad exterior visual de dimensiones iguales o superiores a 8 metros cuadrados, no lo era para hacerlo con relación a la publicidad con un área inferior o de acuerdo al peso en toneladas del vehículo en que se moviliza dicha publicidad.

Ahora bien, lo anterior no es suficiente para revocar la sentencia apelada, pues en ella no se analizaron todos los cargos de nulidad propuestos por el demandante. En consecuencia, para garantizar el derecho al debido proceso, la Sala procederá a estudiarlos con relación a los apartes que no están afectados por la nulidad expuesta previamente²¹:

El actor afirmó que procede el medio de control de simple nulidad porque las disposiciones acusadas vulneraron los derechos constitucionales a la libertad y a la libre empresa, porque desconocen los mandatos legales de simplificar, aclarar y abaratar los trámites administrativos para permitir una agradable convivencia ciudadana y, además, no cumplen con los requisitos que exige el test de razonabilidad y de proporcionalidad de la norma.

Para la Sala, este cargo no está llamado a prosperar porque las disposiciones acusadas que no están viciadas de falta de competencia son aquellas relacionadas

²¹ Cfr. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso: 54001-23-31-000-2011-00118-01 (25897). Sentencia del 18 de agosto de 2022. CP: Stella Jeannette Carvajal Basto; y Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso: 25000-23-37-000-2016-01308-01 (25833). Sentencia del 15 de septiembre de 2022. CP: Myriam Stella Gutiérrez Argüello.



con la publicidad exterior visual de dimensiones iguales o superiores a 8 metros cuadrados, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 140 de 1994. De esta forma, en lo que aquí se analiza, el acto acusado no limitó los derechos a la libertad y a la libre empresa ni desconoce ningún mandato legal, pues solo fijó las tarifas para las tasas ambientales previstas por el legislador.

También sostuvo que la entidad demanda incurrió en desviación de poder porque la tarifa fue fijada sin que previamente se realizara un estudio técnico que permitiera determinar el costo del servicio prestado. Además, indicó que actuó sin competencia porque no se estableció el sistema ni el método por el cual sería fijada la tarifa.

Este argumento fue analizado por la Sección Primera en las sentencias del 26 de abril de 2018²² y del 11 de agosto de 2022²³, las cuales serán reiteradas. En esas ocasiones, dicha Sección indicó que la ley no establece la obligatoriedad de realizar un estudio técnico para fijar las tarifas de la tasa para el registro de publicidad exterior visual. En cambio, destacó que el artículo 28 de la Ley 344 de 1996, modificado por el artículo 96 de la Ley 633 del 2000 y de conformidad con el artículo 338 de la Constitución, determina los componentes de las tarifas de las licencias ambientales y de otros instrumentos de control y manejo ambiental, entre los cuales se encuentra la autorización de la publicidad exterior visual. De esta forma, destacó que las autoridades ambientales fueron expresamente facultadas para fijar las tarifas, siguiendo el sistema y el método definido por el legislador.

Además, la Sala destaca que el demandante no alegó, para el caso concreto, en qué medida las tarifas fijadas desconocieron el sistema y método fijado por el legislador. En este punto, debe precisarse que el argumento referido a que no se contemplaron las tarifas mínimas dispuestas por el Ministerio del Medio Ambiente no fue soportado y, además, se fundó en el errado razonamiento que el DADMA fue quien adoptó el tributo, lo que fue explicado líneas atrás.

Por lo expuesto, no prosperan estos cargos de la demanda.

Con base en lo expuesto, la Sala modificará la sentencia de primera instancia y, en su lugar, declarará la nulidad parcial de los artículos 17° y 18° del acto acusado, por los motivos antes expuestos.

De otro lado, la Sala advierte que la sentencia de primera instancia encontró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva del Distrito de Santa Marta, pero no dispuso nada al respecto en su parte resolutive. En consecuencia, con el fin de mantener la congruencia de las decisiones judiciales, necesaria para la legitimidad de la administración de justicia, la Sala declarará probada la excepción en la parte resolutive de esta providencia.

Finalmente, en este caso no procede la condena en costas porque se trata de una acción pública, según lo prevé el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo.

En mérito de lo expuesto, **el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta**, administrando justicia en nombre de la República

²² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Proceso: 25000-23-24-000-2010-00387-01. Sentencia del 26 de abril de 2018. CP: María Elizabeth García González.

²³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Proceso: 08001-23-31-000-2010-01221-01. Sentencia del 11 de agosto de 2022. CP: Nubia Margoth Peña Garzón.



de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

1. **Modificar** la sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo del Magdalena, Sala de Descongestión Nro. 1, el 15 de mayo de 2014.
2. **Declarar** probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva del Distrito de Santa Marta.
3. **Declarar la nulidad parcial** de los artículos 17° y 18° de la Resolución Nro. 067 del 10 de mayo de 2006, frente a los apartes que se subrayan a continuación:

«**ARTÍCULO DÉCIMO SÉPTIMO.** - Registro de elementos de publicidad exterior visual anual. Las tarifas de registro de elementos de publicidad exterior visual anual se cobrarán de la siguiente manera:

- a) El servicio de registro o actualización de información de elementos de publicidad exterior visual de menos de 2M² se liquidará por valor de 0.07 SMMLV, por cada elemento.
- b) El servicio de registro o actualización de información de elementos de publicidad exterior visual de 2M² a 4M² se liquidará por valor de 0.14 SMMLV, por cada elemento.
- c) El servicio de registro o actualización de información de elementos de publicidad exterior visual superior a 4M² e inferior a 8M² se liquidará por valor de 0.25 SMMLV, por cada elemento.
- d) *El servicio de registro o actualización de información de elementos de publicidad exterior visual superior a 8M² e inferior a 39M² se liquidará por valor de 0.50 SMMLV, por cada elemento.*
- e) *El servicio de registro o actualización de información de elementos de publicidad exterior visual superior a 39M² e inferior a 48M² se liquidará por valor de 1 SMMLV, por cada elemento.*

ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO. - Las tarifas de elementos de publicidad exterior visual anual se cobrarán de la siguiente manera:

- VALLAS

- a) *La tarifa por instalación de elementos de publicidad exterior visual superiores a 8M² e inferiores a 31M² se liquidará por valor de 1 SMMLV, por cada elemento.*
- b) *La tarifa por instalación de elementos de publicidad exterior visual superiores a 31M² e inferiores a 48M² se liquidará por valor de 2 SMMLV, por cada elemento.*
- c) *La tarifa por instalación de elementos de publicidad exterior visual superiores a 48M² se liquidará por valor de 3 SMMLV, por cada elemento.*

- AVISOS Y PENDONES

- a) La tarifa por instalación de elementos de publicidad exterior visual inferiores a 2M² se liquidará por valor de 0.07 SMMLV, por cada elemento.
- b) La tarifa por instalación de elementos de publicidad exterior visual superiores a 2M² e inferiores a 4M² se liquidará por valor de 0.14 SMMLV, por cada elemento.
- c) La tarifa por instalación de elementos de publicidad exterior visual superiores a 4M² e inferiores a 8M² se liquidará por valor de 0.25 SMMLV, por cada elemento.
- d) *La tarifa por instalación de elementos de publicidad exterior visual superiores a 8M² e inferior a 12M² se liquidará por valor de 0.50 SMMLV, por cada elemento.*

- MÓVIL



- a) La tarifa por instalación de elementos de publicidad exterior visual en vehículos con un pesaje inferior a 2 toneladas se liquidará por valor de 1 SMMLV, por cada elemento.
- b) La tarifa por instalación de elementos de publicidad exterior visual en vehículos con un pesaje superior a 2 toneladas se liquidará por valor de 2 SMMLV, por cada elemento».

4. **Negar** las demás pretensiones de la demanda.

5. Sin condena en costas.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y devuélvase el expediente al tribunal de origen. **Cúmplase.**

La anterior providencia se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

(Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO
Presidenta

(Firmado electrónicamente)
STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

(Firmado electrónicamente)
MILTON CHAVES GARCÍA

(Firmado electrónicamente)
WILSON RAMOS GIRÓN