



## Función Pública

# Concepto Sala de Consulta C.E. 1498 de 2003 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

PUBLICIDAD EXTERIOR VISUAL - Cobro del impuesto: tarifa

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: AUGUSTO TREJOS JARAMILLO

Bogotá, D.C., 12 de agosto de dos mil tres (2003).

Radicación número: 1498

Actor: MINISTRO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA

Referencia: PUBLICIDAD EXTERIOR VISUAL. Forma como debe entenderse la aplicación de su cobro.

El Ministro del Interior y de Justicia, doctor FERNANDO LONDOÑO HOYOS, por solicitud del señor Antanas Mockus Sivickas, Alcalde Mayor de Bogotá, consulta a la Sala acerca de la forma en que debe regularse en el Distrito Capital el impuesto a la publicidad exterior visual. Al respecto señala y pregunta:

"Al haberse creado con la Ley 140 de 1994 un nuevo impuesto diferente al de avisos y tableros como lo es el de la publicidad exterior visual, cómo debe interpretarse la parte final del inciso primero del artículo 14 de la mencionada Ley

¿El límite máximo de los cinco (5) salarios mínimos por año, se debe tener en cuenta por valla y únicamente para determinar la cuantía del nuevo impuesto de publicidad exterior visual, independiente si por esa misma valla se está pagando el impuesto de avisos y tableros?.

¿La cuantía del impuesto de publicidad exterior visual que debe pagar cada valla no puede superar los cinco (5) salarios mínimos mensuales por año?.

¿O, por el contrario, al estar consagrado en plural el aparte de la norma en cuestión, debe entenderse que dicho límite máximo no puede ser superado por la suma de las cuantías de los tributos de avisos y tableros y de publicidad visual que por una misma valla se paguen en un año?."

### CONSIDERACIONES

Marcos constitucional y legal

Por tratarse de un tema importante sobre contaminación del ambiente, es necesario citar los artículos de nuestra Constitución que hacen relación a la protección de éste, vale decir, los artículos 79 y 80 que se encuentran incluidos en el capítulo 3 "de los derechos colectivos y del ambiente" y que disponen:

"ARTICULO 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

ARTICULO 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas"

En cuanto a las normas de tipo legal, se encuentran:

Ley 97 del 24 de Noviembre de 1913, sobre autorizaciones especiales a ciertos Concejos Municipales, artículo 10. letra k:

**Concepto Sala de Consulta C.E. 1498 de  
2003 Consejo de Estado - Sala de Consulta  
y Servicio Civil**

"Artículo 1o. El Concejo Municipal de la ciudad de Bogotá puede crear libremente los siguientes impuestos y contribuciones, además de los existentes hoy legalmente; organizar su cobro y darles el destino que juzgue más conveniente para atender a los servicios municipales, sin necesidad de previa autorización de la Asamblea Departamental:

(i)

k) Impuesto por colocación de avisos en la vía pública, interior y exterior de coches, de tranvías, estaciones de ferrocarriles, cafés y cualquier establecimiento público".

Ley 84 del 30 de noviembre de 1915, por la cual se reformaron y adicionaron las leyes 4a. y 97 de 1913; extendió a todos los Concejos Municipales las atribuciones "conferidas al Municipio de Bogotá por el artículo 1o. de la Ley 97 de 1913 ¿". (art. 1o., ordinal a.).

Ley 14 de 1983, por medio de la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones; dispuso una tarifa que debe cobrarse por el impuesto de avisos y tableros, de la siguiente manera:

"Artículo 37. El impuesto de avisos y tableros, autorizado por la Ley 97 de 1913 y la Ley 84 de 1915 se liquidará y cobrará en adelante a todas las actividades comerciales, industriales y de servicios como complemento del impuesto de industria y comercio, con una tarifa de un quince por ciento (15%) sobre el valor de éste, fijada por los Concejos Municipales".

Esta última ley fue reglamentada parcialmente por el Decreto 3070 del 3 de noviembre de 1983, que especificó los bienes incluidos dentro del impuesto de avisos y tableros, y determinó en el artículo 10:

"El impuesto de avisos y tableros de que trata el artículo 37 de la Ley 14 de 1983 se aplica a toda modalidad de aviso, valla y comunicación al público.

Este impuesto será el único gravamen municipal para los avisos del contribuyente; lo anterior sin perjuicio del impuesto de industria y comercio que deben tributar las agencias de publicidad por su actividad. Las respectivas entidades territoriales determinarán a través de sus oficinas competentes, los lugares, dimensión, calidad, número y demás requisitos de los avisos.

Posteriormente, el Decreto ley 1333 de 1986, Código de Régimen Municipal, incluyó en su artículo 200 lo estipulado por el artículo 37 de la ley 14 de 1983. Al artículo 200 le fue adicionado por medio de la ley 75 de 1986, artículo 78, lo siguiente: " al sector financiero al cual hacen referencia los artículos 41 y 48 de la Ley 14 de 1983, también se le liquidará y cobrará el impuesto de avisos y tableros, autorizado por la ley 97 de 1913 y la Ley 84 de 1915"

Por último, se expidió la Ley 140 de 1994 que reglamenta la publicidad exterior visual en el territorio nacional, y ordena en sus artículos 14 y 15:

"ARTÍCULO 14. IMPUESTOS. <Artículo CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> Autorízase a los Concejos Municipales, Distritales y de las entidades territoriales indígenas que se creen, para que a partir del año calendario siguiente al de entrada en vigencia de la presente Ley, adecuen el impuesto autorizado por las Leyes 97 de 1913 y 84 de 1915, al cual se refieren la Ley 14 de 1983, el Decreto-ley 1333 de 1986 y la Ley 75 de 1986 de suerte que también cubra la colocación de toda Publicidad Exterior Visual, definida de conformidad con la presente Ley. En ningún caso, la suma total de impuestos que ocasione cada valla podrá superar el monto equivalente a cinco (5) salarios mínimos mensuales por año.

Las autoridades municipales tomarán las medidas necesarias para que los funcionarios encargados del cobro y recaudo del impuesto reciban los nombres y número del Nit de las personas que aparezcan en el registro de Publicidad Exterior Visual de que trata el artículo 12 de la presente Ley".<sup>1</sup>

"ARTÍCULO 15. <Artículo CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> Toda valla instalada en el territorio nacional cuya publicidad que por mandato de la ley requiera un mensaje específico referente a salud, medio ambiente, cultura y cívico, no podrá ser superior a 10% del área total de la valla.

La Publicidad Exterior Visual (sic) de que trata la presente Ley son aquellas que tienen una dimensión igual o superior a 8 metros cuadrados.

No estarán obligadas a lo dispuesto en este artículo las vallas de propiedad de: La Nación, los Departamentos, El Distrito Capital, los Municipios, organismos oficiales, excepto las empresas industriales y comerciales del Estado y las de economía mixta, de todo orden, las entidades de beneficencia o de socorro y la Publicidad Exterior Visual de partidos, movimientos políticos y candidatos, durante las campañas electorales".<sup>2</sup>

JURISPRUDENCIA (Sentencias 11813 de 2001 y 12646 de 2002)

Respecto del análisis de la Ley 140 de 1994, artículo 14, se encuentran dos sentencias proferidas por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, con variación jurisprudencial en la segunda de ellas.

La primera es la 11813 del 7 de septiembre de 2001, en la que se expresó lo siguiente:

"Tal como se encuentra redactada la norma legal, es claro que éste no tuvo como propósito crear un nuevo impuesto a cargo de las personas naturales o jurídicas que anuncien cualquier mensaje por medio de la Publicidad Exterior Visual, sino el de ampliar el hecho generador del impuesto autorizado por las leyes 97 de 1913, 84 de 1915, al cual se refieren la Ley 14 de 1983, el Decreto Ley 1333 de 1986 y la Ley 75 de 1986, toda vez que la Ley 140 de 1994, lejos de crear como impuesto autónomo el denominado a la Publicidad Exterior Visual, lo que hizo fue

autorizar a los concejos municipales para que incluyan claramente en el impuesto a que se refieren las leyes citadas, la colocación de toda Publicidad Exterior Visual, actividad que ahora se encuentra gravada expresamente por la ley, dentro del impuesto de industria y comercio y avisos y tableros.

La norma legal lo que autoriza es a adecuar el impuesto de avisos y tableros, para que cubra toda publicidad exterior visual, autorización ésta que tal como se encuentra redactada, no puede ir mas allá de una *¿adecuación¿* de un impuesto ya existente, para que éste incluya otra actividad como gravable, de suerte que su finalidad es ampliar el hecho generador del referido impuesto y no la creación de un impuesto autónomo e independiente.

Así las cosas, para la Sala el impuesto de Avisos y Tableros es complementario del impuesto de industria y comercio y, por tanto, las normas territoriales deben adaptarse (sic) el gravamen sobre las vallas y publicidad visual al impuesto de avisos, en los términos de la Ley 140 de 1994".

En esta providencia la Sección Cuarta aclaró que la ley 140 de 1994 en ningún momento creó un nuevo impuesto, sino que, por el contrario, lo que pretendió fue ampliar el hecho generador del impuesto de avisos y tableros, de manera tal que incluya toda clase de publicidad exterior visual.

En la sentencia 12646 del 12 de junio del 2002, la Sección Cuarta rectificó el criterio expuesto en la anterior; al analizar los artículos 14 y 15 de la citada ley y concluyó:

*"Interpretadas armónicamente las anteriores disposiciones, resulta claro que el legislador previó un gravamen a una tarifa diferente, respecto de cada una de las vallas cuya dimensión sea igual o superior a ocho metros cuadrados, (las de medida inferior, sin importar su número, ya se encontraban gravadas dentro del impuesto de Avisos y Tableros), evento en el cual los sujetos pasivos del impuesto de avisos y tableros, y aquéllos que no lo son pero que también ocupen el espacio público con las mencionadas vallas, pagarán a favor de los sujetos activos, la tarifa establecida en el artículo 14 en concordancia con el artículo 15 de la Ley, la que deberá ser fijada por el respectivo órgano de representación popular, concejo municipal o distrital, autónomamente, pero respetando el límite de cinco salarios mínimos mensuales anuales, por cada valla. (Subrayado dentro del texto)*

Teniendo en cuenta que el impuesto de Avisos y Tableros se recauda como complementario del impuesto de industria y comercio, que tiene como sujeto pasivo a la persona natural o jurídica que desarrolla las actividades gravadas y además utiliza el espacio público para la colocación de avisos y tableros y que es el uso del espacio público el hecho que da lugar a los dos gravámenes, el legislador previó su coexistencia, distinguiendo claramente las dos modalidades: utilización genérica del espacio público mediante la colocación de avisos y tableros y utilización cualificada mediante publicidad visual exterior, autorizó ahora que las normas territoriales gravaran toda publicidad exterior visual, aún aquella colocada por quienes no son sujetos pasivos del impuesto de avisos y tableros.

(¿)

De esta forma, se advierte que mediante la Ley 140, se gravó la utilización del espacio público materializada mediante la publicidad exterior visual y se autorizó una tarifa independiente, exigible no solamente a los sujetos pasivos del impuesto de avisos y tableros, sino a todos aquéllos que incurran en el hecho gravado, respecto de cada valla de tamaño igual o superior a 8 metros cuadrados, limitado a cinco salarios mínimos mensuales legales en el año".

#### ARTÍCULO 15 DE LA LEY 140

Es importante señalar que este artículo fue presentado inicialmente dentro del proyecto de ley número 311 de 1993, por medio del cual se dictan normas en materia de vallas publicitarias, el cual posteriormente se acumuló con el proyecto sobre Publicidad Exterior Visual.

Sin embargo, de la lectura del artículo 15 de la ley 140, se observa que hubo un cambio en la redacción del texto final, toda vez que en éste se tomó la frase "Las vallas publicitarias" en lugar de "La Publicidad Exterior Visual", dejando en el artículo la inflexión verbal "son" que se utiliza de manera plural y no singular. Lo anterior se demuestra comparando el texto de los dos artículos, tanto el presentado en el proyecto de ley 311 de 1993 como el consagrado finalmente en la Ley:

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 311 DE 1993

Artículo 1. Toda valla publicitaria instalada en el territorio nacional, deberá contener un mensaje de carácter cívico, social, cultural o ambiental, etc., que por su contenido, constituya una promoción a los principios y valores consagrados en la Constitución Nacional.

Artículo 2. Las vallas publicitarias de que trata la presente ley, son aquellas que tienen una dimensión igual o superior a 8 mts<sup>2</sup> y el mensaje establecido en el artículo anterior no podrá ser inferior al diez por ciento (10%) del área total de la valla.

#### LEY 140 DE 1994

Artículo 15. Toda valla instalada en el territorio nacional cuya publicidad que por mandato de la ley requiera un mensaje específico referente a la salud, medio ambiente, cultura y cívica, no podrá ser superior al 10% del área total de la valla. La Publicidad Exterior Visual de que trata la presente ley son aquellas que tienen una dimensión igual o superior a 8 metros cuadrados.

Estima la Sala que el contenido de este artículo debe entenderse en dos sentidos: (i) toda valla, cuya dimensión sea igual o superior a 8 metros cuadrados, debe llevar un mensaje de carácter social que no puede ser superior al 10% del área total de la misma, (ii) las vallas de dimensión igual o superior a 8 metros cuadrados, son a las que se refiere el inciso primero del artículo 14 de la ley, al señalar que la suma total de impuesto que genere cada una de ellas no podrá ser superior al monto equivalente a cinco salarios mínimos mensuales por año.

Lo anterior encuentra sustento en el hecho de que, como lo afirma la Sección Cuarta en la sentencia en que rectifica su posición, "(las de medida inferior, sin importar su número ya se encontraban gravadas dentro del impuesto de avisos y tableros)", tal como lo dispone el artículo 10 del

decreto 3070 de 1993 ¿reglamentario de la ley 14 de 1983- al prescribir que "El impuesto de avisos y tableros de que trata el artículo 37 de la ley 14 de 1983 se aplica a toda modalidad de aviso, valla y comunicación al público". No de otra manera puede entenderse que el legislador, en la ley 140, hubiera establecido dicha medida para las vallas.

#### CONCLUSIONES

Del análisis sistemático de las normas que rigen la materia objeto de estudio, se infiere que desde su origen, en la ley 97 de 1913, artículo 10., letra K, se trataba de un impuesto sobre avisos puestos en vía pública u otros sitios. Esta regulación era para la ciudad de Bogotá.

La ley 84 de 1915 autorizó el gravamen, en los mismos términos, para todos los municipios del país.

A su vez, la ley 14 de 1983, art. 37, determinó que el impuesto de avisos y tableros se cobrara a todas las actividades comerciales, industriales y de servicios, como complemento del de industria y comercio. Esto quedó ratificado por el decreto 3070 de 1983, artículo 10, el que además distinguió claramente el impuesto que bajo las modalidades de avisos, vallas y de comunicación al público, debían pagar, diferente del de industria y comercio, las agencias de publicidad por su actividad.

La ley 140 de 1994, simplemente ordenó que el impuesto también cubra la colocación de toda publicidad exterior visual, sin que se supere el monto equivalente a cinco (5) salarios mínimos.

La Sala considera que la ley 140 busca gravar la utilización del espacio público por la publicidad exterior visual y autoriza para ello una tarifa independiente a la señalada para la colocación de avisos y tableros, que es complementaria del impuesto de industria y comercio, pues aquella se hace exigible no sólo a los sujetos pasivos del impuesto de industria y comercio, sino a todos aquellos que incurran en el hecho gravado, esto es, colocar vallas de tamaño igual o superior a 8 metros cuadrados.

Por lo anterior, la Sala comparte la tesis expuesta por la Sección Cuarta de esta Corporación en la que, revisando su anterior pronunciamiento sobre el tema, estableció que la ley "determinó que la utilización del espacio público local mediante la colocación de las vallas que constituyen la denominada publicidad exterior visual, fuera gravada autónomamente con una nueva carga impositiva traducida en la autorización para el cobro de un gravamen con una tarifa de carácter especial, a favor de las entidades territoriales del nivel municipal y los territorios indígenas".

#### SE RESPONDE:

El límite máximo de cinco salarios mínimos por año se debe tener en cuenta para determinar la cuantía del gravamen que por cada valla, cuya dimensión sea igual o superior a 8 metros cuadrados, debe pagarse, independientemente de que el sujeto pasivo del gravamen pague o no impuesto de avisos y tableros.

El impuesto de avisos y tableros incluye las vallas de dimensión inferior a 8 metros cuadrados, tal como se mencionó en la parte motiva de esta consulta.

Transcríbese al señor Ministro del Interior y de Justicia. Igualmente, envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

SUSANA MONTES DE ECHEVERRI

Presidenta de la Sala

JORGE MURGUEITIO CABRERA

FLAVIO A. RODRÍGUEZ ARCE

AUGUSTO TREJOS JARAMILLO

ELIZABTH CASTRO REYES

Secretaria de la Sala

#### NOTAS DE PIE DE PAGINA:

1 Artículo declarado CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE por la Corte Constitucional, en los términos de la parte considerativa de la Sentencia y solamente en relación con los cargos analizados en ella. Sentencia C-064-98 del 5 de marzo de 1998.

"...la Corte estima que las normas acusadas contenidas en los artículos 2º, 4º, 5º, 7º, 9, 13, 14, 16 y 17 de la Ley son exequibles, en el entendido de que se trata de una legislación nacional básica de protección al medio ambiente, que, de acuerdo al principio de rigor subsidiario, puede ser desarrollada de manera más estricta por los concejos distritales y municipales, y por las autoridades de los territorios indígenas, en virtud de sus competencias constitucionales propias para dictar normas para la protección del paisaje, conforme a lo señalado por los artículos 313 y 330 de la Carta, y así lo declarará".

2 Artículo declarado CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE. Sentencia C-535-96 del 16 de octubre de 1996, por las mismas razones del artículo anterior.

ESPACIO PÚBLICO - Cobro de impuesto por publicidad exterior visual. Beneficiarios del impuesto

Del análisis sistemático de las normas que rigen la materia objeto de estudio, se infiere que desde su origen, en la ley 97 de 1913, artículo 1°, letra K, se trataba de un impuesto sobre avisos puestos en vía pública u otros sitios. Esta regulación era para la ciudad de Bogotá. La ley 84 de 1915 autorizó el gravamen, en los mismos términos, para todos los municipios del país. A su vez, la ley 14 de 1983, artículo 37, determinó que el impuesto de avisos y tableros se cobrara a todas las actividades comerciales, industriales y de servicios, como complemento del de industria y comercio. Esto quedó ratificado por el decreto 3070 de 1983, artículo 10, el que además distinguió claramente el impuesto que bajo las modalidades de avisos, vallas y de comunicación al público, debían pagar, diferente del de industria y comercio, las agencias de publicidad por su actividad. La ley 140 de 1994, simplemente ordenó que el impuesto también cubra la colocación de toda publicidad exterior visual, sin que se supere el monto equivalente a cinco (5) salarios mínimos. La Sala considera que la ley 140 busca gravar la utilización del espacio público por la publicidad exterior visual y autoriza para ello una tarifa independiente a la señalada para la colocación de avisos y tableros, que es complementaria del impuesto de industria y comercio, pues aquella se hace exigible no sólo a los sujetos pasivos del impuesto de industria y comercio, sino a todos aquellos que incurran en el hecho gravado, esto es, colocar vallas de tamaño igual o superior a 8 metros cuadrados. Por lo anterior, la Sala comparte la tesis expuesta por la Sección Cuarta de esta Corporación en la que, revisando su anterior pronunciamiento sobre el tema, estableció que la ley "determinó que la utilización del espacio público local mediante la colocación de las vallas que constituyen la denominada publicidad exterior visual, fuera gravada autónomamente con una nueva carga impositiva traducida en la autorización para el cobro de un gravamen con una tarifa de carácter especial, a favor de las entidades territoriales del nivel municipal y los territorios indígenas".

NOTA DE RELATORÍA: 1) Sentencia 12646 de 12 de junio de 2002. Sección Cuarta. 2) Autorizada la publicación con oficio 1042 de 22 de octubre de 2003.

---

*Fecha y hora de creación: 2026-06-21 05:25:01*