



---

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

**CONSEJERO PONENTE: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**

**Bogotá D.C., veintiocho (28) de julio de dos mil veintidós (2022)**

**Referencia:** Medio de control de nulidad

**Número único de radicación:** 11001032400020160061300

**Demandante:** Iván Andrés Páez Páez

**Demandada:** Nación - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

**Asunto:** Resuelve un recurso de súplica

### **AUTO INTERLOCUTORIO**

---

La Sala procede a resolver el recurso de súplica interpuesto por la Nación - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible<sup>1</sup> contra el auto de 9 de julio de 2018<sup>2</sup>, por medio del cual se decretó la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del artículo 11 del Acuerdo núm. 48 de 15 de diciembre de 1982<sup>3</sup>, expedido por la Junta Directiva del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente - INDERENA.

La presente providencia tiene las siguientes partes: i) Antecedentes; ii) Consideraciones; y iii) Resuelve; las cuales se desarrollarán a continuación.

---

<sup>1</sup> Vistos, por un lado, el artículo 98 de la Ley 99 de 22 de diciembre de 1993, ordenó “[...] la supresión y liquidación del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, INDERENA, [...]”; y, por el otro, el parágrafo 2º. del artículo 5.º *ibídem*, el Ministerio del Medio Ambiente, hoy de Ambiente y Desarrollo Sostenible, asumió las funciones que “[...] en materia de protección del medio ambiente y los Recursos Naturales Renovables, venían desempeñando el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, INDERENA, [...]”.

<sup>2</sup> Consejero Ponente Dr. Oswaldo Giraldo López.

<sup>3</sup> “[...] Por el cual se establece la forma de liquidación y se fijan los montos de las diferentes tasas para el aprovechamiento de los bosques naturales, Públicos y Privados [...]”.



## I. ANTECEDENTES

### **Demanda**

1. Iván Andrés Páez Páez, en adelante la parte demandante, presentó demanda<sup>4</sup> contra la Nación - Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Agricultura y Desarrollo Rural, en adelante la parte demandada, en ejercicio del medio de control de nulidad<sup>5</sup>, para que se declare la nulidad de: i) el Acuerdo núm. 48 de 1982, expedido por la Junta Directiva del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente - INDERENA, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible<sup>6</sup>; ii) la Resolución núm. 140<sup>7</sup> de 14 de abril de 1983<sup>8</sup>, expedida por el Ministro de Agricultura; y iii) el Acuerdo núm. 36<sup>9</sup> de 27 de julio de 1983<sup>10</sup>, expedido por la Junta Directiva del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente - INDERENA.

### **Solicitud de medida cautelar**

2. La parte demandante solicitó como medida cautelar la suspensión provisional de los efectos de los actos acusados; subsidiariamente del artículo 11 del Acuerdo núm. 48 de 1982 sustentada, así:

3. El artículo 154 de la Ley 110 de 23 de noviembre de 1912<sup>11</sup> establecía que los impuestos, en tiempo de paz, solamente se podían fijar por medio de ley.

<sup>4</sup> La demanda se presentó en nombre propio.

<sup>5</sup> Previsto en el artículo 137 de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011, “[...] Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [...]”.

<sup>6</sup> La competencia para fijar las tarifas mínimas de las tasas por aprovechamiento forestal fue asignada al Ministerio del Medio Ambiente (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible), de conformidad con lo establecido en el numeral 29 del artículo 5.º de la Ley 99 de 22 de diciembre de 1993.

<sup>7</sup> “[...] Por la cual se aprueba el Acuerdo 048 de la Junta Directiva del INDERENA, se establece la forma de liquidación y se fijan los montos de las diferentes tasas para el aprovechamiento de los bosques naturales, Públicos y Privados [...]”.

<sup>8</sup> Cfr. Folios 29 a 34 del expediente.

<sup>9</sup> “[...] Por el cual se adiciona el Acuerdo No. 048 de 1982 [...]”.

<sup>10</sup> Cfr. Folios 23 a 24 del expediente.

<sup>11</sup> “[...] Por la cual se sustituyen el Código Fiscal y las leyes que lo adicionan y reforman [...]”.



4. Destacó que en la Ley 23 de 19 de diciembre de 1973<sup>12</sup>, se facultó al Presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente (Decreto núm. 2811 de 18 de diciembre de 1974<sup>13</sup>).

5. Expresó que en los artículos 18, 220 y 221 del decreto citado *supra* se estableció la posibilidad de cobrar tasas retributivas y compensatorias por el uso de los recursos naturales.

6. Adujo que el artículo 338 de la Constitución Política prevé que en tiempo de paz el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos municipales, son los únicos que pueden imponer contribuciones fiscales y parafiscales.

7. Recordó que la Ley 99 de 22 de diciembre de 1993<sup>14</sup>: i) creó el Ministerio de Medio Ambiente; ii) estableció en el artículo 42 *ibidem* las tasas retributivas y compensatorias por la utilización directa o indirecta de los recursos naturales; y iii) derogó el artículo 18 del Decreto núm. 2811 de 1974.

#### ***Falta de competencia para la expedición de los acuerdos núm. 48 de 1982 y 36 de 1983***

8. Señaló que el Gobierno Nacional con el Decreto núm. 133 de 26 de enero de 1976<sup>15</sup> delegó en el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, INDERENA, la facultad de fijar y recaudar el monto de la tasa por aprovechamiento de los recursos naturales; en consecuencia, carecía de competencia para señalar los elementos del tributo o el reajuste anual del 25% previsto en el artículo 11 del Acuerdo núm. 48 de 1982.

9. Afirmó que conforme al artículo 154 de la Ley 110 de 1912, la competencia para fijar el reajuste era del Congreso de la República, salvo que existiera acto de delegación.

<sup>12</sup> “[...] Por la cual se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y Protección al Medio Ambiente y se dictan otras disposiciones [...]”.

<sup>13</sup> “[...] Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente [...]”.

<sup>14</sup> “[...] Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones [...]”.

<sup>15</sup> “[...] Por el cual se reestructura el Sector Agropecuario [...]”.



10. Manifestó que, además, el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, INDERENA, sin competencia fijó tasas nuevas como: i) servicios técnicos de administración y supervisión forestal; ii) permiso por aprovechamiento forestal único; iii) investigación forestal; y iv) aprovechamiento de la Palma de Naidí.

***Violación de las normas en que debían fundamentarse los acuerdos núm. 48 de 1982 y 36 de 1983***

11. Expresó que de las tasas que se fijaron en el artículo 1°. del Acuerdo 48 de 1982, la única que tenía desarrollo legal era la de renovabilidad de los recursos naturales de conformidad con el artículo 18 del Decreto núm. 2811 de 1974.

***Falta de competencia - Argumentos sobre el reajuste anual del 25%***

12. Reiteró que, atendiendo las facultades del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, INDERENA, el reajuste anual del 25% carece de fundamento legal porque la entidad solamente podía fijar y recaudar el monto de las tasas.

***Falsa motivación***

13. Insistió en que los actos acusados carecen de sustento de hecho y de derecho, por cuanto para el momento en que se expidieron no existía norma que habilitara al Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, INDERENA, para fijar reajustes anuales que, además, carecen de sustento técnico.

***Violación del derecho a la propiedad privada y de los principios tributarios de justicia y equidad***

14. Resaltó que el reajuste a la tasa en un 25% anual es contrario al sistema tributario y al derecho a la propiedad privada; se trata de un porcentaje “[...] absurdo [...]”, injusto e inequitativo establecido por una autoridad sin competencia.



15. Explicó que si se toman 1000 m<sup>3</sup> de madera producto de aprovechamiento forestal, al liquidar la tasa para el 2016, de acuerdo con la fórmula que se fijó en los actos acusados, el monto a pagar ascendería a \$197'215.226; sin embargo, si la tasa se liquida atendiendo el IPC<sup>16</sup>, la suma a pagar sería de \$6'609.410; es decir, el valor que se pretende cobrar por la tasa excede el valor calculado con el IPC en un 2.883% lo que acredita que el porcentaje del 25%, como factor de reajuste anual, es confiscatorio, injusto e inequitativo.

16. Recordó que las tasas tienen destinación específica para retribuir el costo de la prestación de un servicio; en consecuencia, un reajuste del 25% anual con el tiempo superará el costo del servicio prestado desnaturalizando la tasa.

### Providencia objeto del recurso de súplica y sus fundamentos

17. El Consejero Ponente mediante auto de 9 de julio de 2018<sup>17</sup> decretó la suspensión provisional de los efectos del artículo 11 del Acuerdo núm. 048 de 1982, en los siguientes términos:

*“[...] PRIMERO: SUSPENDER PROVISIONALMENTE los efectos del artículo 11 del Acuerdo 48 de 1982. Advirtiendo que en su defecto, la Entidad demandada podrá realizar el reajuste anual de las tasas señaladas en el Acuerdo 48 de 1982, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia [...]”.*

18. La medida cautelar se decretó con base en las siguientes consideraciones:

*“[...] frente al presunto desconocimiento de los principios de justicia y equidad en materia tributaria, respecto del reajuste anual del 25% sobre el valor de las tasas, determinado en el artículo 11 del Acuerdo 48 de 1982, se observa que tal monto es desproporcionado, toda vez que no se equipara a la contraprestación que se debe pagar por el servicio prestado, esto es, la renovabilidad y mantenimiento de los recursos forestales, que desarrollan las tasas de servicios técnicos de administración y supervisión forestal, la tasa adicional para los permisos de aprovechamiento forestal únicos, la tasa destinada a la investigación forestal y la tasa por aprovechamiento de la Palma Naidí y la tasa de renovabilidad del recurso forestal.*

<sup>16</sup> Índices de Precios al Consumidor.

<sup>17</sup> Cfr. folios 51 a 56 del cuaderno de la medida cautelar.



En ese orden de ideas, es necesario transcribir el citado artículo acusado, que es del siguiente tenor:

**“Artículo 11:** Los precios básicos de liquidación de la participación nacional y las demás tasas que se determinan en el presente Acuerdo, serán reajustados anualmente por el INDERENA en un 25% de su valor.”

Así las cosas, **advierte el Despacho, que el mencionado reajuste, no se adecua a lo preceptuado en el artículo 38 del Decreto 133 de 1976, que determinó que el INDERENA, estaba facultado para fijar y recaudar el monto de las tasas y derechos que debieran cobrarse por concepto del aprovechamiento y para el mantenimiento de los recursos naturales, bajo el entendido que el señalado porcentaje, en principio excede el objeto de la tasa [...].**

Además, es menester poner de presente que **la jurisprudencia de esta Corporación ha reconocido que, a efectos de determinar cómo debe liquidarse el aumento anual de las obligaciones y tratándose de la pérdida del valor adquisitivo del dinero, el reajuste debe realizarse teniendo en cuenta el índice de precios al consumidor (IPC) [...]** (Destacado fuera de texto).

## Recurso de súplica y sus fundamentos

19. La Nación - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible interpuso recurso de súplica<sup>18</sup> contra el auto de 9 de julio de 2018, en los siguientes términos:

20. Aseguró que en la providencia citada *supra* no se desarrolló un argumento jurídico o técnico para concluir que el reajuste del 25%, previsto en el artículo 11 del Acuerdo núm. 48 de 1982 fue desproporcionado; allí solamente se sostuvo que: **“[...] el monto es desproporcionado, toda vez que no se equipara a la contraprestación que se debe pagar por el servicio prestado [...]**”; lo anterior, en criterio de la parte demandada, acredita que la medida cautelar se decretó de manera subjetiva y carente de soporte legal.

21. Expresó que el Consejero Ponente extralimitó su competencia porque el artículo 230 de la Ley 1437 de 2011 prevé que **“[...] el Juez o Magistrado Ponente no podrá sustituir a la autoridad competente en la adopción de la decisión correspondiente, sino que deberá limitarse a ordenar su adopción dentro del plazo que fije para el efecto [...]**”; no obstante, sin realizar un estudio legal razonado ordenó que **“[...] el reajuste debe realizarse teniendo en cuenta el índice**

<sup>18</sup> Por medio de apoderada el 16 de julio de 2018 (Cfr. Folios 83 a 89 del cuaderno de la medida cautelar).



*de precios al consumidor (IPC) [...]*, con lo cual sustituyó a la autoridad competente para fijar las tasas; además, desconoció que el IPC no aplica respecto de daños ambientales (Destacado original del texto).

22. Aseguró que la decisión violó el debido proceso de las corporaciones autónomas regionales; encargadas de recaudar la tasa de conformidad con los parágrafos 1º. y 2º. del artículo 98 de la Ley 99.

23. Manifestó que la orden es desacertada porque el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible fija la tasa, no el reajuste.

24. Señaló que las autoridades ambientales fijan el monto de la tasa por aprovechamiento forestal; de manera que, como en la demanda no se: i) pidió la vinculación de las corporaciones autónomas regionales; ii) integró la proposición jurídica completa demandando los actos que expiden las autoridades ambientales; iii) cumplió con la carga de demostrar la necesidad de la medida; y iv) aportó prueba conducente, la decisión de acceder a la medida cautelar fue arbitraria.

25. Adujo que, sin justificación, en el auto de 9 de julio de 2018 se aseguró que el porcentaje del 25% excedía el objeto de la tasa.

26. Indicó que conforme a la sentencia C-094 de 2000 las autoridades con competencia en materia de ingresos públicos pueden ejercer en forma precaria y limitada el poder tributario derivado de las tasas o contribuciones; así las cosas, como el literal g) del artículo 38 del Decreto núm. 133 de 1976 autorizó al Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, INDERENA, para fijar y recaudar el monto de las tasas a cobrar por aprovechamiento y mantenimiento de la renovabilidad de los recursos naturales, es evidente que sí podía definir el reajuste de la tarifa de la tasa, la que no excedió su objeto.

27. Destacó que era a la parte demandante a quien le correspondía demostrar que la tasa se fijó sin sustento jurídico y técnico; sin embargo no lo hizo.

28. Afirmó que *"[...] el Consejero Ponente [...] no desarrolla esa argumentación legal que le permita soportar su decisión de suspensión provisional de los efectos del artículo 11 del Acuerdo 048 de 1982 y que, en consecuencia, su decisión reviste*



*un carácter de estricta subjetividad [...]*”, razón para que se revoque la providencia cuestionada.

### **Traslado del recurso de súplica**

29. La Secretaría de la Sección Primera de esta Corporación corrió traslado del recurso de súplica mediante aviso que fijó el 31 de julio de 2018<sup>19</sup>; dentro del término concedido la parte demandante manifestó lo siguiente:

30. Insistió en la violación de los principios de justicia y equidad que rigen el sistema tributario; explicó que si el IPC entre 1983 y 2017 promediado fue de 13.21%, ese era el incremento promedio del valor de los servicios; sin embargo, en los actos acusados se fijó un incremento anual de la tasa del 25%.

31. Manifestó que en el auto de 9 de julio de 2018 no se sustituyeron las competencias del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; por una parte, porque el artículo 11 del Acuerdo núm. 48 de 1982 no establece las tasas sino su incremento anual; y, por la otra, porque en la providencia no se ordenó utilizar el IPC como criterio para realizar los reajustes, solamente hace un comparativo del IPC como referente porcentual de incremento de valores; en consecuencia, la medida cautelar no priva a las autoridades ambientales del cobro sino de realizar incrementos del 25%.

32. Destacó que: i) por ley la demanda se dirige contra la autoridad que expidió el acto acusado; y ii) sustentó en debida forma la medida cautelar de suspensión provisional.

## **II. CONSIDERACIONES**

33. La Sala abordará el estudio de las consideraciones, en las siguientes partes: i) la competencia; ii) procedencia del recurso de súplica; iii) el problema jurídico; iv) el marco normativo y desarrollo jurisprudencial de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos; v) el marco normativo sobre

<sup>19</sup> Cfr. folio 94 del cuaderno de medida cautelar.



la tasa por aprovechamiento forestal y competencia para fijarla; y vi) análisis del caso concreto.

### **Competencia**

34. Vistos los artículos 125 y 246 de la Ley 1437, sobre expedición de providencias en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y el recurso de súplica: esta Sala es competente para resolver el recurso de súplica interpuesto por la parte demandada contra el auto de 9 de julio de 2018, con exclusión del Consejero que profirió el auto objeto del recurso.

### **Procedencia del recurso de súplica**

35. Vistos los artículos 243 numeral 2.º y 246 de la Ley 1437, sobre los recursos de apelación y súplica, respectivamente.

36. Atendiendo a que la parte demandada interpuso recurso de súplica contra el auto de 9 de julio de 2018, por medio del cual se decretó la medida cautelar de suspensión provisional del artículo 11 del Acuerdo núm. 48 de 1982, en un asunto de única instancia, el recurso es procedente de conformidad con lo dispuesto en los artículos anotados *supra*.

### **Problema jurídico**

37. Le corresponde a la Sala determinar si se reunían los requisitos de ley para decretar la suspensión provisional de los efectos del artículo 11 del Acuerdo núm. 48 de 1982, porque el reajuste anual de las tasas por aprovechamiento forestal en un 25% viola la normativa que establece los principios tributarios y excede el pago que se debe hacer por el servicio que presta el Estado; en consecuencia, si se confirma, modifica o revoca el auto de 9 de julio de 2018.



### **Marco normativo y desarrollo jurisprudencial de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos**

38. Vistos los artículos: i) 229 de la Ley 1437, sobre la procedencia de las medidas cautelares; ii) 230 *ibidem*, referente al contenido y el alcance de las medidas cautelares; y, iii) 231 *idem*, que regula los requisitos para decretar las medidas cautelares.

39. Esta Sala considera que, atendiendo lo previsto en la Ley 1437, para decretar la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, cuando esta se fundamente en la violación de las disposiciones superiores que se invoquen, bien sea en la demanda o en escrito separado, necesariamente se le impone al juez un deber de análisis de las normas, en confrontación directa con el acto demandado o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

40. Con el fin de verificar los requisitos establecidos para el decreto de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, esta Sala en providencia de 26 de junio de 2020<sup>20</sup> consideró que el legislador dividió el artículo 231 de la Ley 1437 en tres partes: la primera, hace referencia a los requisitos para decretar una medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, en el medio de control de nulidad; la segunda, a los requisitos para decretar una medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho; y la tercera, se refiere a los requisitos para decretar otros tipos de medidas cautelares diferentes a la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, como lo son las de carácter preventivo, conservativo y anticipativo.

41. La Sala, en la providencia citada *supra* indicó que cuando se trata de medidas cautelares de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo y se acredita que el acto acusado contraviene el ordenamiento jurídico superior, de manera implícita se satisfacen los requisitos de *periculum in mora* y *fumus boni iuris*

---

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez; auto de 19 de junio de 2020; Expediente con núm. único de radicación: 110010324000201600295-00.



porque en un Estado Social de Derecho estos elementos siempre concurren cuando se trata de la transgresión del ordenamiento jurídico por las autoridades públicas<sup>21</sup>.

### **Marco normativo sobre la tasa por aprovechamiento forestal y competencia para fijarla**

42. Visto el artículo 18 del Decreto núm. 2811 de 1974<sup>22</sup>, disponía que “[...] *podrán fijarse tasas para compensar los gastos de mantenimiento de la renovabilidad de los recursos naturales renovables [...]*”.

43. Vistos los artículos 42 y 43<sup>23</sup> *ibidem*, establecen que: i) los recursos naturales renovables que se encuentren dentro de territorio nacional pertenecen a la Nación, sin perjuicio de los derechos legítimos adquiridos por particulares; y ii) el derecho a la propiedad privada sobre recursos naturales renovables está sujeto a las limitaciones y demás disposiciones establecidas en la ley.

44. Visto el artículo 220 *ibidem*, prevé que los beneficiarios de los permisos por aprovechamiento forestal persistentes o únicos en bosques de dominio público deben pagar a la Nación, a título de participación, “[...] **una suma que no exceda el treinta por ciento del precio del producto en bruto en el mercado [...]**” (Destacado fuera de texto).

45. Visto el artículo 221 *ibidem*, establece que los beneficiarios de permisos por aprovechamiento forestal deben pagar “[...] *una suma adicional por metro cúbico de madera aprovechable [...]*”.

46. Visto el literal g) del artículo 38 del Decreto núm. 133 de 1976 establece que al Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, INDERENA, le correspondía: “[...] *Fijar y recaudar el monto de las tasas y derechos*

<sup>21</sup> Sobre el particular también se puede ver: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Auto de 24 de febrero de 2022. Expediente con núm. Único de radicación: 11001032400020210042100. C.P. Dr. Roberto Augusto Serrato Valdés.

<sup>22</sup> Derogado por el artículo 118 de la Ley 99 de 1993.

<sup>23</sup> Artículo declarado exequible mediante sentencia C-126 de 1º de abril de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero “[...] *en el entendido de que, conforme al artículo 58 de la Constitución, la propiedad privada sobre los recursos naturales renovables está sujeta a todas las limitaciones y restricciones que derivan de la función ecológica de la propiedad [...]*”.



que deban cobrarse por concepto del aprovechamiento y para el mantenimiento de la renovabilidad de los recursos naturales [...]”.

47. Visto el artículo 308 de la Constitución Política, prevé que “[...] 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 [...]” (Destacado fuera de texto).

48. Visto el principio núm. 16 de la Declaración de Rio de Janeiro de junio de 1992<sup>24</sup>, sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, dispuso que “[...] Las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación [...]”.

49. Vistos los artículos 2º.; 5º. numeral 29; y 98 de la Ley 99, sobre creación y objetivos del Ministerio del Medio Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; funciones del Ministerio y liquidación del INDERENA, determinan que es función del ministerio “[...] **Fijar el monto tarifario mínimo de las tasas por el uso y el aprovechamiento de los recursos naturales renovables a las que se refieren el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, Decreto-ley 2811 de 1974 [...]**” (Destacado fuera de texto).

50. Visto el numeral 13 del artículo 31 *ibidem*, sobre funciones, a las corporaciones autónomas regionales les corresponde “[...] **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**

---

<sup>24</sup> Adoptada en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. El Estado Colombiano la incorporó a su ordenamiento jurídico a través del artículo 1º. de la Ley 99.



*territorio de su jurisdicción con base en las tarifas mínimas establecidas por el Ministerio del Medio Ambiente [...]” (Destacado fuera de texto).*

51. Visto el artículo 42 de la Ley 99, sobre tasas retributivas y compensatorias, subrogó el artículo 18 del Decreto núm. 2811 de 1974 y dispuso que: i) se pueden fijar tasas para compensar los gastos de mantenimiento de la renovabilidad de los recursos naturales renovables; ii) las reglas a las que debe sujetarse el Ministerio del Medio Ambiente para calcular las tasas retributivas y compensatorias creadas de conformidad con el Decreto núm. 2811 de 1974; y iii) el método que el Ministerio del Medio Ambiente debe tener en cuenta para definir los costos sobre los cuales fijará el monto tarifario de las tasas retributivas y compensatorias.

#### **Normas violadas**

52. Artículos 18 del Decreto núm. 2811 de 1974.

53. Artículo 38 literal g) del Decreto núm. 133 de 1976.

54. Artículo 154 de la Ley 110 de 1912, en concordancia con el artículo 338 de la Constitución Política.

#### **Los actos acusados**

55. Acuerdo núm. 048 de 15 de diciembre de 1982, por medio del cual la Junta Directiva del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, INDERENA, estableció las formas de liquidación y fijó los montos de las diferentes tasas para el aprovechamiento de los bosques naturales, públicos y privados.

56. Resolución núm. 140 de 14 de abril de 1983, por medio de la cual el Ministerio de Agricultura aprobó el Acuerdo núm. 048 de 1982 citado *supra*.



57. Acuerdo núm. 036 de 27 de julio de 1983, por medio del cual la Junta Directiva del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, INDERENA, adicionó el Acuerdo núm. 048 de 1982.

### Análisis del caso concreto

58. La Sala procede a examinar los argumentos expuestos por las partes demandada y demandante; para el efecto, se realiza el siguiente cuadro comparativo de la disposición cuyos efectos fueron suspendidos, artículo 11 del Acuerdo núm. 48 de 1982, mediante el Auto de 9 de julio de 2018 frente a la norma superior vulnerada, para lo cual se transcribirán, además de dicha disposición, otros artículos del acto acusado, en razón a la inescindibilidad de los efectos del artículo 11 *ibidem*:

NORMA VIOLADA SUSTENTO DEL AUTO DE 9 DE JULIO DE 2018	ACUERDO NÚM. 048 DE 1982
<p>Artículo 38 literal g) del Decreto núm. 133 de 1976</p> <p>“[...] El Instituto tendrá las siguientes funciones</p> <p>[...]</p> <p>g. Fijar y recaudar el monto de las tasas y derechos que deban cobrarse por concepto del aprovechamiento y para el mantenimiento de la renovabilidad de los recursos naturales, cuando su administración y manejo no corresponde a otra entidad de derecho público [...]”.</p>	<p>“[...] <b>ARTÍCULO SEGUNDO.- De la participación nacional.- Fijase en diez por ciento (10%) el porcentaje que deberán pagar los concesionarios o beneficiarios de permisos de aprovechamiento forestal persistentes y únicos en bosque de dominio público como participación nacional del precio del producto en bruto en el mercado más cercano al sitio de aprovechamiento según los valores básicos de liquidación por metro cúbico y de acuerdo a las categorías que se determinan en el siguiente Artículo.</b></p> <p><b>ARTÍCULO TERCERO.- Para efectos de la liquidación del porcentaje de la participación nacional de que trata el artículo anterior, se fijan los siguientes precios básicos por metro cúbico de madera en bruto:</b></p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Especies maderables muy especiales. \$2.000.00</li><li>2. Especies maderables especiales. \$600.00</li><li>3. Especies maderables ordinarias. \$300.00</li></ol> <p>[...]</p> <p><b>ARTÍCULO QUINTO.- De la renovabilidad del recurso forestal.- Fijar en sesenta y cinco pesos (\$65.00) por metro cúbico de madera en bruto aprovechado el monto de la tasa de renovabilidad del recurso forestal que pagarán al INDERANA tanto los titulares de concesiones</b></p>



	<p>como los permisionarios del aprovechamiento forestal en bosques de dominio público.</p> <p>[...]</p> <p><b>ARTÍCULO SEXTO.- De la tasa por Servicios Técnicos.-</b> Fíjase el monto de la tasa por concepto de servicios técnicos de administración y supervisión forestal en los aprovechamientos forestales en bosques de dominio público y privado, destinados al desarrollo de tales servicios. En la siguiente forma.</p> <p>Para productos maderables en cien pesos (\$100,00) por metro cúbico de madera en bruto.</p> <p><b>ARTÍCULO SÉPTIMO.- De la investigación forestal.-</b> Fíjase en (\$30,00) por metro cúbico en bruto aprovechado, el valor de la tasa destinada a la investigación del recurso forestal que deberán pagar al INDERENA los concesionarios y permisionarios de aprovechamientos forestales de bosques de dominio público.</p> <p><b>ARTÍCULO OCTAVO.- De la tasa adicional para beneficiarios de permisos únicos.-</b> Establécese la tasa adicional por concepto de aprovechamientos forestales únicos en bosques de dominio público en la cuantía de cincuenta pesos (\$50) por metro cúbico de madera en bruto.</p> <p><b>ARTÍCULO NOVENO.- De la tasa por aprovechamiento de la Palma Naidí.-</b> En lo correspondiente al cobro de las tasas por concepto de aprovechamientos de la Palma de Naidí (<i>Euterpe sp.</i>), en bosques de dominio público, se fijan los siguientes valores por cada estirpe o cogollo por participación nacional.</p> <p>a) <b>Participación Nacional:</b> El precio básico de la liquidación será de \$3,00 por estirpe, sobre cuyo valor se cobrará el 10% por participación nacional.</p> <p>[...]</p> <p><b>ARTÍCULO 11.- Los precios básicos de liquidación de la participación nacional y demás tasas que se determinen en el presente Acuerdo, serán reajustados anualmente por el Inderena en un 25% de su valor [...].</b> (Destacado fuera de texto).</p>
--	---

59. El Consejero Ponente mediante auto de 9 de julio de 2018 suspendió los efectos del artículo 11 del Acuerdo núm. 48 de 1982 al considerar que: i) el



porcentaje del reajuste anual de las tasas era desproporcionado en relación con el servicio de renovabilidad y mantenimiento de los recursos forestales; ii) el reajuste no se adecuaba al artículo 38 del Decreto núm. 133 de 1976 porque el porcentaje del 25% excedía el objeto de la tasa cuyo fin era recuperar los costos que el Estado prestaba al individuo por concepto de aprovechamiento y para el mantenimiento de los recursos naturales; y iii) la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que para liquidar los incrementos anuales, tratándose de la pérdida del poder adquisitivo del dinero, se debía hacer con fundamento en el IPC.

60. Puso de presente que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que para liquidar los incrementos anuales, tratándose de la pérdida del poder adquisitivo del dinero, se debía hacer con fundamento en el IPC, por lo que, en el asunto bajo examen, lo anterior sin perjuicio de los resultados que arrojaran los nuevos estudios que se realizaran para fijar la tasa a cobrar por concepto de aprovechamiento y mantenimiento de los recursos naturales; en consecuencia, con ocasión de la suspensión provisional del artículo 11 del Acuerdo núm. 48 de 1982, en la parte resolutive señaló que la parte demandada podía “[...] realizar el reajuste anual de las tasas señaladas en el acuerdo 48 de 1982, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva [...]”;

61. La parte demandada cuestiona la decisión en razón a que el Consejero Ponente: i) no desarrolló argumentos jurídicos o técnicos para concluir que el reajuste del 25% era desproporcionado; ii) extralimitó su competencia y violó el artículo 230 de la Ley 1437, porque sin realizar un estudio legal ordenó reajustar las tasas con fundamento en el IPC sustituyendo a la autoridad competente; iii) violó el debido proceso de las corporaciones autónomas regionales encargadas de recaudar la tasa en los términos de los parágrafos 1º. y 2º. del artículo 98 de la Ley 99; y iv) desconoció que la parte demandante no: 1) solicitó vincular al proceso a las corporaciones autónomas regionales; 2) demandó los actos que han expedido las autoridades ambientales citadas *supra*; y, 3) cumplió con la carga de demostrar la necesidad de decretar la medida cautelar.



62. Adicionalmente, indicó que el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, INDERENA, sí podía fijar el reajuste de la tarifa de la tasa, la que de todas maneras no excedió el objeto para el cual se estableció.

63. La parte demandante, a su vez: i) manifestó que la norma suspendida viola los principios del sistema tributario; ii) explicó, mediante un ejemplo, las razones por las cuales el IPC debía ser el parámetro para promediar el reajuste de las tasas; iii) expuso por qué no se sustituyeron las competencias del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; y iv) aclaró que, por ley, la demanda se debía dirigir contra la autoridad que expidió el acto acusado.

64. La Sección Cuarta de esta Corporación, en sentencia de 11 de noviembre de 2021, reiteró la sentencia de unificación jurisprudencial núm. 2019CE-SUJ-4-009 de 6 de noviembre de 2019<sup>25</sup> en la cual, refiriéndose al principio de proporcionalidad, expresó que “[...] *no basta con afirmar que la tarifa del impuesto de alumbrado público no es proporcional o razonable, puesto que en esta clase de tributos ese elemento se puede expresar en porcentajes fijos, proporcionales, o progresivos, correspondiéndole la carga de la prueba al sujeto pasivo de desvirtuar la razonabilidad y proporcionalidad de la tarifa, sin que sea suficiente para tal fin aducir que se carece de un estudio técnico [...]*” (Destacado fuera de texto).

65. La Corte Constitucional, en la sentencia C-278 de 19 de junio de 2019<sup>26</sup>, expresó que la tasa “[...] *es una retribución equitativa por un gasto público que el Estado trata de compensar en un valor igual o inferior, exigido de quienes, independientemente de su iniciativa, dan origen a él [...]*”; señalando, como una de sus características principales, la siguiente: “[...] *el pago, por regla general, es proporcional, pero en ciertos casos admite criterios distributivos, como por ejemplo, con las tarifas diferenciales [...]*” (Destacado fuera de texto).

66. En la sentencia citada *supra*, la Corte Constitucional reiteró que el principio de equidad tributaria, el cual es inherente el principio de proporcionalidad, consiste en “[...] *un criterio con base en el cual se pondera la distribución de las cargas y de los*

<sup>25</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia de 6 de noviembre de 2019. Expediente con número único de radicado 05001233300020140082601. C.P. Milton Chaves García.

<sup>26</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-278 de 19 de junio de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.



*beneficios o la imposición de gravámenes entre los contribuyentes **para evitar que haya cargas excesivas o beneficios exagerados. Una carga es excesiva o un beneficio es exagerado cuando no consulta la capacidad económica de los sujetos pasivos en razón a la naturaleza y fines del impuesto en cuestión [...]***<sup>27</sup>  
(Destacado fuera de texto).

67. La Sala, de lo previsto en el artículo 11 del Acuerdo núm. 48 de 1982, observa que el porcentaje de reajuste del 25% tiene efecto sobre dos componentes: i) los precios básicos de liquidación del metro cúbico de madera; y ii) las tasas; lo anterior porque la disposición prevé que los “[...] **precios básicos de liquidación [...]** y **las demás tasas [...]**” se reajustaran anualmente en un 25% (Destacado fuera de texto).

68. El precio básico de liquidación previsto en el artículo 3º. *ibídem* es aquel por el cual los beneficiarios de permisos por aprovechamiento forestal pueden vender el metro cúbico de madera en bruto; precio sobre el cual se liquida y paga: i) el 10% por concepto de participación nacional; y ii) las tasas.

69. La circunstancia anotada permite señalar que el estudio del artículo 11 del Acuerdo núm. 48 de 1982 se debe realizar de manera integral y no parcial como se hizo en el auto objeto del recurso de súplica, donde solamente se tuvo como referencia el efecto del reajuste del 25% sobre las tasas, sin consideración a que ese porcentaje también influía en el reajuste del precio de venta de la madera.

70. Del estudio integral de la normativa citada *supra*, se deduce que el reajuste del 25% impacta anualmente tanto las tasas que los beneficiarios de permisos por aprovechamiento forestal pagan al Estado, como el precio básico del metro cúbico de madera en bruto por el cual aquellos la comercian. Así las cosas, aunque el reajuste de las tasas se incrementarían todos los años en un 25%, con la misma periodicidad y en idéntico porcentaje aumentaría el precio básico de la madera.

<sup>27</sup> Sentencia T-734 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil, reiterado en las sentencias C-169 de 2014, MP. María Victoria Calle Correa y C-600 de 2015, M.P. María Victoria Calle Correa.



71. La Sala, para seguir el ejemplo que expuso la parte demandante en la solicitud de medida cautelar, considera que si se toma el artículo 6.º *ibídem*, según el cual para 1982 la tasa por servicios técnicos era de \$100 por metro cúbico de madera en bruto, se tendría que para 1983 esa tasa, ajustada en un 25%, sería de \$125; ahora bien, teniendo en cuenta que el precio básico del metro cúbico de especies maderables ordinarias para 1982 se fijó en \$300, ese precio básico ajustado en el mismo 25% para 1983, ascendería a \$375 y así en adelante en cada año.

72. Del ejemplo realizado se deduce que si bien la tasa aumentó \$25, el precio básico de liquidación de la madera incrementó \$75; en consecuencia, como lo manifestó la parte demandada en el recurso de súplica, no está probada la existencia de inequidad y desproporción entre la tasa y los costos que el Estado presta a los individuos por concepto de aprovechamiento y para el mantenimiento de los recursos naturales.

73. La parte demandante, en la solicitud de medida cautelar incluyó una tabla con la que pretendía demostrar la influencia del reajuste del 25% en el aumento de las tasas y excluyó los precios básicos de liquidación; de ahí que una revisión del reajuste anual de la tasa, sin tener en cuenta los efectos que el 25% de reajuste también tiene en los precios básicos de liquidación, puede llevar a concluir que se violó el principio de equidad previsto en el artículo 363 de la Constitución Política y, por ende, el principio de proporcionalidad; sin embargo, el ejercicio realizado en el párrafo anterior no permite tener por demostrado que el reajuste de las tasas, en el porcentaje previsto en el artículo 11 del Acuerdo núm. 48 de 1982, constituye una carga excesiva para los sujetos pasivos de aquellas porque, se reitera, el precio básico de liquidación de la madera igualmente se ve cobijado en ese porcentaje.

74. La circunstancia anotada impide que se materialice la vulneración del principio de equidad tributaria y, *per se*, el de proporcionalidad.

75. Si bien es cierto que el artículo 338 de la Constitución Política prevé que la tarifa de las tasas y contribuciones tienen por objeto la recuperación de los costos de: i) los servicios que se presten a los contribuyentes; y ii) la participación de los beneficios que se les proporcionen; la Sala evidencia que en esta etapa del proceso



no se acreditó que el porcentaje del 25% previsto en el artículo 11 del Acuerdo núm. 48 de 1982 es desproporcional en la relación costo – beneficio por el servicio que el Estado presta a los beneficiarios de permisos por aprovechamiento forestal; bajo este parámetro, tampoco se acredita la violación del artículo 38 del Decreto núm. 133 de 1976. De esta forma, desaparece el fundamento de la orden para que el aumento anual de la tasa se fije con sustento en el IPC.

### **Conclusiones**

76. Para la Sala del análisis del artículo 11 del Acuerdo núm. 48 de 1982 en confrontación con las normas superiores, concluye que en el caso *sub examine* no se acreditó el cumplimiento de los requisitos previstos en el inciso primero del artículo 231 de la Ley 1437, por lo que procederá a revocar el auto de 9 de julio de 2018.

**Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera**

### **III. RESUELVE:**

**PRIMERO: REVOCAR** el auto de 9 de julio de 2018, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Ejecutoriada esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Despacho de origen.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**  
Consejero de Estado  
Presidente



---

Núm. único de radicación: 11001032400020160061300

**NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**  
Consejera de Estado

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**  
Consejero de Estado

**CONSTANCIA:** La presente providencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial, SAMAJ. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.